

Sumário Executivo

Em 2013, no rescaldo da recente crise financeira, a União Europeia (UE) e os Estados Unidos da América (EUA) lançaram uma ambiciosa iniciativa conjunta para estimular as suas respetivas economias através de um acordo de comércio e investimento abrangente. Conhecido como Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, na sigla inglesa), o processo de negociação que se seguiu, e que na verdade está ainda em curso, deverá resultar no comércio livre de bens, na redução de barreiras não tarifárias (BNT) para bens e serviços e na liberalização dos mercados públicos de ambas as economias. Este estudo analisa o impacto económico da implementação do acordo TTIP para a economia portuguesa.

Nesta fase, a forma e o nível de ambição finais do acordo TTIP são ainda incertos devido às negociações bilaterais, UE e EUA, em curso. Será necessário ter em conta as especificidades de um grande número de diferentes parceiros e, nesse sentido, o TTIP equivale essencialmente a um novo tipo de acordo “mini-lateral”. Será também necessário incluir áreas que vão desde as amplas concessões tarifárias a questões regulamentares específicas de cada setor. Enquanto as reduções tarifárias são uma matéria relativamente simples, uma vez que se trata basicamente de uma decisão política sem grandes dificuldades na sua aplicação, uma das grandes ambições do TTIP diz respeito a uma maior coerência e convergência regulatórias. Um mecanismo institucional deste tipo poderia ter fortes implicações para um conjunto mais vasto de países que se confrontam igualmente com barreiras regulatórias ao comércio e ao investimento. Embora o objetivo da convergência regulamentar (e de um melhor reconhecimento mútuo das normas) faça parte desta iniciativa, atingir esse objetivo exige uma cooperação reforçada em matéria de regulação, o que o torna menos simples do que a eliminação de direitos aduaneiros. Na verdade, existe um reconhecimento crescente de que um acordo TTIP bem-sucedido deverá combinar uma liberalização imediata em certas áreas (como os direitos aduaneiros) com a criação de mecanismos institucionais destinados a permitir uma liberalização gradual e a longo prazo noutras áreas. Por esta razão, é importante compreender os efeitos relativamente imediatos da eliminação de direitos aduaneiros, separadamente dos efeitos prováveis de longo prazo resultantes da efetiva redução dos custos para o comércio associados às BNT atualmente existentes.

Dadas as complexidades e incertezas deste processo, a abordagem adotada neste estudo consiste em analisar cenários que envolvem diferentes níveis de liberalização para as BNT. Analisamos ainda o impacto potencial dos direitos aduaneiros (onde a liberalização poderá ser relativamente imediata) separadamente do impacto relativo às BNT (que poderão ser liberalizadas de forma mais gradual). A nossa avaliação centra-se num modelo quantitativo da economia mundial.

É provável que no acordo final, os direitos aduaneiros sejam eliminados em primeiro lugar, enquanto a redução das BNT será mais gradual. Consideramos que a eliminação de direitos aduaneiros é muito mais importante para Portugal do que para a UE no seu conjunto. Por esta razão, é provável que Portugal beneficie proporcionalmente mais das reduções tarifárias do que a UE no seu conjunto, e

que beneficie bastante mais cedo, e em maior medida, das fases iniciais da aplicação do TTIP.

Pressupostos do modelo

A abordagem metodológica básica seguida neste estudo recorre a um modelo computacional da economia mundial (conhecido como modelo CGE), que tem sido utilizado para analisar cenários alternativos do TTIP. A análise com base neste modelo foi complementada com um outro modelo centrado no mercado (equilíbrio parcial), incluindo setores mais específicos do que os que são identificados no modelo CGE. O modelo baseia-se no mesmo utilizado para as recentes avaliações de impacto realizadas para a Comissão Europeia relativamente ao TTIP e para o ACL UE-Canadá¹.

Dada a incerteza relativamente àquilo que o acordo irá exatamente incorporar e à altura em que as suas diversas componentes serão aplicadas, foram analisados vários cenários alternativos em termos do resultado do TTIP. Mais uma vez, é preciso sublinhar que, em comparação com a redução tarifária, a eliminação de BNT é mais complexa, já que estas barreiras apresentam uma grande diversidade de sistemas e origens. Algumas delas não são intencionais, enquanto outras refletem uma política pública deliberada. Por consequência, a eliminação de um grande número de BNT revela-se impossível, porque exigiria, por exemplo, alterações constitucionais, alterações legislativas irrealistas ou alterações técnicas irrealistas. Essa eliminação pode ser também politicamente difícil, porque, por exemplo, não há um benefício económico suficiente para suportar o esforço necessário, ou o conjunto de normas envolvidas é demasiado vasto, ou ainda as preferências do consumidor ou questões linguísticas impedem uma mudança. Reconhecendo estas dificuldades, seguimos o exemplo de estudos recentes e concentramo-nos no conjunto de BNT passíveis de redução (conhecidas como BNT “acionáveis”)², dado que muitas outras irão manter-se. Destas BNT cuja redução será viável, centramo-nos em diferentes níveis de ambição para essa redução.

Os nossos cenários vão desde um acordo relativamente pouco profundo em matéria de direitos aduaneiros, combinado com uma liberalização pouco

¹ Ecorys (2009). *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment – An Economic Analysis* (Medidas não tarifárias no comércio e investimento UE-EUA - Uma análise económica). Relatório elaborado para a Comissão Europeia, Direcção-Geral do Comércio, Referência: OJ 2007/S 180N219493.

CEPR (2013). *Assessment of a Reduction of Barriers to Trade and Investment between the EU and the US* (Avaliação da redução das barreiras ao comércio e investimento entre a UE e os EUA), Centro de Investigação de Política Económica, relatório elaborado para a Comissão Europeia.

Comissão Europeia e Governo do Canadá (2009). *Assessing the Costs and Benefits of a Closer EU-Canada Economic Partnership* (Avaliação dos custos e benefícios duma mais estreita Parceria Económica UE-Canadá), relatório conjunto, Bruxelas e Otava.

² “Acionabilidade” é o grau em que uma BNT ou uma divergência regulamentar poderá ser realisticamente reduzida (recorrendo a diversos meios e técnicas), se existir vontade política para o fazer. Para definir acionabilidade, o estudo da Ecorys (2009) recorreu a pareceres de especialistas e a verificações cruzadas com reguladores, legisladores e empresas, com base no inquérito às empresas. Os números relativos à acionabilidade devem ser interpretados com alguma cautela, dada a dificuldade em estabelecer uma medida exata do seu alcance.

ambiciosa das BNT, num extremo, a um acordo profundo abrangendo direitos aduaneiros e reduções ambiciosas das BNT, no outro extremo. Tais cenários não significam que consideremos que um deles é particularmente provável, ou mesmo preferível. Eles servem apenas para enquadrar as questões abordadas no relatório.

1. *Cenário moderado (Direitos aduaneiros e liberalização pouco ambiciosa das BNT)*: Neste cenário, assume-se que 20% dos custos do comércio associados às BNT “acionáveis” (aquelas que podem ser reduzidas) são efetivamente eliminados. Assume-se ainda que, com reduções moderadas nos custos associados às BNT, tais reduções são discriminatórias. Ou seja, a liberalização por parte dos EUA beneficiaria apenas as empresas da UE, e vice-versa.
2. *Cenário ambicioso (Direitos aduaneiros e liberalização ambiciosa das BNT)*: Neste cenário, assume-se que 50% dos custos das BNT “acionáveis” (aquelas que podem ser reduzidas) são eliminados. Assume-se ainda que nem todas essas reduções de custos são discriminatórias, refletindo aquilo a que se chama “efeitos regulamentares induzidos”. Basicamente, com um acordo profundo em matéria de BNT, assume-se que os países terceiros também serão beneficiados, embora de forma mais limitada, em termos de alguma melhoria no acesso ao mercado. A lógica subjacente é que, com uma reforma regulamentar profunda, pelo menos algumas das alterações são suscetíveis de afetar todos os intervenientes, e não apenas as empresas da UE e dos EUA. Por exemplo, se os EUA reconhecerem as normas da UE, poderá ser mais fácil para as empresas de outros países que já cumprem as normas da UE cumprirem as normas norte-americanas.

Resumo dos cenários

Aplicação integral (efeitos de longo prazo): <ul style="list-style-type: none">• Centra-se no ano de 2030, com plenos efeitos da aplicação• Inclui alterações de mais longo prazo em matéria de investimento e reafetação do capital entre setores.• O mercado de trabalho em Portugal tem continuado a recuperar dos efeitos da recessão.	Efeitos de longo prazo de um acordo que foi integralmente aplicado.
Cenário moderado	98% dos direitos aduaneiros e 10% das BNT (20% das BNT acionáveis) são eliminados
Cenário ambicioso	100% dos direitos aduaneiros e 25% das BNT (50% das BNT acionáveis) são eliminados
Fases iniciais da aplicação (efeitos de curto prazo): <ul style="list-style-type: none">• Exclui alterações de mais longo prazo em matéria de investimento e reafetação do capital entre setores.• O mercado de trabalho em Portugal reflete as condições atuais de elevado desemprego (mercado de trabalho em contração)	Assumindo que o cenário moderado representa as primeiras fases dum acordo ambicioso - 98% dos direitos aduaneiros e 10% das BNT (20% das BNT acionáveis) são eliminados

Nota: Seguindo a metodologia do CEPR (2013), assume-se uma redução de 20% e 50% nas BNT acionáveis, o que se traduz em cerca de 10% e 25% de todas as BNT, com alguma variação entre setores. Ver CEPR (2013)³ para uma análise mais aprofundada.

Conclusões do Modelo Económico

- Ao contrário do que acontece na UE no seu conjunto, onde as BNT são a componente mais importante do TTIP, para Portugal os direitos aduaneiros são tão importantes como a redução dos custos das BNT.
- Uma vez que Portugal beneficia proporcionalmente mais das reduções tarifárias do que a UE no seu conjunto, é provável que beneficie mais cedo, e em maior medida, das fases iniciais da aplicação do TTIP.
- A curto prazo, se as fases iniciais da aplicação assumirem o cenário moderado, o impacto estimado para Portugal será de 0,66% do PIB.
- O impacto a longo prazo para Portugal nos principais cenários do estudo varia entre 0,57% do PIB, para um acordo modesto, e 0,76% do PIB, para um acordo ambicioso.

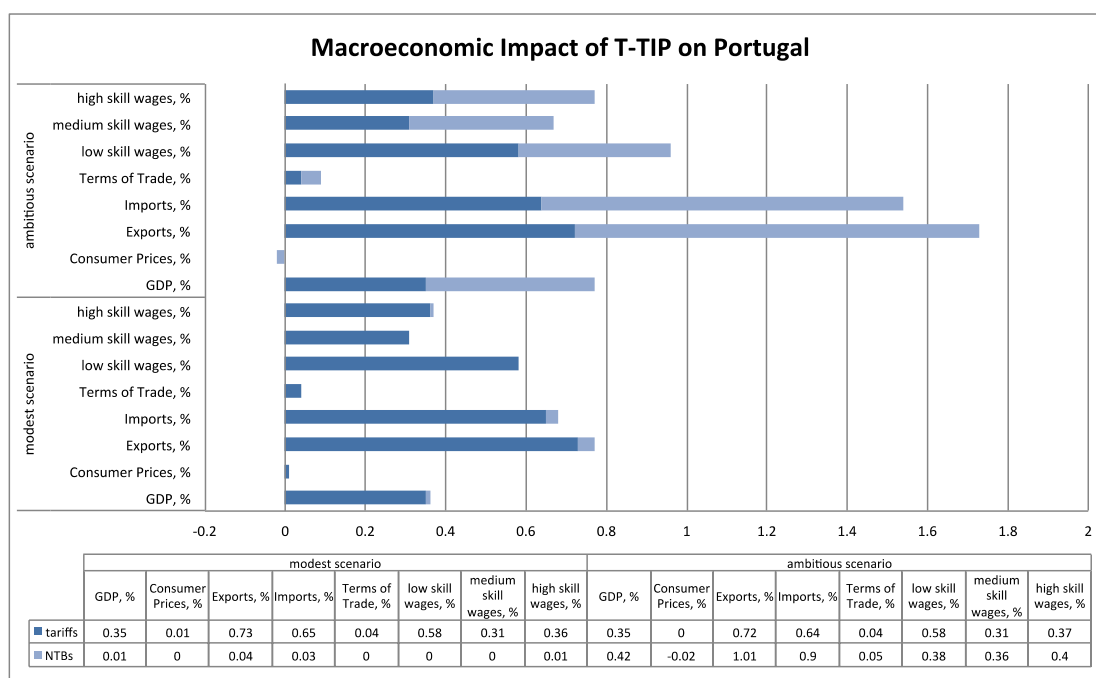
Um resumo das *estimativas macroeconómicas* do cenário de referência de longo prazo (ano de 2030, incluindo algum impacto no emprego) é apresentado na figura e tabela abaixo. A longo prazo, Portugal deverá beneficiar tanto no caso do cenário ambicioso como no do cenário moderado. Uma parte importante dos ganhos decorre da liberalização tarifária, ao contrário do que acontece na UE no seu conjunto (ver CEPR 2013), onde os direitos aduaneiros são menos importantes. A razão é que, no caso de Portugal, as exportações estão mais concentradas em

³ CEPR (2013) *Assessment of a Reduction of Barriers to Trade and Investment between the EU and the US*, (TRADE10/A2/A16)

setores que beneficiarão da eliminação de direitos de importação elevados por parte dos EUA. Por exemplo, os têxteis e vestuário representam 15,5% dos bens portugueses exportados para os EUA e têm direitos da ordem dos 8,8%, enquanto este setor representa apenas 2,4% das exportações de bens da UE no seu conjunto. Além disso, dado que 25% do valor acrescentado português é exportado, correspondendo na sua maior parte ao setor da indústria transformadora, a liberalização que afeta o setor industrial terá um impacto importante na economia portuguesa. Os direitos aduaneiros deverão ser reduzidos em primeiro lugar (*front loaded*), enquanto as reduções nas BNT irão demorar um pouco mais. Uma vez que Portugal beneficia proporcionalmente mais das reduções tarifárias do que a UE no seu conjunto, é provável que beneficie mais cedo, e em maior medida, das fases iniciais da aplicação do TTIP.

No caso do acordo ambicioso, o rendimento nacional terá aumentado cerca de 1,6 mil milhões de euros anualmente no ano de 2030, no nosso cenário de base. Deste valor, cerca de metade provirá dos direitos aduaneiros e a outra metade das BNT. Estima-se que as exportações e importações totais aumentem cerca de 1,5-1,7%, no cenário ambicioso. Os salários deverão também aumentar, com os correspondentes à mão-de-obra menos qualificada a aumentarem um pouco mais em ambos os cenários.

Impacto macroeconómico do TTIP em Portugal



Fonte: estimativas do modelo CGE neste estudo, com 2030 como base de referência.

Os efeitos setoriais⁴ deverão variar consoante o setor escolhido, destacando-se a maquinaria elétrica e os têxteis e vestuário. A longo prazo, a produção de têxteis e

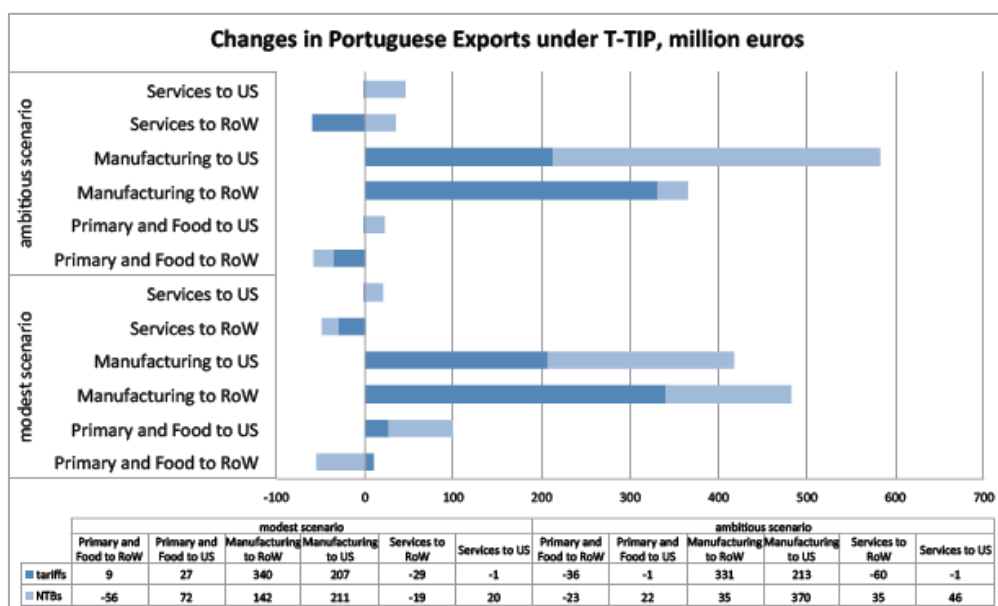
⁴ Estas alterações estimadas devem-se à aplicação do TTIP, embora possa haver outros impactos externos, como por exemplo mudanças de política, que poderão conduzir a alterações na estrutura do comércio e da produção em Portugal, modificando assim os resultados aqui apresentados.

vestuário deverá aumentar cerca de 18% e a de maquinaria elétrica deverá contrair em cerca de 10-12%. As alterações na produção de maquinaria elétrica refletem estimativas recentes para a indústria europeia no seu conjunto (ver, por exemplo, CEPR 2013 e ECORYS 2009). Estudos anteriores revelaram que o setor da maquinaria elétrica faz parte de uma indústria europeia que corresponderá ao lado negativo do ajustamento em toda a Europa continental. Paralelamente a estas alterações na produção, as exportações de têxteis e vestuário deverão aumentar cerca de 30%, enquanto as da maquinaria elétrica deverão diminuir cerca de 13-15%. O aumento das exportações totais de têxteis e vestuário deve-se sobretudo a um grande aumento das exportações bilaterais para os EUA, devido à estrutura subjacente das trocas comerciais e às barreiras iniciais relativamente elevadas às importações por parte dos EUA, incluindo em matéria de direitos aduaneiros.

Os *efeitos nas exportações* deverão concentrar-se na indústria transformadora. Os fatores desta mudança são complexos e incluem não só a melhoria direta do acesso ao mercado dos EUA, mas também o facto de os clientes de Portugal na UE (que podem adquirir a Portugal peças e componentes) poderem também aumentar a sua procura de bens no país. Além disso, no interior da UE, alterações na estrutura industrial de outros Estados-membros poderão conduzir igualmente a um reequilíbrio da procura de exportações portuguesas. Os efeitos líquidos, resumidos no quadro que se segue, seriam o crescimento substancial das exportações não só para os EUA (estimado num aumento de 650 milhões de euros até 2030), mas também para países terceiros (com as exportações totais anuais a crescerem cerca de 930 milhões de euros até 2030).

Emprego: O estudo considera também os possíveis impactos no emprego em Portugal. Assumindo que o acordo se traduzirá na eliminação de tarifas imediatas e reduções nas BNT moderadas no início e mais profundas só num horizonte de tempo mais alargado, estima-se que o TTIP possa traduzir-se em 40 500 postos de trabalho nas fases iniciais da aplicação (considerando um mercado de trabalho atualmente em queda) e 23 000 postos de trabalho a mais longo prazo, com a plena aplicação do acordo (modelo com base no ano de 2030).

Evolução das exportações portuguesas no âmbito do TTIP, em milhões de euros



Fonte: Estimativas do modelo CGE neste estudo, tendo 2030 como base de referência. RdM = resto do mundo

O relatório analisa ainda os efeitos de uma aplicação imediata do TTIP, com o mercado de trabalho a refletir as atuais condições de desemprego elevado e assumindo o cenário de liberalização moderada, uma vez que, realisticamente, um cenário mais ambicioso exigiria um prazo mais alargado para a sua aplicação. O impacto estimado neste cenário é um aumento total de 0,66% do PIB. O impacto potencial provém tanto das reduções das BNT como das reduções tarifárias. O consequente aumento no rendimento nacional seria de 1,16 mil milhões de euros. Além disso, estima-se que as exportações e importações totais aumentem cerca de 1-1,3% no curto prazo.

No que se refere aos Açores, o Valor Acrescentado Bruto em milhões de euros aumentaria de cerca de 3 279 para 3 289 milhões de euros no cenário ambicioso, com um aumento de 0,35% no PIB do arquipélago. Paralelamente a estas mudanças, deverá verificar-se um aumento substancial no comércio bilateral de produtos manufaturados, atribuível sobretudo ao aumento das trocas comerciais de produtos alimentares transformados e produtos de base.

Quando o TTIP estiver integralmente implementado, estima-se que o tráfego portuário aumente igualmente entre 1,0 e 1,8%.

Conclusões do Modelo de Equilíbrio Parcial: A análise de equilíbrio parcial debruçou-se sobre o impacto potencial da eliminação de barreiras ao comércio para certos vinhos, calçado, produtos farmacêuticos, têxteis e vestuário e máquinas. Os resultados indicam que a alteração mais pronunciada em termos tanto da produção (1-2,5% de aumento) como das exportações para os EUA (aumento de 222-540%) ocorrerá para certos produtos de calçado, o que se deve sobretudo aos direitos aduaneiros iniciais muito elevados que os EUA colocam a esta categoria de produtos.