COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 12.12.2019
COM(2019) 639 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação do âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 654/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Avaliação do âmbito de aplicação do Regulamento (UE) n.º 654/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório diz respeito ao Regulamento (UE) n.º 654/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014 («regulamento de execução»)[1], que estabelece as regras e os procedimentos destinados a assegurar o exercício efetivo e atempado dos direitos que assistem à União Europeia por força de acordos internacionais de comércio. O regulamento de execução habilita a União Europeia a suspender ou revogar obrigações que lhe incumbem no quadro do Acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de outros acordos internacionais de comércio, incluindo acordos regionais e bilaterais, *na sequência* da resolução de litígios comerciais ao abrigo desses acordos. Habilita igualmente a Comissão a reequilibrar obrigações em conformidade com o artigo 8.º do Acordo da OMC sobre as Medidas de Salvaguarda ou com as disposições em matéria de salvaguardas de outros acordos internacionais, e a responder a alterações de concessões aplicadas por outros membros da OMC, tal como previsto no artigo XXVIII do GATT.

A suspensão ou revogação de obrigações pode dar azo a que as medidas de política comercial da UE sejam tomadas por meio de um ato de execução na sequência do procedimento de exame. Essas medidas incluem i) a suspensão das concessões pautais e a instituição de direitos aduaneiros novos ou mais elevados; ii) a introdução ou o aumento de restrições quantitativas às importações de bens ou mercadorias, através de contingentes, de licenças de exportação ou de outras medidas; e iii) a suspensão de concessões relativamente às mercadorias, bens, serviços ou fornecedores no domínio dos contratos públicos:

2. REQUISITO DE AVALIAÇÃO

O artigo 10.º do regulamento de execução incumbe a Comissão Europeia de proceder à avaliação do âmbito de aplicação do regulamento, especialmente no que respeita às medidas de política comercial que possam vir a ser adotadas, bem como à sua aplicação, e informar o Parlamento Europeu e o Conselho das suas conclusões. Na sequência da avaliação inicial (artigo 10.º, n.º 2, do regulamento), que teve lugar em julho de 2017, a revisão nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do regulamento estava prevista para 18 de julho de 2019.

Durante a avaliação, concluiu-se que era necessário alterar o regulamento. Por conseguinte, o presente relatório de avaliação é apresentado em conjunto com a proposta legislativa de alteração do regulamento.

[1] Regulamento (UE) n.º 654/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativo ao exercício dos direitos da União tendo em vista a aplicação e o cumprimento das regras do comércio internacional (JO L 189 de 27.6.2014, pp. 50).

3. AVALIAÇÃO DO ÂMBITO DE APLICAÇÃO, MEDIDAS DE POLÍTICA COMERCIAL E APLICAÇÃO DO REGULAMENTO DE EXECUÇÃO

3.1. Âmbito de aplicação do regulamento

O artigo 3.º do regulamento de execução indica as situações em que este é aplicável e em que a UE tem o direito de aplicar contramedidas. A UE só pode aplicar estas medidas 1) na sequência de uma decisão vinculativa relativa a um litígio comercial, a favor da UE, 2) para efeitos da adoção de medidas de reequilíbrio em resposta a uma medida de salvaguarda instituída por outro país, tal como previsto nas regras do comércio internacional aplicáveis, ou 3) quando um membro da OMC altera ou revoga as suas concessões ao abrigo do artigo XXVIII do GATT de 1994 sem que tenha sido acordado um ajustamento compensatório.

3.1.1. Decisão vinculativa relativa a um litígio comercial a favor da UE

A primeira situação em que o regulamento de execução pode ser aplicado é aquela em que um procedimento de resolução de litígios no âmbito da OMC ou no quadro de outros acordos internacionais de comércio resultou numa decisão vinculativa do litígio comercial, que dá à UE o direito de suspender obrigações em virtude do incumprimento pela parte vencida.

No período objeto da avaliação, esta situação não se verificou; todavia, na sequência da adoção do relatório do Órgão de Recurso sobre o cumprimento no litígio em curso na OMC entre a Boeing e a Airbus[2], que confirmou que os subsídios concedidos pelos Estados Unidos à Boeing continuam a causar prejuízos significativos à Airbus, a Comissão lançou uma consulta pública[3] sobre uma lista preliminar de produtos provenientes dos Estados Unidos aos quais a União pode aplicar contramedidas. O processo de arbitragem da OMC sobre o nível das contramedidas está em curso. As consultas públicas são o primeiro passo para a instituição de medidas de política comercial ao abrigo do regulamento de execução.

Como é do conhecimento geral, o Órgão de Recurso da OMC está em crise. O regulamento foi concebido, no que diz respeito à OMC, partindo do princípio do pleno funcionamento de um mecanismo de resolução de litígios, incluindo o reexame do Órgão de Recurso da OMC, que conduz a uma decisão final e vinculativa. Nestes dois últimos anos, a obstrução à nomeação dos novos membros do Órgão de Recurso pôs em causa este princípio. Se tiver menos de três membros, o Órgão de Recurso da OMC não se pode pronunciar sobre os recursos. Desde 11 de dezembro de 2019, o Órgão de Recurso está reduzido a um membro. A partir de agora, os relatórios do painel podem ser alvo de recurso junto de um órgão que está suspenso, privando assim as partes de uma decisão definitiva, vinculativa e executória.

Embora a UE tenha elaborado medidas de contingência sob a forma de um «acordo provisório», que visa reproduzir o mecanismo de recurso da OMC através do processo de

[2] Estados Unidos — Medidas que afetam o comércio de aeronaves civis de grandes dimensões — Segunda Denúncia (DS353).

[3] Litígio Boeing-Airbus na OMC: UE publica uma lista preliminar de produtos dos EUA que poderão ser objeto de contramedidas; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/ip_19_2162

arbitragem previsto no artigo 25.º do Memorando de Entendimento sobre a Resolução de Litígios da OMC, este acordo não é automático e a UE não tem garantias de que a outra parte o aceitará.

A avaliação do âmbito de aplicação do regulamento de execução no que se refere a outros acordos internacionais de comércio identificou outro problema. Uma situação semelhante, em que a resolução de litígios é bloqueada, pode verificar-se no âmbito de outros acordos comerciais, incluindo os acordos regionais e bilaterais, quando um país terceiro não coopera, na medida do necessário, para o funcionamento do mecanismo vinculativo de resolução de litígios. Por exemplo, quando a outra parte não nomeia um árbitro e não existe qualquer mecanismo alternativo que possa obviar a uma tal situação, a UE não consegue obter uma decisão vinculativa que possa ser executada.

Uma vez que só se pode recorrer ao regulamento de execução *depois* de uma decisão vinculativa, o objetivo do regulamento, que consiste em dotar a UE dos instrumentos necessários para reagir, com rapidez e eficácia, a medidas ilegais de países terceiros e proteger os interesses económicos da UE, não pode ser alcançado. Há que colmatar esta lacuna e atualizar o regulamento para poder dar resposta a estes problemas.

3.1.2. Medidas de reequilíbrio em resposta a medidas de salvaguarda instituídas por um país terceiro

A segunda situação em que o regulamento de execução pode ser aplicado diz respeito às medidas de reequilíbrio adotadas quando um país terceiro institui medidas de salvaguarda sem acordar em qualquer compensação com a UE.

Até à data, recorreu-se uma única vez ao regulamento para este efeito, nomeadamente em resposta aos direitos de importação sobre o aço e o alumínio instituídos pelos Estados Unidos em 2018. A UE introduziu medidas de reequilíbrio sob a forma de direitos aduaneiros suplementares sobre uma série de produtos importados dos EUA.[4] Do ponto de vista processual, a adoção do ato de execução que institui medidas de reequilíbrio foi concretizada em dois meses, ou seja, o prazo imposto pelo Acordo da OMC. O regulamento de execução permitiu que a UE respondesse rapidamente às medidas de salvaguarda dos EUA e defendesse os interesses económicos da UE. Por conseguinte, pode concluir-se que o regulamento de execução, que se revelou de grande utilidade, foi um elemento fundamental da resposta da UE às medidas instituídas pelos EUA sobre o aço e o alumínio.

3.1.3. Alteração das concessões ao abrigo do artigo XXVIII do GATT de 1994

A terceira situação para a aplicação do regulamento de execução é a alteração das concessões ao abrigo do artigo XXVIII do GATT de 1994 por outro membro da OMC, sem chegar a acordo sobre uma compensação com a UE. No período da avaliação, não se registou nenhum caso destes. No entanto, é possível que o regulamento tenha tido alguma influência neste domínio, uma vez que a sua mera existência indica aos outros membros da OMC que a UE pode exercer os seus direitos de reequilíbrio ao abrigo do

[4] Estas medidas foram introduzidas pelo Regulamento de Execução (UE) 2018/724 da Comissão, de 16 de maio de 2018, relativo a certas medidas de política comercial respeitantes a determinados produtos originários dos Estados Unidos da América (JO L 122 de 17.5.2018, p. 14–28) e pelo Regulamento de Execução (UE) 2018/886 da Comissão, de 20 de junho de 2018, relativo a certas medidas de política comercial respeitantes a determinados produtos originários dos Estados Unidos da América e que altera o Regulamento de Execução (UE) 2018/724 (JO L 158 de 21.6.2018, p. 5–18).

artigo XXVIII se não for acordada qualquer compensação, à qual também se aplica um prazo rigoroso.

3.2. Medidas de política comercial e execução até à data

O artigo 5.º do regulamento de execução prevê uma lista de contramedidas, as chamadas medidas de política comercial que a UE tem o direito de aplicar em resposta aos obstáculos ao comércio impostos pela outra parte. A lista estabelece três tipos de medidas da UE, nomeadamente i) a suspensão das concessões pautais e a instituição de direitos aduaneiros novos ou mais elevados; b) a introdução ou o aumento de restrições quantitativas às importações ou exportações de bens ou mercadorias; e c) a suspensão de concessões no domínio dos contratos públicos.

A avaliação desta parte do regulamento teve especialmente em conta a aplicação do regulamento de execução até à data. No caso dos direitos de importação adicionais instituídos sobre o aço e o alumínio pelos EUA, a UE respondeu às medidas dos EUA aumentando os direitos aduaneiros sobre um certo número de produtos importados dos EUA. O regulamento revelou-se muito eficaz tanto em termos de oportunidade, já que permitiu responder rapidamente à medida dos EUA, como no que se refere ao cumprimento dos prazos apertados da OMC para a adoção do ato de execução e ao leque de medidas que estão à disposição da UE. A UE aplicou contramedidas no montante do valor total das medidas dos EUA sujeitas a reequilíbrio, adiando, no entanto, a aplicação de uma parte significativa das suas medidas de reequilíbrio para três anos depois da introdução dos direitos dos EUA, tal como disposto no artigo 8.º, n.º 3, do Acordo sobre as Medidas de Salvaguarda da OMC. Desta forma, reestabeleceu-se, na medida do permitido pelo Acordo da OMC, o equilíbrio das concessões e vantagens recíprocas nas relações comerciais entre os EUA e a UE. Confirmou-se, assim, a eficácia, a adequação e a importância do regulamento de execução para a capacidade de a UE reagir e defender os seus interesses económicos de forma rápida e eficiente.

Os outros dois tipos de medidas permitidas pelo regulamento de execução – a introdução ou o aumento de restrições quantitativas à importação ou exportação de mercadorias e a suspensão de concessões no domínio dos contratos públicos, ainda não foram testados, mas continuam disponíveis para utilização futura.

Além disso, embora o regulamento não abranja outras medidas possíveis, sobretudo no domínio dos serviços ou da propriedade intelectual, a Comissão considera que a sua avaliação inicial, efetuada em 2017 nos termos do artigo 10.º, n.º 2, do regulamento, permanece válida nesta fase. Esta avaliação centrou-se especificamente nas medidas de política comercial que podem ser adotadas ao abrigo do regulamento. Neste momento, a Comissão não considera útil nem necessário alargar o regulamento neste contexto. Efetivamente, a avaliação mostrou que, de momento, e com base na utilização do regulamento até à data, a UE dispõe de um leque suficiente de medidas eficazes para proteger os interesses da União também em casos futuros de aplicação deste regulamento. Importa igualmente recordar que é possível recorrer a dois outros tipos de medidas ao abrigo do regulamento que, até à data, não foram utilizadas, mas continuam disponíveis para uma utilização futura. A Comissão considera importante continuar a acompanhar e a avaliar o leque de medidas disponíveis e a sua utilidade. Esta avaliação deve basear-se em casos futuros de aplicação e noutros desenvolvimentos que possam ter implicações na eficácia do regulamento de execução num contexto mais vasto.

4. CONCLUSÃO

Em conclusão, embora até à data apenas tenha sido utilizado uma vez, o regulamento de execução revelou-se um instrumento essencial para proteger os interesses económicos da UE em resposta aos obstáculos comerciais impostos por países terceiros. Embora limitada, a prática mostrou que a UE pode reagir de forma rápida e eficaz, graças à existência do regulamento. A Comissão considera que, para além da aplicação do regulamento até à data, a mera existência do regulamento tem grandes repercussões, pois constitui um sinal inequívoco da capacidade da UE para defender os seus direitos. O facto de se ter recorrido apenas de forma limitada ao regulamento no período de avaliação pode, em parte, explicar-se pela fase processual em que os litígios comerciais se encontravam. A fase de execução é uma fase muito avançada de um litígio comercial que só é atingida em muito poucos casos, já que, na sua maioria, os litígios são resolvidos de forma satisfatória numa fase muito anterior.

Os novos desafios decorrentes da crise institucional no quadro da OMC em matéria de resolução de litígios, bem como as eventuais deficiências nesta matéria no âmbito de outros acordos internacionais de comércio suscitam preocupações quanto à eficácia do regulamento na sua forma atual. Por conseguinte, a Comissão considera necessário alterar o âmbito de aplicação das situações em que o regulamento de execução pode ser utilizado, a fim de garantir que a UE possa efetivamente defender os seus interesses económicos no futuro. Em conformidade com a proposta de alteração, a Comissão continuará a acompanhar a aplicação geral e a utilidade do regulamento.