



BREXIT



REFLEXÕES SOBRE O FUTURO RELACIONAMENTO ECONÓMICO ENTRE A UE E O REINO UNIDO

Outubro 2018

ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	2
ÍNDICE DE GRÁFICOS	2
ÍNDICE DE QUADROS	2
ABREVIATURAS	3
1. ENQUADRAMENTO	4
2. RELAÇÕES ECONÓMICAS ENTRE PORTUGAL E REINO UNIDO	6
2.1. Comércio de bens	6
2.2. Comércio de serviços	9
2.3. Investimento	11
3. FUTURO RELACIONAMENTO ECONÓMICO ENTRE A UE E O REINO UNIDO	12
3.1. Cenário ACL	13
3.2. Cenário <i>hard</i> Brexit	15
3.2.1. Comércio de bens	15
3.2.2. Comércio de serviços	19
3.2.3. Investimento	20
4. SÍNTESE CONCLUSIVA	22

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Processo de saída do Reino Unido	5
Gráfico 2: Balança comercial de bens entre Portugal e o UK	6
Gráfico 3: Empresas exportadoras para o UK	6
Gráfico 4: Exportações de Portugal com destino ao UK por grupos de produtos (%)	7
Gráfico 5: Importações de Portugal oriundas do UK por grupos de produtos (%)	7
Gráfico 6: Quota do UK nas exportações de Portugal por grupos de produtos (%)	8
Gráfico 7: Quota do UK nas importações de Portugal por grupos de produtos (%)	8
Gráfico 8: Balança comercial de serviços entre Portugal e o UK	9
Gráfico 9: Exportações de Portugal com destino ao UK por grupos de serviços (%)	10
Gráfico 10: Importações de Portugal oriundas do UK por grupos de serviços (%)	10
Gráfico 11: Posição (stock) do Investimento Direto entre Portugal e o UK (princípio direcional)	11
Gráfico 12: Fluxos de Investimento Direto entre Portugal e o UK (princípio direcional)	11
Gráfico 13: Exportações de bens de Portugal com destino ao UK, por escalões de direitos médios	16
Gráfico 14: Importações de bens de Portugal com origem no UK, por escalões de direitos médios	17
Gráfico 15: Exportações de bens do UK para o mercado intra-UE, por escalões de direitos médios	18

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Ranking do UK no comércio de bens de Portugal	6
Quadro 2: Quota do UK no comércio de serviços de Portugal	9
Quadro 3: Impactos do Brexit para Portugal e possíveis ações de política pública	24

ABREVIATURAS

ACL	Acordo de Comércio Livre
CE	Conselho Europeu
COM	Comissão Europeia
DGAE	Direção-Geral das Atividades Económicas
EEE	Espaço Económico Europeu
EFTA	Associação Europeia de Comércio Livre
EM	Estado(s)-Membro(s)
EUR	Euro
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IDPE	Investimento Direto de Portugal no Estrangeiro
ISDS	Mecanismo de resolução de litígios investidor-Estado
ME	Ministério da Economia
OMC	Organização Mundial do Comércio
PM	Primeiro(a)-Ministro(a)
PME	Pequenas e Médias Empresas
PT	Portugal
UK	Reino Unido
UA	União Aduaneira
UE	União Europeia
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia

1. ENQUADRAMENTO

No dia 23 de junho de 2016, realizou-se um referendo nacional no Reino Unido (UK) no sentido de questionar a população sobre a permanência, ou não, daquele país na União Europeia (UE). O resultado final do referendo indicou que os cidadãos britânicos votaram a favor da saída da UE, vencendo a campanha pelo Brexit, com 52% dos votos.

A 29 de março de 2017, o UK apresentou formalmente o seu pedido de saída da UE, invocando o artigo 50.º do TUE, após o que se iniciaram as discussões entre o UK e a UE, com vista a conseguir: um acordo de saída e um acordo sobre o relacionamento futuro entre as Partes.

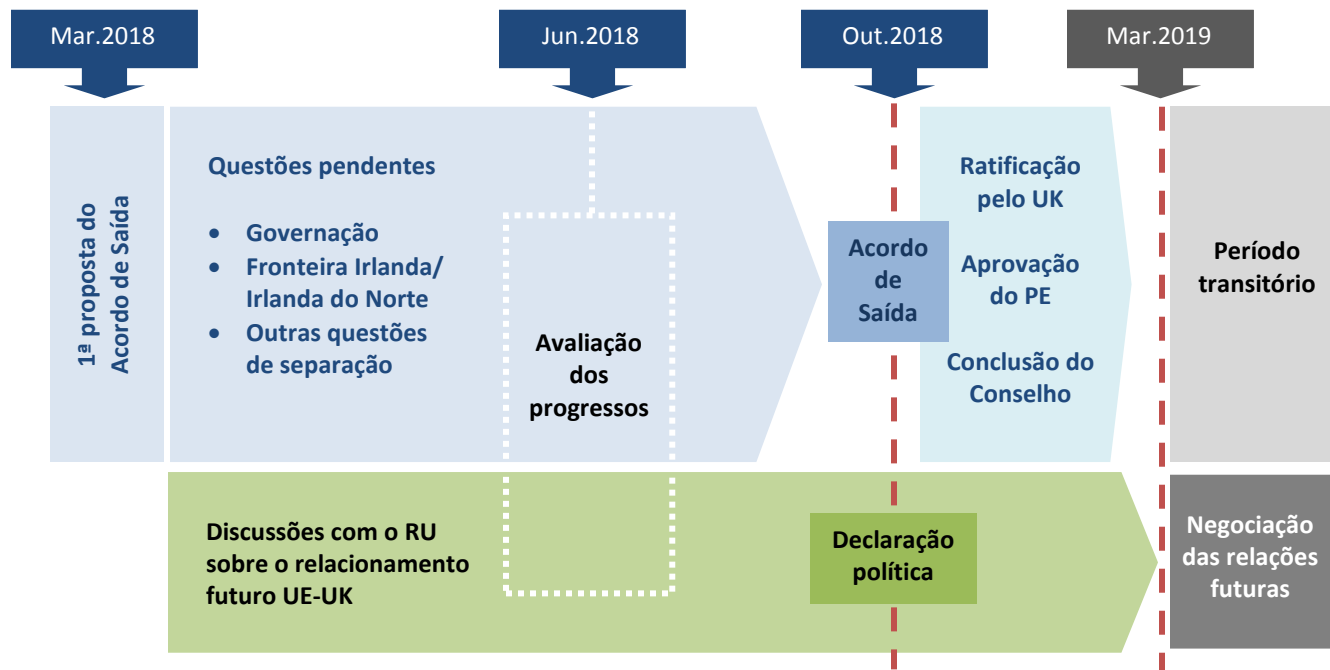
Este acordo de saída, conforme o referido artigo do TUE, deverá estar concluído num prazo de dois anos (embora possa ser prorrogado). Findo esse prazo, o UK será automaticamente excluído da UE, cessando todos os novos deveres e obrigações a partir dessa data, estando o relacionamento bilateral coberto pelos acordos bilaterais firmados e pelos acordos internacionais que os Estados-Membros (EM) da UE e o UK façam parte. A nível económico, o relacionamento UE-UK situar-se-á ao nível de cláusula de Nação Mais Favorecida da OMC.

A 19 de março de 2018 foi alcançado acordo entre a UE e o UK para a maioria dos pontos da proposta de Acordo de Saída (cerca de 80% do acordo encontra-se consolidado). As áreas nas quais se registou acordo sobre o texto final foram: cidadãos; acordo financeiro; período transitório (de 21 meses, de março de 2019 a dezembro de 2020). As partes do articulado nas quais se constatava acordo sobre o objetivo político, mas face às quais prosseguiriam discussões de detalhe foram: procedimentos aduaneiros; supervisão da circulação de bens; proteção de marcas europeias. Finalmente, as questões que não foram alvo de progressos suficientes ou onde se mantinham sérias divergências foram: sistema de governação do acordo de saída; fronteira Irlanda/Irlanda do Norte; outras questões da separação.

Estes desenvolvimentos permitiram um desanuviamento do clima negocial entre as partes e terão facilitado a adoção célere, no Conselho Europeu (art. 50.º), de 23 de março, das orientações negociais destinadas à 2.ª fase das negociações, sobre o quadro da relação futura entre as duas partes. A 19 de junho de 2018, a Comissão Europeia e o UK publicaram uma declaração conjunta, com vista ao Conselho Europeu (art. 50.º) de 29 de junho, precisando o progresso negocial alcançado nas áreas que compõem o futuro Acordo de Saída do UK da UE.

Não obstante os progressos já alcançados, o Conselho Europeu lembrou que ainda há áreas de desacordo de difícil resolução, em termos políticos ou técnicos, nomeadamente a questão da fronteira Irlanda/Irlanda do Norte, pelo que “nada está decidido até tudo estar decidido”. Pretende-se que o novo modelo de relacionamento entre o UK e a UE estabeleça um relacionamento equilibrado e justo, mas sempre tendo presente que um Estado que não faz parte da UE não terá os mesmos direitos e benefícios de um EM (sendo as 4 liberdades - Pessoas, Bens, Capitais e Serviços – indivisíveis).

Gráfico 1: Processo de saída do UK



A UE estabeleceu o próximo mês de outubro como prazo no qual as partes terão de alcançar convergência sobre o texto do Acordo e sobre a declaração política anexa acerca do quadro da relação futura entre UE e UK, de modo a permitir a sua aprovação pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho (art. 50.º) e pelo UK a tempo da data oficial do Brexit.

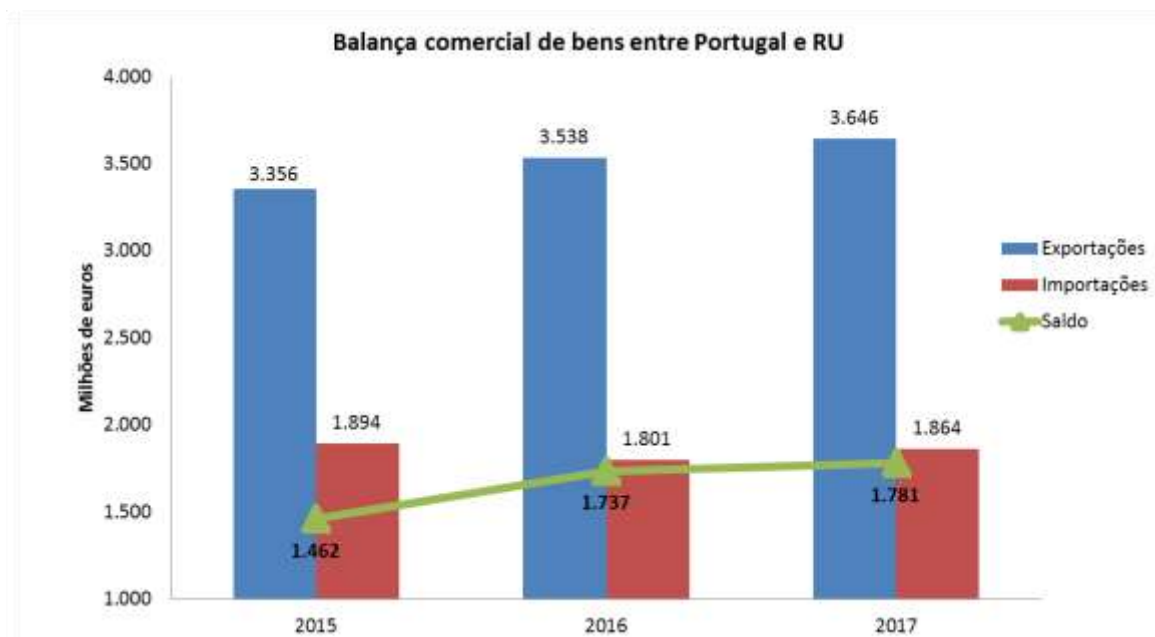
Se o Acordo de Saída for ratificado antes de 30 de março de 2019, o direito da UE continuará a ser aplicado ao UK e no seu território durante um período de transição de 21 meses, ou seja, até 1 de janeiro de 2021. Se o Acordo de Saída não for ratificado antes de 30 de março de 2019 (ou caso não se alcance o desejado Acordo de Saída), não haverá período de transição e o direito da UE deixará de ser aplicado ao UK e no seu território a partir de 30 de março de 2019. Este cenário de saída sem acordo é conhecido por «no deal» ou «cliff-edge».

Quanto ao futuro relacionamento entre a UE e o UK só poderá ser negociado após a saída efetiva deste último. Mesmo que o Acordo de Saída seja ratificado antes de 30 de março de 2019 e o futuro relacionamento seja acordado durante o período transitório, o UK deixará de ser um EM da UE e de beneficiar das mesmas vantagens de um EM.

2. RELAÇÕES ECONÓMICAS ENTRE PORTUGAL E REINO UNIDO

2.1. Comércio de bens

Gráfico 2: Balança comercial de bens entre Portugal e o UK



Quadro 1: Ranking do UK no comércio de bens de Portugal

	2015	2016	2017	
Cliente de Portugal	Posição	4. ^a	4. ^a	4. ^a
	Quota (% exportações)	6,7	7,1	6,6
	Fornecedor de Portugal	Posição	6. ^a	7. ^a
Quota (% importações)		3,1	2,9	2,7

Gráfico 3: Empresas exportadoras para o UK

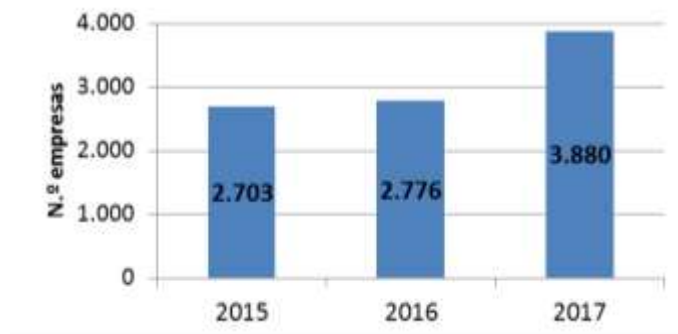


Gráfico 4: Exportações de Portugal com destino ao UK por grupos de produtos (%)

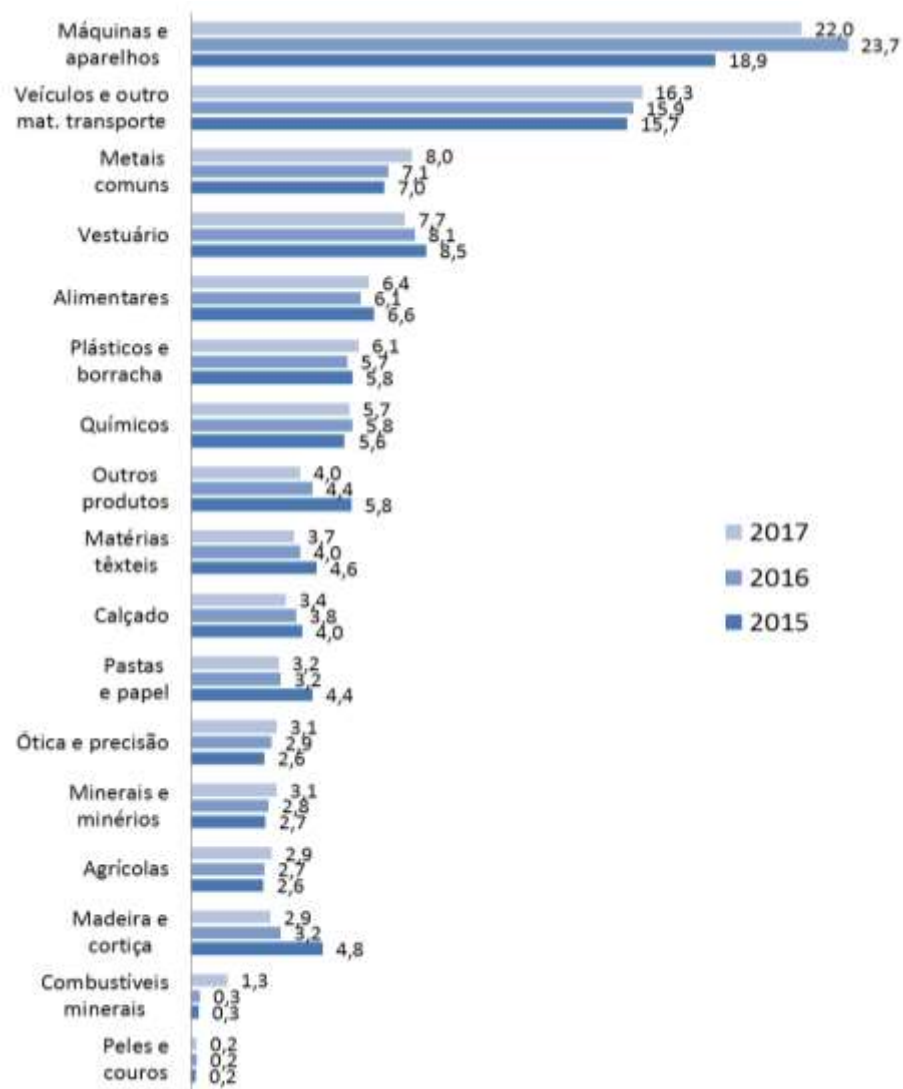


Gráfico 5: Importações de Portugal oriundas do UK por grupos de produtos (%)

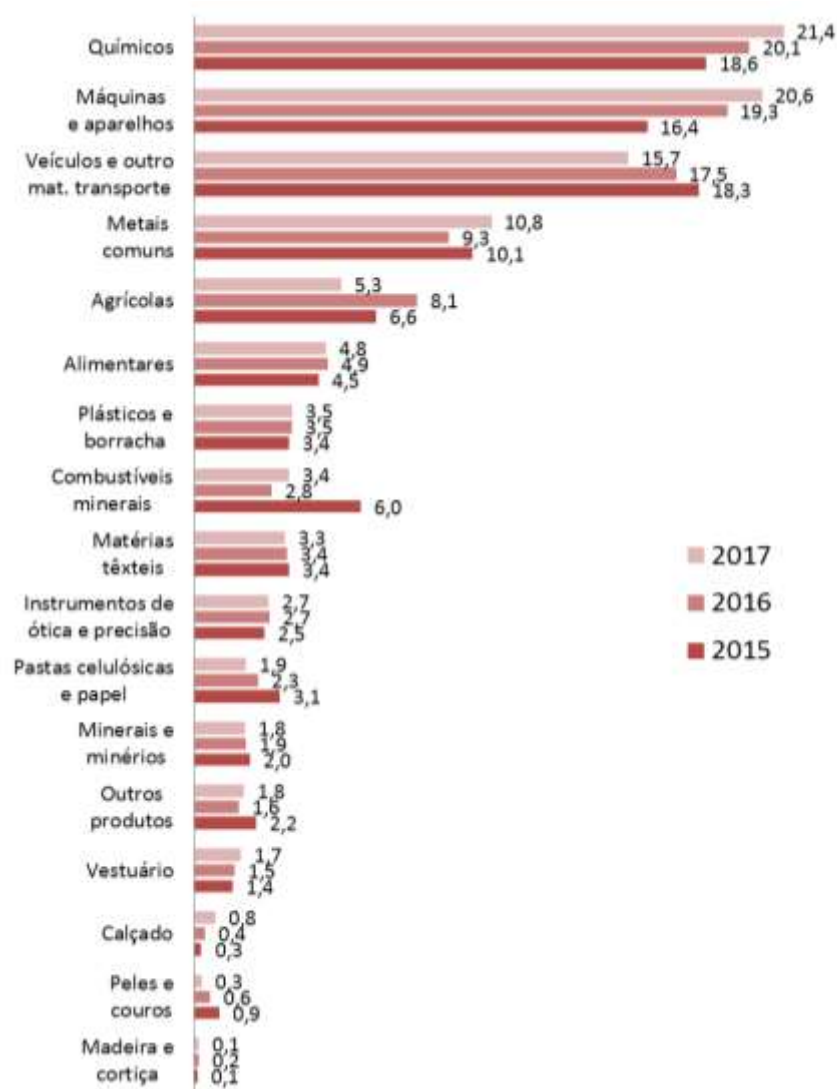


Gráfico 6: Quota do UK nas exportações de Portugal por grupos de produtos (%)

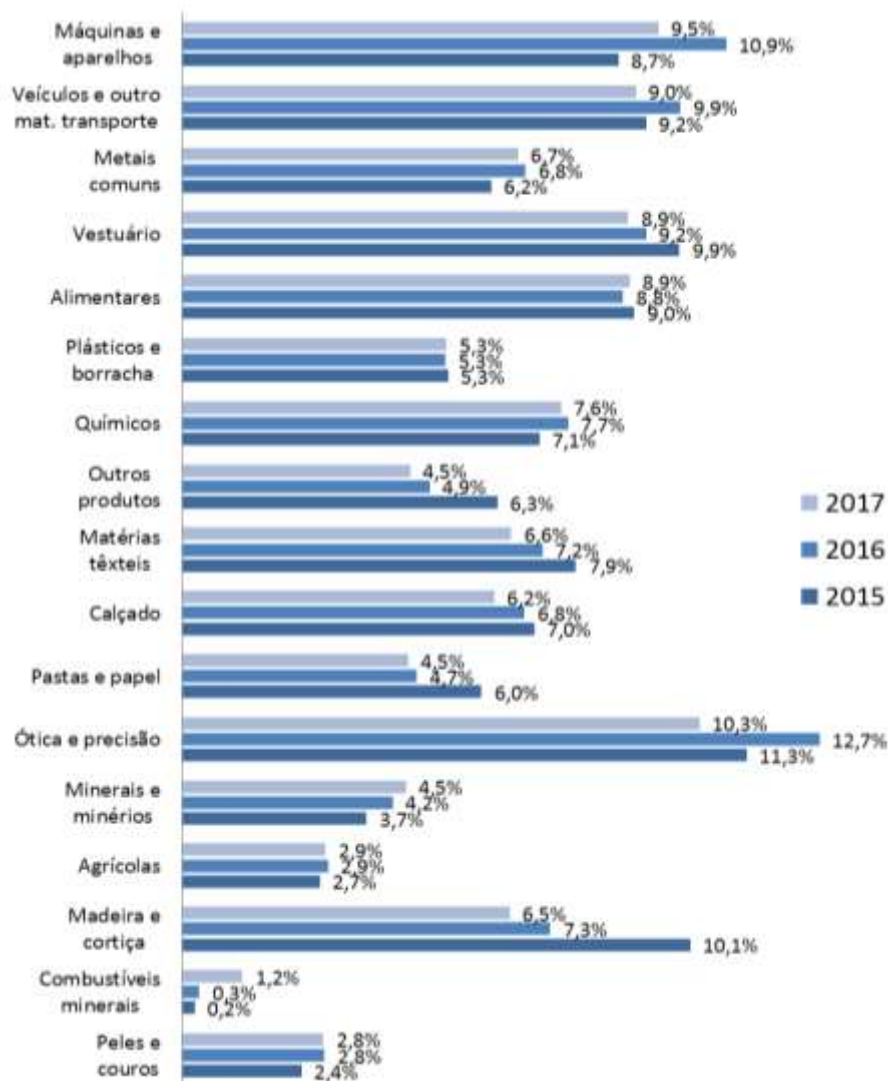
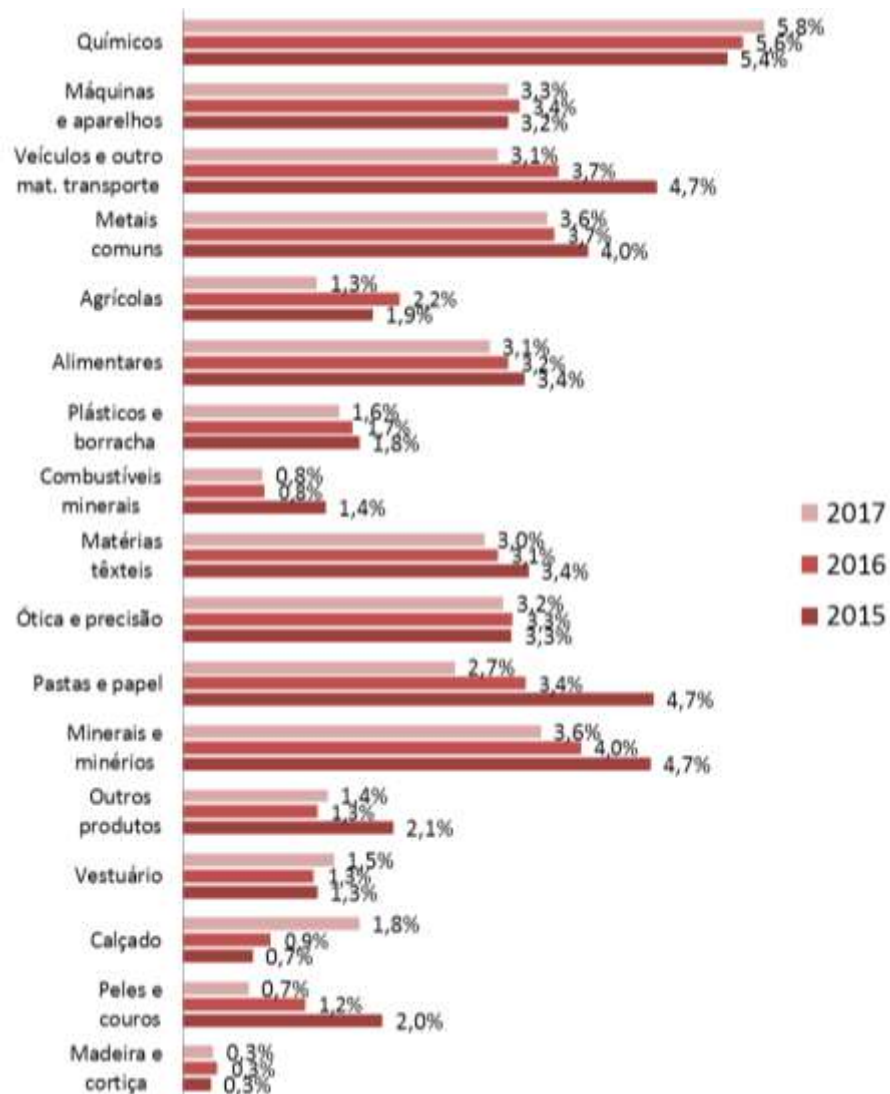
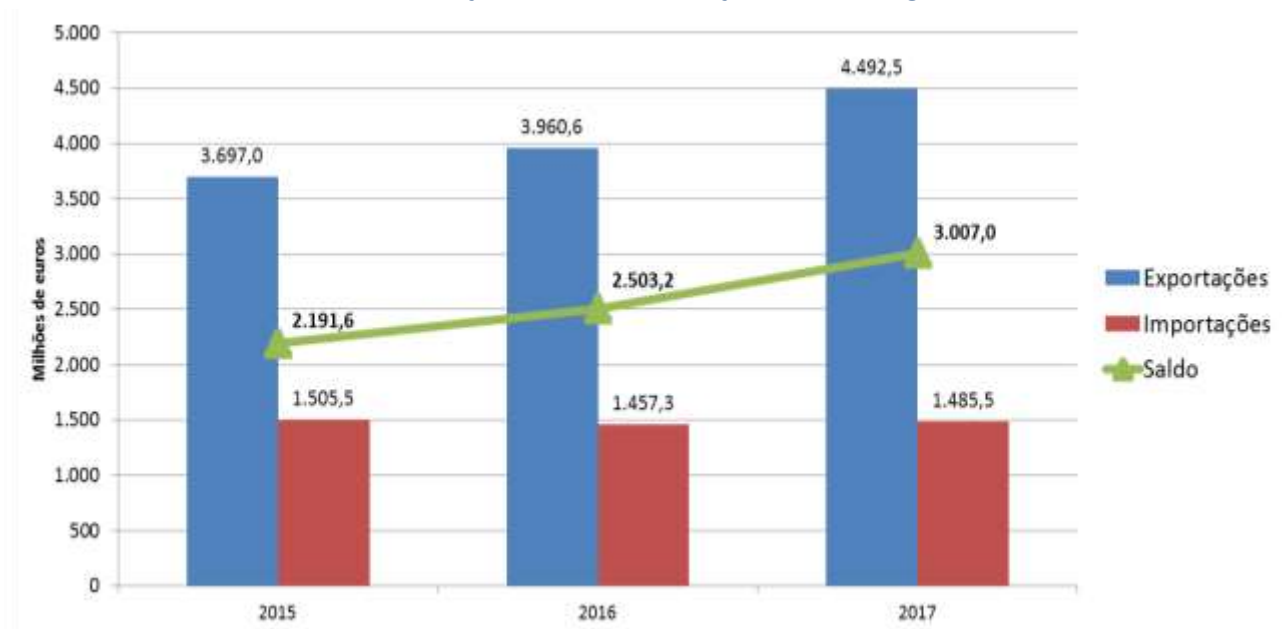


Gráfico 7: Quota do UK nas importações de Portugal por grupos de produtos (%)



2.2. Comércio de serviços

Gráfico 8: Balança comercial de serviços entre Portugal e o UK



Quadro 2: Quota do UK no comércio de serviços de Portugal

	2015	2016	2017
Cliente do Portugal (% exportações)	14,70	14,82	14,84
Fornecedor do Portugal (% importações)	11,93	10,99	10,14

Gráfico 9: Exportações de Portugal com destino ao UK por grupos de serviços (%)

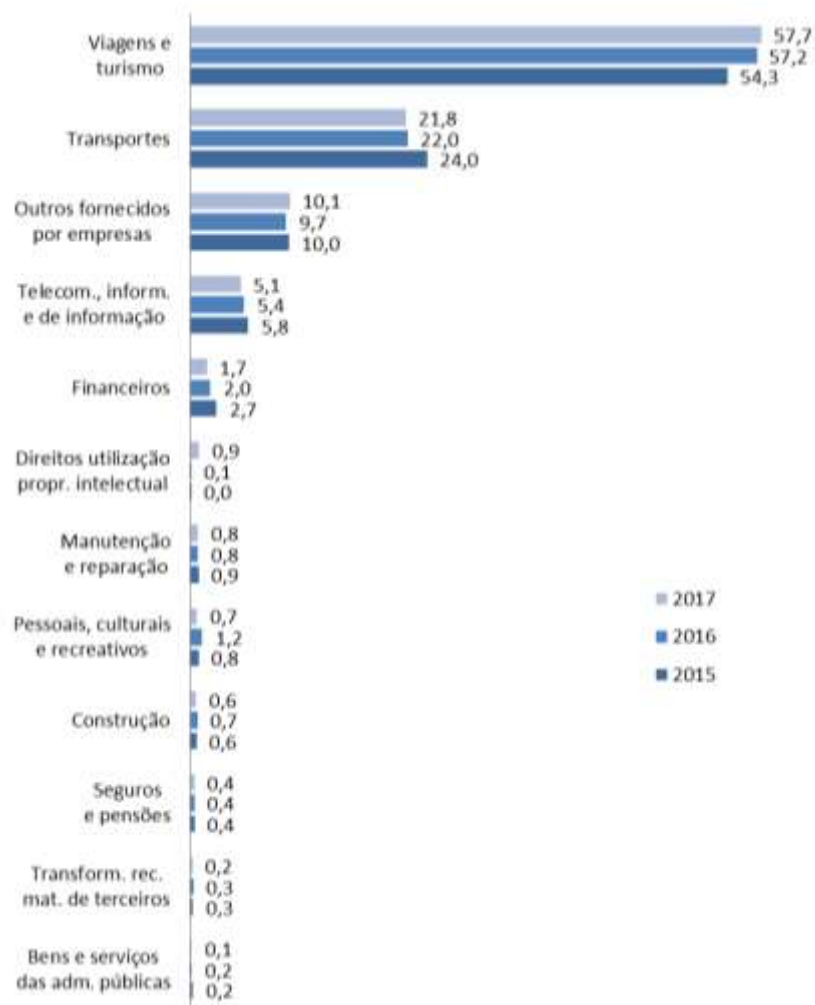
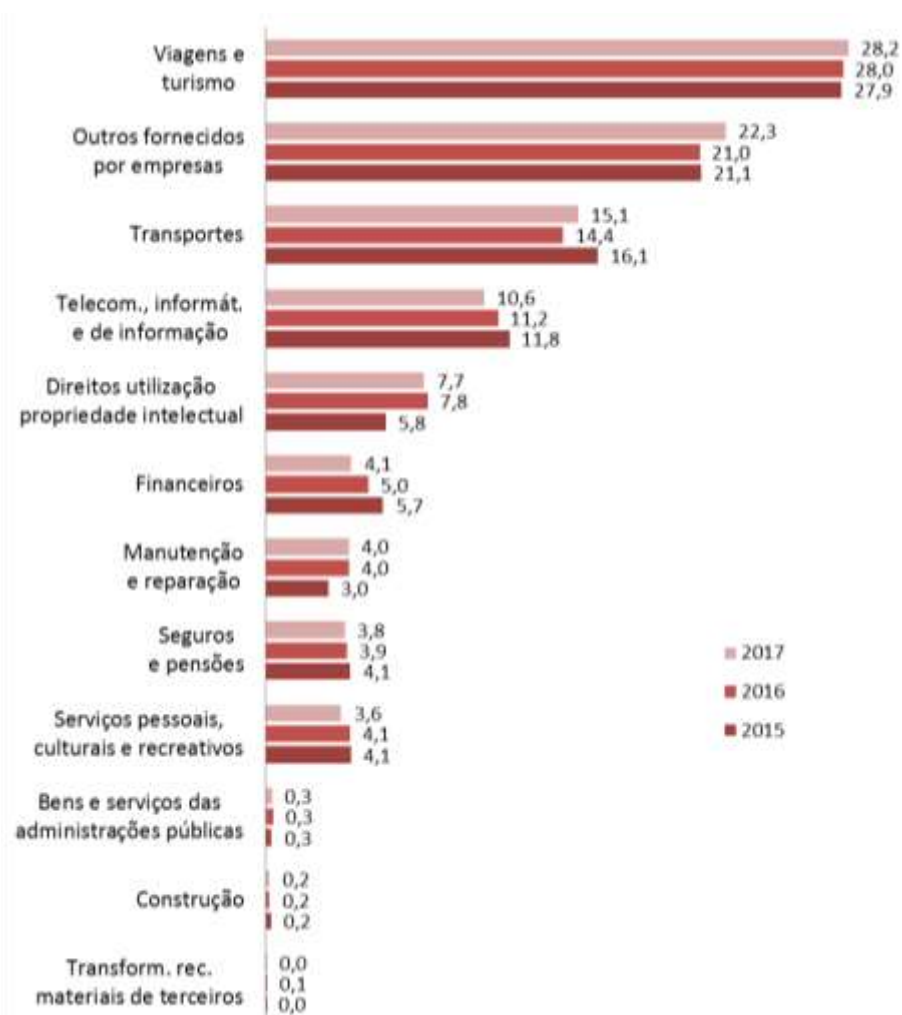


Gráfico 10: Importações de Portugal oriundas do UK por grupos de serviços (%)



2.3. Investimento

Gráfico 11: Posição (stock) do Investimento Direto entre Portugal e o UK (princípio direcional)



Gráfico 12: Fluxos de Investimento Direto entre Portugal e o UK (princípio direcional)



3. FUTURO RELACIONAMENTO ECONÓMICO ENTRE A UE E O REINO UNIDO

O impacto da saída do UK da UE está dependente de múltiplas variáveis, muitas delas ainda desconhecidas, sendo que o modelo de relacionamento económico a acordar entre ambas as partes será indubitavelmente uma das principais. Dependendo do acordo de saída adotado, bem como da instabilidade decorrente do período de negociações sobre o relacionamento futuro com a UE, poderão existir impactos, oportunidades ou custos para as empresas nacionais (substituição de importações e de exportações, fluxos IDE/IDPE), quer no novo mercado intra-UE e nos fluxos bilaterais UE27-UK, quer em mercados de países terceiros.

Num cenário “no deal” ou “hard Brexit”, a saída do UK da UE significa que as trocas de bens entre o UK e a UE passarão a estar sujeitas a direitos aduaneiros (Pauta Aduaneira Comum, da parte da UE, e pauta própria a ser definida pelo UK junto da OMC), a controlos de fronteira e a regulamentos técnicos diferenciados, causando atrasos e impondo custos ao comércio. O UK deixará de aplicar a Pauta Aduaneira Comum da UE às importações de bens oriundas de países terceiros, passando a aplicar a sua própria pauta.

Para além das barreiras pautais, crescem ainda as de carácter regulamentar, que afetarão tanto o comércio de bens, como também (e com especial incidência) o comércio de serviços. Tendo em conta que o UK sairá da UE com um regime que é necessariamente muito próximo do dos 27 EM, o novo modelo de relacionamento deverá assegurar que o regime interno do UK se mantenha, *de facto et de jure*, consistente com o da UE, assim minimizando o risco do seu afastamento (como forma de ganhar competitividade ou como consequência de acordos comerciais com terceiros).

Para além das trocas comerciais, os impactos do Brexit poderão ainda fazer-se sentir por outros canais como os fluxos de investimento estrangeiro ou mesmo através das políticas e regulamentações de natureza comercial.

Acresce que, ao sair da UE, o UK deixará de ser parte integrante dos acordos comerciais negociados pela União. É possível que exista um impacto negativo dessa saída sobre as negociações em curso, uma vez que a UE terá perdido uma das economias mais relevantes para ganhar vantagem negocial e os seus parceiros sofrerão perdas no valor preferencial do acordo. Por outro lado, caso o UK entenda negociar acordos preferenciais com terceiros, dificilmente conseguirá obter resultados tão benéficos como os atuais, uma vez que negociará sem a ligação ao mercado da UE.

Os efeitos negativos da saída do UK da UE poderão ser, espera-se, minimizados através do estabelecimento de um relacionamento económico liberal, sendo que quanto maior e mais abrangente for o nível de liberalização conseguido, menores serão esses efeitos negativos. À data, a opção mais provável será a negociação de um Acordo de Comércio Livre (ACL) entre as partes. Porém, a possibilidade de as partes não conseguirem concluir atempadamente as negociações sobre esse modelo de relacionamento futuro, mantém no horizonte o cenário *hard Brexit* (ou saída sem acordo).

3.1. Cenário Acordo Comércio Livre

Neste cenário, o UK ficaria fora da União Aduaneira e do Mercado Único de bens, serviços, pessoas e capitais. Deixaria de aplicar a Pauta Aduaneira Comum e as regras da UE às importações de bens oriundas de países terceiros. Passaria a ser necessária a realização de verificações e controlos aduaneiros para manter a integridade do Mercado Único da UE e do mercado do UK. Tudo isto traria consequências negativas para os fluxos comerciais.

Com a adoção deste modelo, o UK não seria abrangido por qualquer política comum ou legislação comunitária. Este modelo permitiria ao UK recuperar a tão desejada liberdade de regular em todas as matérias.

Em termos de política comercial, o UK estaria livre para negociar e celebrar ACL com diferentes países terceiros ou blocos regionais de forma totalmente independente da UE (novamente se chama a atenção para a perda de poder negocial e de importância enquanto parceiro comercial).

No âmbito das negociações de um ACL com a UE, o UK teria maior margem para tentar defender as suas sensibilidades e fazer vingar os seus interesses específicos. No entanto, de acordo com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), este tipo de acordos tem como pré-requisito um certo nível de abrangência e profundidade no tipo de acesso ao mercado que fornece, o qual poderá não corresponder às pretensões do UK.

Em termos de regulamentação, seria espetável, a médio prazo, o aumento das divergências regulamentares, com os naturais acréscimos de custos que prejudicam as trocas comerciais (). Por forma a minimizar estes custos, no âmbito das negociações do ACL UE-UK, poder-se-ia esperar um compromisso entre profundidade dos compromissos a assumir e independência regulamentar.

Não obstante os pontos negativos supra assinalados, esta “solução ACL” para o futuro relacionamento económico entre a UE e o UK, à data, afigura-se como a opção que melhor conjuga as posições e os interesses de ambas as partes.

Da parte da UE, e conforme orientações adotadas pelo Conselho Europeu (Art. 50.º), de 23 de março de 2018, há todo o interesse em estabelecer uma parceria comercial e económica com o UK, tão estreita quanto possível, consubstanciada num ACL que deverá ser “equilibrado, ambicioso e abrangente, desde que haja garantias suficientes para assegurar condições de concorrência equitativas”. Tem sido repetidamente reiterado que esse acordo, todavia, não poderá proporcionar ao UK os mesmos benefícios de um EM e não poderá equivaler à sua participação no Mercado Único ou em partes desse mercado.

Na perspetiva europeia, este ACL contemplaria:

- o comércio de bens, abrangendo todos os setores, com direitos aduaneiros nulos e restrições quantitativas inexistentes e regras de origem adequadas;

- compromissos respeitantes à simplificação do comércio entre as partes, que facilitariam as trocas e evitariam barreiras não-pautais decorrentes do expectável afastamento regulamentar do UK em relação à UE (adequada cooperação aduaneira; disciplinas sobre os obstáculos técnicos ao comércio e medidas sanitárias e fitossanitárias; cooperação regulamentar voluntária);
- o comércio de serviços, com o objetivo de permitir o acesso ao mercado para prestar serviços de acordo com as regras do Estado de acolhimento, inclusive no que respeita ao direito de estabelecimento dos prestadores, na medida em que tal seja compatível com o facto de o Reino Unido passar a ser um país terceiro e de a União e o Reino Unido deixarem de partilhar um quadro comum em matéria regulamentar, judiciária, de supervisão e de execução;
- o acesso aos mercados de contratos públicos, os investimentos e a proteção dos direitos de propriedade intelectual, incluindo as indicações geográficas, e outros domínios de interesse da União.

Quanto ao UK, no *white paper* divulgado em julho de 2018 (“*The future relationship between the United Kingdom and the European Union*”), veem propor um ACL para o relacionamento futuro com a UE, com base nos seguintes princípios:

- Estabelecimento de uma zona de comércio livre, baseada num compromisso inicial de respeitar um conjunto de regras comuns (“*Common Rulebook*”) para bens industriais e agroalimentares (apenas as controláveis na fronteira);
- Compromisso de trabalhar em conjunto na aplicação gradual de um novo Regime Aduaneiro Facilitado (*Facilitated Customs Arrangements*), baseado no comércio com um mínimo de atrito possível para evitar controlos aduaneiros e de segurança nas nossas fronteiras;
- Disposições flexíveis para os serviços e para o sector digital (reconhecendo que estes não atravessam fronteiras da mesma maneira que as mercadorias), minimizando novas barreiras;
- Compromissos recíprocos em matéria de comércio livre e justo, incluindo um conjunto de regras comuns sobre apoios estatais e compromissos vinculativos relativamente aos elevados padrões atualmente existentes para o meio ambiente, alterações climáticas, proteção social, do emprego e do consumidor;
- Definição de um quadro de mobilidade que ponha termo à livre circulação, mas que permita que os cidadãos continuem a viajar para os outros países, e que empresas e profissionais continuem a prestar serviços.

Embora ambas as partes definam o ACL como o modelo da futura parceria económica, tal não significa que o entendimento sobre o seu âmbito seja semelhante. Há ainda divergências de fundo, que terão de ser dirimidas para que seja possível concluir um acordo, em particular quanto aos seguintes temas:

- Questões aduaneiras – A proposta do UK de um novo Regime Aduaneiro Facilitado permite, no essencial, obter as vantagens de uma união aduaneira sem respeitar as contrapartidas inerentes a uma política comercial comum. Comporta riscos para a competitividade da UE, para as suas finanças e orçamento e em matéria de supervisão. Seria extremamente complexo de implementar e implicaria um aumento exponencial da burocracia, com todos os atrasos e custos inerentes;

- “Common Rulebook” – A proposta do UK limita o alinhamento às regras controladas na fronteira e implicava um risco grave de concorrência desleal para a UE, por não incluir todos os aspetos do mercado interno, com destaque para as regras sobre serviços e a supervisão;
- Mobilidade - A UE pretende assegurar um sistema de reconhecimento mútuo e generalizado. Em contraponto, o UK propõe uma “mobilidade seletiva” para categorias específicas de trabalhadores escolhidas em função dos interesses britânicos.

3.2. Cenário *hard* Brexit

O UK deixaria de ter qualquer tipo de acesso preferencial ao Mercado Único e às quatro liberdades de circulação – bens, serviços, pessoas e capitais. Em contrapartida, deixaria de ter de aceitar as políticas comuns e toda a legislação europeia, bem como a jurisdição do TJUE, ganhando a tão proclamada liberdade (total) de regular. Para além disso, não seria mais obrigado a contribuir para o Orçamento da UE.

Significaria que as trocas de bens entre o UK e a UE passariam a estar sujeitas a direitos aduaneiros (Pauta Aduaneira Comum, da parte da UE, e pauta própria a ser definida pelo UK junto da OMC), a controlos de fronteira e a regulamentos técnicos diferenciados, causando atrasos e impondo custos ao comércio. O UK deixaria de aplicar a Pauta Aduaneira Comum da UE às importações de bens oriundas de países terceiros, passando a aplicar a sua própria pauta. Passaria a ter autonomia para negociar acordos comerciais com esses mesmos países terceiros, embora o seu poder negocial e a sua importância enquanto parceiro comercial para esses países fosse inferior ao atual. Quanto aos serviços e ao investimento, este modelo alteraria por completo as atuais relações entre o UK e a UE, o que seria negativo para ambos, prevendo-se forte instabilidade nos mercados financeiros.

Em termos multilaterais, a saída do UK da UE implicará que este deixe de estar incluído nos acordos da OMC enquanto parte integrante do bloco europeu, pelo que terá de encetar negociações com os membros daquela organização com vista a definir os seus compromissos individuais relativamente aos vários acordos vigentes daquela organização (direitos aduaneiros, quotas ou qualquer outra matéria relacionada com o comércio).

3.2.1. Comércio de bens

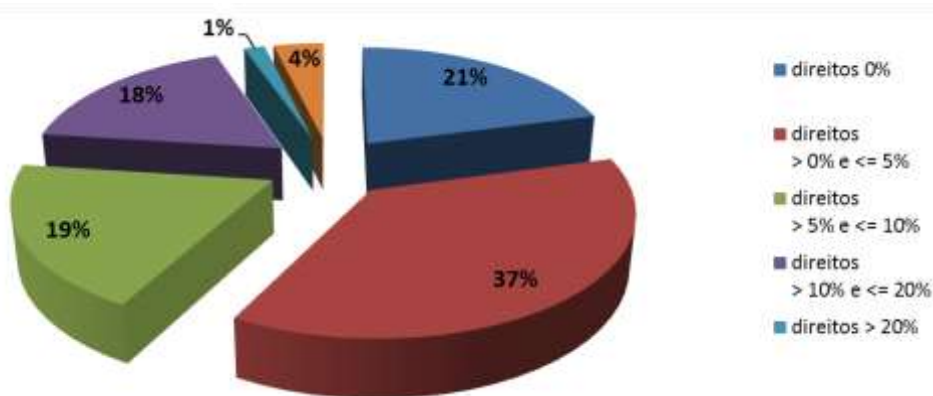
No imediato, e pelo menos durante o período transitório das negociações de natureza comercial (quer com a UE, quer com a OMC), a nova pauta do UK deverá ser uma transposição da Pauta Aduaneira Comum da UE¹. Os direitos aduaneiros dessa nova pauta passariam a ser aplicados aos bens oriundos de todos os

¹ A 24 de julho de 2014, o UK submeteu à OMC a sua proposta de lista de compromissos de direitos aduaneiros para o pós-Brexit. Esta proposta reproduz os atuais compromissos do UK enquanto membro da UE. Os membros da OMC terão três meses para analisar esta proposta, que será considerada aprovada caso não haja objeções. Quanto aos compromissos quantitativos – em particular contingentes pautais – será necessária uma “repartição” entre a UE e o UK. Em outubro de 2017, a UE e o UK informaram os membros da OMC da sua abordagem para repartir os contingentes existentes – com base nos níveis atuais de acesso ao mercado e nos fluxos comerciais verificados para cada contingente - e iniciaram diálogos informais com os parceiros.

países terceiros, incluindo dos EM da UE. Isto irá, naturalmente, afetar as exportações nacionais de bens com destino ao mercado britânico. Tomando como referência os valores médios das exportações nacionais de bens para aquele mercado cliente, do período 2015-2017, procurou-se antever de que forma estas seriam afetadas por essa nova pauta aduaneira do UK.

Conforme se visualiza no gráfico seguinte, apenas 1/5 (cerca de 21%) das exportações nacionais continuariam a entrar no mercado britânico isentas de direitos. Incluir-se-iam neste escalão uma pequena parte dos interesses ofensivos nacionais, caso de: máquinas e aparelhos (maioria das linhas pautais); químicos (incluindo medicamentos); metais comuns (exceção apenas alumínio); papel e pasta.

Gráfico 13: Exportações de bens de Portugal com destino ao UK por escalões de direitos médios



No entanto, 4/5 (cerca de 79%) das exportações nacionais passariam a estar sujeitas a direitos, *ad valorem* ou específicos², penalizando fortemente a sua competitividade no mercado do UK:

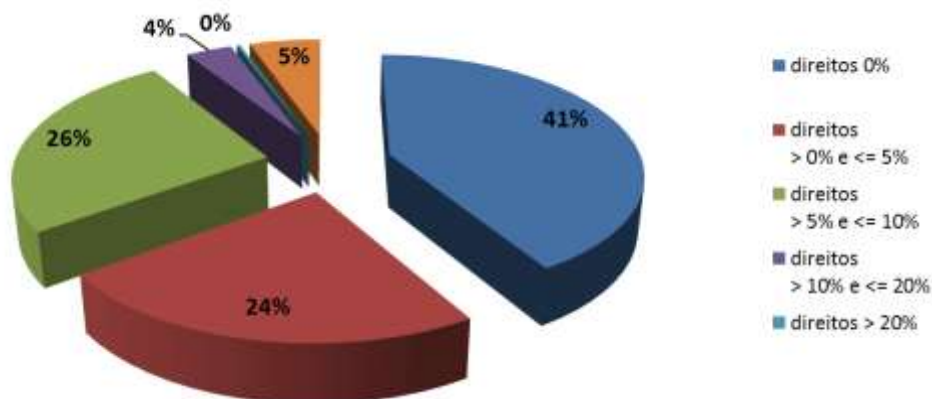
- O escalão de direitos *ad valorem* mais baixos, até aos 5%, teria 37% das exportações nacionais para o UK, incluindo alguns produtos de interesse ofensivo para Portugal, caso dos: **plásticos; borracha; cortiça; obras de pedra;**
- O escalão de direitos intermédios, entre os 5% e os 10%, passaria a enquadrar 19% das nossas exportações para o UK, incluindo setores exportadores tradicionais, caso de alguns **têxteis** (incluindo os têxteis-lar) e alguns **produtos cerâmicos;**
- O escalão de direitos *ad valorem* elevados, entre os 10% e os 20%, enquadraria 18% das exportações nacionais, afetando um alargado leque de interesses ofensivos nacionais como: **veículos automóveis, suas partes e acessórios, vidros, alguns cerâmicos, vestuário, conservas de tomate e conservas de sardinha;**
- Com direitos acima dos 20%, teríamos cerca de 1% das nossas exportações, com destaque para as **conservas de atum e tabaco;**

² Quando os direitos são expressos em percentagem, tal significa que se trata de direitos aduaneiros *ad valorem*. Quando os direitos são expressos em EUR por unidade (p.ex. quilo, tonelada, hectolitro), tal significa que se trata de direitos aduaneiros específicos.

- O escalão de produtos sujeitos a direitos específicos, enquadraria cerca de 4% das nossas exportações, reportando essencialmente a produtos agrícolas e processados agrícolas, com destaque para o setor ofensivo do **vinho**.

Por outro lado, a aplicação da Pauta Aduaneira Comum às importações nacionais com origem no UK irá também ter consequência sobre o preço desses produtos, quer sejam de consumo, quer sejam matérias e materiais a incorporar no sistema produtivo nacional. Tomando novamente como referência o valor médio das importações nacionais de bens com origem no UK, do período 2015-2017, procurou-se também antever como seriam afetadas por passarem a estar sujeitas à Pauta Aduaneira Comum, conforme se procura ilustrar de forma simples no gráfico seguinte.

**Gráfico 14: Importações de bens de Portugal com origem no UK
por escalões de direitos médios**



Resulta evidente que 41% (cerca de 2/5) dos produtos britânicos importados por Portugal continuariam a entrar no mercado nacional isentos de direitos, incluindo-se neste escalão produtos de grande representatividade, caso dos **químicos** (incluindo os medicamentos), dos **metais comuns**, bem como de parte das **máquinas e aparelhos**.

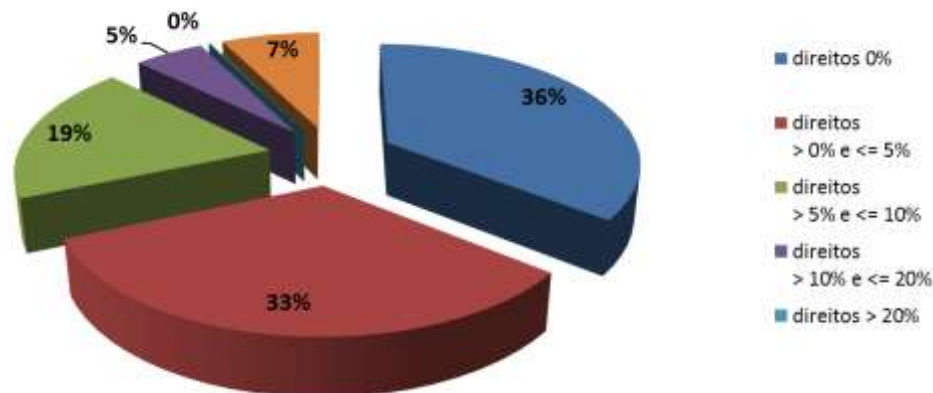
Os restantes 3/5 das importações nacionais passariam a estar sujeitas a direitos aduaneiros, nomeadamente:

- Com direitos baixos, até 5%, teríamos 24% dessas importações, incluindo algumas máquinas e aparelhos, plásticos e borracha, metais comuns, mas principalmente os **combustíveis minerais**;
- Com direitos intermédios, entre os 5% e os 10%, teríamos 26% dessas importações, a maioria reportando aos capítulos dos **químicos, metais comuns e minérios e minerais**,
- Com direitos elevados, entre os 10% e os 20%, encontraríamos cerca de 4% dessas importações, com destaque para os **veículos automóveis, suas partes e acessórios**;
- Com direitos muito elevados, acima dos 20%, encontraríamos menos de 1% dessas importações, com destaque para o **tabaco**;

- Com direitos específicos e contingentes pautais, teríamos cerca de 5% dessas importações, afetando essencialmente os produtos agrícolas e processados agrícolas, com destaque para os **cereais** (trigo e cevada), **carne e preparados de carne**.

Este mesmo exercício poderá ser efetuado tomando como referência o valor médio das exportações de bens do UK para o conjunto dos ainda parceiros da UE, do período 2015-2017, de modo a identificar os produtos que mais serão penalizados pela imposição de barreiras pautais e, por conseguinte, aqueles em que Portugal mais poderá vir a aproveitar a oportunidade criada pelo decréscimo da competitividade dos produtos britânicos no mercado intra-UE.

Gráfico 15: Exportações de bens do UK para o mercado intra-UE por escalões de direitos médios



Ressalta de forma imediata que 36% das exportações do UK para os países da UE (mais de 1/3) continuariam a ter um acesso facilitado ao mercado intra-UE, uma vez que continuariam isentos de direitos, caso de grande parte dos **combustíveis**, dos **farmacêuticos** e das **pedras e metais preciosos**.

Os restantes 2/3 das exportações do UK para os países da UE passariam a estar sujeitas a direitos aduaneiros, nomeadamente:

- Cerca de 33% seria sujeita a direitos baixos, abaixo dos 5%, caso da maioria das **máquinas e aparelhos, plásticos, borracha e obras de pedra**, mas também algumas linhas pautais relevantes de **metais, fios e fibras têxteis e material de transporte**;
- Apenas 19% teria direitos aduaneiros intermédios, entre os 5% e os 10%, incluindo-se os **químicos não farmacêuticos, metais, cerâmicos, vidros**, alguns fios e fibras têxteis e grande parte das linhas pautais de **veículos, suas partes e acessórios**;
- Somente 5% teria direitos elevados, entre os 10% e os 20%, salientando-se os vidros, a maioria dos **produtos das pescas, vestuário, têxteis-lar e calçado**;
- Com direitos acima dos 20% encontram-se valores de exportações quase residuais, mas relevantes enquanto concorrentes dos produtos nacionais, como é o caso do **tabaco**;

- Cerca de 7% estaria sujeita a direitos específicos, sendo a esmagadora maioria relativa a **cereais** (trigo e cevada) e produtos alimentares associados (pão, biscoitos), **carne e preparados de carne**, mas também **laticínios e vinhos**.

Atendendo aos produtos que ficariam sujeitos a direitos mais penalizadores, e face ao perfil exportador de Portugal, assinala-se o potencial para o aumento da competitividade dos produtos nacionais face aos seus concorrentes britânicos no mercado intra-UE em relação a: veículos, suas partes e acessórios; têxteis e vestuário; calçado; equipamentos mecânicos (caso dos rolamentos); químicos (em especial químicos orgânicos, inseticidas, rodenticidas, fungicidas, herbicidas e similares); plásticos; vidros; metais e suas obras (em especial alumínio); produtos das pescas, vinhos e tabaco.

3.2.2. Comércio de serviços

No caso do regime dos serviços, a previsão é ainda mais difícil de fazer. As negociações referentes a comércio em serviços, contrariamente ao que acontece com bens, são geralmente centradas quase exclusivamente nos chamados obstáculos além-fronteiras – i.e., o regime legislativo das jurisdições com que se negocia, no que diz respeito a uma determinada atividade. Assim, enquanto no comércio de produtos os compromissos assumidos podem passar sobretudo por níveis de direitos aduaneiros aplicáveis (na fronteira) e alguns obstáculos além-fronteiras (como *standards* técnicos), no caso dos serviços os obstáculos colocam-se sobretudo se a legislação interna de uma determinada jurisdição discriminar contra prestadores estrangeiros, quer no que toca à prestação de serviços de forma transfronteiriça (e.g., compra de *ebooks* de forma eletrónica), quer no que toca ao estabelecimento de empresas, ou ainda no que toca à prestação de serviços por pessoas físicas. Esta especificidade da prestação de serviços e do estabelecimento de empresas ao nível internacional torna mais difícil antecipar um eventual regime pós-Brexit.

As prioridades mestras da PM Theresa May (o UK ser um campeão de comércio livre enquanto retoma o controlo das fronteiras) são contraditórias, sobretudo num cenário de *hard* Brexit. De facto, num primeiro momento, o UK manteria o seu nível de harmonização legislativa com a UE, por ainda não ter tido tempo nem oportunidade de divergir. Mas a transformação na desejada ‘Singapura Europeia’ implicaria uma maior facilitação do regime das empresas, nomeadamente a nível fiscal, laboral, ambiental, entre outros, onde a divergência começaria. A diferença nas legislações entre os dois blocos viria a agravar o facto de que um *hard* Brexit retiraria o UK completamente do mercado comum de serviços da UE. Também é aqui que o problema se coloca no que diz respeito ao controlo de fronteiras, tendo em conta que o modelo de Singapura é baseado numa grande abertura a prestadores de serviços estrangeiros e na facilidade do estabelecimento no país – além de ser uma ilha com cerca de seis milhões de habitantes, comparados com os sessenta e cinco milhões do UK.

Neste momento, tendo em conta os principais fluxos entre Portugal e o UK e entre a UE e o UK e alguns desenvolvimentos que já tiveram lugar, pode-se antecipar que uma larga maioria de empresas do setor financeiro irão deslocalizar serviços para outros EM da UE, de forma a garantir que mantém o seu passaporte financeiro. Com toda a lógica, empresas de outros setores – e.g., consultoras, agências de

viagens, empresas do setor das TIC – que prestem serviços significativos no mercado comum a partir de uma base no UK, deverão efetuar um exercício de deslocalização semelhante, estabelecendo uma filial no território da UE que lhes permita continuar a oferecer – pelo menos – os serviços mais requisitados pelo mercado comum. Evidentemente, o contrário também será verdade, com empresas europeias que queiram servir o mercado do UK a terem de se estabelecer lá, o que, dependendo da forma como o UK torne o seu mercado mais atrativo para as empresas estrangeiras, poderá não ser particularmente difícil.

Especificamente sobre a mobilidade de pessoas, esta pode vir a afetar seriamente uma parte significativa destas empresas, por diversos motivos. Em primeiro lugar, dificultando o acesso de cidadãos europeus às universidades britânicas, e portanto diminuindo a oferta de graduados no mercado de trabalho. Em segundo lugar, dificulta a entrada e contratação de funcionários oriundos de outros países da UE. Em terceiro – e mais relevante no que toca a serviços – dificulta a entrada de prestadores de serviços no UK, reduzindo ainda mais a escolha dos consumidores (incluindo das empresas enquanto clientes). Recorde-se que este regime pode não resultar necessariamente de uma maior dificuldade na entrada de pessoas no UK, mas sim de um eventual regime discriminatório que resulte da sua saída – por exemplo, pela ausência do reconhecimento de determinadas qualificações profissionais ou académicas, ou mesmo pela impossibilidade do acesso a determinadas profissões por não-nacionais.

Finalmente assinala-se uma questão mais complicada da perspetiva das empresas: a necessidade de cumprir diferentes regimes legislativos. Assim, sejam quais forem as alterações que o UK venha a implementar na sua legislação interna, muito provavelmente, estas significarão um custo ou uma preocupação adicional para os agentes económicos, pelo simples facto de constituírem um regime diferente do atualmente implementado para o restante mercado único.

3.2.3. Investimento

As conseqüências de um *hard* Brexit, nas duas perspetivas de análise propostas na presente reflexão – os impactos para a economia britânica e os impactos para Portugal – afiguram-se por demais incertos, pois que dependem da definição de variáveis não quantificáveis e não definidas *a priori*, como por exemplo o regime fiscal que o UK aplicará às empresas e aos investidores estrangeiros, o grau de liberalização do estabelecimento de empresas estrangeiras ou da participação em empresas britânicas, a existência de mecanismos de proteção dos direitos dos investidores estrangeiros, etc. Em todo o caso, dos dados disponíveis, é possível aventar a seguinte conclusão: enquanto para o UK a saída do Mercado Único será, provavelmente, um desafio, para Portugal tal poderá representar uma oportunidade.

Um *hard* Brexit constituirá um desafio para o UK na medida em que a perda de mercado que significará a saída do Mercado Único é vista pelos investidores como algo fortemente negativo e, como tal, terá de ser compensada com outro tipo de incentivos ao investimento, como sejam a concessão de benefícios fiscais, a facilitação de transferência tecnológica e do conhecimento das universidades para as empresas, o acesso a outros mercados, via o relacionamento preferencial do UK com outros países (*Commonwealth*), entre outros. Sucede porém que, para além dos custos que envolvem, estes incentivos nem sempre dependem

exclusivamente de políticas internas, para além de que necessitam de tempo para a sua implementação, o que poderá dificultar a criação do desejável efeito de atração imediato. Assim, pelo menos numa fase inicial, sustentaríamos um cenário de quebra do investimento direto estrangeiro no UK, considerando que os investidores estrangeiros decidirão deslocalizar os seus investimentos ou adquirir participações em empresas de outros EM, com acesso ao Mercado Único. O UK poderá perder a sua posição de 1.º destino do IDE na UE. De notar que a necessidade de algumas empresas da UE estabelecerem-se em território britânico, como forma de continuarem a abastecer aquele mercado, seja em bens, seja em serviços, poderá parcialmente mitigar este efeito de desinvestimento dos países terceiros.

Curiosamente, Portugal poderá vir a beneficiar com este desvio do investimento estrangeiro do UK para outros EM. Importará posicionar o país junto dos investidores como uma alternativa viável e, talvez, realizar algumas reformas estruturais ou conceder medidas concretas de apoio ao investimento. Certo é que, do ponto de vista de captação de investimento direto estrangeiro para Portugal, um *hard* Brexit poderá vir ao encontro dos interesses nacionais.

Quanto às repercussões do Brexit no investimento do UK no exterior, fácil é de prever a tendência para o aumento do Investimento na UE, pelas mesmas razões que presidem à deslocalização do investimento estrangeiro, isto é, a busca do acesso ao Mercado Único. Também aqui, mais uma vez, Portugal poderá ganhar novos fluxos de investimento, reforçando o relacionamento bilateral com o UK (que ocupa já o 4.º lugar no ranking do IDE em Portugal e que vem consolidando o acumulando de investimento no nosso país). Em contraposição, no que concerne o investimento Português no UK, a saída da UE dificilmente inverterá a atual tendência de redução dos fluxos e do acumulado de investimento, a menos que o cabaz de incentivos supra referido se apresente suficientemente atrativo e compense os efeitos negativos da não pretensa ao Mercado Único. Ressalvamos, contudo, a posição que poderão assumir as empresas portuguesas exportadoras de bens ou prestadoras de serviços para o mercado do UK, as quais, dada a dependência desse mercado, poderão assumir um comportamento diferente, reforçando o investimento naquele destino.

4. SÍNTESE CONCLUSIVA

A saída do UK da UE é uma situação singular, cuja complexidade advém da multiplicidade de atores e da interdependência das diversas variáveis. Qualquer um dos modelos de relacionamento económico UE-UK implicará um longo período de negociação, criando um clima de incerteza, com custos elevados quer para a UE, quer para o próprio UK.

Para além disso, estes modelos constituem estereótipos exemplificativos. A solução final terá de ser ajustada às necessidades e interesses de todos (*taylor-made*), tendo por base um acordo de comércio livre (conforme *white paper* do UK).

Atendendo às relações económicas existentes entre o UK e o nosso país, os interesses de Portugal resumem-se nas seguintes premissas:

- Defende-se uma posição equilibrada e não-punitiva relativamente ao UK, de forma a, por um lado, defender a coesão e as regras da UE e, por outro, evitar um antagonismo que “afaste” ambas as Partes e crie potencial dano nos fluxos comerciais e de investimento.
- O Acordo de Saída entre a UE e o UK deverá definir os termos do período transitório, que se deseja o mais próximo possível do atual status quo, bem como os contornos gerais do futuro relacionamento entre as partes, a negociar durante aquele período.
- O período transitório deverá ter duração suficiente para permitir a devida preparação dos operadores económicos ao cenário pós-Brexit, bem como a negociação de um ACL. Antecipa-se que a sua duração até final de 2020 será insuficiente, dada a complexidade das matérias a negociar. No mínimo, deverá ser viável uma eventual extensão do período de transição, caso tal seja necessário para concluir adequadamente o dito ACL.
- O relacionamento económico futuro entre a UE e o UK irá ser diferente do atualmente existente (Mercado Único, com as 4 liberdades), o que terá impactos nos fluxos de comércio e de investimento, pela via da imposição de barreiras atualmente inexistentes; não podendo ser igual, o regime futuro deverá aproximar-se o mais possível de uma liberalização comercial e assegurar que o regime interno do UK se mantém consistente com o da UE (se não harmonizado, pelo menos equivalente e minimizando as possibilidades de divergência).
- Atendendo à escolha política do UK de abandonar o Mercado Único, o regime futuro também deverá salvaguardar, em termos de leal concorrência, que as suas empresas não beneficiem de um efeito de “*free rider*” de acesso ao Mercado Único sem contrapartidas.
- Há que assegurar compromissos mínimos do UK no sentido da manutenção de *standards* que permitam – na medida do possível – o fluxo atual de serviços. Estes incluem, *inter alia*, *standards* técnicos e

regulamentares em áreas como as telecomunicações e o comércio digital, transportes e proteção do consumidor. Incluem também a existência de um mecanismo expedito de licenciamento e autorização de forma a permitir um estabelecimento facilitado de empresas da UE no UK (modo 3).

- É ainda necessário criar um sistema de entrada e permanência das diversas categorias de prestadores de serviços, com um âmbito ambicioso mas adequadamente limitado, de forma a permitir que estes gozem de amplas liberdades de circulação e permanência, sem que o seu estatuto se confunda ou possa estar sujeito a abusos por parte de quem busque a entrada e permanência com outros fins (e.g., imigração).
- No que concerne a proteção dos investimentos, importará garantir o tradicional núcleo duro de direitos aos investidores portugueses no UK que, em simultâneo, cumpra os seguintes requisitos: i) reciprocidade face aos investidores britânicos, ii) *level playing field* entre os investidores da União e entre os EM (enquanto potenciais captadores de investimento) e iii) possibilidade de recurso a mecanismo(s) de resolução de potenciais litígios entre investidores e o Estado de acolhimento, que não se esgotam nos tribunais nacionais.
- Será fundamental que as empresas nacionais se preparem para o futuro (diferente) relacionamento com o UK, aproveitando o mais possível o período transitório para criar planos de contingência; diversificar os mercados de importação/exportação/investimento; aproveitar as oportunidades de negócios no mercado interno da UE27 decorrentes da saída do UK (competitividade dos produtos nacionais face aos britânicos no mercado intra-UE, captação de empresas de serviços e de IDE, em deslocalização do UK; captação de IDE).
- Num cenário de divergência que se tenderá a acentuar, será relevante dispor de um adequado mecanismo de resolução de litígios e de governança no relacionamento futuro entre as Partes, de modo a dirimir convenientemente, e em benefício das empresas, as regras acordadas no regime preferencial bilateral.



Quadro 3: Impactos do Brexit para Portugal e possíveis ações de política pública

Temas	Impactos	Ações (promoção / mitigação)
Bens	Acesso ao mercado dificultado pela imposição de direitos aduaneiros e pelo surgimento de barreiras novas não pautais (diferentes regulamentações, padrões e requisitos técnicos). Particularmente importante para setores ofensivos no UK (plásticos e borracha, têxteis e vestuário, cerâmicos e vidros, veículos e suas partes, vinho e conservas).	Procurar que as negociações com o UK venham a resultar num acesso ao mercado o mais livre possível, seja pela via pautal (de preferência direitos zero), seja pela via não-pautal (de preferência mantendo convergência regulamentar). Em particular, procurar que esse livre acesso seja assegurado para os setores de maior interesse ofensivo para Portugal.
Serviços	Perda de acesso ao mercado britânico enquanto cliente como consequência de novas barreiras além da fronteira e de divergências entre os regimes legislativos. Particularmente relevante no que toca à mobilidade de prestadores de serviços.	Procurar focar as negociações com o UK em áreas de interesse mútuo (e.g., viagens, turismo e TIC). Em particular, procurar garantir a manutenção da possibilidade dos prestadores de serviços portugueses entrarem e trabalharem no UK.
	Diminuição de receitas com turismo e de investimento britânico em algumas regiões por depreciação valor libra.	Promover maior abertura e divulgação dessas regiões a outros mercados
	Ao nível das trocas comerciais, as indústrias criativas nacionais poderão ser afetadas pelo Brexit, à semelhança do que pode suceder com os outros setores da economia.	Adotar as boas-práticas do UK sobre Propriedade Intelectual e Direitos de Autor. Estabelecer parcerias entre Associações Empresariais dos dois países, com vista à exportação em setores onde o UK tenha escassez de recursos e competências e em setores ofensivos nacionais (p.ex. têxteis, vestuário, calçado).
Investimento	Oportunidade de captação de investimento estrangeiro (do UK e de países terceiros), em deslocalização do mercado britânico para outros EM. Potencial ameaça para o investimento português no UK, caso a operação desse investimento dependa fortemente da integração do mercado britânico com o Mercado Único Europeu.	Instar as agências de promoção de investimento a realizar um conjunto de “operações de charme” junto do mercado britânico e dos investimentos estrangeiros nele instalados, evidenciando o potencial de Portugal como destino de investimento alternativo. Realizar ações de sensibilização dos investidores portugueses para os potenciais impactos de uma desintegração do Mercado Único Europeu.