



### Capítulo 3

# Políticas comerciais e integração regional em África

O comércio intra-africano e as relações comerciais do continente com o resto do mundo estão em mutação acelerada. Este capítulo é composto por cinco secções e centra-se na diversificação dos produtos e parceiros comerciais de África, bem como no potencial de progresso no futuro. Analisa a evolução económica global, explica as oito comunidades económicas regionais, as suas políticas e iniciativas de integração, e avança com ideias sobre como o setor privado em África pode capitalizar as oportunidades apresentadas pelas cadeias de valor regionais e globais.

# EM SÍNTESE

À medida que o mundo evolui para um único mercado global interconectado, a prosperidade já não depende apenas da produtividade de um país, mas também da escolha estratégica dos seus parceiros comerciais, dos produtos de exportação e das políticas nesta área. O crescimento em África, nos últimos anos, foi apoiado por avanços no comércio, nas políticas, no ambiente regulador e na integração regional.

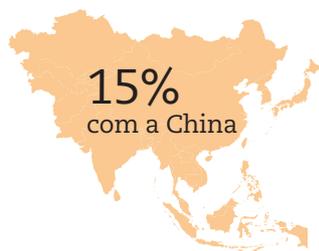
No entanto, o impacto alargado e desigual dos choques nos preços das matérias-primas e as críticas ao sistema mundial de comércio aumentam a incerteza sobre o futuro. É necessário que os países utilizem da melhor forma a globalização, o que pode ser feito por meio da diversificação do seu comércio para além dos recursos naturais e aumento do comércio intra-africano. As mudanças económicas e políticas na China e nos Estados Unidos terão efeitos diversos no comércio do continente africano mas, para contrariar os riscos existentes, África deverá levar a cabo reformas estruturais e regulamentares, melhorar as políticas e o clima de investimento, aprofundar a integração regional e manter o seu compromisso de realização de reformas. As comunidades económicas regionais africanas têm uma importância fundamental no reforço das economias e da resiliência contra os choques globais. É necessário, assim, um maior compromisso político, especialmente no plano nacional para atualizar os acordos de integração regional. A Zona Continental de Comércio livre proposta poderá gerar grandes ganhos comerciais e impulsionar outros objetivos de desenvolvimento.

## Sabia que...?

- O comércio entre África e o resto do mundo quadruplicou nas duas últimas décadas.
- A China e a Índia eram os 8º e 9º parceiros comerciais de África no ano 2000, ocupando atualmente a 1ª e 2ª posições, respetivamente.
- A diversificação geográfica dos parceiros comerciais de África não originou uma alteração significativa na composição das suas exportações.
- A Zona Continental de Comércio Livre em África está a tornar-se a maior zona de comércio livre do mundo, por número de países.

# O comércio entre África e o mundo quaduplicou em duas décadas

A União Europeia continua a ser o maior parceiro comercial de África



1 em cada 4 países africanos dependem de 1-2 matérias-primas para 75%, ou mais, das suas receitas de exportação



No geral, as exportações continuam pouco diversificadas

África regista um aumento constante do comércio no setor dos serviços

Comércio de serviços  
(exportações e importações)

140 mil milhões de USD

270 mil milhões de USD



+93%  
numa década



## O comércio em África cresceu, mas é necessária uma diversificação dos produtos

Em África, o enorme crescimento do comércio e a diversificação dos parceiros comerciais nas últimas duas décadas não resultou num alargamento do seu cabaz de exportações. O comércio africano de mercadorias com o resto do mundo disparou, passando de 197 mil milhões de USD, em 1995, para 852 mil milhões de USD, em 2015. Este aumento exponencial reflete uma subida das importações e das exportações. Neste período, a importação de produtos provenientes do resto do mundo aumentou 4.7 vezes e as exportações africanas quadruplicaram. Até 2013, as economias avançadas eram os principais parceiros comerciais de África. A partir de 2014 verificou-se uma grande mudança, e mais de metade do comércio do continente africano com o resto do mundo passou a desenrolar-se com as economias emergentes e em desenvolvimento. Esta revolução na diversificação dos parceiros não se refletiu, porém, em alterações na variedade de produtos vendidos pelo continente africano. O alargamento do cabaz de exportações africanas, com vista a incluir mais produtos industriais e transformados, continua a ser um desafio.

### O comércio com a Ásia expandiu-se

A geografia do comércio do continente africano transitou da Europa para a Ásia. Pela sua dimensão e desenvolvimento económico, a União Europeia continua a ser o maior cliente dos produtos africanos. Em 2015, representou mais de 30% do comércio total de África, embora esta proporção já tenha sido de 40% no ano 2000. Neste período de tempo, o valor dos bens comercializados entre África e a Ásia quintuplicou, atingindo, em 2015, 25% do comércio africano de mercadorias com o resto do mundo. Ao nível bilateral, a China e a Índia eram, respetivamente, o oitavo e nono parceiro comercial de África, no ano 2000. Em 2015, passaram a ser o primeiro e o segundo principais parceiros (ver Tabela 3.1). No ano 2000, os Estados Unidos ocupavam o primeiro lugar e a França o segundo lugar, sendo agora o quarto e o terceiro, respetivamente. Em 2016, o comércio entre os Estados Unidos e África decresceu pelo sexto ano consecutivo. As principais importações norte-americanas de África são o petróleo e as matérias-primas, tais como pedras preciosas, cacau e minérios. Com o aumento da produção de petróleo e gás nos Estados Unidos, as importações provenientes de África continuaram a registar uma tendência decrescente, passando de um máximo de 98 mil milhões de USD, em 2010, para um mínimo de 22 mil milhões de USD, em 2016.

Tabela 3.1. Principais parceiros comerciais de África, por valor e posição, 2000, 2010 e 2015

Parceiro comercial	Valor total do comércio de mercadorias (mil milhões de USD)			Peso no comércio africano total de mercadorias (%)			Posição nos parceiros comerciais de África		
	2000	2010	2015	2000	2010	2015	2000	2010	2015
China	7.3	93.3	135.9	3.0	11.4	15.9	8	2	1
Índia	6.9	37.5	51.1	2.9	4.6	6.0	9	4	2
França	27.3	53.2	50.1	11.3	6.5	5.9	2	3	3
Estados Unidos	33.3	98.4	45.3	13.8	12.1	5.3	1	1	4
Espanha	11.0	31.6	37.0	4.6	3.9	4.3	6	7	5
Alemanha	13.3	33.9	34.8	5.5	4.2	4.1	5	5	6
Itália	15.5	33.9	31.5	6.4	4.2	3.7	3	6	7
Países Baixos	6.8	29.7	27.1	2.8	3.6	3.2	10	8	8
Reino Unido	13.6	21.3	23.1	5.6	2.6	2.7	4	10	9

Fonte: Adaptado de dados do FMI, <http://data.imf.org/>.

### Os novos parceiros comerciais de África não geraram uma diversificação das exportações

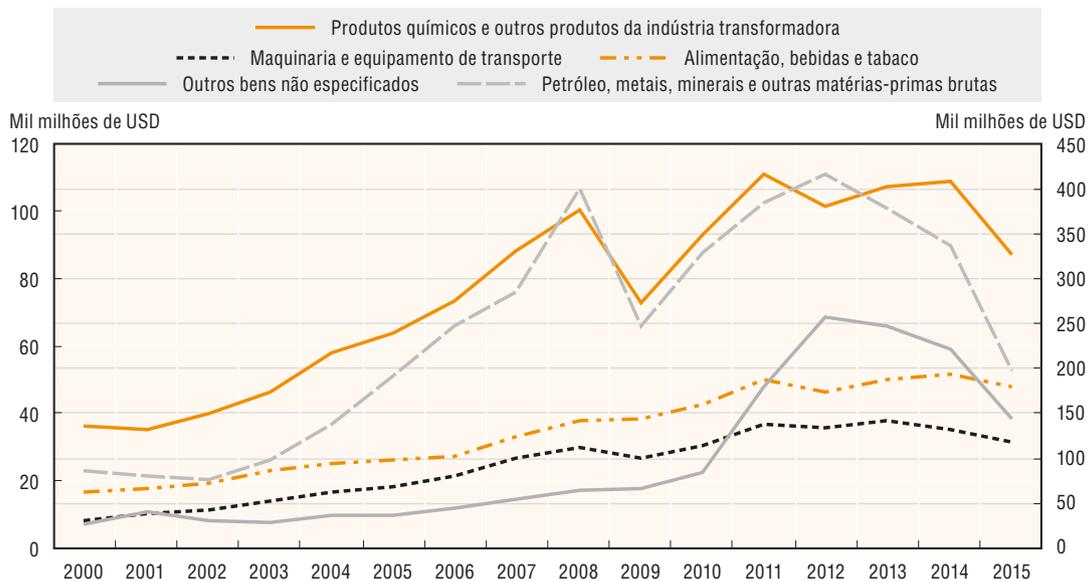
Apesar do aumento significativo do comércio, a diversificação das exportações continua a ser um desafio para o continente africano. A concentração das exportações em algumas

matérias-primas e setores restringe as potencialidades do comércio, prejudica a capacidade de criação de emprego e agrava a exposição a choques económicos globais. Muitos países estão conscientes destes riscos e encaram, atualmente, a diversificação das exportações como uma parte crucial do desenvolvimento económico (Hesse, 2008). Em muitas economias africanas, contudo, os esforços para iniciar uma diversificação das exportações não tiveram muito sucesso. Não se verifica um impulso suficientemente forte para a transformação estrutural. A concentração da produção e do comércio deixaram o continente vulnerável aos problemas mundiais e aos choques nos preços das matérias-primas.

Para muitas economias, as exportações de petróleo e minérios são a fonte dominante, senão a única, de receitas para financiar o desenvolvimento e a despesa. A dependência excessiva das receitas petrolíferas travou importantes iniciativas de desenvolvimento nos setores não-petrolíferos. Esta forte ligação é visível na posição orçamental e externa dos países dependentes do setor do petróleo. Em 2015, os países africanos exportadores de petróleo registaram uma deterioração muito mais profunda do seu défice orçamental (7.4%), em comparação com 4.2% nos países importadores líquidos deste produto.

O comércio em África tem tido um fraco desempenho desde o início dos recentes choques globais nos preços das matérias-primas. Em termos gerais, o saldo da balança de transações correntes passou de um *superavit* de 5.8% no Produto Interno Bruto (PIB) registado entre 2005 e 2009 para um défice estimado em 6.4%, em 2016. As perspetivas continuam a ser pouco animadoras enquanto os preços das matérias-primas se mantiverem baixos. Desde 2012, a fraca procura nos principais mercados do petróleo e gás africanos, juntamente com a queda do preço das matérias-primas, causaram uma grande contração das receitas de exportação. Em 2015, as exportações africanas de petróleo decresceram 41% face ao ano anterior, o que representa a maior queda desde o ano 2000 (ver Figura 3.1). Muitos países africanos exportadores de recursos naturais não tinham grandes opções para colmatar as lacunas de financiamento geradas pela perda de receitas petrolíferas. O setor agrícola emprega mais de 60% da população ativa em África, mas representa menos de um quarto das exportações totais do continente africano.

Figura 3.1. Composição das exportações de mercadorias, África, 2000-15



Nota: Os valores de "Petróleo, metais, minerais e outras matérias-primas brutas" são apresentadas no eixo direito.

Fonte: Adaptado da base de dados do World Integrated Trade Solution, <http://wits.worldbank.org/wits/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933475086>



### A fraca capacidade da indústria transformadora gera um aumento da fatura de importação em África

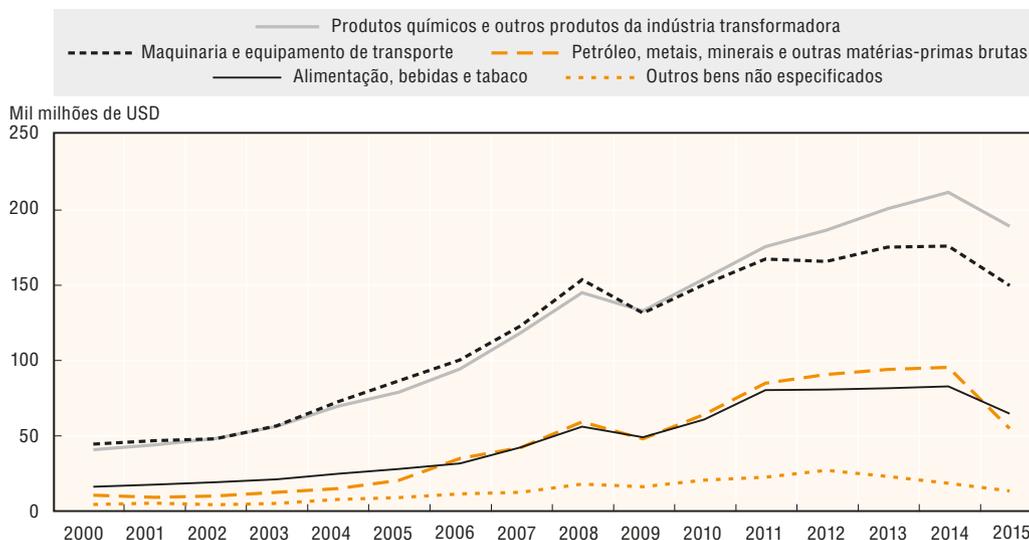
África poderia reduzir significativamente a sua fatura de importações se aumentasse o processamento e transformação da sua produção de matérias-primas brutas. As importações de mercadorias em África são compostas, maioritariamente, por produtos da indústria transformadora e equipamento de transporte (Figura 3.2). Anos de dependência da produção e exportação de matérias-primas impediram o continente africano de explorar formas de produção dos bens que atualmente importa. Isto levou a um aumento da fatura com alimentos e produtos transformados menos sofisticados. O valor das importações de alimentos e produtos transformados (não maquinaria) tem subido desde 2000, com exceção do ano de 2015. Dessa forma, o crescimento da indústria ligeira poderia contribuir para uma redução das exportações provenientes de outros continentes e para um aumento do comércio intra-africano com países que têm produção agrícola e capacidade de processamento dos produtos.

Atualmente, África gasta aproximadamente 63 mil milhões de USD por ano em alimentação, bebidas e tabaco. Deste montante, 35 mil milhões de USD são destinados unicamente a importação de alimentos. Com o crescimento populacional no continente, a fatura anual de importação de alimentos poderá chegar aos 110 mil milhões de USD em 2025, se não houver um aumento da produção interna. Neste último ano, tal como nos três anos anteriores, 17 milhões de pessoas foram afetadas pela seca, principalmente no Corno de África.

No entanto, existe um grande potencial para a produção agrícola e para as agroindústrias tornarem o continente autossuficiente em alimentos, principalmente pela melhoria dos corredores de comércio regional, para assegurar que os excedentes de alimentos numa região compensam os défices noutra região, por meio de melhores ligações entre os polos de produção, distribuição e consumo.

A queda dos preços das matérias-primas petrolíferas e de metais constitui um incentivo para que os países africanos se diversifiquem no setor agrícola. Com efeito, as maiores economias estão a implementar opções estratégicas para transformarem os seus setores agrícolas reduzindo, assim, a dependência das importações de alimentos. Estas alterações de políticas deverão dar resultados a médio e longo prazo, particularmente nos países exportadores de petróleo.

Figura 3.2. Composição das importações de mercadorias em África, 2000-15

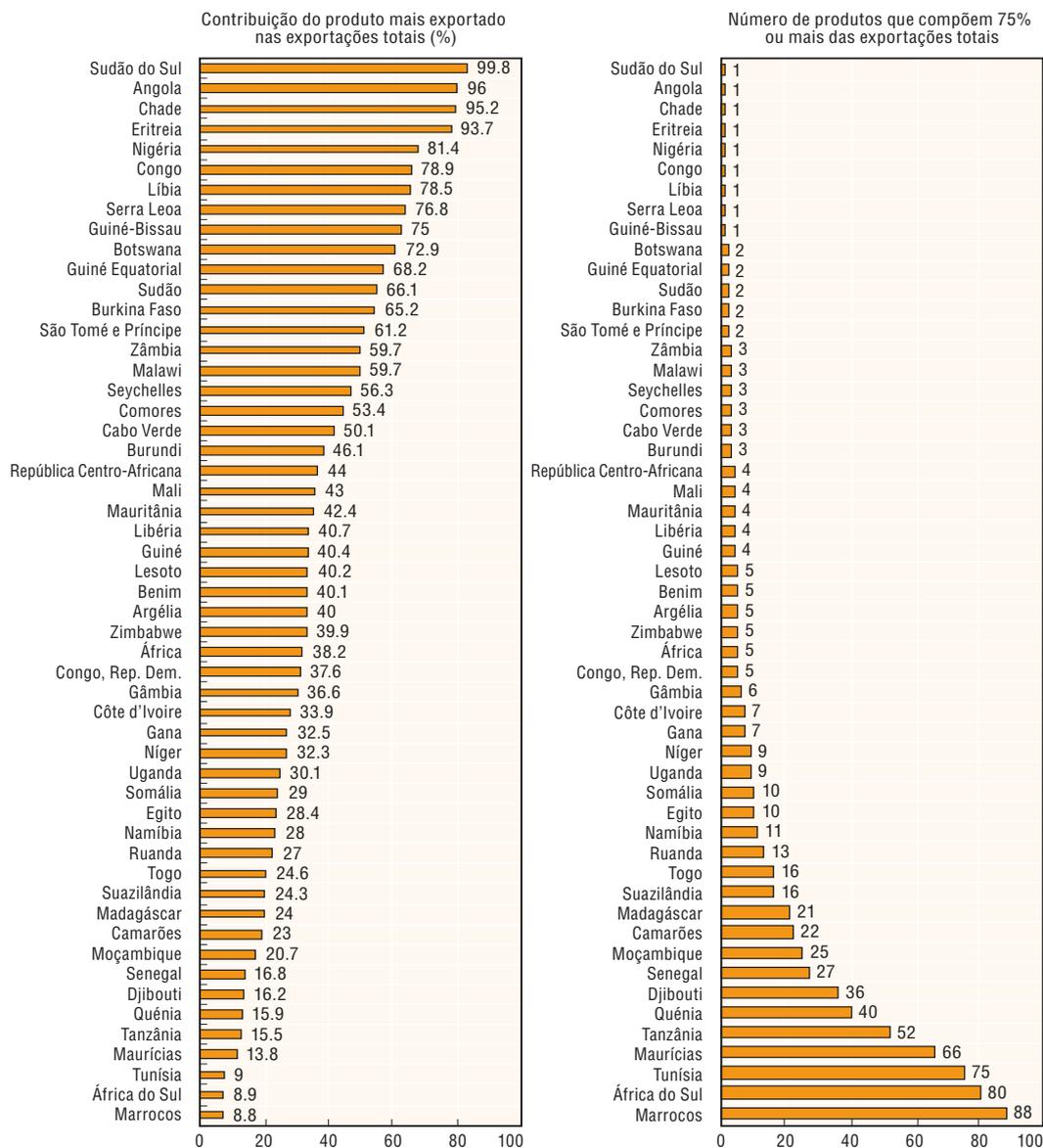


Fonte: Adaptado de UN COMTRADE (base de dados), <http://wits.worldbank.org/wits/>.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933475095>

### África deve utilizar os seus recursos para exportar novos produtos

As receitas de exportação da maioria dos países africanos estão dependentes de matérias-primas não transformadas. Alguns países, como a África do Sul, o Egito, as Maurícias, Marrocos, o Quênia e a Tunísia incorporaram alguns produtos industriais, semitransformados e de alta tecnologia. Contudo, aproximadamente 26% dos países africanos depende de uma ou duas matérias-primas baseadas em recursos naturais para mais de 75% das suas exportações; e 60% dos países está dependente de até cinco matérias-primas. Com a queda dos preços das matérias-primas, esta base restrita de exportação veio aumentar as pressões nas contas correntes de países como Angola, Chade, Congo, Eritreia, Guiné-Bissau, Nigéria, Líbia, Serra Leoa e Sudão do Sul, os quais dependem quase exclusivamente de uma matéria-prima para exportação.

Figura 3.3. Duas medidas da diversificação das exportações dos países africanos, 2014



Fonte: BAD/OCDE/PNUD (2016).

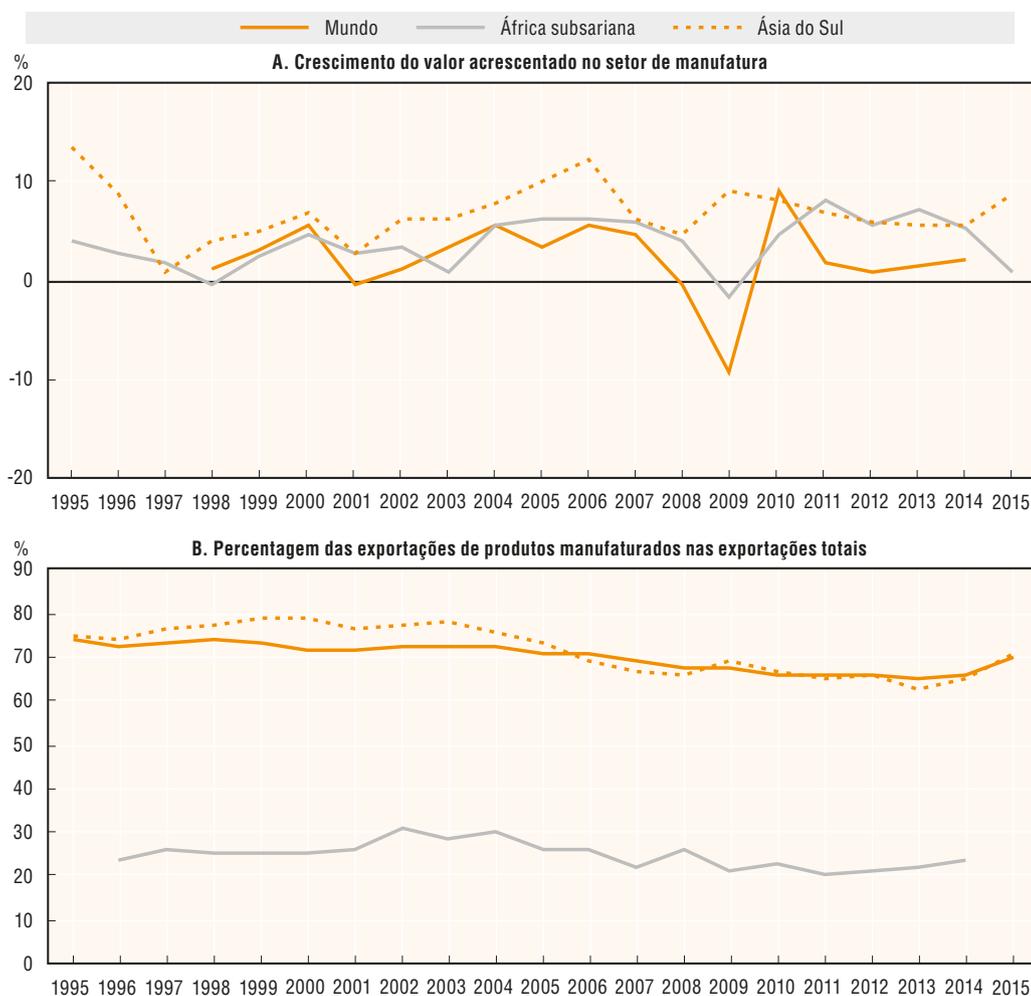
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933475105>



África tem sofrido, desde há muito tempo, um lento crescimento da produtividade e pouca diversificação das exportações. O índice de diversificação das exportações do BAD demonstra que o continente melhorou apenas ligeiramente entre 2010 e 2014, passando de uma pontuação de 5.2 para 6.5. No entanto, países como o Djibouti, Madagáscar, o Quênia e o Senegal expandiram a sua gama de indústrias e mercadorias.

Entre os desafios estão o fraco valor acrescentado na indústria transformadora, a insuficiente investigação e desenvolvimento e fracos avanços tecnológicos. O capital de investimento é importante para impulsionar a transformação estrutural e melhorar a competitividade nas fases iniciais do desenvolvimento económico. África tem registado altas taxas de crescimento durante a maior parte do tempo, desde a década de 90, mas este baseou-se frequentemente em poucas linhas de produção que não foram diversificadas ou numa dependência insustentável das indústrias extrativas de baixa tecnologia. Para apoiar este argumento, a Figura 3.4 apresenta o crescimento médio na África subsariana em termos do valor acrescentado da indústria transformadora e o seu peso nas exportações, desde 1995.

Figura 3.4. Crescimento da indústria transformadora em valor acrescentado e em percentagem das exportações totais, no mundo, na África subsariana e na Ásia do Sul, 1995-2015



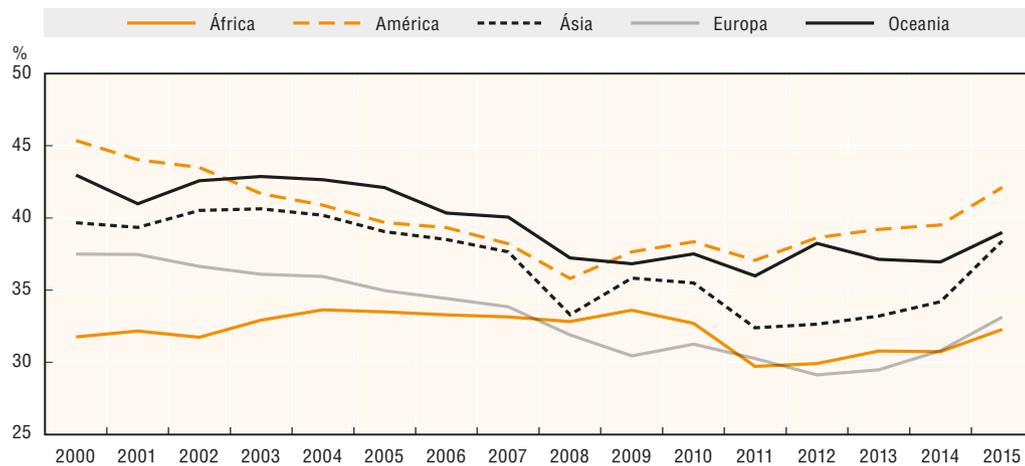
Fonte: Banco Mundial (2017b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933475113>

África pode diversificar as suas exportações através da entrada em novos setores e produtos, ou através da agregação de valor aos produtos existentes. Rielander e Traore (2015) constataram que a diversificação das matérias-primas e o investimento em bens com maior intensidade de transformação são mutuamente benéficos para a maioria dos países em desenvolvimento. Os resultados na diversificação das matérias-primas dependem da disponibilidade de recursos naturais, já a diversificação para produtos da indústria transformadora pode ser conseguida através de melhorias em tecnologias e das competências humanas.

É necessário que a estrutura da produção em África seja alterada, com vista a impulsionar as exportações da indústria transformadora. A produção manteve-se ligada a matérias-primas baseadas em recursos naturais e de baixa intensidade tecnológica, nos setores da agricultura e das indústrias extrativas. O continente registou uma fraca penetração de *know-how* e tecnologias avançadas de produção. As importações africanas de maquinaria pesada e equipamentos de transporte estão entre as mais baixas do mundo. Até 2008, África foi a região com menor absorção de equipamento da indústria transformadora. Ao longo da última década, o peso da maquinaria pesada e equipamentos de transporte nas importações totais de África é apenas comparável à percentagem registada na Europa, uma região que é uma das principais produtoras destes produtos e que, portanto, não regista grandes importações dos mesmos.

Figura 3.5. Peso das importações de maquinaria e equipamentos de transporte no total das importações em África, 2000-15



Fonte: Adaptado da base de dados da CNUCED, <http://unctadstat.unctad.org/>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933475127>

A fraca utilização de novas tecnologias em África tem prejudicado a transformação estrutural, tem alargado a dependência das exportações de mercadorias e tem reforçado uma base de exportação bastante restrita. Desta forma, apesar do forte crescimento dos fluxos de comércio global, o aumento do comércio africano tem sido menor do que noutras regiões. As exportações do continente, por exemplo, cresceram em média 3.5% no período após a crise financeira mundial de 2007-08, comparativamente a um crescimento global médio de 5.1%. África fica também aquém na integração de cadeias de valor globais, o que significa que a evolução da criação de emprego e dos rendimentos no continente não acompanha a expansão da economia e do comércio ao nível global.

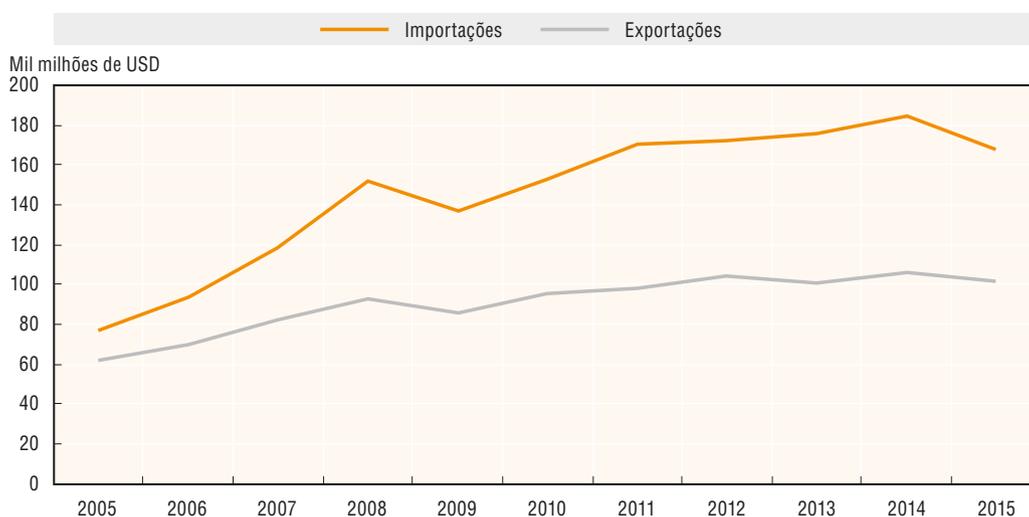
Se África for capaz de se transformar, utilizar mais tecnologia avançada e aumentar o valor acrescentado da indústria transformadora, existem grandes oportunidades a explorar para que a região se integre de forma mais profunda nas cadeias de valor globais. Um dos pontos de partida é o continente africano explorar a sua vantagem comparativa em



termos de recursos naturais no setor mineral e agrícola. Estes setores devem ser utilizados para impulsionar a transformação estrutural do continente e melhorar a indústria transformadora, o emprego, o investimento direto estrangeiro e o influxo de tecnologia. O aumento da produtividade agrícola pode ser assegurado por meio de métodos como um regime adequado de terras, maior acesso à terra, melhoria da mecanização agrícola, bem como da utilização da irrigação e de uma variedade de culturas de elevado rendimento. Os seguros agrícolas, os planos sustentáveis de gestão de recursos transnacionais e as estratégias de desenvolvimento rural integrado devem, igualmente, ser utilizados para promover a transformação do continente africano.

O setor dos serviços tem contribuído de forma determinante para o PIB do continente africano. Em África, o crescimento de uma população que é jovem e cada vez mais qualificada representa uma oportunidade para o crescimento das exportações no setor de serviços. O comércio de serviços (exportações e importações) passou de aproximadamente 140 mil milhões de USD, em 2005, para quase 270 mil milhões de USD em 2015. Embora África utilize mais serviços do que os que comercializa com o resto do mundo, as exportações de serviços têm registado um crescimento lento mas constante ao longo da última década. Enquanto o resto do mundo tem uma população em rápido envelhecimento, o crescimento populacional em África, acompanhado de uma formação e educação de qualidade, pode contribuir para aumentar a exportação de serviços.

Figura 3.6. Importações e exportações de serviços em África, 2005-15



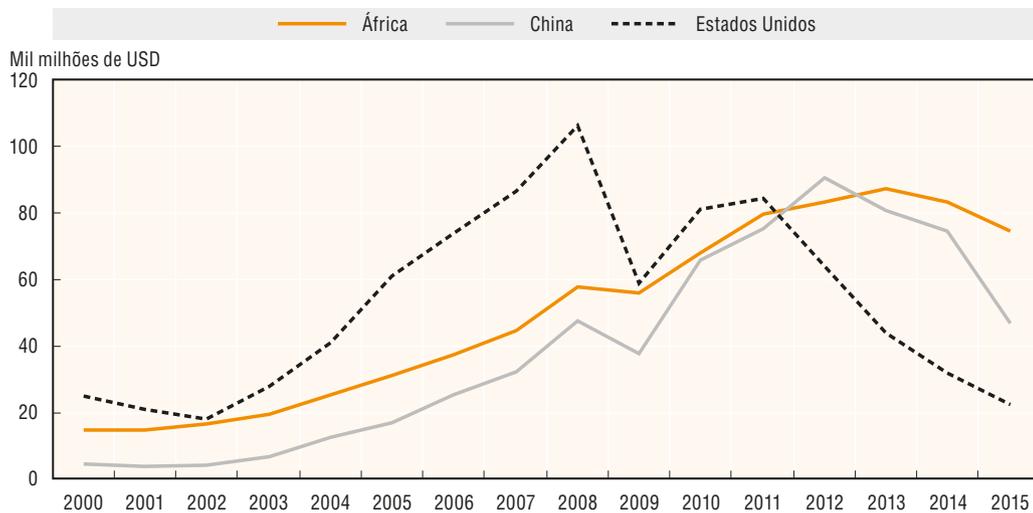
Fonte: Adaptado de dados da CNUCED, <http://unctadstat.unctad.org/>.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933475131>

### O comércio entre os países africanos é a chave para o desenvolvimento económico sustentável

O comércio entre países africanos tem um enorme potencial para gerar um desenvolvimento económico sustentável. O recente progresso económico em África tem sido acompanhado de uma expansão similar no comércio entre os seus países. O PIB do continente e o comércio intra-africano quadruplicaram nas últimas duas décadas. Para além do seu papel como motor do crescimento económico, o comércio intra-africano é mais resiliente do que as trocas comerciais com outras regiões do mundo. A Figura 3.7 demonstra que, desde 2011, a exportação de mercadorias para os Estados Unidos e para a China registou um grande decréscimo, respetivamente de 65% e 48%. O decréscimo do comércio intra-africano é mais moderado e parece refletir o abrandamento geral do comércio mundial. Após a crise de 2007-08 verificou-se uma tendência semelhante, uma vez que o comércio intra-africano

foi menos afetado do que o comércio entre África e o resto do mundo. O peso do comércio intrarregional no comércio do continente africano com o resto do mundo passou de 10% no ano 2000 para aproximadamente 16% em 2014 (BAD/OCDE/PNUD, 2016). As matérias-primas brutas não são dominantes nas trocas entre países africanos, ao contrário do que acontece no comércio com o resto do mundo. Os produtos da indústria transformadora, menos suscetíveis a choques de preços, constituem mais de 50% do comércio regional (BAD/OCDE/PNUD, 2016).

Figura 3.7. Exportações de mercadorias do continente africano para África, China e Estados Unidos, 2000-15



Fonte: Adaptado de dados da CNUCED, <http://unctadstat.unctad.org/>.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933475145>

### A heterogeneidade das exportações nacionais contribui para o comércio intra-africano

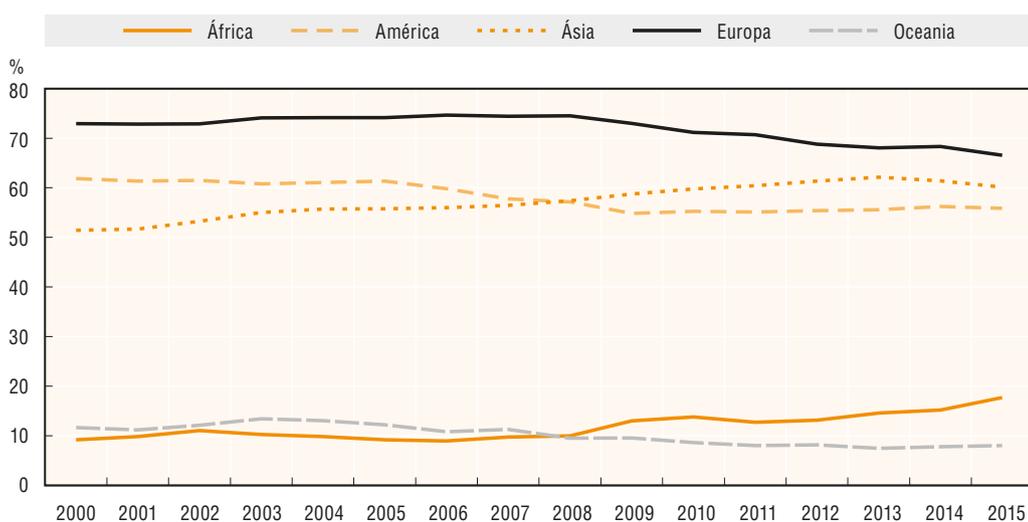
O comércio entre países africanos tem grande potencial. Em África, os países vizinhos podem ter bens de exportação semelhantes, mas a disseminação de produtos pelo continente permitiria um grande volume de comércio entre as regiões. A grande procura de produtos alimentares, especialmente nos países ricos em recursos naturais, pode ser suprida pelos países com uma produtividade agrícola mais elevada. Da mesma forma, os países com indústrias transformadoras mais desenvolvidas, se conseguissem aceder ao mercado africano mais alargado, teriam maior possibilidade de crescimento. De 2007 a 2015, a importação de bens de transformação ligeira triplicou, chegando aos 260 mil milhões de USD. As perspetivas de aumento do comércio intra-africano são reforçadas por um mercado de consumo de quase mil milhões de pessoas, pelo número crescente de consumidores com maior poder de compra, e pela mobilidade crescente do capital de investimento.

### A fraca capacidade da indústria transformadora restringe o comércio intra-africano

Apesar das potencialidades, as exportações intra-africanas constituíam em 2015 apenas um quarto da exportação total de mercadorias do continente. Isto fica muito aquém de outras regiões, sendo esta percentagem de 56% nas Américas, 60% na Europa e 67% na Ásia (ver Figura 3.8). A fraca capacidade de processamento e transformação dos produtos é um importante fator de limitação do comércio entre os países africanos. As exportações intra-africanas de produtos da indústria transformadora não seguiram

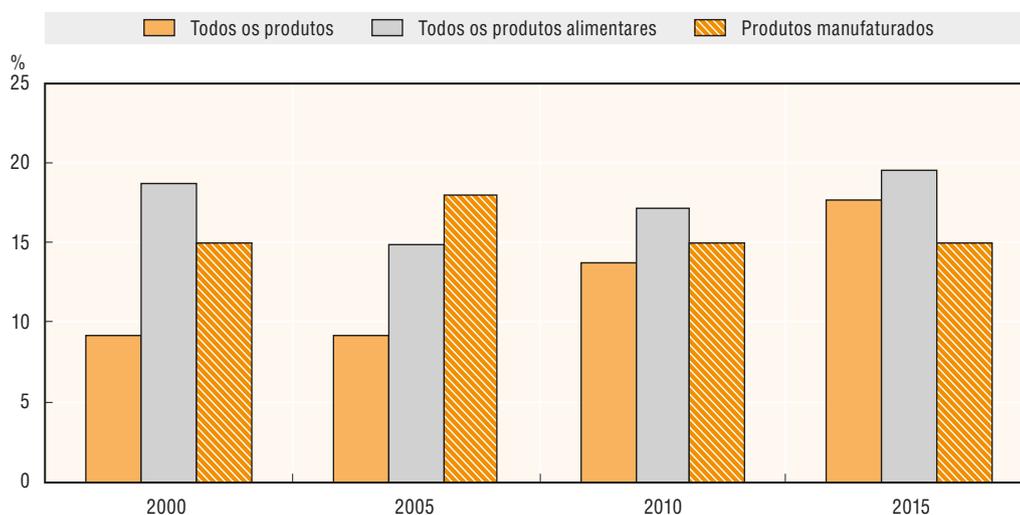
a tendência de outros tipos de mercadorias. Em comparação com os alimentos e outros produtos, o comércio intra-africano de produtos transformados passou de 18% em 2005 para cerca de 15% entre 2010 e 2015 (Figura 3.9). Em África, a maioria dos principais produtos de exportação não passa por uma grande transformação antes de ser reexportada. Isto verifica-se quer nos grãos de cacau da Côte d'Ivoire e do Gana, quer no petróleo e produtos petrolíferos provenientes da Nigéria. As exportações africanas de petróleo para o resto do mundo chegaram aos 85 mil milhões de USD, mas as importações africanas de combustível proveniente de outras regiões do mundo variaram entre 63 mil milhões e 84 mil milhões de USD entre 2010 e 2015.

Figura 3.8. Exportações intrarregionais em cinco regiões do mundo, em percentagem das exportações totais, 2000-15



Fonte: Adaptado de dados da CNUCED, <http://unctadstat.unctad.org/>.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933475152>

Figura 3.9. Exportações intra-africanas em percentagem das exportações totais, 2000, 2005, 2010 e 2015



Fonte: Adaptado de dados da CNUCED, <http://unctadstat.unctad.org/>.  
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933475163>

## **A evolução económica global terá, provavelmente, efeitos diversos no comércio com África**

A integração em redes de comércio regionais e globais ainda é o ideal para a maioria dos países. No entanto, o impacto alargado e desigual dos choques nos preços das matérias-primas, bem como as crescentes críticas ao sistema mundial de comércio – especialmente o voto no Reino Unido para sair da União Europeia e as políticas protecionistas propostas nos Estados Unidos – aumentam a incerteza sobre os padrões da globalização no futuro. Nestas circunstâncias imprevisíveis, os países devem aproveitar o melhor possível a globalização, continuando a diversificar as suas relações comerciais, particularmente através do reforço dos laços no seio do continente africano. Devem também, simultaneamente, gerir os riscos existentes de forma adequada.

### **O abrandamento económico da China atinge mais o continente africano do que outros parceiros globais**

Várias tendências globais têm afetado a evolução do comércio em África. A desaceleração da economia chinesa, juntamente com a queda dos preços das matérias-primas e a lenta recuperação das economias avançadas, teve um grande impacto no valor do comércio africano em termos globais. Em 2015, as importações totais da China decresceram 18%, mas as suas importações provenientes do continente africano caíram aproximadamente 20%. Esta diminuição afetou particularmente a África do Sul, o Benim, o Burkina Faso, a República do Congo, a Guiné Equatorial, a Guiné-Bissau, Moçambique, a Nigéria, o Ruanda, a Serra Leoa, o Sudão e a Suazilândia, países que no seu conjunto constituem mais de 75% das importações chinesas de África. Enquanto o peso do continente africano nas importações chinesas está a decrescer, as importações africanas de produtos chineses mantém uma tendência ascendente, o que contribui para uma balança de pagamentos desfavorável em África.

### **As políticas protecionistas não deverão afetar as exportações africanas para os Estados Unidos**

As políticas protecionistas debatidas pela administração norte-americana que tomou posse em 2017 podem não afetar os acordos comerciais entre África e os Estados Unidos. O novo governo americano afirma que alguns acordos comerciais preferenciais tiram empregos aos Estados Unidos. No entanto, o AGOA – *African Growth and Opportunity Act*, que é o principal acordo de comércio entre os Estados Unidos e África, engloba maioritariamente recursos naturais e exportações de baixo valor. Estes têm pouca ou nenhuma influência no mercado de trabalho norte-americano, pelo que é pouco provável que o AGOA seja diretamente afetado pelas novas medidas propostas.

O AGOA é uma parte crucial das relações comerciais África-EUA. Concede um maior acesso ao mercado norte-americano por parte dos países da África subsariana que se qualificam para o programa. Este enquadramento abrange mais de 7 400 linhas tarifárias, incluindo o café, produtos alimentares, têxteis e algum vestuário. Com a renovação do programa, em 2015, espera-se que o AGOA continue a apoiar as exportações não-petrolíferas e a diversificação das exportações africanas nos próximos dez anos. Entre 2000 e 2015, as exportações da África subsariana no âmbito do AGOA triplicaram, passando de 1.4 mil milhões de USD para 4.1 mil milhões de USD (Gabinete do Representante dos Estados Unidos para o Comércio, 2016). O AGOA deve tornar-se cada vez mais importante, à medida que África promove a diversificação das exportações para reforçar a resiliência das economias. As exportações não-petrolíferas da África do Sul, Angola, Chade, Nigéria e Quênia – incluindo produtos como frutas e frutos secos, cacau e produtos derivados, produtos hortícolas preparados, calçado e flores de corte – podem tornar-se uma fonte de receita cada vez mais relevante para os pequenos e grandes agricultores nestes países.



### A Zona Continental de Comércio Livre aumentará a atratividade de África no comércio mundial

A retirada dos EUA do Acordo de Parceria Transpacífico (*Trans-Pacific Partnership* - TPP) e a criação da Zona Continental de Comércio Livre (ZCCL) no continente africano irá reforçar o papel de África enquanto parceiro comercial global. O TPP era composto pela Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietname, englobando quase um sexto da população mundial e 40% do PIB global. Muito recentemente, este acordo estava ainda em negociação. Os Estados Unidos retiraram-se do TPP em janeiro de 2017, antes da elaboração da versão final do acordo de comércio.

O TPP poderia prejudicar de várias formas o comércio africano. Nomeadamente, poderia substituir as exportações africanas para os Estados Unidos por produtos dos países membros, como o Chile, o México, o Peru ou o Vietname. Alguns destes países possuem melhores normas de embalagem e rotulagem internacional do que muitos países africanos. O TPP poderia igualmente anular qualquer incentivo para que os Estados Unidos equacionassem o prolongamento desta fase do AGOA após 2025 e incluíssem mais países e produtos. Algumas economias africanas, como as Maurícias e o Quênia, afirmaram que pretendem uma relação comercial mais madura e de longo prazo com os Estados Unidos. No entanto, independentemente do avanço ou cancelamento do TPP, a ZCCL em África reforçará a atratividade do continente africano no comércio mundial e, possivelmente, aumentará os ganhos do comércio África-EUA.<sup>1</sup>

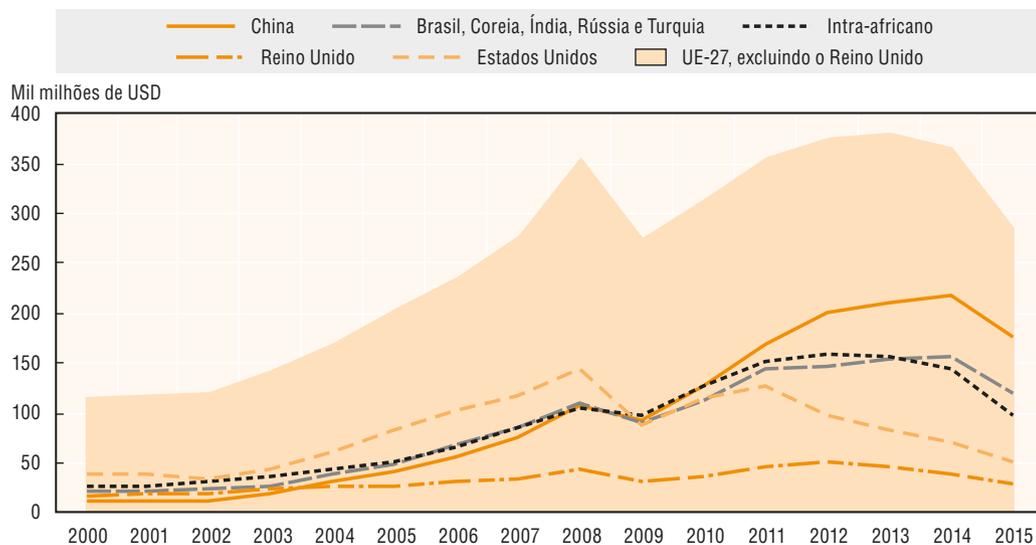
Uma alternativa ao TPP é o Acordo de Parceria Regional Económica Global (*Regional Comprehensive Economic Partnership* - RCEP), uma zona de comércio livre que engloba dez membros da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e a Austrália, a China, a Coreia do Sul, a Índia, o Japão e a Nova Zelândia, países com os quais a ASEAN tem acordos de comércio livre. Ao contrário do TPP, o RCEP inclui a China, a Índia e o Japão, países que são grandes parceiros comerciais de África. Os efeitos deste acordo na cooperação Sul-Sul, que África pretende reforçar, ainda não são claros. Tendo em conta a diversidade das economias do RCEP, a redução (quase eliminação) dos direitos aduaneiros sobre mercadorias permitirá um aumento do comércio entre os países membros. Isto pode conduzir a uma queda significativa das exportações africanas para a China, a Índia e o Japão (UNECA, 2015). O impacto do RCEP em África pode ser maior se o acordo for alargado no sentido de facilitar a circulação de pessoas e de capital de investimento entre países.

A saída do Reino Unido da União Europeia, ou *Brexit*, não deverá ter um impacto negativo no comércio entre o Reino Unido e o continente africano. Os efeitos prováveis dependerão do nível de comércio entre África e o Reino Unido. Apesar das vantagens do Reino Unido face a outros Estados membros da UE, decorrentes da língua e do passado colonial, o seu peso no comércio de África passou de 8%, em 2001, para 3.6%, em 2015. Tendo em conta as exportações do Reino Unido, é pouco provável que a redução do seu acesso ao mercado da União Europeia se reflita numa redução do comércio com África. Alguns países africanos possuem relações comerciais mais fortes com o Reino Unido do que muitos países da UE, o que pode facilitar as negociações comerciais prioritárias com o Reino Unido no pós-*Brexit*. Em países como a África do Sul, a Gâmbia, as Maurícias, o Quênia e as Seychelles, mais de 20% das exportações para a União Europeia têm como destino o Reino Unido. A retórica do *Brexit* não é anti comércio e quaisquer efeitos ligados ao comércio poderão começar apenas a revelar-se após a saída oficial do Reino Unido da União Europeia.

O reforço dos laços comerciais entre África e a União Europeia poderá, igualmente, minimizar quaisquer riscos adversos do *Brexit*. Desde o Acordo de Cotonou, no ano 2000, várias comunidades económicas africanas renovaram o compromisso em Acordos de

Parceria Económica (APE), celebrados entre a União Europeia e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Entre as evoluções recentes, está a assinatura da primeira decisão da Comissão APE, relativa à adoção de regras e procedimentos em alguns países da África Central. Em julho de 2014, os líderes da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) aprovaram um APE para assinatura e, em dezembro de 2016, as comunidades regionais da África Oriental e da África Austral acordaram regras de origem, após a assinatura do seu APE no início do ano (ver União Europeia, 2017).

Figura 3.10. Fluxos comerciais de África com parceiros selecionados e comércio intra-africano, 2000-15



### As comunidades regionais africanas promovem a integração e as políticas comerciais regionais, enfrentando os desafios existentes

Os governos africanos reconheceram que a integração regional não contradiz os objetivos nacionais de desenvolvimento. Cada um dos 54 países africanos define as políticas comerciais na ótica de que o comércio contribua para objetivos de desenvolvimento mais alargados no plano nacional. A multiplicidade das políticas comerciais, por vezes de natureza contraditória, e a necessidade de coordenação com outros países para obter mais benefícios, são os fundamentos para a criação de blocos regionais de comércio. Algumas características específicas dos países africanos também foram relevantes. A pequena dimensão das economias nacionais, a fragmentação dos mercados e o acesso restrito a portos marítimos contribuíram para que alguns países prosseguissem a integração. Os esforços para interligar as economias africanas têm tomado várias formas. Verificou-se uma harmonização progressiva das políticas de comércio, de produção, de infraestruturas, financeiras, macroeconómicas e de emprego. Embora estas reformas tenham evoluído significativamente ao longo do tempo, a rápida evolução do comércio mundial exigia medidas para reforçar o trabalho conjunto.

#### A União Africana conta com as comunidades económicas para pressionar a integração regional

Em 1991, o Tratado de Abuja da União Africana criava a Comunidade Económica de África, com o propósito de definir princípios e objetivos orientadores e um enquadramento



para a integração regional. Esta iniciativa política guiou o estabelecimento de várias Comunidades Económicas Regionais (CER). Atualmente, a União Africana reconhece oito comunidades regionais, através das quais implementa a integração regional:

Os cinco países do Norte de África reunidos na **União do Magrebe Árabe (UMA)**, criada em 1989, pretendem eliminar barreiras tarifárias e não-tarifárias, bem como facilitar a circulação de pessoas, serviços, bens e capital entre os Estados membros. Na prática, a implementação tem sido lenta e a zona de comércio livre proposta é ainda uma miragem. A instabilidade política e a subsequente transição política em alguns países membros, como a Líbia e a Tunísia, contribuíram para os fracos avanços das negociações (UNECA, 2017). Verificou-se, também, uma paralisação nas iniciativas da União na sequência das tensões entre a Argélia e Marrocos sobre o estatuto do Saara Ocidental. De acordo com os dados das exportações, a UMA é uma das comunidades regionais africanas com menor grau de integração. Em 2015, mais de 90% das exportações desta zona foram para países não-africanos, e apenas 3.4% tiveram como destino os outros países membros da UMA.

A união aduaneira da **Comunidade da África Oriental (EAC/CAO)** foi criada em 2005, tendo então seis países membros. O mercado comum da EAC foi estabelecido em 2010, para impulsionar o investimento e melhorar a capacidade produtiva dos seus membros. Espera-se que este passo facilite a livre circulação de bens, trabalho, serviços e capital. Os Estados membros comprometeram-se com a eliminação de barreiras tarifárias, não-tarifárias e técnicas, a harmonização das normas e a implementação de uma política comercial comum. O Protocolo do Mercado Comum da EAC define estas regras e é considerado um dos passos mais importantes para a integração regional. Em 2015, a EAC tornou-se um Território Aduaneiro Comum de pleno direito. De acordo com o Gabinete do Representante dos Estados Unidos para o Comércio, cerca de 90% das mercadorias que entram na EAC através dos portos de Mombaça e Dar es Salaam passam pela alfândega uma vez, à entrada, e são transportadas depois para o destino final sem novos controlos aduaneiros, mesmo atravessando fronteiras. Isto reduziu o período de trânsito entre Mombaça e Kigali ou Kampala. O Relatório sobre o Índice de Integração Regional em África, publicado pela União Africana, o BAD e a Comissão Económica das NU para África (UNECA) demonstra que a EAC é a região com maior grau de integração, com base numa pontuação média de cinco critérios analisados.

A Tabela 3.2 analisa as exportações das comunidades regionais, constatando que a EAC tem a segunda maior proporção de exportações intrarregionais (18%). O peso das exportações da EAC para países não-africanos fica 27 pontos percentuais abaixo do registado na UMA e pelo menos seis pontos percentuais abaixo do verificado na Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD). O sucesso da EAC pode ser atribuído, em parte, a uma forte vontade política, à sua relativa homogeneidade e aos longos laços históricos entre os países membros. Para sustentar um mercado comum eficiente, é necessário que a EAC aposte numa maior uniformização dos regulamentos laborais e de capital, bem como em garantir políticas de concorrência rigorosas que impeçam a marginalização dos membros com economias de menor dimensão.

O  **Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA)** é composto por 19 países, abrangendo o norte, a parte oriental e austral de África. A criação de um mercado comum estava prevista para 1994. Seis anos depois, oito membros decidiram criar uma zona de comércio livre, à qual aderiram também o Burundi e o Quênia, em 2004. Em 2009, a tentativa de lançar uma união aduaneira fracassou, porque nem todos os Estados membros alinharam os seus regimes tarifários com a pauta externa comum. Entre as várias iniciativas, estão a harmonização de normas e regulamentos de transporte para implementação de um Sistema Virtual de Facilitação de Comércio (CVFTS), um regime de seguro e um Sistema Regional de Garantia Aduaneira. No entanto, a COMESA apresenta uma baixa pontuação no Índice

de Integração Regional em África de 2016 devido à distância entre os países membros. Em 2015, apenas 11% das exportações da COMESA tiveram como destino países membros desta comunidade e mais de 80% destinaram-se a países não-africanos.

Tabela 3.2. **Peso das exportações das comunidades económicas regionais africanas para as regiões parceiras (% das exportações totais)**

Comunidades Económicas Regionais (CER)	Peso das exportações para:					
	Países membros da CER		Países africanos não-membros da CER		Países não-africanos	
	2012	2015	2012	2015	2012	2015
Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)	17.3	19.5	2.3	2.7	80.4	77.8
Comunidade da África Oriental (EAC/CAO)	19.7	18.1	13.9	15.2	66.4	66.6
Comunidade Económica do Estados da África Ocidental (CEDEAO)	7.6	12.1	5.0	6.3	87.4	81.6
Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)	14.4	12.0	12.8	14.2	72.8	73.8
Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA)	7.6	11.7	3.4	5.6	89.0	82.7
Comunidade dos Estados do Sahel e Saara (CEN-SAD)	6.8	10.4	3.1	4.7	90.1	84.9
União do Magrebe Árabe (UMA)	2.1	3.4	1.3	2.7	96.6	93.9
Comunidade Económica do Estados da África Central (CEEAC)	0.8	1.5	4.1	4.9	95.1	93.6

Fonte: Adaptado de dados do FMI, <http://data.imf.org/>.

Na altura em que foi criada, a **Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)**, hoje com 16 países, estava principalmente centrada na melhoria das condições de vida nos Estados Membros através da cooperação económica. A CEDEAO reconheceu a ligação indissociável entre governação, paz e desenvolvimento económico. Adotou então um mandato de segurança, para ajudar a responder aos conflitos na região. Pretende alcançar uma integração quase completa até 2020 e, para o atingir, a CEDEAO adotou uma pauta aduaneira comum desde janeiro de 2015. Pretendia-se que esta pauta comum minimizasse a perda de receitas decorrente da concorrência entre as tarifas aduaneiras dos Estados membros. A pauta comum reduziria também as complexidades dos requisitos em matéria de regras de origem, protegendo simultaneamente alguns setores emergentes. Em 2015, cerca de 12% das exportações da CEDEAO tiveram como destino países membros desta comunidade, 6% foram para outros países africanos e aproximadamente 80% para países de outros continentes. A CEDEAO ratificou recentemente um protocolo sobre a livre circulação de pessoas. É a comunidade regional mais bem classificada na facilitação da livre circulação de pessoas entre países. Em termos gerais, a CEDEAO é a terceira classificada no Índice da Integração Regional em África. Tal como noutras comunidades regionais, a falta de implementação é um dos principais fatores que impede o sucesso de muitas iniciativas de integração regional na CEDEAO.

A **Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)** é classificada como a segunda comunidade com maior integração regional do continente africano. Em 2008, os seus 15 membros anunciaram uma zona de comércio livre, embora a eliminação progressiva dos direitos aduaneiros tenha continuado até 2012. A República Democrática do Congo, uma das maiores economias da região, é membro da SADC mas não do seu protocolo de comércio. Angola ainda não apresentou as suas propostas de pautas aos outros Estados membros. Existem problemas controversos entre os países membros, relativos às regras de origem. Uma das iniciativas recentes é o acordo sobre um Fundo de Desenvolvimento Regional da SADC, para apoiar os avanços na integração regional (SARDC, 2016). Os países membros tinham já aprovado, numa cimeira extraordinária da SADC realizada em abril de 2015, a Estratégia de Industrialização da SADC e o Roteiro 2015-2063.



A **Comunidade dos Estados do Sahel e Saara (CEN-SAD)** foi criada em fevereiro de 1998 e reconhecida pela União Africana enquanto comunidade económica regional no ano 2000. É composta por 28 membros, o maior número de países numa comunidade regional, e inclui a maioria dos países da África Ocidental e do Norte de África, mas alguns países da África Central e Oriental. Em 2013, os líderes governamentais realizaram um encontro para reavivar a CEN-SAD, reorientando as prioridades para a segurança regional e o desenvolvimento sustentável. Os países membros afirmaram repetidamente o seu compromisso com a integração regional através da harmonização de políticas e de uma zona de comércio livre, mas verificaram-se poucos progressos. A instabilidade política em vários países membros, especialmente no norte, e a pertença a vários blocos regionais têm atrasado os resultados. A CEN-SAD apresenta a pior classificação geral no Índice de Integração Regional em África de 2016, obtendo pontuações particularmente baixas nas dimensões da integração regional relativas ao comércio, às infraestruturas e à produção. Em 2015, as exportações intrarregionais na CEN-SAD representaram apenas 10% das exportações totais. Apenas 15% das exportações tiveram como destino o continente africano e 85% foram para destinos fora do continente. Apesar de alguns aspetos da integração avançarem muito lentamente, a CEN-SAD está entre os cinco blocos regionais com menores restrições à livre circulação de pessoas. No entanto, argumenta-se que este sucesso possa derivar da eliminação de restrições de viagem noutras comunidades regionais, cujos membros são comuns à CEN-SAD (UNECA, 2017).

A **Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC)** esteve adormecida durante muitos anos, devido ao conflito prolongado na região dos Grandes Lagos, particularmente na República Democrática do Congo, no qual estavam também envolvidos Angola e o Ruanda. A CEEAC revitalizada centra-se agora na eliminação de direitos aduaneiros e de restrições à livre circulação de pessoas, na promoção da criação de uma pauta aduaneira comum, na harmonização de políticas nacionais e noutras iniciativas para aprofundar a cooperação entre os 11 países membros. O primeiro calendário previa um período de 20 anos para concretizar uma zona de comércio livre e foi adiado 4 anos, até 2004, altura em que a CEMAC estabeleceu então a zona de comércio livre, com o compromisso de criar a união aduaneira até 2008. Apesar da existência de uma união monetária em funcionamento (a Comunidade Económica e Monetária da África Central – CEMAC, com seis membros), a CEEAC não conseguiu estabelecer a união aduaneira. No entanto, a região facilita o comércio entre os membros, através de mecanismos como os balcões únicos nas fronteiras (UNECA, 2017). A CEEAC ultrapassou vários prazos para a implementação do seu protocolo sobre a livre circulação de pessoas. O tratado fundador, de 1983, criou o protocolo sobre a livre circulação de pessoas, mas as iniciativas realizadas em 1990 e 2000 para acelerar a sua implementação não foram bem-sucedidas. Os membros da CEMAC beneficiam de isenção de vistos dentro do grupo, enquanto os outros países da CEEAC têm obrigatoriedade de vistos.

A **Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)** é composta por oito membros da África Oriental e foi criada para dar resposta à seca e desertificação no Corno de África. Em 1996, uma década após a sua criação, reorientou os objetivos sobre a cooperação económica regional, para harmonizar políticas macroeconómicas e setoriais, facilitar a circulação de bens e serviços entre países, garantir a segurança alimentar e a proteção ambiental, coordenar o investimento em infraestruturas, assegurar a paz na região, bem como promover os objetivos da COMESA e das comunidades económicas africanas. A integração do mercado através de um envolvimento prático do setor privado tem sido uma abordagem crucial para a integração da IGAD. Em 2010, foi reativado o Fórum de Negócios (*Business Forum*), uma iniciativa que envolve as câmaras de comércio



dos países membros com vista a promover propostas de integração regional. Além disso, a IGAD deu prioridade à eliminação de restrições transfronteiriças, centrando-se na melhoria dos transportes e comunicações inter-estatais. O Índice de Integração Regional em África de 2016 coloca a IGAD no primeiro lugar em termos de infraestruturas. Relativamente à integração do comércio, 12% das exportações da IGAD tiveram como destino outros membros da comunidade regional. Um total de 26% permaneceu no continente africano, enquanto os restantes 74% tiveram como destino países não-africanos. Apesar do acordo de criação da IGAD enfatizar a livre circulação de pessoas, não existe nenhum protocolo nesta área. Em vez disso, alguns países membros têm acordos bilaterais de livre circulação, como o Djibouti, a Etiópia, o Quênia e o Uganda.

### **As comunidades regionais africanas enfrentam desafios de integração**

Apesar dos progressos registados, a integração regional e comercial em África enfrenta vários obstáculos. O novo conceito de regionalismo exige mais do que a mera eliminação de tarifas, preconizando uma abordagem mais alargada para reduzir os custos administrativos e de transacção, bem como para colmatar a segmentação dos mercados. A resposta a estes desafios requer um aumento do investimento em infraestruturas para melhorar as conexões entre países africanos e a nível doméstico. Nomeadamente, as infraestruturas de transporte e comunicação para o comércio intra-africano encontram-se menos desenvolvidas do que as infraestruturas que ligam o continente ao resto do mundo. Isto prejudica o impacto da integração regional no comércio e no desenvolvimento.

Para que haja uma implementação plena dos acordos de comércio, é necessário resolver questões complexas, como a existência de disposições conflitantes nos acordos quando há sobreposição dos blocos comerciais, ou os requisitos vigentes em matéria de regras de origem (ver Caixa 3.1 sobre as regras de origem nas zonas de comércio livre em África). Nestas circunstâncias, a gestão da integração entre países e de múltiplos acordos económicos torna-se particularmente desafiante. Estes constrangimentos tendem a manter-se, mesmo quando os governos seguem passo-a-passo o modelo linear de integração dos bens, dos mercados de trabalho e de capital, e finalmente a integração monetária e orçamental. Em muitos países africanos, é necessário que as instituições de política comercial sejam mais fortes, para poderem participar de forma eficiente nas negociações comerciais.

Da mesma forma, a concentração excessiva na harmonização ou regulamentação de tarifas de importação, à custa de outros fatores importantes do lado da oferta, não dá um contributo relevante para a agenda de integração em África. Um aprofundamento da integração que inclua os serviços, o investimento, a política de concorrência e outras questões internas pode responder de forma mais eficaz aos obstáculos nacionais do lado da oferta, do que uma agenda quase exclusivamente centrada nas medidas a serem adotadas nas fronteiras. Isso contribuiria, certamente, para explorar as oportunidades de expansão das empresas africanas e para melhorar a competitividade em geral.

#### **Caixa 3.1. Regras de origem preferenciais e zonas de comércio livre em África**

As zonas de comércio livre são ainda o tipo de acordo de integração regional mais frequente em África, pelo que as regras de origem preferenciais têm um importante papel. Estas regras determinam a nacionalidade económica de um produto e desempenham um papel chave no acesso preferencial aos mercados. Elas visam prevenir o desvio do comércio, mas podem tornar-se num pormenor que atrasa a integração dos mercados numa determinada zona.



### Caixa 3.1. Regras de origem preferenciais e zonas de comércio livre em África (cont.)

Estas regras pretendem encontrar um equilíbrio, para que apenas os membros da zona de comércio livre beneficiem do acesso preferencial ao mercado, assegurando, simultaneamente, a flexibilidade no fornecimento de inputs, para promover a eficiência e a competitividade. Esta não é uma tarefa fácil, especialmente porque as regras podem ser utilizadas para proteger eficazmente a indústria nacional. Além disso, podem tornar-se uma questão importante do lado da oferta, afetando as decisões das empresas e, conseqüentemente, a competitividade.

A existência de regimes diferentes sobre as regras de origem demonstra o impacto que estas podem ter no comércio entre as regiões africanas. A diferença entre as regras aplicadas pela SADC e pela COMESA é um exemplo a salientar. As regras da SADC seguem uma abordagem de produto ou setor, o que permite interesses específicos de proteção de uma indústria ou setor, mas é simultaneamente um entrave às oportunidades comerciais ao nível intrarregional. A COMESA utiliza regras mais transversais, embora com pequenas exceções. Inicialmente, quando o protocolo de comércio da SADC foi negociado (em meados dos anos 90), as regras de origem da SADC eram muito semelhantes às da COMESA. No entanto, nunca foram totalmente implementadas, tendo sido subsequentemente alteradas para adotarem uma abordagem mais restritiva a nível do produto/setor (Naumann, 2011).

A recente evolução, nomeadamente com a criação de uma Zona Tripartida de Comércio Livre - ZTCL para a COMESA, a EAC/CAO e a SADC, tem facilitado o comércio, por meio da eliminação dos efeitos de distorção causados pelas regras de origem. Foram já assinados alguns acordos sobre produtos agrícolas inteiramente produzidos na região.

Fonte: Hartzenberg, 2011.

Aquela que é geralmente considerada como a última etapa de integração das comunidades económicas regionais em África – a livre circulação de pessoas – pode ser o primeiro passo essencial. Em muitos países africanos, as tecnologias da informação e os sistemas de pagamentos não estão bem desenvolvidos. As transações *online* não são comumente utilizadas e muitas transações comerciais implicam que os compradores e vendedores se desloquem entre países. Assim, um passo importante para a integração em África é a implementação de reformas nos vistos, para facilitar a livre circulação de pessoas entre países. Atualmente, a maioria dos cidadãos necessita de visto para viajar de um país africano para outro, à exceção das poucas zonas bilaterais e regionais que permitem isenção de vistos. Com efeito, só um país africano oferece isenção de vistos para todas as nações africanas, apenas 15 países disponibilizam o visto à chegada a cidadãos de pelo menos 22 países, e quase 40 países exigem um visto antes da viagem a cidadãos de pelo menos 22 países (BAD, 2016). A supressão da obrigatoriedade de visto pode promover o turismo, facilitar o comércio e o investimento, e alargar as oportunidades para que as pessoas com talento possam explorar os mercados para além das suas fronteiras.

A vontade política é um fator fundamental para o aprofundamento da integração das comunidades regionais africanas. Os governos africanos devem desenvolver esforços adicionais para solucionar a falta de implementação dos acordos. No entanto, nem sempre é fácil influenciar a vontade política. Isso requer uma compreensão sobre os fatores subjacentes à ausência de incentivos políticos, ou seja, se essa resulta de assuntos de soberania interna ou de informações incompletas. Desde o ano 2000, verifica-se um reforço do compromisso político para a integração regional, com os países a empenharem-se nos acordos regionais, incluindo acordos entre múltiplos blocos regionais.

### **Os mega-acordos de comércio podem aliviar as dificuldades das comunidades regionais**

A COMESA, a EAC/CAO e a SADC assinaram, em 2015, um acordo tripartido de comércio para promover a integração dos mercados, o desenvolvimento das infraestruturas e a industrialização. Este grande bloco de comércio engloba pelo menos metade dos países, do PIB e da população do continente africano. O acordo já foi assinado por 18 países, que terão ainda de o ratificar. Mold e Mukwaya (2015) preveem que a eliminação de tarifas no âmbito deste bloco comercial possa aumentar o comércio intrarregional em quase 30%. Os benefícios deverão ajudar os setores da indústria transformadora e agroalimentar, contribuindo para a diversificação das exportações e para o aprofundamento da integração nos níveis superiores das cadeias de valor globais.

Os chefes de Estado da União Africana comprometeram-se a estabelecer a ZCCL até outubro de 2017, visando a criação de um mercado único continental para bens e serviços, a livre circulação de empresários e de investimentos, a expansão do comércio intra-africano e o aumento da atratividade do continente enquanto parceiro global de comércio. Quando for implementada, a Zona Continental de Comércio Livre em África será a maior zona de comércio livre no mundo em termos do número de países, englobando a totalidade dos 54 Estados africanos. As negociações tiveram início em junho de 2015, esperando-se que as sucessivas etapas transformem esta iniciativa num acordo de comércio vinculativo e operacional.

A sobreposição dos membros das comunidades regionais, os obstáculos em matéria de regras de origem, e a fraca implementação dos acordos são aspetos a resolver em fases posteriores da integração, ou através de mega-acordos de comércio. À medida que as comunidades económicas regionais transitam de zonas de comércio livre para uniões aduaneiras ou mercados comuns, a questão das regras de origem é resolvida pelas pautas aduaneiras comuns. Da mesma forma, a aposta em enormes blocos comerciais, como a ZTCL e a ZCCL, mitigarão os efeitos da sobreposição de membros, especialmente se as regras na zona tripartida de comércio foram superiores às regras das comunidades regionais que a compõem. A fraca implementação dos acordos comerciais pode ser colmatada, em parte, por um reforço da capacidade dos negociadores e dos decisores políticos, de forma a reduzir a incerteza dos acordos de integração. Por fim, um dos problemas que atrasa a implementação de pautas aduaneiras comuns e a transição para uniões aduaneiras é a possibilidade de perda de receita, especialmente para os países dependentes dos direitos aduaneiros. Em vez de se centrarem nas tarifas perdidas, é mais importante que os países avaliem a relação entre os ganhos decorrentes do comércio e essa perda de receitas.

### **O sucesso da integração regional implica medidas para ultrapassar as limitações do lado da oferta e da procura**

África deve trabalhar para aprofundar a integração regional. Os projetos de investimento em infraestruturas transfronteiriças registaram progressos, o compromisso político foi reforçado e as comunidades regionais têm envolvido os países membros para colmatar ineficiências ligadas ao comércio. A coordenação e monitorização dos acordos regionais de comércio é fundamental para o seu sucesso. Com base nos resultados atingidos, é necessário alargar o seu âmbito e profundidade, quer dentro quer entre países, e aumentar o envolvimento do setor privado, de forma a resolver questões pertinentes do lado da oferta.

### **Os resultados positivos no âmbito da energia e do transporte regional devem ser reforçados**

Os países africanos devem aproveitar as oportunidades decorrentes do aumento das conexões em matéria de energia e de transporte. A melhoria do grande número



de rodovias e ferrovias (para além dos portos) que ligam as fronteiras a polos internos de crescimento pode reduzir o tempo e custo da realização de negócios em África. Os principais “corredores de transporte” - como o Corredor de Desenvolvimento de Maputo, que liga a África do Sul a Moçambique, o Corredor Trans-Kalahari, que liga a África do Sul, o Botswana, a Namíbia e a Tanzânia, e a recente ferrovia elétrica, que liga o Djibouti e a Etiópia - devem ser replicados, para reduzir as distâncias e facilitar o comércio. Da mesma forma, o planeamento do desenvolvimento deve centrar-se numa localização das novas atividades económicas em torno das infraestruturas existentes. Existem provas de que as regiões com corredores de transporte mais longos atraem um maior volume de comércio (BAD, 2014). É necessário desenvolver novos esforços para melhorar a eficiência dos corredores de transporte, eliminando os entraves administrativos à passagem e circulação entre fronteiras.

A eficiência nos setores marítimo e da aviação deve ser analisada, de forma a contribuir para o comércio e para os investimentos no continente. As previsões de longo prazo da Boeing para o período 2014-33 indicam que o tráfego para África, de África e dentro do continente deverá crescer 6% ao ano nas próximas duas décadas, impulsionado por perspectivas económicas positivas, pelo aumento das relações comerciais e pelo crescimento da classe média (UNECA, 2016). A preparação para esta projeção económica positiva exige um grande investimento na infraestrutura aeroportuária, bem como planos-diretores para estas plataformas que consigam responder aos problemas da conectividade dentro do continente africano. Para além disso, a integração económica em redes alargadas dos sistemas mundiais de comércio está fortemente dependente das plataformas portuárias. Entre as medidas para transformar os portos em plataformas regionais estão a promoção e financiamento de instalações portuárias e de transporte integradas, bem como a respetiva utilização de terras. Por outro lado, a implementação de políticas que promovam a concorrência é necessária para aumentar a eficiência (BAD, 2010).

O crescimento do comércio de energia entre países demonstra a integração progressiva do continente africano. A falta de energia adequada e fiável restringe as capacidades de produção em muitos países africanos, embora alguns tenham uma capacidade considerável e inexplorada para geração de energia. Colocar essas duas vertentes em contacto poderia impulsionar um salto na produção, na produtividade e no comércio. O “New Deal” sobre Energia em África, liderado pelo Banco Africano de Desenvolvimento, propõe uma parceria transformadora que mobilize apoios e financiamento e que defenda as necessárias reformas no setor energético, com vista a alcançar o acesso universal e fiável à energia até 2025. Esta iniciativa pretende angariar capitais nacionais e internacionais para o setor energético em África num montante anual de 40-70 mil milhões de USD.

Em 2015, na cimeira das Nações Unidas sobre alterações climáticas, ou COP21, os líderes africanos apresentaram a Iniciativa Africana para as Energias Renováveis, visando acelerar e aproveitar o enorme potencial do continente neste âmbito. O objetivo é instalar uma capacidade adicional de 10 gigawatts (GW) e atingir os 300 GW até 2030. A obtenção de bons resultados nesta iniciativa eliminaria vários fatores que dificultam a produtividade e o comércio.

### **A melhoria das infraestruturas deve ser complementada pela facilitação do comércio**

A integração regional pode traduzir-se num aumento do comércio, se os países investirem não apenas em infraestruturas materiais, como as estradas e as redes elétricas, mas também em infraestruturas imateriais, como os sistemas jurídicos e financeiros ou os procedimentos aduaneiros que permitam reduzir o custo e tempo despendido para desalfandegar mercadorias. Ao centrar-se na eliminação de barreiras nos “corredores comerciais” em África, a facilitação do comércio pode reduzir consideravelmente estes

custos,. As tarifas foram significativamente reduzidas em muitas comunidades regionais, mas o tempo e o custo de circulação das mercadorias entre países continuam a ser elevados.

O Plano de Ação para Impulsionar o Comércio Intra-africano, da União Africana, e o Acordo de Facilitação do Comércio, da Organização Mundial de Comércio, visam ambos agilizar a circulação, a autorização de saída e o desalfandegamento de mercadorias, nomeadamente as que estão em trânsito. Estas iniciativas, combinadas com os projetos de infraestruturas intercontinentais, podem alterar significativamente o comércio em África. Alguns projetos contribuem já para uma redução considerável dos custos e para a poupança de tempo. Entre 2006 e 2011, por exemplo, o corredor Mombaça-Kampala reduziu 33 dias ao tempo de importação e 5 dias ao tempo de exportação. Estima-se que o corredor que interliga o Chade, a República Centro-Africana e os Camarões tenha reduzido os custos de transporte após melhorias na rede rodoviária e ferroviária. Na SADC, o Walvis Bay Corridor Group reduziu o tempo médio de desalfandegamento, de 48 horas para apenas duas horas, na Namíbia e na Zâmbia.

A integração financeira regional pode solucionar os obstáculos decorrentes da fragmentação dos mercados financeiros em África. A harmonização dos quadros regulamentares, dos instrumentos e das infraestruturas financeiras pode contribuir para aprofundar e alargar os setores financeiros no continente africano. A sequência da integração económica começa, frequentemente, com os acordos regionais de comércio, passando depois para as uniões aduaneiras, os mercados comuns e, finalmente, a integração financeira. As iniciativas de integração em África estão ainda nas fases iniciais desta sequência, pelo que não existe um grau elevado de integração financeira.

### **A livre circulação de pessoas pode facilitar o comércio intra-africano**

Uma integração regional plena implica o levantamento das restrições à livre circulação de pessoas entre países. Os africanos precisam de vistos para viajar para mais de 75% dos países do continente. As restrições de circulação variam de região para região, sendo o Norte de África e a África Central consideradas como as regiões mais restritivas, de acordo com um relatório recente do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD/OCDE/PNUD, 2016). Neste documento constata-se, também, que os países com melhor situação económica, como os que integram o grupo de países de rendimento médio-alto, tendem a ter mais restrições de circulação.

A complexidade, o custo e o tempo despendido na obtenção de vistos são as principais restrições de circulação. Casos pioneiros como as Seychelles – o único país africano com isenção de vistos para todos os cidadãos africanos – podem ser replicados. Além disso, a melhoria do acesso à informação, a simplificação de procedimentos e a redução dos custos dos vistos de entrada podem impulsionar a agenda de integração regional. Existem boas iniciativas que poderão ser alargadas para facilitar a circulação de pessoas. Blocos regionais com isenção de vistos, como a CEDEAO, e vistos regionais, como o Visto Turístico da África Oriental, podem ser modelos para uma iniciativa de isenção de vistos ao nível continental, ou para um visto continental válido em todas as economias africanas. Estas iniciativas estariam em consonância com o apelo da União Africana para a existência de um passaporte africano que facilite a livre circulação de pessoas. Este passaporte é já emitido para os chefes de Estado e alguns diplomatas africanos desde julho de 2016, altura em que foi utilizado pela primeira vez numa cimeira da União Africana. A União Africana pretende atingir a circulação isenta de vistos para todos os cidadãos africanos até 2020. Os processos de circulação podem, igualmente, ser simplificados com recurso a vistos eletrónicos – como os utilizados na Côte d’Ivoire, no Gabão, na Nigéria, no Ruanda e outros –, bem como através da uniformização dos processos de requerimento de vistos nos vários países.



### **O setor privado pode desempenhar um papel crucial na integração regional em África**

O setor privado é reconhecido, há muito tempo, como o motor do crescimento, mas as condições necessárias para a sua efetiva participação não estão ainda reunidas. A concretização das potencialidades do setor privado exige uma melhoria das infraestruturas, a realização de esforços para colmatar a fragmentação dos mercados devido às fronteiras, bem como a livre circulação de pessoas e bens entre países.

Estima-se que as deficientes infraestruturas do continente africano tenham um efeito negativo de 40% na produtividade das empresas (CNUCED, 2017). Isto gera maiores custos de produção e distribuição, afeta a competitividade e impede a adoção de novas tecnologias de inovação. A maioria das empresas em África é relativamente pequena e possui fracas relações com outras empresas do mesmo setor.

A livre circulação de bens e serviços entre as fronteiras africanas contribui para a participação do setor privado, na medida em que alarga a dimensão do mercado para as empresas e permite a deslocação de capital humano e físico para as áreas onde é mais necessário. A facilidade de circulação dos inputs aumenta a produtividade e a competitividade, alargando as opções dos investidores locais e estrangeiros.

A participação do setor privado nas negociações e na definição da política comercial pode facilitar a sua implementação, assegurando que as questões práticas e reais sejam efetivamente abordadas. As principais causas da fraca implementação dos acordos regionais de comércio são a falta de vontade política e, em alguns casos, as dificuldades intransponíveis da implementação prática. Neste sentido, o envolvimento do setor privado nas negociações comerciais pode contribuir para dar ultrapassar muitas barreiras que dificultam o comércio e a integração regional em África. Outros fatores, como a existência de uma visão e mandato governamental bem definidos, desempenham claramente um papel fundamental na alocação dos recursos públicos e privados com vista a melhorar as condições das empresas. É também neste âmbito que as CER podem ter um papel transformador em prol da integração do continente africano.



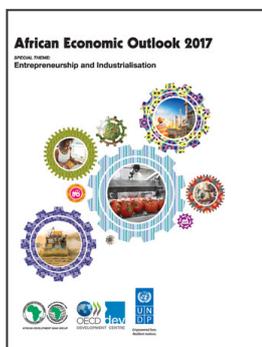
## Nota

1. A nível regional e continental, as outras iniciativas dos EUA de âmbito comercial são a Parceria de Comércio e Investimento EUA-Comunidade da África Oriental (EAC/CAO), a *Trade Africa Initiative*, os Acordos-Quadro de Comércio e Investimento, e os tratados bilaterais de investimento

## Bibliografia

- BAD (2016), *Africa Visa Openness Report 2016*, Banco Africano de Desenvolvimento, Abidjan, [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Africa\\_Visa\\_Openness\\_Report\\_2016.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Africa_Visa_Openness_Report_2016.pdf).
- BAD (2014), *Regional Integration Brief*, Banco Africano de Desenvolvimento, Abidjan, [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Regional\\_Integration\\_Brief\\_N-3.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Regional_Integration_Brief_N-3.pdf).
- BAD (2010), *African Development Report 2010: Ports, Logistics, and Trade in Africa*, Oxford University Press, Oxford, Nova Iorque.
- BAD/OCDE/PNUD (2016), *Perspetivas Económicas em África 2016: Cidades Sustentáveis e Transformação Estrutural*, Publicações OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248649-pt>.
- Banco Mundial (2017a), *World Integrated Trade Solution* base de dados, <http://wits.worldbank.org/wits/>.
- Banco Mundial (2017b), *World Development Indicators* base de dados, Banco Mundial, Washington, DC, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.
- CNUCED (2017), “International trade in goods and services”, base de dados UNCTADstat, CNUCED, Genebra, <http://unctadstat.unctad.org/EN/> (consultado a 1 de janeiro de 2017).
- FMI (2017), *Direction of Trade Statistics* base de dados, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC, <http://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>.
- Gabinete do Representante dos Estados Unidos para o Comércio (2016), *2016 Biennial Report on the Implementation of the African Growth and Opportunity Act*, Washington, DC, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2016/2016-biennial-report>.
- Hartzenberg, T. (2011), “Regional integration in Africa”, Divisão de Estatística e Pesquisa Económica da Organização Mundial de Comércio, Staff Working Paper ERSD-2011-14, Genebra, [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd201114\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201114_e.pdf).
- Hesse, H. (2008), “Export diversification and economic growth”, *Commission on Growth and Development Working Paper No. 21*, Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, Washington, DC.
- Mold, A. e R. Mukwaya (2015), *The Effects of the Tripartite Free Trade Area: Towards a New Economic Geography in Southern, Eastern and Northern Africa?*, Centro de Pesquisa em Desenvolvimento Económico e Comércio Internacional, Universidade de Nottingham, Reino Unido, <https://www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/2015/15-04.pdf>.
- Naumann, E. (2011), “Tripartite FTA Rules of Origin: Reflection on the status quo and the challenges ahead”, *Cape to Cairo: Making the Tripartite FTA Work*, Hartzenberg et al., Trade Law Centre for Southern África, Stellenbosch, África do Sul.
- Rieländer, J. e B. Traoré (2015), “Explaining diversification in exports across higher manufacturing content: What is the role of commodities?”, *Working Papers do Centro de Desenvolvimento da OCDE*, No. 327, Publicações OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrs8sq91p9x-en>.
- SARDC (2016), “2016 eventful year for SADC”, *Southern Africa Today*, Vol. 19, No. 1, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da África Austral, Harare, Zimbabwe, [www.sardc.net/editorial/sadctoday/documents/v19n1.pdf](http://www.sardc.net/editorial/sadctoday/documents/v19n1.pdf).
- UN Comtrade (2017), *United Nations Commodity Trade Statistics Database*, <https://comtrade.un.org/db/> (consultado a 20 de janeiro de 2017).
- UNECA (2017), *Key Pillars of Africa’s Regional Integration*, Comissão Económica das Nações Unidas para África, Adis Abeba, [www.uneca.org/oria/pages/key-pillars-africa-s-regional-integration](http://www.uneca.org/oria/pages/key-pillars-africa-s-regional-integration).
- UNECA (2016), *Giving Wings to Africa’s Regional Integration*, Comissão Económica das Nações Unidas para África, Adis Abeba, <http://www.uneca.org/es-blog/giving-wings-africa%E2%80%99s-regional-integration>.
- UNECA (2015), *Economic Report on Africa: Industrialising through Trade*, Comissão Económica das Nações Unidas para África, Adis Abeba, \_.
- União Africana/BAD/UNECA (2016), *Africa Regional Integration Index*, Banco Africano de Desenvolvimento, [https://www.integrate-africa.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/ARII-Report2016\\_EN\\_web.pdf](https://www.integrate-africa.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/ARII-Report2016_EN_web.pdf).
- União Europeia (2017), *Overview of Economic Partnership Agreements*, União Europeia, Bruxelas, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc\\_144912.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf).





**From:**  
**African Economic Outlook 2017**  
Entrepreneurship and Industrialisation

**Access the complete publication at:**

<https://doi.org/10.1787/aeo-2017-en>

**Please cite this chapter as:**

African Development Bank/OECD/United Nations Development Programme (2017), “Políticas comerciais e integração regional em África”, in *African Economic Outlook 2017: Entrepreneurship and Industrialisation*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264278707-6-pt>

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).