Acordo Mercosul-União Europeia

Impactos normativos/regulatórios no Mercosul

Lucia Maduro
Pedro Da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL)

Setor de Integração e Comércio (INT)

NOTA TÉCNICA Nº

IDB-TN-1997

Agosto 2020

Acordo Mercosul-União Europeia

Impactos normativos/regulatórios no Mercosul

Lucia Maduro
Pedro Da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

Banco Interamericano de Desenvolvimento
Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL)
Setor de Integração e Comércio (INT)
Agosto 2020

Catalogação na fonte fornecida pelo
Biblioteca Felipe Herrera de
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Maduro, Lucia.
Acordo Mercosul-UE: impactos normativos/regulatórios no Mercosul / Lucia Maduro, Pedro da Motta Veiga, Sandra Polónia Rios; coordinador, Ricardo Rozemberg.
p. cm. — (Nota técnica do BID ; 1997)
1. Trade blocs-Southern Cone of South America. 2. Trade blocs-European Union countries. 3. Free trade-Southern Cone of South America. 4. Free trade-European Union countries. 5. Southern Cone of South America-Commerce-European Union countries. 6. European Union countries-Commerce-Southern Cone of South America. 7. Southern Cone of South America-Commercial treaties. 8. European Union countries-Commercial treaties. I. Veiga, Pedro da Motta. II. Rios, Sandra Polónia. III. Rozemberg, Ricardo, coordinador. IV. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe.
V. Título. VI. Série.
IDB-TN-1997

Códigos JEL: F00, F01, F10, F14, F15, F53
Palavras chaves: Integração Regional, União Europeia, Mercosul, Bloco comercial, Negociação comercial

http://www.iadb.org

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra está licenciada sob uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC BY-NC-ND 3.0 IGO) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente será submetida à arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como a utilização do logotipo do BID serão objetos de um contrato por escrito de licença separado entre o BID e o usuário e não está autorizado como parte desta licença CC-IGO.

Note-se que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de sua Diretoria Executiva, ou dos países que eles representam.

ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA
impactos normativos/regulatórios no Mercosul

Lucia Maduro
Pedro da Motta Veiga
Sandra Polónia Rios

BID INTAL

Este estudo foi concluído em 10 de março de 2020

Autores: Lucia Maduro, Pedro da Motta Veiga, Sandra Polónia Rios

Coordinador: Ricardo Rozemberg

Agradecemos los comentarios y aportes a este estudio realizados por Pablo Garcia, Mauricio Mezquita Moreira, Lucas Barreiros y Jesica De Angelis.

SUMÁRIO

04 | **Prólogo**

05 | **Resumo**

06 | **1. Introdução**

10 | **2. As linhas gerais do Acordo MERCOSUL-EU**

15 | **3. O Comércio de Bens**
17 **3.1** As preferências negociadas no Acordo MERCOSUL-EU
22 **3.2** O tratamento para outras taxas que incidem sobre importações: taxa de estatística da Argentina e taxas consulares do Paraguai e Uruguai
24 **3.3** Tratamento para direitos de exportação
26 **3.4** Licenciamento de importações
26 **3.5** Cláusula de Integração Regional do Acordo MERCOSUL-UE e a situação do MERCOSUL
28 **3.6** Facilitação de comércio
29 **3.7** Síntese dos compromissos assumidos nos dois acordos para no âmbito das regras de comércio de bens

32 | **4. Regime de Origem**
33 **4.1** Normas dos Regimes de Origem do Acordo MERCOSUL-UE e do ACE 18 da ALADI
36 **4.2** Regras gerais, regras específicas de origem e famílias de regras específicas

42 | **5. Comércio de serviços e estabelecimento, compras governamentais e desenvolvimento sustentável**
43 **5.1** Comércio de serviços e Estabelecimento
50 **5.2** Compras Governamentais
52 **5.3** Desenvolvimento Sustentável
55 **5.4** Síntese dos compromissos assumidos nos acordos em serviços, estabelecimento, compras governamentais e desenvolvimento sustentável

57 | **6. Avaliação do status quo e das implicações do acordo Mercosul – União Europeia nos temas tratados neste estudo**
58 **6.1** Comércio de bens
60 **6.2** Regras de origem
61 **6.3** Comércio de serviços
61 **6.4** Investimentos
62 **6.5** Compras governamentais
63 **6.6** Desenvolvimento sustentável

64 | **7. Conclusões e recomendações**

68 | **ANEXO. Avaliação comparada das regras de origem para setores selecionados nos Acordo MERCOSUL-UE e no MERCOSUL**

PRÓLOGO

Após mais de 20 anos de negociações, no 28 de junho de 2019 o MERCOSUL e a União Europeia (UE) finalizaram negociações de um acordo de associação que marca uma nova era nas relações entre os dois blocos. O acordo, histórico por seu tamanho, amplitude temática e significado político, inclui compromissos em matéria de comércio, cooperação e diálogo político. Mesmo no contexto bastante complexo de crise da pandemia COVID-19, no dia 18 de junho de 2020, as duas regiões conseguiram concluir as negociações do capítulo político e de cooperação, que marca a decisão dos governos de avançar em diversas áreas do acordo.

Este documento faz parte de uma agenda mais ampla de apoio do INTAL-BID à integração regional e, particularmente, no caso do acordo do MERCOSUL com a UE, de identificação precoce dos caminhos para melhor aproveitamento das oportunidades (e desafios) oferecidos pelo acordo. Ademais, ele identifica as regulamentações regionais e nacionais que devem ser revistas com base nos compromissos assumidos.

De fato, um aspecto que se sustenta como transcendente neste novo acordo é o incentivo que ele gera para o avanço das agendas pendentes, nacional e regional. Em outras palavras, o acordo com a UE reforça os compromissos dos países membros do MERCOSUL em avançar pragmaticamente na agenda pendente de competitividade nacional, que inclui a reforma tributária, o aumento nos investimentos, as melhorias de produtividade, a incorporação de melhores práticas e tecnologias, entre muitas outras. Neste sentido, o acordo com a UE exigirá uma aceleração do processo negociador do MERCOSUL, como uma espécie de articulador de consensos (até agora difíceis de serem alcançados), pois avança em marcos regulatórios que o MERCOSUL ainda não consolidou em seu próprio escopo interno (Rozemberg, 2019).

Dessa forma, o acordo entre a EU e o MERCOSUL poderá impor um maior compromisso aos países do bloco sul-americano com o aprofundamento de suas reformas internas e com o efetivo cumprimento de ações que levem à consolidação de um processo de integração mais completo.

Este informe foca nos principais desafios regulatórios que o MERCOSUL enfrenta em nível regional à luz do que foi negociado com a UE. O novo acordo segue a orientação dos acordos de nova geração, com regulamentações modernas e profundas. Nesse sentido, o MERCOSUL enfrenta não apenas o desafio da modernização, mas também de preencher áreas regulatórias ainda não reguladas ou mesmo onde se aplicam exceções às regras.

Ao rever as linhas gerais do acordo, este informe compara, sistematiza e identifica os principais desafios regulatórios que se colocam entre o que foi negociado com a UE e os marcos vigentes no âmbito do MERCOSUL para o comércio de mercadorias. Também há uma seção específica para regras de origem, regulamentações relativas ao comércio de serviços, investimentos, compras governamentais e desenvolvimento sustentável. O informe não pretende cobrir ou dar respostas a todas as mudanças regulatórias necessárias ao bloco, mas abrir a discussão sobre as prioridades e áreas onde uma análise detalhada será necessária para avançar na modernização e/ou adaptação normativa do MERCOSUL.

Pablo Garcia
Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)
Banco Interamericano de Desarrollo

RESUMO

O acordo MERCOSUL-UE representa uma inflexão na política de inserção internacional do MERCOSUL e de seus países associados. Sendo um acordo de nova geração, alinhado com os acordos comerciais mais modernos, a normativa negociada entre os dois blocos é, em muitas áreas, mais profunda e moderna do que a vigente no MERCOSUL. Ademais, o acordo com a União Europeia incorpora normativas em áreas em que há um vazio regulatório no bloco sul-americano.

É de se esperar que o acordo MERCOSUL-UE venha a influenciar o arcabouço normativo do bloco sul-americano e a própria essência do processo de integração, uma vez que será necessário promover uma atualização da agenda do bloco para mantê-lo compatível com o acordo negociado.

Este estudo tem como objetivo identificar alguns dos temas mais relevantes que merecem atenção especial no processo de revisão normativa do MERCOSUL para adequá-la aos padrões negociados com a UE. Os temas aqui tratados não pretendem cobrir toda a temática do MERCOSUL que deverá ser objeto de revisão e atualização à luz dos compromissos firmados com o bloco europeu, mas apenas identificar algumas questões prioritárias.

Como demonstrado neste estudo, dentre as tarefas pendentes, há algumas mais urgentes (e.g. regime automotivo) e outras muito relevantes (e.g. regime de origem), embora possam requerer prazos distintos e alongados para sua implementação.

1.

Introdução

ACORDO MERCOSUL-UE

O Acordo MERCOSUL-UE representa uma inflexão na política de inserção internacional do MERCOSUL e de seus países associados. Com elevado grau de proteção comparativamente às médias internacionais e um histórico de baixa participação em cadeias globais de valor, o bloco se manteve alijado da moderna rede de acordos de menor escala de comércio, que se alastrou no mundo a partir da década de 1990.

A despeito do avanço na eliminação de tarifas no comércio de bens na América do Sul – com ganhos para o MERCOSUL, mas que competem com aqueles já auferidos pelos sócios dos demais países sul-americanos em seus diversos acordos comerciais –, a política comercial comum do bloco resultou em acordos em menor escala, nenhum deles envolvendo países desenvolvidos.

O Acordo com a União Europeia foi concluído após mais de vinte anos de negociações. A melhoria no acesso ao mercado europeu, especialmente para produtos agroindustriais, foi a principal motivação do MERCOSUL para engajar-se nessas negociações. Mas a convicção de que as economias dos países-membros do bloco necessitam de um choque de competitividade via abertura do mercado regional foi um fator determinante na etapa final dos entendimentos.

Sendo um acordo de nova geração, em linha com os acordos comerciais mais modernos, a normativa negociada entre os dois blocos é, em muitas áreas, mais profunda e moderna do que a vigente no MERCOSUL. Mais além, o Acordo com a União Europeia incorpora normativas em áreas em que há um vazio regulatório no bloco sul-americano.

Essa constatação tem gerado inquietação entre alguns analistas, preocupados com o fato de que a incompletude da agenda de integração do MERCOSUL poderá representar um fator de risco para a sobrevivência do bloco como instância de integração regional relevante após a implementação do novo acordo[1]. Tal preocupação foi acirrada pelo fato de que, na Cúpula do MERCOSUL de julho de 2019, os sócios definiram que o Acordo poderia entrar provisoriamente em vigência bilateral, após a ratificação pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos de cada país do MERCOSUL, sem a necessidade de esperar que o processo de ratificação tenha sido concluído por todos os países membros do bloco[2].

A possibilidade de que o Acordo entre em vigência bilateralmente à medida que os Congressos dos países do MERCOSUL o tenham ratificado representa um distanciamento significativo de um dos princípios orientadores que regeram as negociações birregionais durante boa parte dos vinte anos que durou o processo negociador. Naquele período, havia o entendimento de que se tratava de um processo de integração entre duas uniões aduaneiras e que o Acordo contribuiria para consolidar no MERCOSUL, um modelo de integração inspirado no exemplo europeu. Esse princípio foi aos poucos cedendo espaço para uma atitude pragmática, que termina por reconhecer as diferenças entre os dois projetos de integração, dando lugar, inclusive, à entrada em vigência bilateral[3].

---

1 Ver, por exemplo, Carciofi, R. Gayá, R y Campos, R. (2019). Acuerdo con la UE: Mercosur necesita revitalizar su agenda interna. CECE. Octubre 2019.

2 Essa decisão da Cúpula do MERCOSUL foi motivada, em parte, pelo receio de que o processo de ratificação, em geral moroso nos países do bloco, pudesse ser dificultado adicionalmente pela mudança de governo na Argentina.

3 A depender do prolongamento da vigência bilateral do acordo MERCOSUL-UE, esta solução poderá inviabilizar avanços na agenda interna do bloco, especialmente no que se refere ao funcionamento das aduanas no comércio intrarregional e à consolidação da união aduaneira. A vigência bilateral, todavia, só faz sentido caso seja provisória. Se vier a ser, de fato, adotada, seria necessário estabelecer um prazo máximo no qual todos os membros estariam comprometidos com a implementação do Acordo. Na ausência de tal compromisso, a perpetuação da vigência bilateral comprometeria definitivamente o projeto de aprofundamento da união aduaneira. Afinal, é justamente por pretender ser uma união aduaneira que o MERCOSUL negocia como um bloco acordos preferenciais com terceiros países ou blocos.

É de se esperar que o Acordo MERCOSUL-UE venha a influenciar o arcabouço normativo do bloco sul-americano e a própria essência do processo de integração, uma vez que será necessário promover um "*aggiornamento*" da agenda do bloco para mantê-lo compatível com o Acordo negociado. Na realidade, essa influência já se fez no segundo semestre de 2019. Na última Cúpula do MERCOSUL, em dezembro de 2019, foram anunciadas decisões que refletem o esforço do bloco para avançar na sua agenda interna aproximando-a da normativa acordada com a UE no acordo birregional.

Neste contexto, emerge uma série de questões sobre o futuro do bloco:

- O Acordo servirá de âncora para impulsionar a consolidação e o aprofundamento do livre comércio e da união aduaneira do MERCOSUL?
- A eventual vigência bilateral do Acordo MERCOSUL-UE poderá levar a retrocessos no bloco?
- O Acordo exigirá aperfeiçoamentos e avanços no processo de integração do MERCOSUL e na normativa do bloco?
- Em que áreas a revisão da normativa intrarregional será mais relevante?

No plano doméstico, também será preciso averiguar se os compromissos assumidos no Acordo MERCOSUL-UE representam a consolidação do status quo regulatório ou se o novo Acordo incorporou compromissos de liberalização que demandarão mudanças relevantes na normativa de cada sócio do Mercosul.

Com a diversidade temática do Acordo, parece essencial a construção de um mapa que indique as necessárias adequações normativas e de políticas internas ao bloco e a seus países membros, e ajude, também, a dar maior transparência sobre as "regras do jogo" para os operadores econômicos dos dois lados.

Este estudo não pretende analisar o novo Acordo em si, mas tem o objetivo de identificar alguns dos temas mais relevantes que mereceriam atenção especial no processo de revisão da normativa do MERCOSUL para adequá-la aos padrões negociados com a UE. Os temas aqui tratados não pretendem cobrir toda a temática do MERCOSUL que deveria estar sujeita a movimentos de revisão e atualização à luz dos compromissos firmados com o bloco europeu, mas apenas indicar algumas questões prioritárias.

Uma análise mais detalhada dos compromissos estabelecidos no novo Acordo dependerá da divulgação do texto final e da lista de compromissos específicos de acesso a mercados para diversos capítulos do Acordo. Os textos estão em processo de revisão da redação legal e, apesar da divulgação das listas de liberalização de bens pelo governo argentino em outubro de 2019[4], as listas oficiais de compromissos específicos em serviços e compras governamentais ainda não são públicas. Ainda assim, a partir da leitura dos textos preliminares dos diversos capítulos que compõem o Acordo, é possível avançar em uma avaliação, mesmo que não definitiva, das áreas e temas em que será necessária uma revisão do *acquis* regulatório do MERCOSUL para preservar ou ao menos equiparar os compromissos negociados com a UE à normativa interna do bloco.

A análise realizada neste Informe procurará identificar as reformas que deverão ser incorporadas à agenda do MERCOSUL procurando classificá-las, ainda que de forma impressionista, em três grandes grupos: (i) aquelas que são urgentes e necessárias para evitar que o Acordo com a UE gere preferências maiores para os parceiros europeus do que aquelas disponíveis para os sócios nas relações intrabloco; (ii) aquelas que seriam

4 A divulgação da lista no sítio da chancelaria argentina traz um *disclaimer* de que os documentos não são definitivos e que estão sujeitos a revisão.
https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/ut/copia_de_eu_offer_2019_10_25.pdf

desejáveis por representarem “melhores práticas” em relação à normativa atual do MERCOSUL e (iii) aquelas que seriam lógicas, pois tornariam a normativa do MERCOSUL compatível com a do Acordo.

A próxima seção apresenta uma descrição das linhas gerais do Acordo, ressaltando algumas de suas características. A seção seguinte apresenta os compromissos mais relevantes nos temas que se referem ao comércio de bens, sendo que a análise comparativa dos regimes de origem dos dois acordos (MERCOSUL-UE e MERCOSUL) mereceu uma seção específica (Seção 4) em função de sua relevância e extensão. A seção 5 traz um resumo das normativas nas áreas de serviços, compras governamentais e desenvolvimento sustentável, buscando identificar, preliminarmente, as diferenças relevantes e com maior impacto para a normativa do MERCOSUL. A sexta seção apresenta uma avaliação do status quo e das implicações do Acrodo com a UE para a normativa do MERCOSUL. A última seção apresenta comentários finais e recomendações para a agenda interna do bloco.

2.

AS LINHAS GERAIS DO ACORDO MERCOUL-UE

Passados vinte e quatro anos da assinatura do Acordo Marco de Associação Interregional, em 1995, as negociações para a conformação de uma área de livre-comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia finalmente foram concluídas em junho de 2019. Um processo de negociação tão longo e penoso – com interrupção das negociações por período prolongado – despertava descrédito e resistências. Apesar de ter causado surpresa a muitos analistas, que já não o acreditavam possível, o anúncio da conclusão das negociações foi percebido como um marco importante no processo de abertura comercial do MERCOSUL e de sua inserção na extensa rede dos modernos acordos preferenciais de comércio.

O processo de negociação do Acordo percorreu, grosso modo, três grandes etapas. A primeira se estende de 1999, quando o Acordo Marco foi ratificado e se anunciou o início das negociações para a formação de uma área de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia, a 2004, quando as negociações foram paralisadas. Nesse período, em que os entendimentos entre as duas regiões avançaram em paralelo às negociações da ALCA, houve progressos relevantes, tendo os dois lados trocado ofertas detalhadas para todos os capítulos que envolviam compromissos específicos de acesso a mercados. A paralisação das negociações em 2004 decorreu da percepção dos representantes dos dois blocos de que as ofertas que estavam sobre a mesa eram insuficientes para a conclusão do Acordo. Coincidentemente, também naquele ano as negociações da ALCA foram suspensas.

A segunda etapa corresponde ao período entre 2010, quando, um acordo celebrado entre o MERCOSUL, sob a presidência "pró-tempore" da Argentina, e a Comissão Europeia, com o empenho do governo espanhol, determinou que as negociações fossem retomadas, e o ano de 2016, quando o processo negociador finalmente ganhou ímpeto. Durante esses seis anos, não chegou a haver nova troca de ofertas e não foram registrados avanços dignos de nota.

Foi somente a partir de 2016 que as negociações retomaram o fôlego, com o intercâmbio de ofertas atualizadas para acesso a mercados de bens, serviços e compras governamentais, bem como de documentos com listas de condicionalidades que cada uma das partes colocava como exigências para que as ofertas apresentadas tivessem validade. Como exemplo dessas condicionalidades, o MERCOSUL insistia que os cronogramas de desgravação deveriam incidir não apenas sobre os direitos *ad valorem*, mas também sobre tarifas específicas, e outras medidas técnicas. Já a UE condicionava a sua oferta à eliminação dos direitos sobre exportações que ainda vigoravam em alguns países do MERCOSUL[5].

Alguns fatores confluíram para tornar a última etapa do longo processo negociador exitosa. Do lado do MERCOSUL, a convergência de visões de cunho mais liberal nas equipes econômicas dos dois sócios maiores, Argentina e Brasil, contribuíram para a melhoria das ofertas de liberalização e para a retirada de algumas das condicionalidades de caráter mais protecionista da oferta do MERCOSUL. Do lado europeu, a emergência da guerra comercial que ameaça o comércio bilateral com os principais parceiros comerciais da União Europeia (Estados Unidos e China), o desaquecimento do comércio mundial e o interesse em recuperar algum protagonismo na cena internacional foram alguns dos fatores que contribuíram para fazer avançar os entendimentos.

Já sob um novo governo no Brasil, e no último ano de mandato dos governos da Argentina e do Uruguai, o Acordo foi concluído em junho de 2019. No lado europeu, o anúncio da conclusão se deu logo antes da mudança dos ocupantes dos postos-chave na Comissão Europeia. Esse *timing* político dos dois lados adiciona incertezas ao processo de ratificação e de implementação do Acordo negociado. As mudanças de orientação política após as eleições na Argentina e no Uruguai tornaram a ratificação do Acordo mais difícil no primeiro e mais provável no segundo. Do lado europeu, pressões dos lobbies do setor agrícola e de partidos ambientalistas sugerem que o caminho para a ratificação não será suave.

5 Ver INTAL (2016). Informe MERCOSUR N° 21 pp. 132-133.

Desde o anúncio da conclusão das negociações tem havido muitas dúvidas sobre os próximos passos formais para a ratificação e entrada em vigência dos compromissos. Dentre as principais dúvidas, destacam-se a necessidade (ou não) de ratificação pelos parlamentos de cada um dos países membros da União Europeia e no caso do MERCOSUL, a possibilidade de entrada em vigência bilateralmente a partir da aprovação em cada parlamento dos países membros. Um trabalho de Távora (2019), da Consultoria Legislativa do Senado Federal do Brasil, ajuda a entender o processo.

Quadro 1 · Procedimentos para a implementação do Acordo MERCOSUL-UE

AÇÃO	DESCRIÇÃO
Revisão	Revisão técnica e jurídica pelas partes signatárias.
Tradução	Tradução para os idiomas oficiais das partes signatárias. No caso da União Europeia, será realizada tradução para os seus 23 idiomas oficiais.
Assinatura	Quando o texto do Acordo estiver devidamente revisado e traduzido, ele estará pronto para a assinatura. Do lado europeu, a Comissão Europeia o encaminhará ao Conselho da União Europeia, que decidirá, junto com o MERCOSUL, sobre uma data para a assinatura formal. No caso do MERCOSUL, o Acordo será assinado pelo Conselho do Mercado Comum, órgão superior e de condução política do bloco, ao qual competiu outorgar o mandato negociador ao Grupo Mercado Comum[6].
Aprovação congressual no âmbito do MERCOSUL	Após a assinatura, o Acordo será encaminhado aos respectivos congressos nacionais para aprovação, no caso dos países do MERCOSUL. Em todos eles o Poder Legislativo é bicameral, devendo o documento tramitar e contar com a aprovação de ambas as Casas legislativas. Se aprovado, os respectivos Poderes Executivos estarão autorizados a ratificar o Acordo.
Aprovação parlamentar no âmbito da União Europeia	O Acordo será encaminhado primeiramente para votação no Parlamento Europeu. Se aprovado, a sua parte econômica poderá entrar em vigor provisoriamente. Já os chamados "pilares" político e de cooperação dependerão da aprovação dos parlamentos nacionais dos Estados Partes da União Europeia (e em alguns casos, também de parlamentos provinciais) e posterior ratificação pelos respectivos governos.
Vigência provisória	O Acordo entrará em vigor provisoriamente, após a ratificação pelos membros do MERCOSUL e a aprovação pelo Parlamento Europeu, até a aprovação dos temas de competência mista nos parlamentos nacionais dos Estados Partes da UE. A eliminação das tarifas, por exemplo, começará a partir da entrada em vigor provisória do Acordo.
Competência mista	Alguns temas devem ser aprovados paralelamente pelos Parlamentos de cada Estado-Membro da União Europeia, como investimentos e temas de cooperação[7].
Vigência plena	Não houve disponibilização da cláusula de vigência do Acordo no documento MRE (2019-A). O documento do Governo brasileiro informa que "tudo indica que, uma vez ratificado pela União Europeia, o Acordo poderá entrar em vigor para os sócios do Mercosul individualmente, à medida que cada um deles concluir seu processo de ratificação".
Prazo	Estima-se que todo o processo poderá levar até anos para a entrada em vigor do Acordo, a depender da condução política da matéria[8].

Fonte: Reproduzido de Távora (2019)[9], com base em: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019-A)[10].

6 Arts. 3º e 14, VII, do Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu a estrutura institucional do MERCOSUL.
7 O Acordo MERCOSUL-EU inclui direito de estabelecimento, mas não incorpora disposições de proteção ao investimento nem mecanismos de solução de controvérsias, que estão presente em muitos acordos de livre-comércio. Isso significa que a parte comercial do Acordo com o MERCOSUL, incluindo os capítulos dedicados a serviços e estabelecimento não precisam passar pelos Parlamentos de cada Estado-Membro.
8 O debate público nos países do MERCOSUL aponta para uma demora superior a dois anos para o cumprimento dos compromissos de ratificação do acordo. Neste contexto será preciso considerar a possibilidade de vigência bilateral, que dificulta previsões sobre a data de entrada em vigor do acordo.
9 Távora, F.L. (2019). Acordo Mercosul-União Europeia: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro (Parte II). Texto para Discussão nº 268. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Senado Federal do Brasil. Brasília. Disponível em https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td268
10 BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE (2019-A). Acordo de Associação Mercosul – União Europeia. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro, 4 jul. 2019. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf.

ACORDO MERCOSUL-UE

A possibilidade de que demore algum tempo para que o Acordo entre efetivamente em vigência abre espaço para que o MERCOSUL reveja, corrija e aprofunde sua normativa interna naqueles temas em que sejam identificadas incoerências com os compromissos negociados com a União Europeia. Na realidade, desde o anúncio da conclusão das negociações entre os dois blocos em meados de 2019, observou-se um esforço para atualizar a normativa interna do MERCOSUL. O Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL, o acordo sobre indicações geográficas, a emenda ao Protocolo de Serviços do Mercosul e os progressos obtidos nos acordos bilaterais de administração do comércio de automóveis são alguns exemplos de entendimentos movidos pelos compromissos assumidos no âmbito birregional.

O Acordo MERCOSUL-UE está em linha com a maioria dos acordos negociados pelo bloco europeu. Apesar disso, as negociações levaram a flexibilizações para acomodar preocupações do MERCOSUL, como a aceitação da manutenção da prática do *drawback*, ou a não inclusão de compromissos *TRIPS-plus*, no que se refere à extensão do prazo de patentes ou proteção dos dados de testes clínicos exigidos para o lançamento de remédios e defensivos agrícolas, por exemplo.

Além da liberalização das importações de bens, o Acordo incorpora compromissos que vão da adoção de regras de origem mais modernas que as vigentes no comércio intra-Mercosul e que já são praticadas pelos exportadores europeus em seus acordos preferenciais de comércio, movimentos de abertura em setores de serviços, particularmente no setor de transporte marítimo, o acesso aos mercados de compras governamentais, a proteção a indicações geográficas, indo além das disposições vigentes no acordo relativo a este tema na OMC, etc. O Box 1 apresenta a lista dos capítulos constantes do Acordo.

O Acordo incluiu um capítulo sobre desenvolvimento sustentável, que impõe a permanência dos países membros no Acordo de Paris e a observância de compromissos firmados em outros acordos ambientais multilaterais, o cumprimento de algumas convenções da Organização Internacional do Trabalho entre outros. Em geral, a implementação destes compromissos será mais exigente para os países do MERCOSUL do que para os países europeus, pois estes últimos convivem com um *status quo* regulatório muito próximo ao que foi negociado no Acordo.

Chama atenção a inclusão no Acordo de um artigo dedicado à Integração Regional. Como já comentado anteriormente, durante boa parte do desenvolvimento das negociações, os representantes europeus insistiam no fato de que se tratava de uma negociação entre duas uniões aduaneiras. As listas de compromissos deveriam ser unificadas de parte a parte e as tarifas-base deveriam ser as tarifas externas comuns dos dois blocos.

A realidade do MERCOSUL e suas dificuldades para avançar no processo de consolidação da união aduaneira, com a eliminação dos regimes de exceção, das perfurações e da dupla cobrança da TEC, fizeram com que o Acordo tivesse que se adaptar à condição de união aduaneira imperfeita no bloco. Isso significa que os bens exportados pelo MERCOSUL para a UE serão beneficiados pela condição de livre circulação no mercado interno europeu. No sentido inverso, esse benefício não se aplica, uma vez que o MERCOSUL mantém aduanas no comércio intrarregional. Para lidar com essa realidade, o Acordo com a UE introduziu disposições específicas, incluindo um artigo sobre Integração Regional.

Este artigo reconhece as diferenças nos respectivos processos de integração regional e determina que as Partes devem promover condições para que o movimento de bens e serviços dentro das duas regiões e entre elas seja facilitado. Enquanto reafirma que

os bens originários do MERCOSUL gozarão da livre circulação no território da União Europeia, o artigo afirma que os membros do MERCOSUL devem aplicar aos bens provenientes da União Europeia tratamento aduaneiro não menos favorável que os aplicáveis aos produtos originários de seus próprios membros.

No que se refere ao comércio de serviços, o texto do artigo sobre Integração Regional é equivalente para os dois blocos e determina que os membros de cada bloco devem facilitar a liberdade de fornecimento de serviços entre seus membros por parte de empresas de propriedade ou controladas por pessoas naturais ou jurídicas de um dos membros do outro bloco e estabelecidas em um país membro importador do serviço.

BOX 1
TEMAS QUE COMPÕEM O ACORDO MERCOSUL-UE

- Cláusula de integração regional
- Comércio de bens
- Regras de origem
- Aduanas e facilitação de comércio
- Barreiras técnicas (anexo automotivo)
- Medidas sanitárias e fitossanitárias
- Defesa comercial (antidumping, subsídios e medidas compensatórias)
- Salvaguardas bilaterais
- Serviços e estabelecimento
- Compras governamentais
- Movimento de capitais e pagamentos correntes
- Concorrência
- Subsídios
- Empresas estatais
- Comércio e desenvolvimento sustentável
- Propriedade intelectual
- Transparência
- Pequena e média empresa
- Solução de controvérsias
- Anexo sobre vinhos e destilados
- Diálogos regulatórios

3.
O COMÉRCIO DE BENS

Há, no Acordo MERCOSUL-UE, diversos capítulos que tratam do comércio de bens. O capítulo propriamente dedicado a esse tema inclui disposições sobre os compromissos de acesso a mercados (desgravação tarifária ou preferências comerciais), direitos aduaneiros sobre os quais as preferências serão aplicadas (tarifa-base e *standstill*), e tratamento para bens reparados.

No capítulo sobre medidas não tarifárias, as principais questões com possíveis reflexos para o MERCOSUL são[11]: (i) proibição para cobrança de taxas na importação que não sejam tarifas de importação ou diretamente associadas a uma prestação de serviços; (ii) procedimentos para o licenciamento de importações e exportações; e (iii) cobrança de direitos sobre exportações. Em todas elas haverá desafios de revisão da normativa MERCOSUL.

O capítulo sobre regras de origem constitui uma das principais inovações para o MERCOSUL no que se refere ao comércio preferencial de bens, afastando-se, de forma importante, da normativa interna do bloco e do modelo estabelecido na ALADI, particularmente no que se refere aos mecanismos de certificação e verificação de origem, mas principalmente ao modelo do regime de requisitos específicos que conferem origem.

Há também um capítulo sobre medidas de facilitação de comércio, que segue as linhas gerais, mas vai um pouco além, do modelo do Acordo de Facilitação de Comércio negociado na OMC e que entrou em vigência em 2017. No MERCOSUL, um Acordo com escopo semelhante foi anunciado na última Cúpula do bloco, realizada na primeira semana de dezembro.

O capítulo de defesa comercial, no que se refere a medidas antidumping, direitos compensatórios e salvaguardas globais, reafirma que estes mecanismos estão à disposição das Partes do Acordo e remete à normativa da OMC para regulá-los. Além disso, o Acordo incorpora cláusula de salvaguardas bilaterais para que os países membros protejam-se de eventuais surtos de importações preferenciais resultantes da implementação do Acordo. Essa cláusula vigorará por 18 anos a partir da entrada em vigência do Acordo e permite a suspensão das preferências por dois anos renováveis por mais dois.

Os capítulos relacionados a medidas técnicas (sanitárias e fitossanitárias e barreiras técnicas) adotam como referência as normas dos respectivos acordos da OMC e avançam em medidas de cooperação entre os dois blocos. Há, inclusive, um capítulo específico dedicado ao diálogo entre os dois blocos para cooperação em medidas sanitárias e fitossanitárias. Neste tema, um êxito considerado relevante por parte dos negociadores do MERCOSUL foi a ausência da menção ao "princípio da precaução" como justificativa para a adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias no capítulo relativo a esse tema. Esse princípio foi deslocado para o capítulo sobre desenvolvimento sustentável, que não está sujeito ao mecanismo de solução de controvérsias, como se verá na Seção 5.3 deste estudo.

A presente seção tratará das questões relacionadas às preferências e regras negociadas no Acordo birregional e que têm impactos diretos sobre o comércio preferencial intra-MERCOSUL. Essas questões incluem os impactos das preferências negociadas sobre os setores que ainda se encontram em exceção ao livre-comércio intra-MERCOSUL, o artigo sobre Integração Regional e a ausência de um território aduaneiro comum no MERCOSUL, os compromissos relacionados aos direitos de exportação, taxa de estatística e taxas consulares, e o licenciamento de importações. Também são comentados os compromissos relacionados à facilitação do comércio e a assinatura do Acordo sobre Facilitação do Comércio do MERCOSUL, um dos principais resultados da Cúpula do bloco, de dezembro de 2019.

11 Na realidade, o bloco já começou a enfrentar algumas destas questões. Na Cúpula de dezembro de 2019, a proibição para a cobrança de taxas na importação refletida em (i) foi incorporada na normativa aprovada naquela ocasião, como se verá mais à frente.

3.1. AS PREFERÊNCIAS NEGOCIADAS NO ACORDO MERCOSUL-UE

O capítulo de Comércio de Bens determina que as Partes devem reduzir e/ou eliminar os direitos aduaneiros sobre bens originários (que cumprem com os critérios de origem do Acordo), de acordo com os cronogramas estabelecidos no Anexo I. As ofertas estão apresentadas tendo como referência os respectivos regimes tarifários e a desgravação incidirá sobre as tarifas-base indicadas nos respectivos cronogramas de liberalização. As ofertas foram trocadas em 2016 e naquela ocasião convencionou-se que as tarifas-base seriam aquelas aplicadas em 2014. No caso da União Europeia, a tarifa-base corresponde à tarifa externa comum do bloco vigente em 2014. Refletindo uma evidente dificuldade para lidar com as perfurações de sua tarifa externa comum (TEC), as ofertas do MERCOSUL apresentam listas de tarifas-base para cada um dos quatro membros do bloco, que correspondem às tarifas aplicadas por cada país em dezembro de 2014[12].

As Partes podem criar novas linhas tarifárias, desde que as tarifas aplicáveis aos produtos sob essas novas linhas sejam iguais ou inferiores à tarifa da linha original e que a concessão tarifária acordada seja preservada. O Acordo inclui uma cláusula de *standstill*, indicando que nenhum novo direito aduaneiro deve ser criado nem aquelas tarifas incorporadas aos cronogramas devem ser aumentadas a partir da entrada em vigência do acordo. O texto esclarece, todavia, que uma Parte que tenha reduzido unilateralmente a tarifa de importação aplicada sobre determinado bem pode elevá-la para o nível estabelecido no cronograma.

A cláusula de *standstill* determina que as margens de preferência devem ser mantidas no comércio entre as Partes. Isso significa que caso uma Parte reduza a tarifa NMF a um nível inferior à tarifa-base, as preferências devem ser aplicadas sobre a tarifa reduzida.

Ainda no que se refere às preferências negociadas, o texto do capítulo inclui o compromisso de que, três anos após a entrada em vigência do Acordo, as Partes deverão empreender consultas com vistas à melhoria das condições negociadas para o acesso a mercados de bens.

A Tabela 1 apresenta um resumo das ofertas de bens intercambiadas pelas Partes[13], considerando o número de linhas tarifárias incluídas em cada categoria de desgravação. A oferta apresentada pela União Europeia está dividida em categorias com prazos de desgravação imediata, 4, 7, 8 e 10 anos, além de um número significativo de categorias que preveem liberalização parcial. Na oferta do MERCOSUL há categorias com prazos de desgravação imediata, 4, 8, 10 e 15 anos, além de algumas categorias sujeitas à desgravação parcial, embora o número destas seja bem inferior na oferta do MERCOSUL em comparação com a da UE.

Tabela 1 · Oferta geral do MERCOSUL e da União Europeia em percentual de linhas tarifárias

ACESSO PREFERENCIAL	OFERTA MERCOSUL	OFERTA UNIÃO EURPEIA
Livre comércio imediato	10,7%	54,4%
Livre comércio em 4 anos	22,2%	18,3%
Livre comércio em 8 anos	13,7%	16,1%
Livre comércio em 10 anos	35,1%	6,4%
Livre comércio em 15 anos	9,1%	-
Livre comércio	90,8%	95,1%
Ofertas parciais	0,3%	3,8%
Exceção	8,9%	1,1%

12 Nos casos em que as tarifas NMF atuais são superiores às estabelecidas no cronograma, vale a tarifa-base estabelecida nos cronogramas. Para os casos em que a tarifa NMF é inferior à tarifa-base, as preferências serão aplicadas sobre a tarifa reduzida de modo a preservar as preferências negociadas.

13 Embora as ofertas não tenham sido tornadas públicas oficialmente, o governo argentino tornou-as disponíveis no site *https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue/oferta-de-bienes*;

Observa-se na Tabela 1 que a oferta do MERCOSUL atinge 91% de desgravação completa em até 15 anos, percentual que aumenta marginalmente quando se consideram os produtos incluídos nas ofertas parciais, que não chegarão ao livre comércio. Por outro lado, a oferta da União Europeia liberaliza 95% das linhas tarifárias em 10 anos, chegando a quase 99%, quando se adicionam os produtos sujeitos a desgravação parcial.

A Tabela mostra também que a distribuição das ofertas de liberalização é bastante desigual nas duas ofertas. Enquanto o bloco europeu oferece 54% das linhas tarifárias na categoria de desgravação imediata, o MERCOSUL liberaliza apenas 10,7% na primeira categoria. Por outro lado, pouco mais de 46% da oferta do MERCOSUL será liberalizada em prazos de 10 a 15 anos. Isso, todavia, corresponde ao fato de que a tarifa média NMF do bloco europeu é de 5,2%, enquanto a do MERCOSUL é de quase 13%. É relevante notar que 31% das linhas tarifárias de produtos agrícolas e 27,5% das relativas a produtos industriais têm tarifas zero na União Europeia.

Este estudo não tem o objetivo de avaliar as ofertas trocadas pelos dois blocos, mas apenas de chamar atenção para os aspectos dessas ofertas que poderão significar perdas de preferências para os países do MERCOSUL em relação ao tratamento ofertado pelo bloco à União Europeia. Apesar disso, é conveniente ressaltar que há diferenças expressivas na avaliação das ofertas quando se analisam as concessões intercambiadas por grandes setores: agricultura e indústria. Enquanto a oferta do MERCOSUL leva ao livre comércio 92% do universo tarifário dos produtos agrícolas, a oferta europeia liberaliza totalmente apenas 82% deste universo. As ofertas de desgravação tarifária refletem as estruturas de vantagens comparativas e as políticas comerciais de cada Parte.

Tabela 2 · Ofertas do Mercosul e da União Europeia para os setores agrícola e industrial por percentual de linhas tarifárias

	OFERTA MERCOSUL		OFERTA UNIÃO EURPEIA	
ACESSO PREFERENCIAL	PRODUTOS AGRÍCOLAS	PRODUTOS	PRODUTOS AGRÍCOLAS	PRODUTOS
Livre comércio imediato	31,2%	7,8%	38,1%	60,1%
Livre comércio em 4 anos	25,1%	21,8%	11,7%	20,6%
Livre comércio em 8 anos	20,7%	12,6%	14,9%	16,5%
Livre comércio em 10 anos	11,0%	38,6%	16,9%	2,7%
Livre comércio em 15 anos	3,9%	9,8%	-	-
Livre comércio	91,9%	90,6%	81,7%	99,8%
Ofertas parciais	2,6%	-	14,0%	0,2%
Exceção	5,5%	9,4%	4,4%	-

Para fins da análise de impactos do Acordo sobre o tratamento preferencial intra-MERCOSUL, é relevante analisar o tratamento que foi dado nas ofertas a dois setores que se encontram em exceção ao livre-comércio no bloco: o setor açucareiro e o automotivo.

3.1.1 O TRATAMENTO DADO NO ACORDO AOS SETORES QUE PERMANECEM COMO EXCEÇÕES AO LIVRE COMÉRCIO INTRA MERCOSUL

A. SETOR AUTOMOTIVO

A.1 Compromissos no acordo Mercosul-UE

Em termos de acesso a mercados, a oferta do MERCOSUL para a UE registra no setor automotivo o prazo mais longo outorgado pelo Acordo. Os automóveis devem cumprir, em 15 anos, uma abertura de 96% das linhas tarifárias, com 4% em exceção. Há um período de carência de 7 anos para o início da liberalização comercial que deve seguir um cronograma de desgravação não linear. Há também cota compensatória anual, de 32 mil unidades, ofertada pelo Brasil, com desgravação imediata de 50% do imposto de importação (de 35% para 17,5%), que vigorará do primeiro dia do acordo ao nono ano.

Em relação às autopeças, o cronograma de 10 anos será aplicado em 82% das linhas tarifárias, sendo que 11% das linhas tarifárias serão desgravadas em 15 anos, restando 7% sem preferências. A oferta europeia para veículos registra eliminação de tarifas na entrada em vigor do acordo (cronograma zero). As autopeças estão distribuídas em cronogramas de 4 (como chassis, freios e pedais) e 7 e 10 anos (motores de diversos tipos).

Há um Anexo Automotivo que trata do reconhecimento de testes de segurança, pelo qual os países se comprometem a aceitar testes que tenham sido realizados nos países sócios do Acordo. Esse mecanismo, definido pela UNECE (Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa), funciona no mercado europeu há muitos anos.

Essa comissão, uma das cinco Comissões regionais estabelecidas pela ONU, criou, em 1952, um Grupo de Trabalho sobre a fabricação de veículos na esfera do seu Comitê de Transporte Interior. As tarefas desse grupo resultaram na assinatura de um Acordo, em Roma, sobre iluminação de veículos e sobre condições para homologação e reconhecimento mútuo de peças e veículos. O Acordo entrou em vigor em 1959, tendo sido atualizado por outros posteriores até a criação do Foro Mundial para Harmonização das Regulamentações sobre Veículos. Os anos de trabalho desse Foro geraram uma estrutura normativa que alcançou, em 2017, 143 normas. Além da segurança, outras agendas vinculadas, por exemplo, ao impacto ambiental e à eficiência energética, vieram surgindo e incentivando a participação de países não europeus em esforços de cooperação para harmonização de normas e reconhecimento mútuo. [14]

Esse sistema com impactos no comércio mundial foi a base para a inclusão do Anexo setorial no Acordo MERCOSUL-UE. No MERCOSUL não há um entendimento semelhante ao europeu, embora muitos testes já sejam reconhecidos pelos sócios do bloco.

O Anexo Automotivo estabelece que laboratórios situados nos Estados-partes do MERCOSUL que formem parte de uma rede de laboratórios acreditados pela UNECE ou forem laboratórios subcontratados poderão ter seus testes reconhecidos. A lista desses laboratórios será tornada pública pela UE.

14 Cepeda H., R. Rozemberg y E. Hurtado. Convergencia regulatoria del complejo automotor del MERCOSUR para impulsionar la integración Informe Final para el BID –Noviembre de 2017.

A.2 Regimes vigentes no MERCOSUL

A definição de um Regime Automotriz Comum consta, desde 1994, como um dos temas importantes da agenda interna do MERCOSUL. A primeira Decisão a tratar do tema foi a Dec. 29/94 que definiu as seguintes diretrizes gerais para o regime do bloco:

i) A liberalização total do comércio intrazona para os produtos do setor automotriz;
ii) A adoção de uma Tarifa Externa Comum; e
iii) A ausência de incentivos nacionais que distorçam a competitividade na região.

O novo regime deveria entrar em vigor em janeiro de 2000, dando aos países um prazo de cinco anos para se preparar para a e liberalização total do comércio intrazona. Essa mesma Decisão promoveu uma revisão dos acordos bilaterais existentes no âmbito da ALADI, que administravam o comércio de veículos e autopeças. Esses acordos deveriam permanecer vigentes até a implementação da Política Automotiva Comum[15].

A primeira versão do acordo sobre a Política Automotiva do MERCOSUL - PAM foi aprovada pela Dec. 70/00, que determinava sua entrada em vigor a partir de 1º de fevereiro de 2001 e sua protocolização no âmbito do Acordo de Complementação Econômica 18 (ACE 18), o acordo da ALADI que rege o comércio intra-MERCOSUL. A TEC prevista na PAM para automóveis, ônibus, caminhões, tratores, carrocerias, reboques e chassis já não seria de 20% - nível inicial acordado para o setor - e, sim, de 35%. A Dec. 04/01 abordou a adequação do Paraguai à Política Comum e também determinou avaliações sobre as regras do comércio administrado no setor entre Brasil e Argentina.

Não tendo sido implementada a PAM, o regime de comércio administrado para o setor foi sendo sucessivamente prorrogado. A Dec. 56/10 tratou do Programa de Consolidação da União Aduaneira. É uma Decisão multitemática de natureza estratégica que pretendeu reorganizar os trabalhos da agenda interna do bloco. Sobre o setor automotivo, diante das inúmeras dificuldades de abandono do comércio administrado, o prazo para a Política Automotiva Comum foi dilatado para janeiro de 2013.

O cenário interno afetado por crises macroeconômicas e institucionais impediu a conclusão das negociações em torno da adoção de uma Política Automotiva Comum do MERCOSUL. Como consequência, o comércio intrabloco continuou a ser administrado pelos acordos bilaterais vigentes no âmbito da ALADI.

Os acordos que regem o comércio de produtos do setor automotivo são os seguintes: Argentina-Brasil, Acordo de Complementação Econômica 14 (ACE 14), Brasil-Uruguai, Acordo de Complementação Econômica 02 (ACE 02) e Argentina-Uruguai, Acordo de Complementação Econômica 57 (ACE 57).

No âmbito do comércio Argentina-Brasil, até junho de 2014, estavam em vigor as especificações e controles determinados pelo 38º Protocolo Adicional ao ACE 14. Segundo esse Protocolo, de julho de 2008, o *flex* (desvio permitido no balanço entre exportações e importações) de 1,95 deveria ser mantido entre julho de 2008 até junho de 2013.

O objetivo era usar esse período para negociar a convergência em direção ao livre comércio, mas o Tabela econômico regional levou à assinatura de novo Protocolo – o 40º Protocolo Adicional ao ACE 14 com uma vigência curta de um ano. Esse instrumento prorrogava todas as disposições do 38º Protocolo, determinando somente a redução do *flex* para 1,5. Havia ainda a previsão de adoção de um novo acordo entre os dois países a partir de julho de 2015.

15 É interessante destacar que, simultaneamente ao Regime Automotivo Comum, já havia preocupação em definir uma política para a negociação das regras de acesso aos mercados dos países com os quais o MERCOSUL estaria negociando acordos de livre comércio (Dec. 21/97)

Nova prorrogação foi autorizada pelo 41º Protocolo Adicional, assinado em junho de 2015, mantendo as mesmas bases anteriores até julho de 2016. Mais duas novas prorrogações foram acordadas – a primeira pelo 42º Protocolo, assinado em julho de 2016, trazendo a data do novo acordo para julho de 2020 e a segunda, por intermédio do 43º Protocolo, assinado em outubro de 2019. Este último avança ao determinar um mecanismo de aumento gradual do *flex* e também ao indicar a data de 1º de julho de 2029 para a entrada em vigor do livre comércio entre os dois países no setor.

Nas relações entre Argentina e Uruguai – no ACE 57-, o comércio é regido por um sistema de cotas a zero de imposto de importação e, em alguns casos, por preferências para o comércio bilateral, além das cotas. No comércio Brasil-Uruguai, o 76º Protocolo Adicional ao ACE 02 incorporou uma Política Automotiva Comum entre os dois países, que ficará em vigor até que seja aprovada a PAM do MERCOSUL. Assinado em dezembro de 2015, o ACE 02 adota o seguinte sistema no comércio bilateral:

> "ARTIGO 3°-Preferências Tarifárias no Comércio Bilateral. Os produtos automotivos serão comercializados entre as Partes com 100% (cem por cento) de preferência (zero por cento –0% de tarifa "*ad valorem*" intrazona), sempre que satisfaçam os requisitos de origem e as condições estipuladas no presente Acordo Automotivo".

O regime de livre comércio já funciona, portanto, entre Brasil e Uruguai, embora estejam previstos tratamentos especiais como, por exemplo, cotas para bens que tenham conteúdo regional reduzido, conforme especificações indicadas no acordo.

Assinado em outubro de 2019, três meses após a conclusão das negociações com a UE, o 43º Protocolo Adicional ao ACE 14, pode já ter sido resultado da influência dos compromissos negociados no acordo birregional sobre a agenda interna do MERCOSUL. Entretanto, ainda que a entrada em vigência do livre comércio, agendada para 2029 entre Argentina e Brasil, possa preceder a conclusão da desgravação com a UE, aproveitando o período de carência de 7 anos negociado, será difícil a convivência durante esse período de transição do regime de equilíbrio controlado do comércio intra-MERCOSUL com o comércio preferencial do acordo.

Em outubro de 2019 havia sido assinado, também, um acordo automotivo entre Argentina e Paraguai para o livre comércio. Por fim, na última reunião de Cúpula do MERCOSUL, realizada na primeira semana de dezembro de 2019, Brasil e Paraguai concluíram negociações para eliminar as restrições ao comércio bilateral de veículos e autopeças.[16] Até o momento, nenhum dos dois acordos foi protocolizado na ALADI.

Para uma visão mais ampla dos acordos que regem o setor automotivo do MERCOSUL é importante lembrar, por fim, aquelefirmado pelos sócios com o México. O Acordo de Alcance Parcial 55 (ACE 55) da ALADI foi assinado em setembro de 2002. Com o objetivo de alcançar o livre comércio, cada país do bloco definiu com o México Apêndices bilaterais com cotas preferenciais recíprocas e anuais.

Nesses anos de negociação é importante destacar o V Protocolo ao Apêndice 2 entre Brasil e México. Esse Protocolo resultou em modificações no Regime de Origem adotado incialmente e no alcance do livre comércio a partir de março de 2019 para automóveis e veículos leves.

O livre comércio nesse segmento também já está em vigor entre Uruguai e México, enquanto a previsão de livre comércio entre Argentina e México está agendada para março de 2022 (VI Protocolo Adicional ao Apêndice I do ACE 55). Em relação ao Paraguai, não houve avanços em entendimentos bilaterais com o México desde a assinatura do ACE 55.

16 Ver jornal Valor Econômico, 6 de dezembro de 2019, página 8, e La Nación, 25 de outubro de 2019, Francisco Jueguen.

B. SETOR AÇUCAREIRO

B.1 Compromissos no acordo MERCOSUL-UE

A oferta do MERCOSUL à UE para o Capítulo 17 concentra a desgravação tarifária em um prazo de 10 anos. Há três produtos com prazo de 4 anos e outros 3 com prazo de 15 anos. Na oferta da UE, há produtos excetuados do Acordo e outros com prazos de 10 anos para retirada dos direitos aduaneiros, além da eliminação da tarifa dentro da cota OMC específica para o Brasil de 180.000 toneladas para açúcar para refino. Há também uma cota de 10.000 toneladas livre de tarifas para o Paraguai.

B.2 Situação no MERCOSUL

A Dec. 16/96 assinada em dezembro de 1996 reconhecia a necessidade de adequação do setor açucareiro à união aduaneira. O projeto era definir até 2001 a TEC para o produto e o regime de adequação do setor ao livre comércio.

Nunca foi possível realizar essa tarefa. O comércio do açúcar virou uma questão insolúvel na esfera das relações Brasil-Argentina. Embora a Argentina importe açúcar de outras origens que não o Brasil, o açúcar brasileiro não conta com condições preferenciais de acesso ao mercado argentino. A Ata 04/19 do GMC, de novembro de 2019, registra a preocupação da delegação brasileira com as dificuldades no MERCOSUL em retomar esse tema, especialmente à luz das concessões outorgadas pelo bloco em acordos extrarregionais.

A preocupação do Brasil com a manutenção desses dois setores – automotivo e açucareiro – em exceção ao livre comércio intrabloco e suas repercussões negativas para as negociações externas em curso foram registradas na Ata 03/18 do GMC, de junho daquele ano. Naquela ocasião, o Brasil renovou o pedido para incorporação dos setores açucareiro e automotivo à Área de Livre Comércio e à União Aduaneira. O país havia proposto negociar acordos bilaterais flexíveis e uma TEC de 16% para o açúcar, com a previsão de salvaguardas em caso de importações com impacto sobre a produção doméstica dos demais sócios. Sobre o setor automotivo, foi reiterada a defesa de um regime regional, considerado importante face a negociações com terceiros que poderiam, eventualmente, determinar preferências superiores às vigentes dentro do MERCOSUL.[17]

3.2. O TRATAMENTO PARA OUTRAS TAXAS QUE INCIDEM SOBRE IMPORTAÇÕES: TAXA DE ESTATÍSTICA DA ARGENTINA E TAXAS CONSULARES DO PARAGUAI E DO URUGUAI

A. Compromissos no Acordo MERCOSUL-UE

O artigo 5º, sobre Taxas e Outros Encargos nas Importações e Exportações, no Capítulo de Medidas Não-Tarifárias do texto sobre Comércio de Bens do acordo indica, expressamente, que a taxa de estatística da Argentina e a taxa consular do Uruguai devem obedecer ao parágrafo 3 que diz o seguinte:

> "Nenhuma Parte exigirá transações consulares, incluindo taxas e encargos relacionados à importação de mercadorias da outra Parte. As Partes terão um período de transição de 3 anos a partir da entrada em vigor para cumprir os requisitos deste parágrafo 3".

17 Informe MERCOSUR: hacia um cambio necessário, BID, Junio, 2019

Uma nota de rodapé outorga 10 anos para a adequação do Paraguai a essas disposições.

Além disso, as partes devem publicar lista de taxas e encargos adotados relacionados à importação e exportação.

B. Situação no MERCOSUL

A taxa de estatística da Argentina foi criada com a justificativa de financiar despesas administrativas na área aduaneira, bem como a elaboração de estatísticas de exportação e importação. Trata-se de um percentual sobre o valor aduaneiro das operações. O seu nível médio ao longo dos anos ficou entre 1% e 1,5%, mas em certos períodos chegou a 10%.[18] Essa taxa está prevista no Código Aduaneiro da Argentina, conforme Lei 22.415/1981.

Não havia acordo no MERCOSUL que proibisse sua cobrança para importações dos sócios. O 12º Protocolo Adicional ao ACE 18, que protocoliza a Dec. 03/94 sobre eliminação de restrições não tarifárias, inclusive as indicadas nas Notas Complementares do acordo, não entrou em vigor. Nele, havia a determinação expressa para a eliminação da taxa de estatística da Argentina, assim como de outras medidas adotadas pelos demais sócios.

Desde 1995, em momentos em que o tema foi questionado por muitos países, o MERCOSUL foi isento de cobrança da taxa de estatística por meio de regulamentação doméstica argentina.

Em maio de 2019, por meio do Decreto 332/2019 houve um aumento temporário da taxa de estatística e o país deixou sem efeito isenções que estavam em vigor, sob o argumento de busca do equilíbrio das contas públicas. Isenções que dependem das regulamentações argentinas como no caso do MERCOSUL, do Chile e da Bolívia foram revogadas.

A Lei 27.541, publicada no Boletim Oficial de 23 de dezembro de 2019, contudo, determinou uma alíquota de 3% para a taxa de estatística até 31 de dezembro de 2020. Por outro lado, recuperou as isenções previstas em acordos preferenciais da Argentina, bem como sobre as importações provenientes dos sócios do MERCOSUL (Artigo 49).

Uruguai e Paraguai mantêm a cobrança de taxas consulares. No Paraguai, e Lei 4033/10 apresenta tabela com valores em dólares para a cobrança de taxa consular, inclusive para os sócios do MERCOSUL, para visto obrigatório em documentos requeridos na importação – como fatura comercial, certificado de origem, ou conhecimentos de embarque, entre outros. Essa taxa varia entre US$2 e US$30 para os documentos diretamente exigidos no comércio de bens. Em dezembro de 2017, sob o argumento de que se tratava de medida transitória de natureza fiscal, o governo uruguaio adotou uma taxa de 2% sobre importações sem isenção dos sócios do MERCOSUL.

Na última Cúpula do MERCOSUL, a Dec. 29/19 de dezembro de 2019, aprovou o Acordo sobre Facilitação do Comércio do MERCOSUL e incluiu em seu âmbito o Artigo 13º, que trata da eliminação dessas taxas. Com redação parecida à adotada no Acordo com a UE, o parágrafo 3 do Artigo determina que:

> "Nenhum dos Estados Partes exigirá transações consulares, incluindo as taxas e os encargos relacionados, em conexão com a importação de mercadorias da outra parte. Os períodos de transição para a Argentina, Uruguai e Paraguai serão de, respectivamente, um (1) ano, três (3) anos e dez (10) anos iniciando-se bilateralmente a partir de cada entrada em vigor. O período de transição de um Estado Parte não será computado em relação a outro Estado Parte para o qual este não tenha entrando em vigor."

18 O Decreto 1998/92 de 28 de outubro de 1992 elevou, por exemplo, a taxa de estatística de 3 para 10%.

No parágrafo 1º do Artigo 13º da Dec. 29/19 há uma frase que, à semelhança de uma incluída no Acordo com a UE, esclarece que "Para maior segurança, a "taxa consular" do Uruguai e a "taxa de estatística da Argentina" regem-se pelo parágrafo 3".

Caso o Acordo de Facilitação de Comércio seja colocado em vigência antes da ratificação do Acordo MERCOSUL-UE, os riscos de preferência negativa para os sócios do MERCOSUL por conta destes instrumentos estarão contornados. O prazo estabelecido na Dec.29/19 para a eliminação da taxa de estatística pela Argentina é ainda menor (um ano) do que o negociado com a UE. Entretanto, como se sabe, um dos maiores déficits institucionais do MERCOSUL é a internalização de normas acordadas. A Decisão mencionada entrará em vigência bilateralmente. É preciso, portanto, que o instrumento seja internalizado para que a questão esteja definitivamente equacionada.

3.3. TRATAMENTO PARA DIREITOS DE EXPORTAÇÃO

A. Compromissos no acordo MERCOSUL-UE

O texto de Comércio de Bens, em seu artigo 8º, sobre impostos, taxas e outros encargos sobre exportações dispõe que:

> "Nenhuma das Partes introduzirá ou manterá quaisquer taxas ou encargos de qualquer natureza relacionados à exportação de um bem para a outra Parte, exceto em conformidade com o cronograma incluído no Anexo 2 (Deveres de Exportação do MERCOSUL) após três anos da entrada em vigor deste acordo".

O Anexo 2 traz disposições gerais sobre eliminação, redução ou consolidação de direitos de exportação de bens aplicados pela Argentina e pelo Uruguai. Há uma lista com cerca de 190 bens classificados no SH 2012 da Argentina e três do Uruguai. Para cada bem há a indicação da taxa-base, da taxa final e do prazo de desgravação para a eliminação ou redução dos direitos de exportação.

Os bens foram classificados em três categorias de desgravação:

- Y5: significa que os direitos de exportação devem ser eliminados em 3 estágios iguais, sendo que a primeira redução será realizada no primeiro dia do quarto ano de vigência do Acordo;
- Y10: significa que os direitos de exportação serão consolidados em 18% no primeiro dia do quinto ano de vigência do Acordo e serão progressivamente reduzidos para 14% entre o sétimo e o décimo ano;
- S: os produtos classificados nesta categoria terão os direitos consolidados na tarifa-base estabelecida na lista constante do Anexo 2, não havendo compromissos de redução ou eliminação destes direitos.

Os três produtos do Uruguai para os quais há cobrança de direitos de exportação estão classificados na categoria Y5. Já no caso da Argentina, 35% dos produtos nessa situação foram alocados na categoria Y5, 27% na categoria Y10 e 38% na categoria S.

Há uma válvula de escape que, em casos excepcionais de desequilíbrio fiscal ou súbita depreciação da moeda, autoriza a introdução de novos ou o aumento do nível de direitos por um período limitado de tempo para produtos que estavam sujeitos a direitos de exportação em dezembro de 2018.

B. Situação no MERCOSUL

Em setembro de 2018, o governo argentino anunciou mais uma vez que tomaria medidas para a redução do déficit fiscal. A contribuição para o alcance desse objetivo viria de duas frentes: da taxação do setor exportador e da redução do gasto público. Neste cenário, o governo Macri adotou o imposto de exportação sobre bens e serviços que já havia sido usado em diversas ocasiões nos governos anteriores.[19]

O novo governo argentino, que assumiu no fim de 2019, apresentou, no dia 17 de dezembro, um pacote de medidas a ser aprovado pelo Parlamento. Esse pacote reconhece a séria crise fiscal e financeira do país e adota diversas medidas que afetam as aposentadorias, as tarifas de energia e o comércio exterior, entre outras áreas. O imposto de exportação, que não chegou a ser abandonado pelos governos anteriores, foi reformulado, tendo sido aumentadas as alíquotas sobre as exportações de diversos produtos agrícolas.

O Código Aduaneiro do MERCOSUL aprovado pela Dec. 27/10 (não internalizado pelos parlamentos dos sócios) não trata do imposto de exportação, remetendo para a legislação doméstica o tratamento desse tema. O Box 2 a seguir traz o texto do artigo 157 do Código.

BOX 2
ARTIGO 157 - TRIBUTOS ADUANEIROS

1. O presente Código regula os seguintes tributos aduaneiros:

a) o imposto ou direito de importação, cujo fato gerador é a importação definitiva de mercadoria para o território aduaneiro; e

b) as taxas, cujo fato gerador é a atividade ou serviço realizados ou postos à disposição pela Administração Aduaneira, em uma importação ou exportação.

2. Consideram-se ainda de natureza tributária as obrigações pecuniárias originadas do descumprimento da obrigação tributária aduaneira.

3. Para os fins deste Código, o conceito de imposto de importação é equivalente ao conceito de direito de importação.

4. O presente Código Aduaneiro não trata sobre imposto de exportação e, por essa razão, a legislação dos Estados Partes será aplicável no seu território aduaneiro preexistente à sanção deste Código, respeitando os direitos dos Estados Partes.

19 O Decreto 1201/2018 do Poder Executivo de 28 de dezembro de 2018, publicado no Diário Oficial de 2 de janeiro de 2019, fixou até 31 de dezembro de 2020 a alíquota de 12% sobre exportações de serviços equiparados a bens (serviços prestados pelo país cuja utilização ou exploração efetiva se dê no exterior, conforme inciso c apartado 2 do artigo 10 do Código Aduaneiro). O acordo com a UE não menciona serviços.

3.4. LICENCIAMENTO DE IMPORTAÇÕES

A. Licenciamento de importações e exportações no Acordo MERCOSUL-UE

O artigo sobre licenciamento de importações no Acordo MERCOSUL-UE incorpora os princípios fundamentais da OMC sobre essa questão, mas vai além, estendendo estes princípios para o licenciamento de exportações.

O Acordo permite procedimentos de licenciamento não automático nos casos necessários para o cumprimento das disposições previstas no acordo (por exemplo, quotas tarifárias para produtos não integralmente liberalizados) e busca promover a transparência dos sistemas adotados pelas Partes.

B. A normativa do MERCOSUL

Essa é uma das áreas em que a agenda pendente do MERCOSUL produz um vazio de regulação. Em 1994 foi aprovado um Protocolo Relativo ao Código Aduaneiro que nunca foi implementado. Em 2010, por meio da Dec. 27/10 foi aprovado novo Código Aduaneiro, mas sem internalização até o momento pelos Parlamentos dos países sócios.

Na ausência de normativa específica, vale no comércio entre os países do MERCOSUL a normativa da OMC, tendo a questão do licenciamento de importações dado lugar a conflitos entre os países membros por diversas ocasiões ao longo da existência do bloco.

O exemplo mais recente foi a adoção, em 8 de janeiro de 2020, pelo *Ministerio de Desarrollo Productivo* da Argentina da Resolução 01/2020, que modifica a regulação anterior, ampliando a lista de produtos submetidos a licenças não automáticas e alterando diversos parâmetros e dispositivos. Como resultado, a nova regulação de licenciamento não automático aumenta a cobertura de produtos, incluindo produtos de valor elevado na pauta de importações argentina, reduz prazos de validade das licenças e os percentuais de tolerância na divergência de informações, entre outras alterações.

3.5. CLÁUSULA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO ACORDO MERCOSUL-UE E A SITUAÇÃO DO MERCOSUL

A. A Cláusula de Integração Regional no Acordo MERCOSUL-UE

Ao longo do processo negociador do acordo MERCOSUL-UE, o tema da circulação interna de bens e serviços no MERCOSUL esteve entre as preocupações europeias. No caso de bens, havia sempre a reivindicação de que o produto importado por um dos países sócios do bloco sul-americano pudesse circular livremente dentro do bloco, sem cobranças aduaneiras adicionais.

Considerando as imperfeições da união aduaneira do MERCOSUL, com muitas exceções à TEC e com um Código Aduaneiro aprovado em 2010, através da Dec. 27/10, ainda necessitando da aprovação parlamentar dos países sócios, é perceptível, no acordo, o esforço dos negociadores para atenuar essa exigência europeia.

A cláusula de integração regional prevê a livre circulação dentro do território da UE para bens originários do MERCOSUL, enquanto que, no caso do bloco sul-americano, será concedido aos produtos originários da UE, em termos de procedimentos aduaneiros, tratamento não menos favorável do que o dispensado aos países-membros do MERCOSUL.

Há compromisso de revisar práticas aduaneiras e de evitar duplicação de procedimentos e controles de acordo com a evolução do processo de integração, com vistas a facilitar a circulação de bens. A plena implementação da livre circulação de bens tal como ocorre na União Europeia dependerá, contudo, de avanços da agenda interna do MERCOSUL na direção da consolidação da união aduaneira. Neste caso, são três os temas que exigiriam avanços: a implementação do Código Aduaneiro do MERCOSUL com eventuais ajustes, a eliminação da dupla cobrança da TEC e a criação de mecanismo para distribuição da renda aduaneira.

B. Situação no MERCOSUL: eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira no MERCOSUL

A eliminação da dupla cobrança da TEC é condição essencial para a consolidação da união aduaneira. Os produtos importados, por qualquer um dos sócios, deveriam circular livremente, uma vez recolhida a TEC em sua entrada no bloco.

O tema foi inicialmente tratado através da Decisão 54/04, que determinava as diretrizes para alcançar o estágio de integração que corresponde a uma união aduaneira. O principal conceito adotado foi o de considerar originário, para efeito de circulação dentro do bloco, o produto que cumprisse a política tarifária comum, incluindo os insumos que porventura viessem a ser aproveitados em algum processo produtivo interno.

O artigo 2º da Dec. 54/05 adotava como primeira etapa desse processo, sem abordar o tema da distribuição da renda aduaneira, a identificação dos produtos com TEC zero e igual margem de preferência de 100% outorgada pelos sócios a terceiros países. Indicava ainda, em seu artigo 3º, que o progresso neste campo - além dessas listas iniciais - dependeria das seguintes condições: i) aprovação do Código Aduaneiro do MERCOSUL; ii) interconexão dos sistemas informáticos da gestão aduaneira dos países sócios; e iii) definição de mecanismo para distribuição da renda aduaneira.

A interconexão dos sistemas registrou progressos, enquanto as duas outras questões tiveram muitas dificuldades para avançar. O debate sobre distribuição de renda aduaneira, nos anos seguintes, revelou profundas divergências entre os sócios. O tema sempre foi difícil para o Paraguai, onde a renda aduaneira representa recurso fiscal importante e que, além disso, reivindicava a criação de uma instância supranacional para efeitos de arrecadação. Havia também resistência por parte da Argentina preocupada em avançar de modo gradual neste tema, para evitar impactos negativos sobre sua base produtiva.

Em 2010, a Dec. 10/10 procurou acomodar as diferentes preocupações e definiu três etapas para os trabalhos. Tabela 2 a seguir indica o alcance e os prazos previstos inicialmente, valendo destacar a pequena relevância econômica da primeira etapa, considerando-se o reduzido valor de importações de produtos importados realizadas por um dos sócios, mas destinadas a outro sócio do bloco, e que ademais cumpram com as condições estabelecidas para esta etapa.

Como se sabe, esse tema não evoluiu por problemas domésticos – políticos e econômicos – em diferentes países do bloco com impacto negativo sobre a agenda interna. Portanto, incompletude da união aduaneira do MERCOSUL continuará afetando a circulação dos bens importados da União Europeia após a entrada em vigência do Acordo.

Quadro 2 · Eliminação da Dupla Cobrança da TEC – Decisões do MERCOSUL pertinentes ao tema

NORMATIVA	TAREFA	PRAZO
Dec. 54/04	Definição de diretrizes. O Artigo 20 prevê a eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira para produtos que tenham TEC zero e margem de preferência comum outorgada para terceiros de 100%.	1º de janeiro de 2006 Cumprimento da primeira etapa do processo, com as primeiras listas de produtos a ter livre circulação. As demais etapas não deveriam se estender além de 2008.
Dec. 37/05	Regulamentação da Dec. 54/04 e listagem dos produtos com TEC zero e preferência comum de 100%. Não havia distribuição de renda aduaneira.	
Decisões 10/10 e 56/10	Três etapas definidas pela Dec. 10/10 a saber, com a indicação de tarefas pertinentes detalhadas na Dec. 56/10:	A ser implantada em 01.01.2012
	1ª Etapa – para produtos totalmente estrangeiros importados de terceiros e sem transformação dentro do MERCOSUL, mas que cumpram com a Política Tarifária Comum (PTC);	01.01.2014
	2ª Etapa – bens importados de terceiros que cumpriram com a PTC e a TEC seja de 2% ou 4% e que circulem no bloco após sua incorporação a um processo produtivo;	Data a ser definida até dezembro de 2016, mas a etapa deve estar em funcionamento, o mais tardar, em 01.01.2019.
	3ª Etapa – produtos não incluídos nas etapas anteriores, ou seja, que se incorporem a um processo produtivo e tenham cumprido com a PTC.	
Dec. 15/11	Criação de Grupo de Alto Nível para supervisionar a implantação da 1ª Etapa e apresentar ao GMC proposta de regulamentação dessa etapa.	

3.6. FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO

A. Facilitação de comércio no Acordo MERCOSUL-UE

O capítulo sobre Aduanas e Facilitação de Comércio do Acordo MERCOSUL-UE tem como referência o Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) da OMC, em vigência desde 2017, mas vai além do estabelecido no âmbito multilateral em algumas áreas, como as relativas ao reconhecimento de Operadores Econômicos Autorizados. É também o caso dos procedimentos de consulta, transparência e medidas aplicáveis ao reingresso de bens reparados.

O capítulo tem 21 artigos, sendo mais detalhado e incorporando linguagem mais precisa que o ACF da OMC em várias áreas. Ao estabelecer compromissos em áreas como despacho de bens, o texto reconhece que os países devem cumprir esses compromissos de acordo com o Artigo 16º do AFC da OMC, que estabelece condições mais favoráveis para países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo (PMDR)[20].

20 O texto diz que nos pontos em que esses países tenham capacidade insuficiente, a implementação dos compromissos não será exigida até que tal capacidade tenha sido atingida. Para identificar esses casos, foram criadas três categorias de compromissos: Categoria A para os compromissos já cumpridos pelo país; Categoria B para os que ainda não são observados pelo país, mas para os quais há possibilidade de implantação com recursos próprios em um determinado espaço de tempo; e Categoria C para as disciplinas cuja implementação demandaria ajuda técnica e financeira de outros países e/ou organismos internacionais. Os países em desenvolvimento e os PMDRs devem indicar em bases individuais como classificam os diversos compromissos entre as três categorias estabelecidas.

B. Facilitação de comércio no MERCOSUL

A conclusão do Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL foi, talvez, o mais relevante dos resultados anunciados na última reunião de Cúpula do bloco em dezembro de 2019, por meio da Dec. 29/19. A estrutura do Acordo é muito parecida com a adotada no Acordo MERCOSUL-UE. São também 21 artigos, que tratam em boa medida da mesma agenda relacionada à facilitação do comércio incorporada nos ACFs da OMC e do Acordo MERCOSUL-UE, embora não sejam integralmente coincidentes em todos os dispositivos. Como já mencionado anteriormente, a proibição de cobrança de taxas de estatística e consulares foi incluída nessa Decisão, enquanto no Acordo com a UE este tema está regulado no Capítulo sobre Medidas Não Tarifárias.

Assim como no texto do Acordo com a UE, a Dec. 29/19 também menciona o respeito ao tratamento especial conferido aos países em desenvolvimento com relação aos prazos para o cumprimento de determinados compromissos do ACF da OMC[21].

Para alguns temas, a Dec. 29/19 adota linguagem mais flexível do que a observada no Acordo com a UE. É o caso dos compromissos com transparência, relacionados à disponibilidade com antecedência de informações sobre mudanças na normativa que afeta o comércio, bem como sobre oportunidades para consultas.

Por outro lado, a Dec. 29/19 avança em relação ao Acordo com a UE, sendo mais rigorosa em diversos pontos específicos, como por exemplo: ao determinar, no Artigo 5º, o prazo máximo de 12 horas úteis para o despacho de bens que não houverem sido selecionados para análise de documentos, verificação de bens ou outro procedimento aduaneiro; ou 48 horas, se houver sido objeto de seleção. No artigo 8º, estabelece o prazo máximo de 150 dias após o pedido para que os Estados Partes emitam uma solução antecipada, desde que o requerente tenha apresentado todas as informações necessárias. No Acordo com a UE não há menção a prazos específicos para esses procedimentos.

A comparação entre o capítulo de facilitação de comércio do acordo com a UE e a Dec. 29/19 sugere que esta última preencheu uma lacuna importante na normativa regional e que, de modo geral, as normativas intra-MERCOSUL e birregional serão compatíveis.

3.7 SÍNTESE DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS NOS DOIS ACORDOS PARA NO ÂMBITO DAS REGRAS DE COMÉRCIO DE BENS

O Quadro 3 a seguir apresenta uma comparação sintética entre os compromissos assumidos pelo MERCOSUL em seu acordo com a União Europeia e a normativa vigente intrabloco, buscando resumir os diversos aspectos tratados nesta seção.

21 A Dec29/19 menciona os instrumentos que internalizaram o ACF da OMC na Argentina e no Uruguai, nos quais os países classificam seus compromissos para cada tema em três categorias, de acordo com suas dificuldades em atendê-los.

Quadro 3 · Comparação dos compromissos assumidos pelos países do MERCOSUL no acordo com a UE a normativa intrabloco no que se refere ao comércio de bens

	COMPROMISSOS INTRA-MERCOSUL	COMPROMISSOS DO ACORDO MERCOSUL - UE	AVALIAÇÃO SINTÉTICA
SETORES EM EXCEÇÃO AO LIVRECOMÉRCIO DO MERCOSUL	**- setor automotivo:** A Política Automotiva do Mercosul – PAM – não foi implementada e o setor permanece à margem do livre-comércio intrabloco. O comércio entre os sócios é administrado bilateralmente, sujeito a cotas, preferências etc. Recentemente, os sócios empreenderam esforços para convergir para o livre-comércio em inciativas bilaterais. Por exemplo, em outubro de 2019 foi assinado o 43º Protocolo entre Argentina e Brasil que prevê a implementação gradual do livre comércio entre os dois países até 1 º de julho de 2029. Acordos recentes também foram registrados entre Argentina e Paraguai e Brasil e Paraguai. Falta ainda, todavia, a implementação de uma Política Automotiva do Mercosul que harmonize as regras do comércio intraboco para todos seus sócios.	**- setor automotivo:** Na oferta do Mercosul os automóveis terão prazo de 15 anos para uma abertura de 96% das linhas tarifárias, com 4% em exceção. Há um período de carência de 7 anos. Há também cota compensatória anual, de 32 mil unidades, ofertada pelo Brasil, com desgravação imediata de 50% do imposto de importação, que vigorará do primeiro dia do acordo ao nono ano. Em relação às autopeças, o cronograma de 10 anos será aplicado em 82% das linhas tarifárias, sendo que 11% das linhas tarifárias serão desgravadas em 15 anos, restando 7% sem preferências.	**- setor automotivo:** Assinado em outubro de 2019, três meses após a conclusão das negociações com a UE, o 43º Protocolo Adicional ao ACE 14, pode já ter sido resultado da influência dos compromissos negociados no acordo birregional sobre a agenda interna do MERCOSUL. Entretanto, ainda que a entrada em vigência do livre comércio, agendada para 2029 entre Argentina e Brasil, possa preceder a conclusão da desgravação com a UE, aproveitando o período de carência de 7 anos negociado, será difícil a convivência durante esse período de transição do regime de equilíbrio controlado do comércio intra-MERCOSUL com o comércio preferencial do acordo. Para tornar-se plenamente compatível com os compromissos assumidos com a UE, o MERCOSUL deve implementar uma política comum, fazendo convergir os Protocolos e acordos bilaterais no setor.
	- setor açucareiro: O setor permanece à margem do livre-comércio do bloco, em função da divergência entre Argentina e Brasil sobre a viabilidade da liberalização do comércio bilateral.	**- setor açucareiro:** A oferta do MERCOSUL à UE para o Capítulo 17 concentra a desgravação tarifária em um prazo de 10 anos. Há três produtos com prazo de 4 anos e outros 3 com prazo de 15 anos.	**- setor açucareiro:** A Ata 04/19 do GMC, de novembro de 2019, registra a preocupação da delegação brasileira com as dificuldades no MERCOSUL em retomar esse tema, especialmente à luz das concessões outorgadas pelo bloco em acordos extrarregionais. A exceção ao livre-comércio intrazona enfraquece as posições negociadoras com outros países/blocos, tema do interesse exportador brasileiro.
OUTRAS TAXAS QUE INCIDEM SOBRE IMPORTAÇÕES	Até recentemente, não havia normativa no MERCOSUL que coibisse a cobrança de taxas de estatística e consular nas importações entre os sócios do bloco. Na última Cúpula do MERCOSUL, a Dec. 29/19 de dezembro de 2019, aprovou o Acordo sobre Facilitação do Comércio do MERCOSUL que incluiu artigo determinando que "nenhum dos Estados Partes exigirá transações consulares, incluindo as taxas e os encargos relacionados, em conexão com a importação de mercadorias da outra parte". Os prazos definidos para o cumprimento dessa determinação são iguais aos incluídos no acordo com a EU.	O acordo determina, expressamente, que a taxa de estatística da Argentina e a taxa consular do Uruguai devem ser eliminadas em um período de transição de 3 anos a partir da sua entrada em vigor. Ao Paraguai são outorgados 10 anos.	Caso o Acordo de Facilitação de Comércio seja colocado em vigência antes da ratificação do Acordo MERCOSUL-UE, os riscos de preferência negativa para os sócios do MERCOSUL por conta destes instrumentos estarão contornados.

ACORDO MERCOSUL-UE

DIREITOS SOBRE EXPORTAÇÕES	O Código Aduaneiro do MERCOSUL aprovado pela Dec. 27/10 (não internalizado pelos parlamentos dos sócios) não trata do imposto de exportação, remetendo para a legislação doméstica o tratamento desse tema. Sendo assim, não há regulação intra-MERCOSUL que restrinja a imposição e cobrança de direitos de exportações no comércio intrabloco.	O acordo determina que nenhuma das Partes introduzirá ou manterá quaisquer taxas ou encargos de qualquer natureza relacionados à exportação de um bem para a outra Parte, exceto em conformidade com um cronograma incluído no Anexo 2. O Anexo 2 traz disposições gerais sobre eliminação, redução ou consolidação de direitos de exportação de bens aplicados pela Argentina e pelo Uruguai. Para cada bem há a indicação da taxa-base, da taxa final e do prazo de desgravação para a eliminação ou redução dos direitos de exportação.	Há vácuo normativo no MERCOSUL nessa área e o acordo com a UE poderá impor condições desfavoráveis aos demais sócios em relação aos países europeus. Os compromissos com a UE exigem revisão da normativa do MERCOSUL sob pena de assimetria de tratamento, especialmente para o Brasil, que não utiliza esse tipo de imposto.
LICENCIAMENTO DE IMPORTAÇÕES	Esse tema deveria ser regulado pelo Código Aduaneiro do MERCOSUL, que não se encontra em vigência. Na ausência de normativa específica, vale no comércio entre os países do MERCOSUL a normativa da OMC, tendo a questão do licenciamento de importações dado lugar a conflitos entre os países membros por diversas ocasiões ao longo da existência do bloco.	O artigo sobre licenciamento de importações no Acordo MERCOSUL-UE vai além dos princípios estabelecidos pela OMC, estendendo estes princípios para o licenciamento de exportações. O Acordo permite procedimentos de licenciamento não automático nos casos necessários para o cumprimento das disposições previstas no acordo (por exemplo, quotas tarifárias para produtos não integralmente liberalizados) e busca promover a transparência dos sistemas adotados pelas Partes.	A incorporação de um Artigo sobre licenciamento de importações e exportações no Acordo com a UE também deixa à mostra outra lacuna da normativa MERCOSUL.
INTEGRAÇÃO REGIONAL / ELIMINAÇÃO DA DUPLA COBRANÇA DA TEC	A eliminação da dupla cobrança da TEC é condição essencial para a consolidação da união aduaneira. O tema foi tratado na Decisão 54/04, que determinava as diretrizes para alcançar o estágio de integração que corresponde a uma união aduaneira. Em 2010, a Dec. 10/10 procurou acomodar as diferentes preocupações dos sócios e definiu três etapas para os trabalhos. A Dec. 10/10 não foi implementadas e continua em vigência a dupla cobrança da TEC.	O acordo prevê a livre circulação dentro do território da UE para bens originários do MERCOSUL, enquanto, no caso do bloco sul-americanos, será concedido aos produtos originários da UE, em termos de procedimentos aduaneiros, tratamento não menos favorável do que o dispensado aos países-membros do MERCOSUL. Há compromisso de revisar práticas aduaneiras e de evitar duplicação de procedimentos e controles de acordo com a evolução do processo de integração, com vistas a facilitar a circulação de bens.	Esse é talvez o tema mais complexo a ser enfrentado pelo MERCOSUL e que remete aos dilemas mais profundos de seu modelo de integração. Dilemas relacionados às preferências de cada país por políticas comerciais que afetam determinados setores mais sensíveis levaram à prorrogação sucessiva dos regimes de exceção. Como consequência, o comércio intrabloco continua a realizar-se ao amparo de regras de origem e está sujeito à dupla cobrança da TEC para produtos em trânsito que não são originários, que é o caso dos produtos importados da UE e que circulem por mais de um país no MERCOSUL.
FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO	O MERCOSUL conclui negociações para um Acordo de Facilitação de Comércio em sua última Reunião de Cúpula de 2019 (Dec. 29/19). A estrutura do Acordo é muito parecida com a adotada no Acordo MERCOSUL-UE, embora não sejam integralmente coincidentes em todos os dispositivos.	O capítulo sobre Aduanas e Facilitação de Comércio tem como referência o Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) da OMC, mas vai além do estabelecido no âmbito multilateral em algumas áreas, como as relativas ao reconhecimento de Operadores Econômicos Autorizados. É também o caso dos procedimentos de consulta, transparência e medidas aplicáveis ao reingresso de bens reparados.	Caso seja internalizado, o Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL atualiza a regulação do bloco nessa área, deixando-a em linha com os compromissos negociados com a UE.

4.
REGIME DE ORIGEM

As regras de origem dos acordos preferenciais de comércio têm o objetivo de discriminar fornecedores em relação às importações dos parceiros com os quais foram acordados tratamentos especiais, impedindo a chamada "triangulação" de bens com terceiros.

Os regimes de origem desses acordos são compostos por normas que envolvem desde questões conceituais, condições de transporte, cooperação aduaneira e métodos de certificação até procedimentos de controle e verificação de origem.

Entretanto, o aspecto central dos regimes é o critério de origem, ou seja, a condição estabelecida entre as partes para que cada bem comercializado ao amparo dos benefícios do acordo adquira a condição de "produto originário". São utilizados dois princípios ou critérios básicos para determinação da origem dos bens:

1) Produtos totalmente obtidos ou produzidos; e

2) Produtos sujeitos a transformação substancial.

O primeiro critério é utilizado para bens que não incorporam insumos ou materiais de terceiros países – isto é, de países que não são partes do acordo preferencial -, enquanto o segundo é aplicado para aqueles que atingem níveis de transformação a partir da incorporação de materiais originários e não originários das partes integrantes do acordo.

Há inovações expressivas no Regime de Origem do acordo MERCOSUL-UE comparativamente ao Regime adotado pelo MERCOSUL no comércio dentro do bloco (ACE 18 da ALADI). A seguir serão exploradas as principais diferenças no campo das normas e, na sequência, serão abordados os métodos e exigências que outorgam a condição de originários aos bens beneficiados pelos Regimes.

4.1. NORMAS DOS REGIMES DE ORIGEM DO ACORDO MERCOSUL-UE E DO ACE 18 DA ALADI

As normas e procedimentos administrativos que compõem o Regime de Origem de um acordo são tão mais eficientes quanto mais transparentes, acessíveis aos operadores econômicos e imunes a fraudes forem. Comparado ao MERCOSUL, o acordo MERCOSUL-UE trata de forma mais clara e transparente uma série questões, além de incluir temas não tratados pelo MERCOSUL.

A extensa lista de operações que não conferem origem é um exemplo disso: foram incluídas diversas operações não contempladas pelo MERCOSUL, como o abate de animais. Essas especificações são importantes nos acordos firmados pela UE por sua relação com a acumulação de origem. No tema da acumulação bilateral, é necessário clareza sobre o processamento dos insumos que deve superar as operações consideradas insuficientes.[22]

Dois temas concentram as principais diferenças entre os dois regimes de origem, no que se refere às regras gerais do regime de origem: a certificação de origem e o processo de verificação. No primeiro, o acordo MERCOSUL-UE adota a autocertificação, enquanto o MERCOSUL mantém a certificação por entidades do modelo ALADI, a partir de delegação por parte da autoridade nacional responsável. Além de ser um processo mais rápido, com redução de custos de transação, a autocertificação baseia-se na estratégia de minimizar a intervenção do setor público. A responsabilidade deixa de ser de direito

22 Gomes, M. (2007). Discussões sobre Regras de Origem. Editora Aduaneiras.

público, como no caso da ALADI, e passa a ser de direito privado. As empresas assumem o risco pelas informações apresentadas, sem prejuízo do exercício de controle que cabe às autoridades públicas competentes.

No segundo tema, o processo de verificação previsto nos dois acordos diverge quanto ao condutor do processo. No acordo MERCOSUL-UE é o país exportador quem conduz o processo, enquanto no MERCOSUL é o país importador. No primeiro caso, o país exportador conduz a investigação de acordo com critérios definidos no acordo e envia um relatório com as suas conclusões para a contraparte, que pode aceitá-las ou não.

A seguir o Quadro 4 mostra uma síntese das diferenças existentes entre os dois acordos, no que respeita às regras gerais do regime de origem.[23]

Quadro 4 · Síntese das diferenças nas normas dos regimes de origem do MERCOSUL e do Acordo MERCOSUL-UE

	ACORDO MERCOSUL-UE	ACE 18 MERCOSUL
A. BENS TOTALMENTE OBTIDOS	O acordo indica 13 bens considerados totalmente obtidos. As descrições são semelhantes nos produtos do reino animal, produtos obtidos de animais vivos, produtos obtidos da caça ou da pesca e minerais extraídos do solo ou fundo do mar. Para os produtos minerais e outros recursos naturais não vivos há referência ao fundo do mar, subsolo e fundo do oceano de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ("UNCLOS"). O acordo inclui nesta categoria os artigos usados coletados em um estado parte e que servem apenas para a recuperação de matérias-primas. Para efeito dos produtos da pesca, o Regime do acordo incorpora definições sobre navios e navios-fábrica registrados em um Estado de uma das Partes e que navegue sob a bandeira desse Estado. Esses navios devem obedecer a uma das seguintes condições: i) sejam pelo menos 50% de propriedade de pessoas naturais das Partes; ii) pertençam a pessoas jurídicas com sede em um Estado-Parte e, também, pelo menos 50% pertença a pessoas físicas ou jurídicas naturais das Partes; ou iii) pelos menos dois terços da tripulação sejam de pessoas naturais das Partes. (Artigo 4º).	O MERCOSUL lista 11 bens considerados totalmente obtidos. Sobre minerais e outros recursos naturais, a redação do MERCOSUL é menos elaborada e não faz referência à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Como consta da linha iv, o MERCOSUL usa a expressão extraídos do território No Regime MERCOSUL não há referência a artigos usados. Sobre os produtos de pesca, há referências a navios registrados, matriculados e autorizados a navegar com a bandeira das partes e arrendados ou fretados por empresas estabelecidas no território de uma Parte. Não há, contudo, uma definição detalhada das condições dos navios e navios-fábrica como no acordo MERCOSUL-UE. (Artigo 3º).
B. OPERAÇÕES QUE NÃO CONFEREM ORIGEM	No acordo MERCOSUL-UE, há uma listagem de 17 operações que não conferem origem, inclusive abate de animais (slaughter of animals) que em muitos acordos é considerado um processo suficiente para qualificar o produto como originário. São processos a partir de materiais não originários e vão desde operações para preservação dos produtos, embalagem, lavagem e limpeza, passar e prensar tecidos, pintura e polimento, descasque, branqueamento e envidraçamento de arroz e cereais, colorir e aromatizar o açúcar, colocação simples em garrafas, latas e frascos, mistura, montagem, adição de água, colocação de marcas e etiquetas até abate de animais. (Artigo 6 º)	O Regime do MERCOSUL indica 6 operações que não conferem origem sem muitos detalhes e não inclui abates de animais. As operações incluem montagens ou ensamblagens, embalagens, fracionamento em lotes ou volumes, seleção, classificação, marcação e composição de sortimentos de produtos ou simples diluições em água ou outra substância que não altere as características do produto como originário, ou outras operações ou processos equivalentes, ou a combinação de dois ou mais desses processos. (Artigo 7º)

23 *Protocol on Rules of Origin* https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158148.%20Protocol%20on%20RoO.pdf
77ºProtocolo Adicional ao ACE 18 Revisado
http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/f7a2d493807d9e8c032574e100640526/42d0d76d7fecaf3003257948005f872a?OpenDocument

ACORDO MERCOSUL-UE

	ACORDO MERCOSUL-UE	ACE 18 MERCOSUL
C. DE MINIMIS	Mesmo que um produto não atenda às exigências de origem indicadas na lista de regras específicas, ele pode receber o tratamento de originário desde que os materiais não originários não excedam 10% do preço ex fabrica do produto. Essa tolerância não é aplicável ao setor têxtil e de confecções do cap. 50 ao 63 que tem limites próprios para a cláusula de minimis indicados nas listas. O mesmo percentual vigora nos dois acordos, embora as bases para aplicação sejam diferentes. (Artigo 5º).	O dispositivo existe no MERCOSUL desde que o preço CIF dos materiais não originários não exceda 10% do valor FOB do produto exportado, à exceção das posições tarifárias sujeitas a requisitos específicos de origem conforme o Apêndice I da presente Decisão. (Artigo 3º linha c)
E. ACUMULAÇÃO DE ORIGEM	O princípio da acumulação de origem no acordo é de acumulação bilateral. As mercadorias originárias da União Europeia serão consideradas como originárias do MERCOSUL e vice-versa quando incorporadas a um produto aí obtido, desde que tenham sido submetidas a uma transformação ou processamento que vão além das operações mencionadas no artigo 6, referente às operações que não conferem origem. (Artigo 3º).	Dois princípios regem a acumulação de origem no MERCOSUL: acumulação de materiais originários e acumulação total de origem. Segundo o primeiro, serão considerados originários os materiais que cumpram com as exigências de origem dos Estados Partes. Adicionalmente, serão considerados originários os materiais amparados pelos ACE 59 (Comunidade Andina), ACE 58 (Peru) e ACE 36 (Bolívia) incorporados a uma mercadoria em um dos Estados Partes. O princípio de acumulação total leva em conta todas as etapas de produção de um bem que podem ser distribuídas pelos países do MERCOSUL. Segundo o "Regime para a integração de processos produtivos em vários Estados Partes do MERCOSUL com utilização de materiais não originários" (Decisão CMC No 03/05), deverá considerar-se que a totalidade das etapas do processo produtivo integrado, realizadas no território de um ou mais Estados Partes, ocorre no território do último Estado Parte envolvido no processo.24 (Artigos 11 º e 12º).
F. CERTIFICAÇÃO	Os dois Regimes são completamente diferentes nessa questão. A Declaração de origem no acordo é emitida pelo exportador, conforme a legislação do país exportador ou por qualquer exportador para remessas pequenas que não ultrapassem valores definidos pela legislação da parte exportadora. (Artigo 17º). Por um período de três anos renovável por mais dois, a UE aceitará também os certificados de origem do MERCOSUL, a partir da entrada em vigor do acordo.	No MERCOSUL, os certificados de origem devem ser emitidos por repartições oficiais que podem delegar a atribuição para organismos públicos ou entidades de classe de nível superior que atuem em jurisdição nacional, estadual ou municipal. O registro das entidades habilitadas e assinaturas será o vigente na ALADI (Artigo 15º).
G. VERIFICAÇÃO	Os sistemas de verificação são distintos nos dois acordos. A principal diferença refere-se à condução da verificação. No acordo MERCOSUL-UE essa condução cabe ao país exportador, enquanto no MERCOSUL cabe ao país importador. No acordo, as verificações de origem serão realizadas por amostragem ou sempre que houver dúvidas razoáveis por parte de autoridades de um país importador quanto à veracidade dos documentos, cumprimento das exigências de origem e outras condições indicadas no Protocolo de Origem. A verificação é conduzida pelas autoridades competentes do país exportador. Assim como no caso do MERCOSUL que prevê uma garantia, há a possibilidade de suspensão do tratamento preferencial enquanto se desenvolve a verificação (Artigo 25º).	O processo no MERCOSUL cumpre, inicialmente, uma etapa de solicitação de informações por parte do importador ao exportador. O Regime de origem ressalva, todavia, que essa solicitação é sem prejuízo da aplicação de normas MERCOSUL e das respectivas legislações nacionais sobre ilícitos aduaneiros. A autoridade competente do Estado Parte importador não deterá os trâmites de importação dos produtos, podendo exigir a prestação de garantia, em qualquer de suas modalidades. Caso os prazos para fornecimento de informações não sejam cumpridos ou a informação seja considerada insuficiente, um processo de investigação pode ser aberto pelo país importador. Durante a investigação o importador poderá requerer nova informação, enviar questionário ao país exportador, solicitar a realização de visitas às instalações do produtor e fazer uso de outros instrumentos que venham a ser acordados entre as Partes (do Artigo 25º ao Artigo 39º)

24 Ver Acumulação de Origem Carlos Wagner Magalhães Lins "Discussões sobre Regras de Origem" Aduaneiras 2007

4.2. REGRAS GERAIS, REGRAS ESPECÍFICAS DE ORIGEM E FAMÍLIAS DE REGRAS ESPECÍFICAS

Em relação aos requisitos de origem associados aos produtos comercializados, a maior diferença entre os dois acordos diz respeito à própria estrutura dos regimes. O acordo MERCOSUL-UE segue método adotado em quase todos os modernos acordos de livre comércio que, por sua vez, seguiram a estrutura do NAFTA, enquanto o MERCOSUL segue o modelo ALADI.

Os acordos modernos definem as regras de origem adotando requisitos específicos que se associam a cada produto, em anexo ao Regime de Origem. A ideia é simplificar a linguagem e facilitar a identificação da regra a ser aplicada pelos operadores econômicos, tornando a implementação do acordo mais transparente. O modelo ALADI adota o que se conhece por "regras gerais" aplicadas a todo o comércio preferencial, indicando para determinados bens requisitos específicos que são mandatórios e com prevalência sobre as regras gerais.

É importante assinalar que a lista de requisitos específicos do 97º Protocolo Adicional do ACE 18 cobre cerca de 40% do universo da NCM 2012 em 8 dígitos, enquanto no acordo MERCOSUL-UE a lista de requisitos específicos cobre o universo tarifário em 6 dígitos do SH 2017.

As regras específicas de origem podem, grosso modo, ser classificadas em três grupos: (i) mudança de classificação tarifária; (ii) limite para o valor dos materiais não-originários ou exigência de nível mínimo de agregação de valor; e (iii) requisitos técnicos ou de processos produtivos. Muitas vezes, os produtos estão sujeitos a combinações de duas ou de três regras destes grupos.

Uma diferença relevante entre as regras definidas nos dois acordos refere-se à metodologia de cálculo da participação do valor dos materiais não originários sobre o valor do produto final. No acordo MERCOSUL-UE, o cálculo baseia-se na razão entre o valor aduaneiro dos materiais não originários utilizados no processo produtivo e o preço ex-fábrica (*Ex-Works* – termo definido pela Câmara de Comércio Internacional) do produto a ser exportado. Já no MERCOSUL, o critério de valor é definido para o conteúdo regional e é calculado pela razão entre o valor dos materiais originários (1 – o preço CIF dos insumos importados) e o preço FOB do produto final.

A comparação entre as duas metodologias não permite afirmar *a priori* qual dos dois critérios é mais rigoroso. O tratamento do valor dos materiais não originários é semelhante: o valor aduaneiro dos insumos importados corresponde ao preço CIF, que, pelo Acordo MERCOSUL-UE, poderá ser ajustado pela valoração aduaneira em caso de constatação de fraude. Portanto, em princípio as duas fórmulas usam o mesmo valor no numerador, apenas no caso do acordo birregional permitindo o ajuste de preços pelas aduanas, o que não é frequente.

Já o preço do produto final a ser exportado é calculado segundo critérios diferentes nos dois acordos. No MERCOSUL-UE é *ex-fábrica* e no MERCOSUL FOB. A diferença entre os dois é a incorporação dos custos de transporte da fábrica até o porto de saída do produto para a exportação, o que significa que o preço FOB deve ser superior ao *ex-fábrica*. Assim, em princípio, para um mesmo percentual de conteúdo extrarregional permitido, a metodologia adotada no acordo birregional é mais rigorosa que no MERCOSUL, aceitando um valor menor para os insumos importados.

Existem, nos vários acordos preferenciais em vigência no mundo, diferentes variações para o critério de valor e todas são criticadas pelo impacto que sofrem provenientes das oscilações de preços internacionais dos insumos e das taxas de câmbio.[25] Esse é o motivo pelo qual a opção preferida pelo acordo MERCOSUL-UE foi pelo critério de mudança de classificação tarifária ou alguma combinação com ela, pela precisão e facilidade de uso, inclusive sob a perspectiva aduaneira.

25 Ver "Discussões sobre Regras de Origem" 2007 Maruska Aguiar (org.) Aduaneiras.

O critério de valor isoladamente como se verá adiante, é usado no acordo MERCOSUL-UE especialmente em algumas posições dos segmentos de máquinas e equipamentos mecânicos e elétricos, veículos, equipamentos óticos e instrumentos cirúrgicos, relógios, instrumentos musicais e armas e munições.

A seguir serão analisados os critérios adotados pelo acordo MERCOSUL-UE e pelo MERCOSUL com suas principais convergências e divergências.[26]

A. Acordo MERCOSUL-UE

A lista de requisitos específicos de origem do acordo MERCOSUL-UE cobre o universo tarifário, mas agrega os produtos em 4 dígitos ou em intervalos de 4 dígitos, sempre que é possível indicar o mesmo requisito de origem para grupos de bens. Há algumas regras definidas para bens em 6 dígitos, mas não há produtos/linhas tarifárias em 8 dígitos que exijam requisitos tão especiais e distintos dos demais. Por outro lado, a mudança de classificação tarifária pode ser aceita, dependendo do produto, ao nível de capítulo (2), de posição (4) e de subposição (6).

Como mencionado, o acordo também adota critério de valor para alguns setores. Segundo o padrão internacional mais moderno, é definido um limite máximo em percentual para os insumos não originários (*MaxNOM maximum value of non-originating materials*) sobre o preço *ex-fábrica* do produto (*EXW ex-work price*). São usados, igualmente, no acordo birregional os requerimentos técnicos ou descrição do processo produtivo, especialmente no segmento têxtil, que adota a descrição da "dupla transformação", como se verá adiante.

No caso do critério de valor, dependendo dos percentuais adotados, os métodos do acordo MERCOSUL-UE e do MERCOSUL podem ser equivalentes, porém para verificação e controle o uso do preço *ex-fábrica* é considerado mais simples. No caso de uma investigação, exige-se somente a demonstração de custo dos insumos, enquanto que no uso da relação CIF/FOB pelo método do MERCOSUL a empresa teria que fornecer dados mais amplos, incluindo relativos ao transporte da fábrica ao porto.

Apesar de poderem ser classificadas em três grandes grupos, as regras específicas muitas vezes combinam cumulativamente ou alternativamente dois ou três critérios para um só código tarifário, fazendo com que o número de possibilidades seja mais elevado. Para facilitar a avaliação e comparação dos regimes buscou-se agrupar os critérios de origem em famílias, especialmente para atender à existência de critérios alternativos e cumulativos aplicados a um só código tarifário.

A partir da metodologia adotada por Estevadeordal, et al (2008), algumas adaptações foram feitas, considerando: i) a aplicação de regras específicas sobre o universo tarifário no acordo MERCOSUL-UE; ii) o método de indicação de regras de origem em posições (4 dígitos), intervalos de posições e até em subposições (6 dígitos) no acordo; iii) o método do MERCOSUL que utiliza "regras gerais", bem como lista de requisitos específicos em NCM em linhas tarifárias (8 dígitos) e iv) o uso de métodos adicionais e alternativos de requisitos de origem nos dois regimes.[27]

26 Annex II Products Specific Rules of Origin https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158188.%20PSR.pdf
97º Protocolo Adicional ao ACE 18
http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/f7a2d493807d9e8c032574e100640526/f8c4eabde6724f2983257d9400476e09?OpenDocument

27 Estevadeordal, Antoni, Jeremy Harris and Kati Suominen. 2008 "Rules of origin around the world" in Estevadeordal Antoni, Jeremy Harris and Kati Suominen (eds) "Gatekeepers of global commerce: rules of origin and international integration" Washington, DC: InterAmerican Development Bank.

Quadro 5 · Famílias de regras específicas de origem no acordo MERCOSUL-UE

Nº DA FAMÍLIA	NOME DA FAMÍLIA	TERMO USADO NO ACORDO	DESCRIÇÃO
1	WO	Wholly obtained	Estão nesse grupo as regras diretas que indicam códigos para produtos totalmente obtidos e outros referentes a produtos fabricados a partir de materiais totalmente obtidos. Exemplos: 0101 All animals of Chapter 1 are wholly obtained e 0301 Manufacture in which all the materials of Chapter 3 used are wholly obtained.
2	CTC	Change in tariff classification CC, CTH e CTSH	Estão incluídas nesse grupo as regras de mudança de classificação tarifária de Capítulo CC (2 dígitos), Posição CTH (4 dígitos) e Subposição CTSH (6 dígitos). Também estão nesse grupo as regras para as quais há exceções para a mudança de classificação tarifária ou exigências adicionais. Exemplos: 1802 CTH except from non-originating materials of heading 18.01; e 1601 CC, in which all the materials of Chapter 2 and 3 used are wholly obtained.
3	MaxNOM	Maximum value of non-originating materials expressed as a percentage	Valor máximo de materiais não originários em percentual.
4	TECH	Technical requirements	Requerimentos técnicos ou processo produtivo.
5	CTC + MaxNOM		Exigência de dois critérios simultâneos para o mesmo código: mudança de classificação e critério de valor para materiais não originários.
6	CTC ou MaxNOM		Dois critérios alternativos, podendo ser cumprido um ou outro. Também estão nesse grupo os códigos para os quais há exceções para a mudança de classificação tarifária. Exemplo: 7013 CTH except from non-originating materials of heading 70.10; or MaxNOM 20% (EXW).
7	CTC ou TECH ou MaxNOM		Três critérios alternativos, podendo ser cumprido somente um deles.
8	*Outros*		Nesse grupo estão as regras que apresentam especificidades não enquadráveis nos grupos anteriores como, por exemplo, exigências de peso dos materiais não originários sobre o produto. Exemplo: 1704 Manufacture in all the materials of Charpter 4 used are wholly obtained and the total weight of non-originated materials of heading 17.01 and 17.02 used does not exceed 40% of the weight of the product. Também nesse grupo estão os produtos cuja mudança de posição pode ser feita dentro da mesma posição do produto, mas há limitações em termos de valor para esses insumos ou, alternativamente, pode ser adotado o critério de limite máximo para os insumos não originários. Exemplo: 3101 – 3104 CTH; however, non-originating materials of the same heading as the product may be used, provided that their total value does not exceed 20% of the EXW of the product; or MaxNOM 40% (EXW).

As regras específicas de origem para cada produto em 6 dígitos no acordo MERCOSUL-UE, com base no SH de 2017, foram combinadas nas seguintes oito famílias[28], como consta do Quadro 5[28].

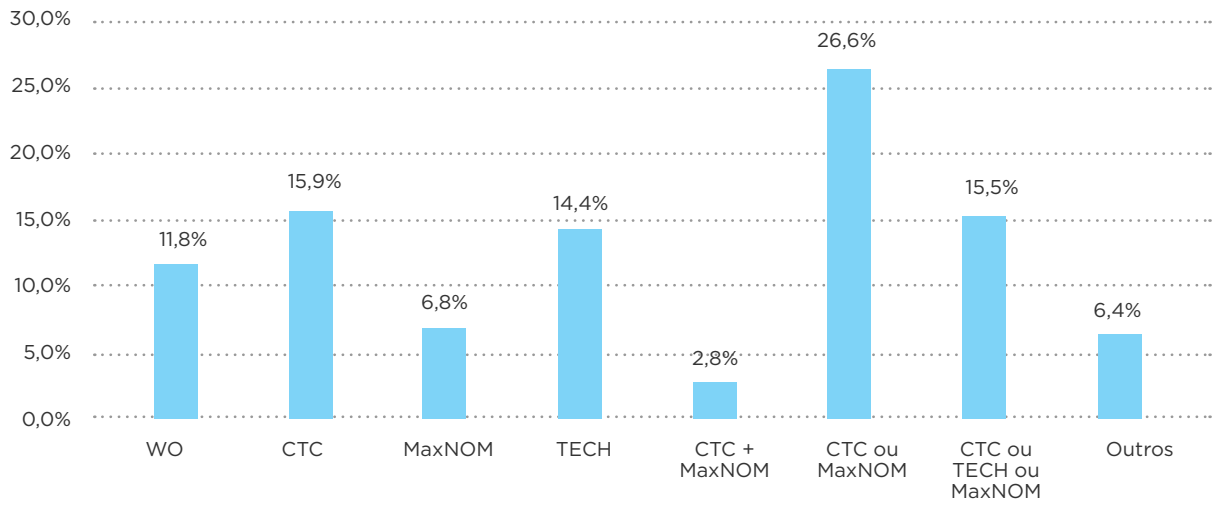
Na radiografia fornecida pelo Gráfico 1 abaixo é possível perceber que a família de regras de origem mais frequente no Acordo MERCOSUL–UE é a de número 6 com 26,56% das subposições em seis dígitos, em que são admitidos alternativamente dois critérios de origem para os mesmos códigos: CTC ou MaxNOM.

28 No caso de dois produtos classificados no mesmo código (posição, intervalo de posições ou subposição) ou um produto e a designação de "outros" também no mesmo código, considerou-se somente a regra de origem indicada para o primeiro produto. Exemplo:
SH 5003.....Regras de Origem
Carded or combed .....Carding or combing of silk waste (regra considerada)
Outross .....CTH

Em seguida, destacam-se a família 2 CTC (15,86%), seguida pela família 7 com três critérios alternativos de CTC ou TECH ou MaxNOM (15,47%) e pela família 4 TECH exigência de requerimentos técnicos (14,35%).

Essa distribuição denota esforço dos negociadores em evitar uma regra de origem baseada somente em critério de valor, que é vulnerável, como já mencionado, às variações de preços no mercado mundial. A prática vem demonstrando a pertinência da adoção de regras específicas que possam atender às demandas de cada parte, mas também incentivar redução de custos ou melhor alocação de recursos.

Gráfico 1 · Distribuição dos produtos do setor químico nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-UE



B. MERCOSUL (ACE 18)

O MERCOSUL adota "Regras Gerais", baseadas no Artigo 3 do Regime de Origem do bloco, conforme o 77º Protocolo Adicional ao ACE 18.[29] Essas regras são definidas no texto desse artigo, mas não há a indicação de códigos tarifários sobre os quais elas devam ser aplicadas.

São considerados originários:

i) produtos totalmente obtidos;

ii) produtos elaborados no território de qualquer um dos Estados Partes em que forem utilizados somente materiais originários dos Estados Partes;

iii) produtos em cuja elaboração forem utilizados materiais não originários, mas que sejam classificados em uma posição tarifária (primeiros quatro dígitos da Nomenclatura Comum do MERCOSUL -NCM) diferente desses materiais (salto tarifário ou mudança de posição tarifária);

iv) caso o requisito anterior não possa ser cumprido será suficiente que o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos insumos de terceiros países não exceda 40% do valor FOB dos produtos de que se trate (ou seja, valor agregado de 60%);

v) para produtos resultantes de montagem, utilizando materiais originários de terceiros países, também será exigido limite de 40% para insumos de terceiros;

29 http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/f7a2d493807d9e8c032574e100640526/42d0d76d7fecaf3003257948005f872a?OpenDocument

vi) Bens de Capital que cumprirem com um requisito de origem de 60% de valor agregado regional.

O Regime de Origem do MERCOSUL adota também uma Lista de Requisitos Específicos para um conjunto de produtos que se sobrepõem às regras gerais e são, portanto, mandatórios. Neste caso, há a indicação dos códigos tarifários em 8 dígitos da NCM 2012 vinculados a cada regra específica. Essa lista foi atualizada pelo 97º Protocolo Adicional ao ACE 18.

A Lista de Requisitos Específicos cobre cerca de 40% da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), composta de 10.033 linhas tarifárias, e as "regras gerais" são aplicadas para o restante do universo tarifário. A partir do método adotado para agregar as regras de origem do acordo MERCOSUL-UE em famílias, pode-se organizar as regras de origem do MERCOSUL também de maneira semelhante:

1. Uso de insumo regional - essa família inclui linhas tarifárias indicadas na lista de requisitos específicos com exigência de que o produto final seja produzido a partir de produtos produzidos nos Estados Partes. É usada especialmente pelo setor siderúrgico, como se verá adiante.
2. MaxNOM
3. TECH
4. CTC+MaxNOM
5. Outros: nesse grupo predomina a indicação de critérios alternativos, mas com novas exigências não encontradas no acordo MERCOSUL-UE [(CTC ou MaxNOM)+TECH]. Este é o critério básico adotado no setor químico.
6. Grupo Regras Gerais

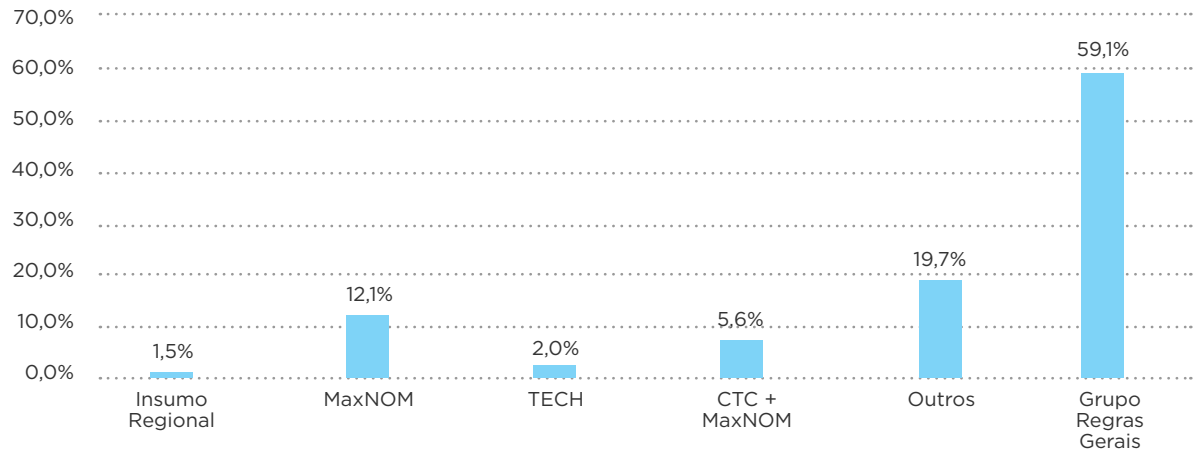
É preciso destacar a diferença de linguagem entre os dois acordos que trazem uma armadilha para a compreensão e comparação das regras. No caso da família 1 – uso de insumos regionais do MERCOSUL-, pode-se dizer que a exigência de insumos produzidos nos Estados Partes corresponde, grosso modo, a certas regras definidas no acordo MERCOSUL-UE tais como mudança de classificação tarifária com exceções.

O Grupo 6 não configura uma família de regras de origem, mas retirando-se os códigos das famílias de 1 a 5 (sujeitos a requisitos específicos) da lista da NCM 2012 em 8 dígitos, é possível identificar os códigos tarifários correspondentes a 60% do total, sujeitos às regras gerais acima descritas.

É importante salientar que para os códigos de produtos manufaturados sujeitos à regra geral (ou seja, aqueles que não constam da Lista de Requisitos Especiíficos), prevalece o critério de mudança de posição (CTC) ou valor agregado com limite de 40% para insumos não originários sobre o preço do produto final (MaxNOM). Essa forma de apresentação compromete, em alguma medida, a transparência e operacionalidade do regime de origem do MERCOSUL. Na comparação setorial é possível uma avaliação melhor das diferenças entre os dois regimes.

Percebe-se, no Gráfico 2, uma preferência no MERCOSUL por regras baseadas em valor (família 2) ou a adoção do critério de valor como alternativa à mudança de classificação tarifária, como vigora no campo das "regras gerais". Não por acaso o Grupo 6 representa 60% do univerno tarifário.

Gráfico 2 · Distribuição dos produtos (8 dígitos) por famílias de regras de origem no ACE 18 – MERCOSUL



O Anexo a este Informe apresenta uma análise das regras de origem específicas para alguns setores relevantes no Acordo MERCOSUL-UE, comparado-as com as vigentes no regime do MERCOSUL. A avaliação setorial mostrou que a negociação com a União Europeia para as regras específicas de origem dos diversos setores analisados promoveu mudanças expressivas em relação àquelas vigentes no MERCOSUL para parcela substantiva dos produtos. Em alguns casos, essas mudanças foram estimuladas e/ou apoiadas pelo setor privado do MERCOSUL. Entretanto, também percebe-se que houve uma relativa acomodação por parte dos negociadores europeus a características e/ou preferências do MERCOSUL em alguns casos (setor siderúrgico, por exemplo).

5.

COMÉRCIO DE SERVIÇOS E ESTABELECIMENTO, COMPRAS GOVERNAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

5.1. COMÉRCIO DE SERVIÇOS E ESTABELECIMENTO

5.1.1. O CAPÍTULO DE COMÉRCIO DE SERVIÇOS E ESTABELECIMENTO NO ACORDO MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA

O capítulo de serviços e estabelecimento do Acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia reproduz, em ampla medida, o modelo de capítulo sobre estes temas que fazem parte de vários outros acordos preferenciais assinados pelos europeus com países em desenvolvimento[30].

Há variações – formais e de conteúdo – de um acordo para outro, mas o Acordo MERCOSUL – União Europeia reproduz grosso modo as principais características do capítulo nesses acordos, a começar pelo fato de que o comércio de serviços em suas várias modalidades e o direito de estabelecimento – uma disposição aplicável aos investimentos – estão incluídos em um mesmo capítulo[31].

O direito de estabelecimento é a única disciplina referente a investimentos no acordo. De acordo com a UNCTAD (2002), trata-se de disposição relevante para os investidores externos: "*the right to establishment entails not only a right to carry out business transactions in the host country but also the right to set up a permanent business presence there. It is therefore of most value to investors who seek to set up a long-term investment in a host country*"[32]. Por outro lado, ao limitar-se ao direito de estabelecimento, o acordo não inclui disciplinas relativas ao tratamento pós-estabelecimento (a regra de tratamento "justo e equitativo" ou a proibição de requisitos de desempenho, por exemplo), que fazem parte dos acordos bilaterais de proteção de investimentos e dos capítulos de investimentos de acordos que seguem o modelo NAFTA. Vale observar que, nos acordos recentemente assinados com países desenvolvidos (Canadá e Japão), o modelo seguido pela União Europeia tem evoluído bastante, indo além das disposições sobre estabelecimento que fazem parte dos acordos com países em desenvolvimento, inclusive os do Mercosul[33]. Tanto para o comércio de serviços, quanto para o direito de estabelecimento, as principais disciplinas dizem respeito a tratamento nacional e a acesso a mercados, não contemplando o tratamento de nação mais favorecida. Os compromissos assumidos concernem as duas primeiras disciplinas e se aplicam – apenas à prestação de serviços transfronteiriços (modos 1 e 2 do GATS), à presença comercial para prestação de serviços ou investimentos em serviços (modo 3), à presença temporária de pessoas naturais para propósitos de negócios (modo 4) e ao estabelecimento[34] de atividades em qualquer setor econômico – e não apenas em serviços.

O capítulo adota a metodologia de assunção de compromissos horizontais e específicos com base em "listas positivas" e nos quatro modos de prestação de serviços previstos no GATS. Apenas a estes compromissos se aplicam os princípios de tratamento nacional e de acesso a mercados estabelecidos no acordo. A mesma regra vale para o estabelecimento em setores que não os de serviços (estes são cobertos pelos compromissos assumidos em modo 3 de serviços – presença comercial).

30 Até há poucos anos atrás, com a exceção do acordo assinado pelos europeus com a Coreia do Sul, a rede de acordos preferenciais do bloco envolvia apenas parceiros em desenvolvimento.
31 No entanto, à diferença de outros acordos da União Europeia (com Peru e Colômbia ou mesmo com a Coreia, por exemplo), não há, no capítulo de serviços e estabelecimento, seções específicas dedicadas exclusivamente ao comércio transfronteiriço de serviços e ao estabelecimento, com a descrição das regras aplicadas a cada uma das atividades nas respectivas seções. No caso do acordo Mercosul – União Europeia, não há duas seções distintas e não se faz qualquer distinção (nem mesmo na forma de apresentação) entre as regras de acesso a mercado e tratamento nacional que se aplicam ao comércio de serviços e ao estabelecimento.
32 UNCTAD (2002). Admission and establishment, UNCTAD Series on issues in international investment agreements.
33 No acordo com o Japão, trata-se explicitamente de "liberalização dos investimentos" dentro do capítulo que também trata do comércio de serviços, enquanto naquele com o Canadá, há um capítulo específico sobre investimentos, com provisões sobre proteção e regras que o aproximam do modelo do NAFTA e dos acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos assinados pelos países europeus e pelo Canadá. Além disso, em ambos os acordos, as listas de restrições e de exceções às regras do capítulo são negativas – e não positivas, como no caso do acordo entre o Mercosul e a União Europeia – e é incluída a cláusula de nação mais favorecida.
34 Segundo o acordo, estabelecimento significa "a constituição, aquisição ou manutenção de uma pessoa jurídica; ou a criação ou manutenção de subsidiária ou de escritório de representação de uma pessoa jurídica no território de uma Parte com o propósito de desempenhar uma atividade econômica".

Em relação à assunção de compromissos de acesso a mercado, o capítulo proíbe o uso de seis tipos de restrições quantitativas: limitação ao número de provedores ou empresas, ao valor total das transações ou ativos, ao número de operações, à participação de capital estrangeiro em uma empresa, ao número total de pessoas naturais a participar das atividades necessárias ao desempenho da empresa ou do provedor de serviços etc. Mais uma vez, o modelo adotado segue o do GATS, cujo Artigo XVI lista as mesmas restrições quantitativas ao aceso a mercado que são proibidas pelo acordo birregional.

Exclui-se do escopo do capítulo um conjunto de atividades e funções governamentais (compras públicas, subsídios, o direito de regular) e de alguns setores (transporte aéreo doméstico e internacional e atividades auxiliares, transporte marítimo de cabotagem nacional e navegação interior e serviços audiovisuais) do escopo do capítulo. Há, ademais, exceções gerais, que retomam o *chapeau* e os parágrafos do Artigo XX do GATT. Além disso, o capítulo tem como ambição estender suas regras às esferas subnacionais de governo, mas não há obrigações vinculantes neste sentido.

Ao texto de regras gerais, acrescentam-se, ainda no âmbito do capítulo, subseções específicas, com disposições regulatórias relacionadas sobretudo à transparência, independência dos órgãos reguladores, desestímulo a práticas anticompetitivas, relativas a setores como serviços postais, financeiros, telecomunicações, comércio eletrônico, além de um *understanding* sobre serviços de computação.

Dois outros aspectos do capítulo merecem destaque por sinalizar a relevância a eles atribuídos ela União Europeia em seus acordos preferenciais.
O primeiro se refere à relevância e, ao mesmo tempo, aos limites precisos atribuídos à cobertura do modo 4 - presença temporária de pessoas naturais para propósitos de negócios (que é objeto de seção específica do capítulo) – em que os compromissos dizem respeito exclusivamente a categorias específicas de profissionais qualificados com funções gerenciais ou especialistas. Para cada categoria, estabelecem-se detalhadamente as condições de entrada: prazos máximos de permanência e, para certas categorias, requisitos de qualificação.

O segundo concerne os temas regulatórios, que incluem princípios gerais (transparência e reconhecimento mútuo – este último sem obrigações vinculantes) e aqueles aplicáveis à regulação doméstica das Partes, relativos aos requerimentos e procedimentos de licenciamento e qualificação dos fornecedores de serviços, que são cuidadosamente descritos e detalhados.

5.1.2. OS ACORDOS INTRAMERCOSUL

A- COMÉRCIO DE SERVIÇOS

O MERCOSUL adotou, em 1997, um Protocolo de Montevidéu sobre Comércio de Serviços, que pretendia alcançar uma situação de livre comércio para os setores de serviços no prazo de dez anos, com base em negociações anuais de compromissos específicos. As primeiras listas de compromissos – bastante limitadas – foram negociadas e adotadas em 1998, tendo ocorrido até o momento sete rodadas de negociação de compromissos específicos.

O Protocolo entrou em vigor para três países membros – Argentina, Brasil e Uruguai – em 2005 (para o Paraguai somente em 2014), juntamente com a lista inicial de compromissos específicos (a negociada em 1998). Os resultados das demais rodadas de negociação ainda não se encontram em vigência.

O Protocolo de Montevidéu segue o modelo GATS de negociação e assunção de compromissos específicos nos quatro modos de prestação e estabelece os princípios de tratamento nacional, de acesso a mercados e de nação mais favorecida, aplicáveis aos setores e atividades listadas em seus compromissos específicos.

No que se refere à cláusula de nação mais favorecida, o Protocolo estabelece, em seu Artigo III que, "com relação às medidas compreendidas pelo presente Protocolo, cada Estado Parte outorgará imediata e incondicionalmente aos serviços e aos prestadores de serviços de qualquer outro Estado Parte um tratamento não menos favorável que o que conceda aos serviços similares e aos prestadores de serviços similares de qualquer outro Estado Parte ou de terceiros países".

Em relação a acesso a mercados, o Protocolo veda o recurso às mesmas restrições quantitativas listadas no Acordo MERCOSUL – União Europeia, mas estende a proibição aos níveis subnacionais de governo.

Não há exceções setoriais, apenas gerais, relacionadas à proteção da ordem pública, da segurança, da vida e saúde das pessoas e dos animais ou à preservação dos vegetais. Já a dimensão regulatória do Protocolo é pouco detalhada, referindo-se a princípios gerais (transparência e reconhecimento, regulamentação nacional), ficando aquém do acordo com a União Europeia.

Além do Protocolo de Montevidéu, o MERCOSUL estabeleceu diversos instrumentos com impactos potenciais sobre o comércio de serviços. Esse é o caso, em particular, de três instrumentos cuja implementação facilitaria o movimento temporário de pessoas naturais para fins de negócios entre os países-membros. No entanto, nenhum deles se encontra ainda em vigor (Carciofi, Gayá e Campos, 2019).

Trata-se dos seguintes instrumentos:

- Acordo para a criação do Visto MERCOSUL (2003), cujo objetivo é facilitar a entrada, a residência temporária e a autorização para trabalhar como prestador de serviços de certas categorias de pessoas naturais (funções executivas e gerenciais, técnicos qualificados, professores, cientistas, artistas etc) através de uma permissão com validade de dois anos;

- Mecanismo para o Exercício Profissional Temporário (2003), que visa a facilitar a prestação de serviços por profissionais inscritos em Conselhos profissionais que adiram ao mecanismo e que estabeleçam acordos de reconhecimento mútuo de qualificações e títulos; e

- Acordo sobre Reconhecimento de Títulos de Educação Superior do MERCOSUL (2018), reconhecendo a validade oficial dos títulos outorgados pelas universidades de outro país membro. O acordo somente se aplica "às carreiras acreditadas no Sistema de Acreditação Regional de Carreiras Universitárias (ARCU-SUR)", sem validade retroativa. Em consequência, "é de esperar que passe um longo tempo para que (o acordo) gere impactos sobre o comércio de serviços, depois de sua entrada em vigor".

O Mercosul tem ainda diversos instrumentos que se referem a setores específicos de prestação de serviços, com implicações relacionadas a acesso a mercados e tratamento nacional.

- setor de transporte terrestre. No caso deste setor, não se trata propriamente de um acordo do Mercosul, mas de um instrumento da ALADI: o Acordo sobre Transporte Internacional Terrestre (ATIT), em vigor desde 1990, do qual fazem parte os quatro países do Mercosul mais Bolívia, Chile e Peru. O ATIT estabelece regras para o transporte bilateral direto de cargas entre dois países, ou em trânsito por um terceiro. No que se refere especificamente ao transporte rodoviário, o acordo proíbe a realização de transporte local em um dos países signatários por prestadores de serviços habilitados por outros países-membros. O acordo dispõe sobre reconhecimento mútuo de documentos – veículos e condutores habilitados no país de origem podem circular no território dos países signatários, respeitadas as especificações requeridas em sua jurisdição. De acordo com a ANTT (2006), o transportador rodoviário de cargas deve dispor de uma licença originária, expedida pelo país de origem; licenças complementares, concedidas pelos países com os quais pretenda operar; e representantes legais nesses países. O acordo define sistemas de nacionalização das mercadorias e inclui diversos anexos, inclusive um relativo a aspectos migratórios a outro a aspectos aduaneiros. Além disso, exige que mais da metade do capital social e o controle efetivo da empresa estejam em mãos de cidadãos nacionais ou naturalizados dos países signatários que concedem as licenças originárias.

- setor de transporte marítimo, há acordos bilaterais assinados pelo Brasil com Argentina e Uruguai (além do Chile). Estes acordos são anteriores ao estabelecimento do MERCOSUL. Os três acordos bilaterais estabelecem a reserva das cargas transportadas no comércio marítimo bilateral para navios de bandeira nacional das partes contratantes, com participação, em partes iguais, na totalidade dos fretes gerados[35]. Não há um acordo MERCOSUL no setor, embora uma minuta de acordo tenha sido elaborada em 2005 e seja ainda objeto de discussões no âmbito da Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo do bloco.

- setor de seguros: em 1999, foi estabelecido o Acordo Marco sobre Condições de Acesso para Empresas de Seguros com Ênfase no Acesso por Sucursal. O Acordo beneficia as empresas de seguros do MERCOSUL e, nos seus termos, "os Estados Partes não estabelecerão, além dos requisitos para autorização de funcionamento e expansão de operações previstos na legislação de cada Estado Parte e no presente Acordo, restrições que impeçam o acesso a seu mercado de seguros, nem que prejudiquem a livre concorrência de empresas ou sucursais autorizadas a operar em um mesmo âmbito de atuação". No entanto, em 2015, a Decisão 12/2015 revogou o acordo estabelecido em 1999.

Diversas Decisões do CMC e Resoluções do GMC, adotadas principalmente na primeira década de existência do MERCOSUL dizem respeito a setores específicos de serviços, mas sem implicações relevantes do ponto de vista de acesso a mercado ou tratamento nacional. É o caso dos setores de telecomunicações, objeto de regulações técnicas voltadas para coordenação e harmonização entre os países membros, ou dos serviços financeiros, em que as regras adotadas se referem à internalização dos princípios e critérios das regulações de Basileia.

Em dezembro de 2019 a Decisão 14/19 do CMC atualiza o Anexo sobre Serviços Financeiros do Protocolo de Montevideu, substituindo-o por uma Emenda que permite "... incorporar os avanços alcançados em negociações do MERCOSUL com terceiros países". Esses avanços relacionam-se sobretudo a "novos sistemas de pagamento e compensação, novos serviços financeiros etc." O *timing* da Decisão parece ter sido influenciado pela dinâmica da agenda externa, em particular das negociações com a União Europeia.

35 O acordo Brasil – Chile será terminado em janeiro de 2020,

Em comércio eletrônico, "as primeiras normas comuns vinculadas à economia digital no MERCOSUL foram aprovadas em meados da década passada e se referem ao direito de informação do consumidor nas transações comerciais efetuadas por Internet, às bases para a celebração de acordos de reconhecimento mútuo (...) entre os sócios e ao reconhecimento da eficácia jurídica do documento eletrônico, da assinatura eletrônica e digital no âmbito do MERCOSUL". No entanto, os instrumentos que se referem a estes temas não estão em vigor.[36]

B- INVESTIMENTOS / ESTABELECIMENTO

Ainda em seus primeiro anos de existência, o MERCOSUL produziu dois acordos de investimentos: o Protocolo de Colônia para a Promoção e a Proteção Recíproca de Investimentos no MERCOSUL (Protocolo de Colônia), de 1993, e o Protocolo Sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não Partes do Mercosul (Protocolo de Buenos Aires), de 1994. Ambos os acordos seguem o modelo dos acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos.

De fato, o Protocolo de Colônia segue o modelo dos acordos de proteção e promoção de investimentos que proliferaram no mundo (inclusive entre países do MERCOSUL e terceiros países) principalmente na década de 90. Inclui o direito de admissão com tratamento nacional – exceções "transitórias e limitadas" seriam listadas em Anexo – direito a tratamento justo e equitativo e a "plena proteção legal", proteção contra desapropriações e nacionalizações e contra medidas de efeito equivalente, proibição de exigência de requisitos de desempenho aos investidores, além de prever o funcionamento de mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado.

O Protocolo de Buenos Aires segue o mesmo modelo, prevendo o direito de admissão com tratamento nacional, regras exigentes de proteção ao investimento pós-estabelecimento e mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado. Mas o Protocolo de Buenos Aires não veda aos países-membro do MERCOSUL a exigência de requisitos de desempenho aos investidores de terceiros Estados, em que pese o Artigo 1 do protocolo estabelecer que "os Estados Partes se comprometem a conceder aos investimentos feitos por investidores de Terceiros Estados um tratamento não mais favorável do que aquele estabelecido no presente Protocolo".

Como é sabido, nenhum dos dois Protocolos entrou em vigor, refletindo a resistência brasileira a disposições como o mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado e, de forma mais ampla, a acordos de investimento que concedam elevados graus de proteção aos investidores externos e supostamente restringem a liberdade de regular dos Estados anfitriões dos investimentos externos[37].

O tema dos investimentos somente voltaria à agenda do MERCOSUL no período recente, com a negociação e assinatura, em 2017, do Protocolo sobre Cooperação e Facilitação de Investimentos IntraMERCOSUL, baseado no modelo (ACFI) que o Brasil formulou como alternativa aos acordos de proteção e promoção de investimentos. O Protocolo entrou em vigor depois de ratificado por dois países-membros: Brasil e Uruguai, sendo suas disposições atualmente aplicáveis a estes dois países.

36 Rozemberg, R., Campos, R., Gayá, R., Makuc, A., & Svarzman, G. (2019). Informe MERCOSUR: hacia un cambio necesario. Washington DC: BID-INTAL. Segundo os autores, estes temas são objeto de discussão no SGT 13 – Comércio eletrônico, em que se promove a negociação de um protocolo Mercosul sobre o tema.

37 Embora o Brasil tenha assinado, nos anos 90, mais de 15 acordos bilaterais de proteção de investimentos – a maioria dos quais com países europeus, nenhum deles foi aprovado pelo legislativo brasileiro e entrou em vigor.

O modelo ACFI é muito menos exigente, em termos de disciplinas, do que o modelo dos acordos bilaterais de proteção de investimentos e, com algumas variações, serviu de base para os acordos firmados nos últimos anos pelo Brasil com alguns países africanos e com os países da Aliança do Pacífico.

O Protocolo do MERCOSUL utiliza um conceito amplo de investimentos (incluindo direitos de propriedade intelectual), mas exclui investimentos de portfólio e instrumentos de dívida pública. As cláusulas de proteção aos investimentos se referem ao acesso à justiça, nos termos das legislações nacionais, e ao respeito ao "devido processo legal", rejeitando explicitamente padrões como "tratamento justo e equitativo" e "plena proteção e segurança".

Além disso, exclui da cobertura do acordo o direito ao estabelecimento, restringindo a aplicação dos princípios de tratamento nacional e de tratamento de nação mais favorecida às etapas cobertas pelo acordo, ou seja, ao pós-estabelecimento e, ainda assim, sujeita à legislação nacional vigente na data de entrada do acordo[38].

O protocolo do MERCOSUL estabelece o tratamento de nação mais favorecida entre os membros do bloco. Entretanto, exclui a possibilidade de que tal cláusula possa ser usada para "invocar um tratamento mais favorável outorgado por um Estado parte em virtude de um tratado de investimentos (...) ou outros acordos que contenham disposições em matéria de investimentos, subscritos com entrada em vigor anteriormente" ao protocolo do Mercosul.

Em consequência disso, não se aplica aos acordos bilaterais de proteção de investimentos negociados por membros do MERCOSUL com terceiros países, o tratamento de nação mais favorecida. Por outro lado, como o acordo MERCOSUL-UE foi negociado posteriormente à assinatura do protocolo do MERCOSUL – e caso o protocolo seja internalizado antes da entrada em vigência do acordo com a UE –, os investimentos intra-MERCOSUL estariam protegidos por tratamento equivalente ao oferecido por qualquer Estado parte do bloco a investidores da UE. Neste sentido, pode-se argumentar que os investidores do MERCOSUL seriam beneficiados por uma "externalidade positiva" trazida pelo acordo com a União Europeia.

Há, no Protocolo, cláusulas de expropriação direta, compensação por perdas e transferências, excluindo-se do seu escopo temas tributários, medidas prudenciais, além das medidas adotadas por razões de ordem pública e segurança.

Em conformidade com o modelo ACFI, o Protocolo define obrigações aplicáveis aos investidores (cumprimento das leis e regulações dos países anfitriões), tem cláusula exortatória de responsabilidade social empresarial e prevê mecanismos de monitoramento do acordo (criação de pontos focais e de *ombudsmen*, em nível nacional) e de "prevenção de controvérsias", que, se se revelarem incapazes de solucionar uma disputa, podem levar uma parte a acionar o instrumento próprio do MERCOSUL.

5.1.3. ACORDOS DO MERCOSUL OU DE ESTADOS-MEMBROS COM TERCEIROS PAÍSES

A- COMÉRCIO DE SERVIÇOS

Posteriormente à assinatura do Protocolo de Montevidéu, o MERCOSUL assinou, em 2008, um acordo especificamente sobre comércio de serviços com o Chile, que entrou

38 A exigência de eliminação de qualquer procedimento (nacional) de admissão de um investimento é explicitamente recusada pelo Protocolo.

em vigor, com seus compromissos específicos, cinco anos mais tarde. Argentina, Uruguai e Brasil aprofundaram bilateralmente seus compromissos em serviços com o Chile através de acordos assinados em 2016, 2017 e 2018, respectivamente, mas apenas os dois primeiros entraram em vigor[39].

O Brasil assinou ainda, em 2016, um acordo de "ampliação econômico-comercial" com o Peru, que inclui um capítulo sobre comércio de serviços, um sobre investimentos – com foco em facilitação e cooperação – além de um sobre compras governamentais. Este acordo ainda não está em vigor.

Em 2018, novo acordo sobre serviços foi assinado pelo MERCOSUL com a Colômbia, mas também este acordo ainda não se encontra vigente. Segundo Carciofi, Gayá e Campos (2019), "em todos os casos, os compromissos assumidos pelos países do MERCOSUL são similares às listas iniciais do Protocolo de Montevidéu", ou seja, aos compromissos que estão em vigor entre os países do Mercosul.

No entanto, os acordos firmados pelo MERCOSUL ou por um de seus Estados-membros com sócios sul-americanos na área de serviços não são homogêneos, quanto à sua arquitetura e à presença – ou ausência – de cláusula de nação mais favorecida. Os acordos do Mercosul com a Colômbia e com o Chile seguem o modelo GATS e não têm cláusula de nação mais favorecida, o mesmo acontecendo com o acordo Argentina – Chile. Já o acordo Brasil – Peru e Uruguai – Chile têm cláusula de nação mais favorecida, mas o primeiro segue o modelo GATS, enquanto o segundo se aproxima do modelo NAFTA (listas negativas, disciplina de proibição de presença local etc).

Os acordos bilaterais de livre comércio e escopo temático amplo recentemente firmados por Argentina e Uruguai com o Chile têm capítulos específicos dedicados ao tema do comércio eletrônico. No caso do acordo entre Argentina e Chile, o capítulo inclui regras vinculantes relativas à autenticação de assinaturas digitais/eletrônicas avançadas, à proteção do consumidor *on line* e dos dados pessoais (obrigação de adotar ou manter legislação e regulações nacionais adequadas a tais objetivos), à transferência transfronteiriça de informação por meio eletrônico (permissão de tal transferência quando vinculada à realização de atividade comercial), além de regras menos rígidas em relação à localização de instalações informáticas (compromisso entre as Partes de intercambiar boas práticas, experiências e marcos regulatórios vigentes relacionados ao tema).

B- INVESTIMENTOS / ESTABELECIMENTO

Capítulos de investimentos existem nos acordos Argentina – Chile e Brasil – Peru: nos dois casos, os capítulos em questão têm cláusula de nação mais favorecida. Portanto, as preferências acordadas pela Argentina e pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL são estendidas aos investimentos de Chile e Peru, respectivamente.

No entanto, enquanto o primeiro segue o modelo dos acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos – incluindo o direito de estabelecimento e a cobertura das atividades do investidor nas fases de pós-estabelecimento, além de prever o mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado[40]– o segundo adota o modelo dos acordos de cooperação e facilitação de investimentos proposto pelo Brasil a parceiros sul-americanos e africanos (um modelo mais leve em disciplinas e obrigações).

39 Além disso, o Uruguai negociou, em 2003, um acordo de serviços com o México, em vigência desde 2004.
40 Com a assinatura do novo acordo bilateral de livre comércio, que inclui capítulo de investimentos, o anterior firmado entre os dois países, em 1991, foi declarado terminado.

Além destes acordos, é importante lembrar que os países-membros do MERCOSUL – com a exceção do Brasil – dispõem atualmente de vasta rede de acordos bilaterais de proteção de investimentos com terceiros países: a Argentina tem 51 acordos em vigor e quatro assinados, mas ainda não em vigor. O Paraguai tem 22 acordos em vigor e três já assinados, mas não em vigor, enquanto, no caso uruguaio, são 30 em vigor e dois assinados, mas não em vigor[41].

Estes acordos têm em geral regras de estabelecimento, disciplinas de tratamento nacional, tratamento de nação mais favorecida (não em todos os casos) e disciplinas rigorosas voltadas para proteger o investimento externo nas fases de pós-estabelecimento e para restringir a imposição, pelos governos nacionais, de medidas que possam ser consideradas discriminatórias a tais investimentos.

5.2. COMPRAS GOVERNAMENTAIS

5.2.1. O CAPÍTULO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO ACORDO MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA

A União Europeia inclui, em seus acordos preferenciais, capítulos de compras governamentais. Nos acordos com países desenvolvidos, que participam do Acordo de Compras Governamentais da OMC, os capítulos sobre este tema incorporam as disposições do acordo plurilateral firmado na OMC, especialmente aquelas que se referem ao tratamento nacional e não discriminatório para fornecedores originários de outras Partes signatárias, estabelecidos ou não na Parte que efetua a compra pública.

Às regras negociadas no ACG/OMC, adicionam-se, nesses acordos preferenciais, algumas regras relacionadas aos procedimentos de licitação – publicação de notícias, condições de participação, qualificação de fornecedores – em geral fazendo referência ao acordo da OMC ("*further do the GPA*") e detalhando algum tipo de provisão que pode ser relacionada às características institucionais de um ou dos dois sócios[42].

No caso do acordo MERCOSUL - União Europeia, bem como em outros acordos firmados entre os europeus e países em desenvolvimento, em geral não signatários do acordo da OMC, os princípios de tratamento nacional e não discriminatórios são explicitados, a eles seguindo-se os artigos que se referem aos vários procedimentos e etapas que compõem os processos de compras públicas, desde a valoração dos contratos e a publicação das informações relativas à compra pública até a decisão governamental relativa a esta compra.

As regras definidas para cada etapa buscam garantir a transparência do processo e a preservação dos princípios gerais de tratamento nacional e não discriminação em relação a bens, serviços e fornecedores não nacionais. Além disso, há cláusulas que vetam a utilização de offsets no âmbito das compras governamentais pelos países signatários.

Em todos os acordos preferenciais assinados pela União Europeia, são apresentadas em anexo as listas nacionais de compromissos, que incluem:

- os bens e serviços (inclusive obras públicas) cobertos;
- as entidades (centrais, subcentrais e outras) cujas compras estão cobertas; e
- os limites em valor a partir dos quais as compras públicas dos bens, serviços e entidades listadas se sujeitam às disposições do acordo.

41 Grande número dos acordos bilaterais assinados por estes três países do Mercosul envolvem países-membros da União Europeia.
42 Ver o capítulo de compras governamentais do acordo União Europeia – Japão.

5.2.2. OS ACORDOS INTRA-MERCOSUL

No âmbito do MERCOSUL, um primeiro Protocolo de Compras Governamentais foi assinado em 2003, sendo objeto de revisões cujo processo foi repetidas vezes prorrogado até ser finalmente derrogado sem haver entrado em vigor. Em 2017, foi assinado um novo Protocolo que, no entanto, também ainda não foi internalizado pelos países-membros e não está vigente.

As principais disciplinas gerais do Protocolo referem-se a tratamento nacional e não discriminatório (a cláusula é a mesma do acordo MERCOSUL – União Europeia) e ao tratamento de nação mais favorecida. Outras regras gerais referem-se a transparência, regime de origem (determinação de origem em base não preferencial) e exceções gerais, entre outras. Regras semelhantes também se encontram no acordo MERCOSUL – União Europeia.

Como em todos os demais acordos aqui considerados, grande parte do texto do Protocolo é dedicada aos procedimentos de licitação, adjudicação de resultados e recurso por parte dos fornecedores envolvidos em licitações. Além disso, o Protocolo veta o recurso a *offsets* em contratações públicas por ele coberta, e inclui um artigo cujo objetivo é facilitar a participação, nas compras públicas, de micro, pequenas e médias empresas.

Como no caso dos acordos preferenciais de compras governamentais, o Protocolo do MERCOSUL traz a lista de compromissos dos países-membros no que se refere a bens, serviços e entidades cobertas pelas suas disposições. De acordo com Carciofi, Gayá e Campos (2019), a lista brasileira de bens e serviços é a mais ampla e "os quatro sócios listaram instituições do poder executivo da administração central e alguns também (incluíram) organismos descentralizados, universidades, entidades autárquicas e do poder legislativo ou judiciário". Apenas o Paraguai inclui entidades subnacionais.

Também foram definidos os patamares (em direitos especiais de saque – DES) a partir dos quais as compras públicas se submetem às regras do Protocolo: para bens e serviços, o equivalente a US$ 130 mil para Argentina, Brasil e Uruguai e US$ 700 mil para o Paraguai. Em obras públicas, cerca de US$ 5,5 milhões para os três países, o Paraguai não tendo incluído em sua lista serviços de construção[43].

A título de comparação, no acordo Colômbia – União Europeia, o patamar definido para bens e serviços de entidades centrais é de aproximadamente US$ 178 mil para bens e serviços e de US$ 6,8 milhões para obras públicas. No caso de entidades subcentrais da Colômbia, o patamar para bens e serviços sobe para US$ 275 mil, mantendo o mesmo nível das entidades centrais para obras públicas.

5.2.3. ACORDOS DO MERCOSUL OU DE ESTADOS-MEMBROS COM TERCEIROS PAÍSES

Além do Protocolo do MERCOSUL, três países-membros do bloco - Argentina, Brasil e Uruguai – negociaram acordos de compras governamentais com o Chile, respectivamente em 2017, 2018 e 2012. Os acordos firmados por Argentina e Uruguai encontram-se em vigor, mas aquele assinado pelo Brasil ainda não. Os três acordos têm cláusula de tratamento nacional, mas não incluem o tratamento de nação mais favorecida. Os três acordos assinados com o Chile vetam o recurso ao uso de *offsets*[44].

43 As listas nacionais também excluem alguns serviços e/ou bens específicos adquiridos por entidades listadas.

44 Offsets ou condições compensatórias especiais são definidos em todos os acordos extra-regionais do Mercosul com outros países sulamericanos como "cualquier condición o compromiso que fomento el desarrollo local o mejore las cuentas de la balanza de pagos de una de las Partes, tales como requisitos de contenido local, licencias de tecnologia, requisitos de inversión, comercio compensatorio o medidas o prescripciones similares". No caso do acordo Brasil – Peru, O Brasil assume o compromisso de, ao adotar medidas compensatórias especiais (offset), a dar trato nacional aos fornecedores do Peru.

O Brasil também assinou, em 2016, um acordo "de ampliação econômico-comercial" com o Peru, ainda não em vigor, que contém um capítulo sobre compras governamentais. Este capítulo inclui as disciplinas de tratamento nacional e de não discriminação, mas não tem cláusula de nação mais favorecida. O capítulo segue rigorosamente o modelo do Protocolo do MERCOSUL[45].

5.3. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

5.3.1. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ACORDO MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA

Do ponto de vista do tratamento dos temas ambientais e trabalhistas, o capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável do acordo birregional entre o MERCOSUL e a União Europeia insere-se na trajetória inaugurada pelo bloco europeu, a partir do acordo com a Coreia do Sul, para tratamento destes temas em acordos preferenciais de comércio.

Para o Brasil, trata-se da primeira vez que o tema das relações entre o comércio, de um lado, e o meio ambiente e trabalho, do outro, é tratado em acordos comerciais preferenciais de que participa. Para este país, os únicos compromissos assumidos em relação a vínculos entre comércio e meio ambiente são aqueles estabelecidos por acordos ambientais preferenciais de que são signatários e que estabelecem proibições ao comércio de certos produtos (por exemplo, espécies ameaçadas, no caso do acordo CITES)[46].

Ao contrário do que ocorre no acordo Canadá – União Europeia, não há um curto capítulo sobre desenvolvimento sustentável – que se refere essencialmente à estrutura institucional a ser estabelecida para monitorar a implementação do acordo e permitir a participação da sociedade civil – seguido por dois capítulos substantivos dedicados a comércio e meio ambiente e comércio e trabalho.

Aqui, há um único capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, composto por disposições relativas aos dois temas substantivos e por regras para solução de controvérsias, com referências pontuais à participação da sociedade civil, no âmbito do estabelecimento de um Subcomitê de comércio e desenvolvimento sustentável. As obrigações vinculantes contidas nesse capítulo retomam em grande medida as definidas em acordos anteriores da União Europeia, a partir daquele negociado com a Coreia do Sul.

Em primeiro lugar, elas dizem respeito aos níveis de proteção ambiental e do trabalho buscados pelo acordo. Em relação a este aspecto, reconhece-se o direito das Partes a adotar, estabelecer e modificar seus próprios níveis de proteção através de leis e políticas domésticas. No entanto, estes níveis, as leis e as políticas "devem ser consistentes com os compromissos assumidos por cada Parte em acordos ambientais multilaterais e nas convenções ditas "fundamentais" da Organização Internacional do Trabalho – OIT". Ou seja, as legislações e políticas nacionais, bem como os compromissos ambientais e trabalhistas internacionais assumidos por cada Parte na esfera multilateral definem o nível de proteção ambiental e do trabalho visado pelo acordo.

45 Neste acordo, os patamares definidos – e válidos para os dois países - para bens são de US$ 130 mil, de cerca de US$ 220 mil para serviços e de US$ 5 milhões para obras públicas. Nas listas nacionais, não constam compromissos relativos a entes subnacionais, mas o Brasil se compromete a iniciar um processo interno de consulta com seus governos estaduais com o propósito de lograr suas incorporações, de maneira voluntária, sob o alcance do presente Acordo. As consultas deveriam ser concluídas em dois anos. No acordo Argentina e Chile, a Argentina assume este mesmo compromisso, enquanto o Chile inclui todas as municipalidades em sua lista de entidades cobertas.

46 No entanto, no caso de Argentina e Uruguai capítulos sobre meio ambiente e trabalho fazem parte dos acordos de livre comércio assinados nos últimos anos com o Chile.

Definido o nível de proteção, o capítulo inclui disposições vinculantes tendo como alvos o não *enforcement* das leis e políticas ambientais e trabalhistas nacionais com efeitos sobre o comércio e investimentos, bem como a redução do nível de proteção ambiental e trabalhista estabelecido nas leis e regulações das Partes como meio para incentivar o comércio e o investimento. Estabelece-se ainda que as partes não devem aplicar suas leis ambientais e trabalhistas de forma tal que elas se constituam em restrição disfarçada ao comércio ou em "discriminação injustificável ou arbitrária".

A cláusula de transparência do capítulo diz respeito ao desenvolvimento e aplicação tanto de medidas voltadas para proteger o meio ambiente e o trabalho que possam afetar o comércio e os investimentos, quanto de medidas de comércio e investimentos que possam afetar a proteção do meio ambiente e as condições de trabalho.

Os acordos e padrões multilaterais aplicáveis ao trabalho referidos pelo capítulo são os da OIT, com ênfase nas suas Convenções "fundamentais", relativas à liberdade de associação e direito à negociação coletiva, à eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório, à abolição efetiva do trabalho infantil e à eliminação da discriminação no emprego. As Partes se comprometem a esforçar-se para ratificar as Convenções "fundamentais" e outras Convenções relevantes da OIT.

Em relação aos acordos e protocolos ambientais multilaterais, o capítulo afirma o compromisso das Partes em efetivamente implementar aqueles de que participam. Ao mesmo tempo, reconhecem o direito das partes a invocar as regras de exceções gerais do acordo – que faz referência ao Artigo XX do GATT 1994 – com relação a medidas ambientais.

Há ainda vários artigos relativos às relações entre comércio e diferentes temas da agenda ambiental *latu sensu*: mudança climática, biodiversidade, manejo sustentável das florestas, manejo sustentável da pesca e da aquicultura e manejo sustentável de cadeias de suprimento. Em relação à mudança climática, o acordo define compromisso de implementação efetiva do UNFCCC e do Acordo de Paris. No que tange à biodiversidade, é feita referência à relevância de três acordos ambientais multilaterais, a Convenção sobre Biodiversidade, a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas e sobre a Fauna e Flora Selvagens (CITES) e o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Agricultura e a Alimentação – os três já ratificados pelo Brasil.

As Partes se comprometem a promover o uso de CITES como instrumento de conservação e uso sustentável da biodiversidade; a implementar medidas efetivas para reduzir o comércio ilegal da vida selvagem, de forma consistentes com os acordos internacionais de que participam as Partes; a incentivar o comércio de produtos baseados em recursos naturais, de acordo com as leis domésticas; e a promover a repartição justa e equitativo de benefícios derivados do uso de recursos genéticos.

Na área de manejo sustentável de florestas, os compromissos se referem ao incentivo ao comércio de produtos originários de florestas manejadas de forma sustentável e colhidos de acordo com as leis do país. As Partes também se comprometem a implementar medidas para combater o desmatamento ilegal e o comércio a ele associado.

De forma análoga, em relação à pesca e aquicultura, os compromissos se referem à implementação de medidas de conservação, manejo e exploração sustentável dos recursos, em termos consistentes com a Convenção da ONU sobre a Lei Marítima de 1982 e outros instrumentos relevantes das Nações Unidas e da FAO.

Uma das principais novidades do capítulo – e do acordo como um todo – é a referência, no artigo de informação técnica e científica, ao "princípio da precaução". Como registrado, a ideia está presente no CETA (Acordo Econômico e Comercial Global, pela sigla em inglês), mas o princípio não é explicitamente inscrito naquele acordo.

Aqui, ao contrário, a referência é explícita: "em casos em que a informação ou evidência científica é insuficiente ou não conclusiva e em que há um risco de séria degradação ambiental ou da saúde e segurança ocupacional em seu território, uma Parte pode adotar medidas baseadas no princípio da precaução". Observa-se que a medida em questão não pode ser aplicada "de forma a constituir uma discriminação arbitrária ou injustificável ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional".

Quando uma medida deste tipo for adotada, uma Parte pode requerer àquela que a adotou informação "indicando que o conhecimento científico é insuficiente ou não conclusivo (...) e que a medida adotada é consistente com o seu nível de proteção". Além disso, a medida pode ser levada à discussão no Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável e, em consequência, também ao mecanismo específico de solução de disputas definido por este capítulo.

Entre as iniciativas de cooperação entre as Partes favoráveis ao desenvolvimento sustentável contempladas pelo acordo, vale registrar a referência aos "esquemas voluntários de garantia de sustentabilidade, tais como esquemas de comércio justo e ético e de rotulagem ambiental (*ecolabels*), através do compartilhamento de experiências e informação sobre estes esquemas".

A supervisão da implementação das disposições do capítulo é atribuída ao Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, já referido aqui. O capítulo prevê mecanismos específicos de consulta e de encaminhamento de disputas, através do estabelecimento de painel de especialistas. Disputas originadas nas disposições do capítulo somente podem ser encaminhadas através destes mecanismos específicos, não podendo ser tratadas através do mecanismo geral de solução de controvérsias do acordo.

Assim como ocorre no caso do CETA, a opção adotada para o encaminhamento de disputas originadas em medidas ambientais e trabalhistas das Partes não deixa claro o que ocorre em casos em que as Partes não tenham chegado a um acordo na negociação da disputa ou em que uma delas não tenha cumprido as decisões do painel de especialistas que avalia e media a disputa.

5.3.2. OS ACORDOS INTRAMERCOSUL

Do lado da normativa MERCOSUL, há dois instrumentos relativos a meio ambiente: o Acordo Tabela sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, de 2001, e o Protocolo Adicional ao Acordo Tabela sobre Meio Ambiente do MERCOSUL: cooperação e assistência perante emergências ambientais. Os dois instrumentos estão vigentes, já que – de acordo com os mesmos, não necessitam "ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL".

Como o seu título sugere, o Acordo Tabela é um instrumento com objetivo amplo – "o desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente mediante a articulação entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais, contribuindo para uma melhor qualidade do meio ambiente e de vida das populações" – nenhuma regra vinculante e cuja ênfase se encontra na cooperação entre países-membros do bloco.

Já o Protocolo de 2004 tem como objeto "a cooperação recíproca e assistência quando ocorrer uma emergência que tenha consequências efetivas ou potenciais no meio ambiente ou na população de seu próprio território ou de outro Estado Parte, de acordo com as disposições gerais e particulares do presente Protocolo".

Para alcançar os objetivos do protocolo, os Estados Partes deverão desenvolver ações com vistas a harmonizar procedimentos compatíveis para atuar em caso de emergências ambientais. O Protocolo define procedimentos de notificação de emergências ambientais entre os países-membros e de procedimentos de assistência mútua, além de prever o

estabelecimento de pontos focais nacionais, encarregados de efetuar ou receber as notificações e comunicações em caso de emergências ambientais.

Na esfera do trabalho, o principal instrumento do MERCOSUL é a Declaração Sócio Laboral, cuja primeira versão, de 1998, foi revista e atualizada em 2015[47]. A Declaração de 1998 reconheceu um conjunto de direitos trabalhistas individuais (não discriminação, igualdade de oportunidades etc) e coletivos (direito de associação e de negociação coletiva, entre outros), mas evitou vincular os temas trabalhistas aos de comércio, ao estabelecer que suas provisões não poderiam ser invocadas com base em argumentos comerciais ou econômicos.

As convenções centrais da OIT eram a principal referência da Declaração, que teria contribuído para que os países-membros as ratificassem aquelas convenções. A Declaração também estabeleceu que seria criada uma instância sub-regional para monitorar e *enforce* o cumprimento dos princípios nela definidos.

A Declaração de 2015, que revisa a de 1998, tem escopo semelhante, mas amplia o alcance da mais antiga em alguns aspectos, inclusive aqueles relacionados aos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores. Em relação aos direitos individuais, o rol de direitos é significativamente ampliado em relação ao instrumento de 1998[48] e, em relação a ambos tipos de direitos, o padrão de referência adotado pela Declaração são as legislações e práticas nacionais.

O mecanismo de monitoramento do cumprimento das disposições da Declaração também é mantido na versão de 2015, ganhando alguma robustez em termos de tratamento de questionamentos relacionados aos relatórios anuais das seções nacionais do mecanismo (a Comissão Sócio Laboral do Mercosul) sobre o cumprimento dos compromissos assumidos na Declaração.

No entanto, assim como na versão de 1998, na de 2015 "os Estados Partes ressaltam que esta Declaração e seu mecanismo de seguimento não poderão ser invocados nem utilizados para outros fins que os neles previstos, vedada, em particular, sua aplicação a questões comerciais, econômicas e financeiras" (Artigo 31.3).

Além deste instrumento, o MERCOSUL emitiu diversas recomendações relacionadas à prevenção e erradicação do trabalho infantil. Algumas destas iniciativas datam do início do século (inclusive a elaboração de um Guia para Inspeção do Trabalho Infantil), mas elas incluem também três recomendações datadas de 2015.

Nos acordos bilaterais extra-MERCOSUL assinados por Argentina e Uruguai com o Chile, há capítulos dedicados a meio ambiente e trabalho, com disciplinas vinculantes relacionadas ao cumprimento das legislações nacionais e das convenções principais da OIT, no caso do trabalho.

5.4. SÍNTESE DOS COMPROMISSOS ASSUMIDOS NOS ACORDOS EM SERVIÇOS, ESTABELECIMENTO, COMPRAS GOVERNAMENTAIS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Quadro 6 a seguir apresenta uma síntese dos compromissos assumidos em cada um dos temas tratados nessa seção no âmbito do MERCOSUL, do acordo Mercosul-UE e em outros acordos dos quais os países do bloco participam. Trata-se de uma tentativa de sistematizar a informação para facilitar a identificação das principais lacunas na normativa do MERCOSUL quando comparada aos compromissos assumidos no acordo com a União Europeia.

47 Os temas relacionados ao trabalho foram tratados, no âmbito da institucionalidade do Mercosul, no SGT 10, voltado para as relações de trabalho, emprego e seguridade social.
48 Incluindo um Artigo sobre direitos de trabalhadores migrantes e fronteiriços, que insta os Estados partes a ter em conta os direitos estabelecidos pelo Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile.

Quadro 6 · Comparação dos compromissos assumidos pelos países do MERCOSUL nos acordos intrabloco, com a UE e com terceiros países para temas de serviços, investimentos, compras governamentais e desenvolvimento sustentável

	COMPROMISSOS INTRA-MERCOSUL	COMPROMISSOS DO ACORDO MERCOSUL - UE	COMPROMISSOS COM TERCEIROS PAÍSES	AVALIAÇÃO SINTÉTICA
Comércio de serviços	Protocolo de Montevideo. Contém cláusula de nação mais favorecida, tratamento nacional e acesso a mercados. Lista positiva de compromissos nacionais específicos. Acordos setoriais em vigor: transporte terrestre (inclui outros países sul-americanos) e acordos bilaterais de transporte marítimo entre Brasil, Argentina e Uruguai.	Capítulo de comércio de serviços e estabelecimento. Compromissos de tratamento nacional e acesso a mercados. Lista positiva de compromissos nacionais específicos. Conteúdo regulatório e tratamento de modo 4 mais detalhados do que no acordo intraMERCOSUL.	Acordos com outros países sul-americanos: Chile, Peru e Colômbia. Em vigor, encontram-se os acordos com o Chile, que têm arquiteturas diferentes: acordos de Argentina e Uruguai são mais profundos e adotam listas negativas de compromissos. Acordo Brasil-Chile adota lista positiva.	Como o Protocolo de Montevidéu inclui cláusula de nação mais favorecida, os compromissos de acesso a mercado e tratamento nacional assumidos por qualquer país do Mercosul em acordos com terceiros países são automaticamente extensivos aos demais países do bloco. Em função destes acordos, os países do bloco podem perder as preferência intraMERCOSUL, mas não ficarão em posição desfavorável frente ao país não membro no que se refere a tratamento nacional e às condições de acesso a mercado.
Investimentos	Protocolos firmados na década de 90 (Colônia e Buenos Aires) nunca entraram em vigor. Protocolo sobre Cooperação e Facilitação de Investimentos adotado em 2017 e hoje vigente apenas para Brasil e Uruguai. Tratamento de nação mais favorecida exclui acordos assinados previamente pelas Partes com terceiros países.	Direito de estabelecimento é a única disciplina do acordo relativa a investimentos. Aplicam-se compromissos de acesso e tratamento nacional também válidos para comércio de serviços.	Acordos de Estados-membros com outros países sul-americanos seguem modelos distintos (AAPI no acordo Chile-Argentina e ACFI no caso de Brasil – Peru). Estados-membros, à exceção do Brasil, têm acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos (APPIs) com grande número de terceiros países.	Discrepância significativa entre compromissos assumidos, através de APPIs, com terceiros países e disciplinas do ACFI intra-MERCOSUL, no que se refere a regras de proteção aos investimentos. Cláusula de nação mais favorecida do protocolo do Mercosul não se aplica a estes acordos bilaterais. O acordo assinado entre o Mercosul e a União Europeia refere-se ao direito de estabelecimento, que não é incluído no protocolo do Mercosul. No entanto, em função da cláusula de nação mais favorecida do protocolo do Mercosul, estendem-se a todos os países do bloco os compromissos assumidos por cada um deles no acordo com a União Europeia.
Compras governamentais	Protocolo de Compras Governamentais, assinado em2017, ainda não está em vigor. Estabelece regras de tratamento nacional e não discriminatório e de nação mais favorecida. Inclui compras de bens e serviços, define entidades centrais e subcentrais cobertas e estabelece patamares (em valor) a partir dos quais as compras se sujeitam ao acordo.	Incorporação dos princípios do acordo plurilateral da OMC: não discriminação, transparência, tratamento nacional. Inclui compras de bens e serviços, define entidades centrais e subcentrais cobertas e estabelece patamares (em valor) a partir dos quais as compras se sujeitam ao acordo.	Acordos assinados por Argentina, Uruguai e Brasil com o Chile, apenas os dois primeiros estão em vigor. Acordo Brasil – Peru também ainda não entrou em vigor.	Não parece haver discrepância significativa entre os acordos intra-MERCOSUL e do bloco com a União Europeia, no que se refere ao grau de compromissos definidos pelas regras dos capítulos temáticos. O fato do protocolo do Mercosul incluir cláusula de nação mais favorecida, significa, também neste caso, que os compromissos assumidos por cada um dos países-membros no acordo com a União Europeia serão estendidos aos demais.
Desenvolvimento Sustentável	Mercosul tem acordo Tabela sobre meio ambiente e declaração sócio-laboral. O primeiro é genérico e não define regras e disciplinas. O segundo remete às convenções centrais da OIT, mas exclui a possibilidade de questionamentos via mecanismo de solução de controvérsias do acordo.	Capítulo específico do acordo, contemplando temaas ambientais, climáticos e de trabalho. Principais disciplinas: cumprimento de políticas e regulações nacionais, que devem ser compatíveis com compromissos multilaterais (OMC e acordos ambientais) assumidos pelos países. O mecanismo de solução de controvérsias do acordo não se aplica ao capítulo.	Nos acordos assinados por Argentina e Uruguai com o Chile, há capítulos dedicados a meio ambiente e trabalho, com disciplinas vinculantes relacionadas ao cumprimento das legislações nacionais e de convenções da OIT.	A entrada em vigor do acordo Mercosul – União Europeia introduz uma novidade importante para os países do bloco sub-regional: a vinculação entre temas que, nos instrumentos do Mercosul, é explicitamente evitada, entre o comércio, de um lado, e meio ambiente e trabalho, de outro. No entanto, como as normas de referência principal dos instrumentos do acordo e do arranjo sub-regional são as leis e práticas nacionais e como, no caso do acordo birregional, os compromissos internacionais invocados são aqueles já existentes para os países do Mercosul, não há implicações regulatórias significativas para este bloco como decorrência da futura vigência do acordo.

6.

AVALIAÇÃO DO STATUS QUO E DAS IMPLICAÇÕES DO ACORDO MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA NOS TEMAS TRATADOS NESTE ESTUDO

A análise comparada da normativa negociada no Acordo MERCOSUL-UE com o *acquis* regulatório do MERCOSUL, nos temas selecionados para este estudo, mostra que há um significativo déficit na normativa do bloco *vis-à-vis* dos compromissos assumidos no novo Acordo. Quando se faz uma retrospectiva do *acquis* do MERCOSUL, salta aos olhos a extensa produção de Protocolos e Decisões, particularmente na primeira década de vida do bloco, que, se houvessem sido colocados em vigência, teriam deixado os sócios em posição mais confortável para lidar com os desafios de seu primeiro acordo negociado com países desenvolvidos.

As dificuldades a serem enfrentadas nos diversos temas variam muito em termos de sua relevância para as relações econômicas entre os sócios. Algumas áreas, como no caso do Regime de Origem, demandam uma ampla revisão do acervo normativo. Outras áreas, como no caso de comércio de serviços, os interesses dos sócios podem estar preservados pela cláusula de nação mais favorecida, evitando preferências negativas, mas suas relações passariam a ser regidas por normativa que não foi negociada entre seus membros, o que não parece apropriado para um esquema de integração que se pretende profundo.

Movimentos recentes, como a conclusão do Acordo Automotivo entre o Brasil e a Argentina para finalmente chegar ao livre comércio em 2029, ou o anúncio do Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL, na última Cúpula do bloco, parecem já influenciados pelo Acordo com a União Europeia.

A seguir apresentam-se algumas conclusões para os temas abordados neste estudo.

6.1 COMÉRCIO DE BENS

A- TRATAMENTO PREFERENCIAL

O esquema de liberalização tarifária negociada entre o MERCOSUL e a União Europeia deixa à mostra a incompletude da área de livre comércio em vigência no comércio intrabloco. Dois setores relevantes para as economias do bloco permanecem em exceção ao livre-comércio: automotivo e açucareiro.

No caso do setor automotivo, o déficit relevante concentra-se na manutenção do comércio administrado entre Brasil e Argentina, os dois maiores sócios, sendo o comércio bilateral composto majoritariamente por produtos do setor. As sucessivas prorrogações do sistema *flex* no comércio bilateral de produtos do setor mantiveram o comércio administrado até o presente.

Possivelmente graças ao estímulo do Acordo MERCOSUL-UE, o 43º Protocolo Adicional ao ACE 14, assinado em outubro, agendou para 2029 o livre comércio entre Argentina e Brasil. Levando-se em conta que o Acordo birregional ainda levará, ao menos, dois anos para entrar em vigor e que este incorpora, para boa parte dos automóveis, um período de carência de 7 anos para o início da desgravação, é provável que o livre comércio entre Brasil e Argentina esteja em vigência antes do livre comércio com os europeus. Entretanto, no período de transição será difícil a convivência entre o regime de equilíbrio controlado do comércio intra-MERCOSUL e o comércio preferencial do acordo.

No caso do setor açucareiro, a abertura do mercado do MERCOSUL para a UE se contrapõe às dificuldades para o tratamento do tema dentro do bloco. Não parece aceitável a manutenção de um regime de exceção para os sócios, enquanto são oferecidas à União Europeia condições efetivas de acesso aos mercados do MERCOSUL.

B- TAXAS DE ESTATÍSTICAS E CONSULARES

Essa é outra questão interna ao MERCOSIL, cuja superação parece ter recebido contribuição do Acordo com a UE. O Acordo de Facilitação de Comércio, firmado entre os membros do bloco na Cúpula de dezembro, determina a eliminação gradual dessas taxas, com prazos, iguais ou inferiores ao negociado no Acordo MERCOSUL-UE. Cabe atenção ao processo de internalização dessa Decisão nas legislações domésticas e sua efetiva implementação.

C- DIREITOS DE EXPORTAÇÃO

Esta é uma área em que há vácuo normativo no MERCOSUL e na qual o Acordo com a UE poderá impor condições desfavoráveis aos demais sócios em relação aos países europeus. A regulação dos direitos de exportação não consta do Código Aduaneiro do MERCOSUL, que, de todo modo, não está em vigência. Os compromissos com a UE exigem revisão da normativa do MERCOSUL sob pena de assimetria de tratamento, especialmente para o Brasil, que não utiliza esse tipo de imposto.

D- LICENCIAMENTO DE IMPORTAÇÕES E EXPORTAÇÕES

A incorporação de um Artigo sobre licenciamento de importações e exportações no Acordo com a UE também deixa à mostra outra lacuna da normativa MERCOSUL. O tema deveria ser regulado pelo Código Aduaneiro do MERCOSUL, que, como já mencionado, não se encontra em vigência. As obrigações que regem os países do bloco nesse campo são os compromissos multilaterais no âmbito da OMA/OMC.

E- INTEGRAÇÃO REGIONAL E DUPLA COBRANÇA DA TEC

Esse é talvez o tema mais complexo a ser enfrentado pelo MERCOSUL e que remete aos dilemas mais profundos de seu modelo de integração. Durante o longo do processo negociador com a UE, havia a expectativa de que o novo Acordo pudesse contribuir para o aperfeiçoamento e aprofundamento da normativa MERCOSUL, particularmente no que se refere à união aduaneira.

Como se sabe, dilemas relacionados às preferências de cada país por políticas comerciais que afetam determinados setores mais sensíveis levaram à prorrogação sucessiva dos regimes de exceção. Mais além, não foi possível avançar em entendimentos sobre a distribuição da renda aduaneira. Como consequência, o comércio intrabloco continua a realizar-se ao amparo de regras de origem e está sujeito à dupla cobrança da TEC para produtos em trânsito que não são originários.

Assim, os bens exportados pelo MERCOSUL poderão transitar livremente entre os países do bloco europeu, mas o reverso não se dará. A cláusula de Integração Regional que consta do Acordo com a UE constata essa situação e convoca os países do bloco a avançarem no seu processo de integração.

A possibilidade de entrada em vigência bilateral do Acordo por parte dos países do MERCOSUL torna essa questão ainda mais complexa, uma vez que, caso alguns dos membros do bloco termine por não ratificar e implementar o Acordo, seria impossível avançar na eliminação da dupla cobrança da TEC e na unificação do território aduaneiro.

F- FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO

A Dec. 29/19, que aprova o Acordo de Facilitação de Comércio do MERCOSUL, representa um ganho expressivo na atualização da normativa do bloco no que se refere

aos procedimentos aduaneiros. Uma análise mais acurada dos dispositivos do Acordo e sua comparação com os compromissos assumidos no Acordo com a UE e com a normativa da OMC requererá um trabalho adicional.

Todavia se pode afirmar que, embora em alguns aspectos a linguagem adotada na Decisão seja mais flexível do que a observada no Acordo com a UE, em outros os compromissos intrabloco são mais exigentes. De modo geral, o texto da Decisão está em linha com os dispositivos do novo Acordo e sua internalização significará um avanço relevante para a normativa MERCOSUL.

6.2 REGRAS DE ORIGEM

Desde o início das negociações entre o MERCOSUL e a UE sabia-se que o Regime de Origem do novo acordo dificilmente adotaria os métodos e modalidades do MERCOSUL e da ALADI.

O padrão utilizado nos acordos comerciais da União Europeia e também em seu Sistema Geral de Preferências em favor de países em desenvolvimento indicava estrutura e linguagem muito diferentes do padrão ALADI. Com requisitos específicos de origem para o universo dos códigos tarifários, a preferência europeia tem sido pelo critério de mudança de classificação tarifária em relação ao critério de valor, com especificidades que, à primeira vista, podem parecer complexas, mas que, na prática, tornam a operação aduaneira mais transparente e eficaz.

É difícil avaliar qual sistema é mais severo ou flexível no seu conjunto. Entretanto, pode-se afirmar que o percentual relativamente elevado no Regime de Origem do acordo MERCOSUL-UE de regras que permitem o cumprimento de critérios alternativos confere importante flexibilidade aos produtores e ao processo produtivo dos bens comercializados.

No que se refere às diferenças no cálculo dos critérios de valor, observa-se que, embora a comparação entre as duas metodologias indique, à primeira vista, que a adotada no acordo MERCOSUL-UE é mais restritiva ao uso de materiais não originários, isso não se confirma ao se levar em conta os percentuais negociados. Para a maioria dos produtos que adotam esse critério, foi estabelecido no novo acordo um percentual máximo de 45% a 50% de insumos importados, enquanto no MERCOSUL o percentual máximo é de 40%. Para produtos de elevado valor unitário, a diferença entre o preço *Ex-fábrica* e o preço FOB tende a ser menor que 5%, fazendo com que o critério de valor estabelecido no acordo MERCOSUL-UE seja mais flexível em relação ao do MERCOSUL.

A avaliação setorial apresentada no Anexo mostra que em alguns segmentos, como máquinas e bens de capital, a mudança foi expressiva, com a utilização da regra de mudança de classificação tarifária em termos de critério alternativo ao habitual critério de valor usado no MERCOSUL. No caso do setor têxtil e de confecções, os novos critérios do acordo foram apoiados pelo setor privado do MERCOSUL. Seguiram padrões internacionais de descrição do processo produtivo, garantindo a exigência de dupla transformação para os produtos originários.

Além disso, há um conjunto de normas e procedimentos administrativos inseridos no Regime de Origem que devem exigir adaptação do MERCOSUL. É o caso da autocertificação e da verificação de origem.

O MERCOSUL tem revelado clara preferência por um sistema de certificação de origem, que confere a emissão de certificados a repartições oficiais, que, em geral, delegam essa função a organismos públicos ou entidades de classe. Este sistema, além de burocrático, impõe custos ao exportador, uma vez que muitas vezes as entidades de classe cobram pelo serviço de emissão dos certificados. A maioria dos acordos modernos de preferências comerciais adota o modelo de autocertificação, que é mais célere, com menores custos de transação, minimizando a intervenção do setor público. As empresas assumem a responsabilidade pelas informações prestadas, inclusive do ponto de vista jurídico.

O sistema de verificação de origem também apresenta diferenças relevantes. No acordo MERCOSUL-UE a verificação cabe ao país exportador, enquanto no MERCOSUL cabe ao país importador. Isso também torna o processo de verificação mais ágil e menos custoso.

Havia uma percepção no MERCOSUL de que uma revisão do Regime de Origem seria necessária à luz da modernização, fracionamento e compartilhamento do processo de produção. A partir dos compromissos assumidos no acordo com a União Europeia, essa tarefa passa a ser prioritária. Afinal, será um desafio para qualquer empresa exportadora ou importadora e, também, para o investidor o convívio com regras tão diferentes no comércio intrabloco, nos demais acordos vigentes no âmbito da ALADI e no comércio com países europeus.

6.3. COMÉRCIO DE SERVIÇOS

Apenas um acordo de serviços relevante do MERCOSUL está em vigor: o Protocolo de Montevidéu e sua lista inicial de compromissos. Os acordos assinados pelo MERCOSUL ou por países-membros com outros países sul-americanos reproduzem os compromissos específicos assinados pelos países do bloco em sua lista inicial (em vigor). No entanto, apenas os acordos bilaterais assinados por Argentina e Uruguai com o Chile estão em vigor, ao contrário daqueles assinados por Brasil (Chile e Peru) e pelo próprio MERCOSUL (Colômbia).

Em qualquer caso, como o Protocolo de Montevidéu inclui cláusula de nação mais favorecida, as concessões feitas por um país-membro a terceiros países também se estendem aos demais membros do bloco. O mesmo princípio se aplica aos compromissos assumidos por cada país-membro do MERCOSUL no acordo com a União Europeia: eles se estendem a todos os países-membros do MERCOSUL.

Neste sentido, os compromissos de acesso a mercado e tratamento nacional assumidos por qualquer país do MERCOSUL em acordos com terceiros países são automaticamente extensivos aos demais países do bloco. Portanto, se os compromissos específicos feitos por um país do MERCOSUL forem, em um acordo com terceiro país, além daqueles assumidos sob o MERCOSUL, os demais países do bloco perderão a preferência, mas não ficarão em posição desfavorável frente ao país não membro no que se refere a tratamento nacional e às condições de acesso a mercado.

6.4. INVESTIMENTOS

O Protocolo sobre Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL está vigente apenas para o Brasil e Uruguai, mas suas disposições se estenderão aos demais países-membros quando estes o ratificarem. Como observado, trata-se de acordo que não inclui a fase de estabelecimento e cujas regras de proteção são moderadas e sujeitas às leis nacionais.

Nesta área temática, os países do MERCOSUL, com a exceção do Brasil, têm uma rede significativa de acordos bilaterais de investimentos com terceiros países: como regra geral, tais acordos têm ampla cobertura em termos de investimentos cobertos, envolvem as fases de pré e pós-estabelecimento e incluem disciplinas rigorosas, além de prever a possibilidade de recurso, pelo investidor, ao mecanismo de solução de controvérsias frente ao Estado anfitrião do investimento. O acordo de livre comércio, recentemente assinado por Argentina e Chile reproduz, em seu capítulo de investimentos este modelo.

Portanto, no que se refere ao direito de estabelecimento e à proteção do investimento nas fases de pós-estabelecimento, o Tabela vigente no MERCOSUL caracteriza-se pela discrepância entre os compromissos assumidos por três Estados-membros em suas relações com terceiros países e a situação do Brasil, em que tais compromissos não existem – ou quando existem não envolvem regras de estabelecimento e de proteção pós-investimento.

Como a cláusula de nação mais favorecida do protocolo do MERCOSUL não permite invocar tratamento dado por um Estado-membro a terceiros países através de acordos de investimento ou que tenham disposições relativas a investimento já em vigor, este Tabela sequer é alterado pela entrada em vigor do Protocolo intrabloco.

Neste Quadro, o acordo assinado entre o MERCOSUL e a União Europeia acrescenta pelo menos dois elementos:

· de um lado, refere-se ao direito de estabelecimento, que não é incluído no protocolo do MERCOSUL; e

· de outro, em função da cláusula de nação mais favorecida do protocolo do MERCOSUL, estende a todos os países do bloco os compromissos assumidos por cada um deles no acordo com a União Europeia. Ou seja, o direito de estabelecimento concedido aos investidores da União Europeia se estende aos investimentos intra-MERCOSUL, inclusive aos fluxos de ingresso e saída envolvendo o Brasil.

6.5. COMPRAS GOVERNAMENTAIS

O acordo MERCOSUL – União Europeia inclui um capítulo sobre compras governamentais em linha com os capítulos sobre o mesmo tema constantes de outros acordos comerciais do bloco europeu com países que não participam do ACG da OMC. As principais disciplinas dizem respeito a tratamento nacional e não discriminação, bem como aos procedimentos de licitação a serem utilizados sob as disposições do acordo.

O MERCOSUL tem um protocolo – não vigente – sobre o tema, que inclui, além das regras de tratamento nacional e não discriminação, a cláusula de nação mais favorecida, além das disciplinas relativas aos procedimentos de licitação.

Não parece haver discrepância significativa entre os acordos no que se refere ao grau de compromissos definidos pelas regras dos capítulos temáticos. Em ambos os acordos, anexos específicos trazem as listas de entidades, bens e serviços cobertos, bem como os patamares em valor a partir dos quais as regras dos acordos se aplicam às compras públicas. Os níveis relativos dos compromissos assumidos pelos países em seus acordos dependem da comparação entre esses compromissos específicos, que, no caso do acordo MERCOSUL – União Europeia, ainda não foram tornados públicos.

O fato do protocolo do MERCOSUL incluir cláusula de nação mais favorecida significa, também neste caso, que os compromissos assumidos por cada um dos países-membros no acordo com a União Europeia serão estendidos aos demais. Já os acordos externos de países do MERCOSUL em vigor não têm cláusula de nação mais favorecida.

6.6. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O acordo entre o MERCOSUL e a União Europeia inclui um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável, com regras e disciplinas aplicáveis a meio ambiente, clima e trabalho. Eventuais desrespeitos a tais regras não podem ser submetidos ao mecanismo de solução de controvérsias investidor – Estado e as regras têm como referências as legislações e regulações nacionais, bem como os compromissos assumidos pelas Partes em relação aos acordos multilaterais ambientais e às convenções fundamentais da OIT de que são signatários. O único acordo em que a participação dos signatários é mandatória é o acordo climático de Paris.

Do lado do MERCOSUL, o *acquis* relativo a meio ambiente é limitado e, ao mesmo tempo, genérico. O Acordo Marco ambiental não tem regras vinculantes e o protocolo de emergência ambiental é essencialmente um instrumento de cooperação, sem regras vinculantes relacionadas a comércio e investimentos.

Na área de trabalho, a Declaração Sócio Laboral se refere, na definição dos direitos individuais e coletivos dos trabalhadores, às legislações e práticas nacionais, além de fazer menção a alguns instrumentos da OIT, mas sem invocá-los como referência formal das disposições da Declaração. Ademais, o vínculo entre trabalho e assuntos comerciais e econômicos tampouco poderá ser invocado, o que explicitamente registrado na Declaração.

Nessas duas áreas, a entrada em vigor do acordo MERCOSUL – União Europeia introduz uma novidade importante para os países do bloco sub-regional: a vinculação entre temas que, nos instrumentos do MERCOSUL é cuidadosa e explicitamente evitada, no caso, entre o comércio, de um lado, e meio ambiente e trabalho, de outro.

No entanto, como as normas de referência principal dos instrumentos do acordo e do arranjo sub-regional são as leis e práticas nacionais e como, no caso do acordo birregional, os compromissos internacionais invocados são aqueles já existentes para os países do MERCOSUL, não há implicações regulatórias significativas para este bloco como decorrência da futura vigência do acordo.

7.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A conclusão das negociações para um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia, após vinte anos de tratativas, representa um estímulo importante para que o bloco sul-americano promova uma ampla revisão e aprofundamento do seu marco normativo vigente. Por outro lado, o fato de que os textos legais ainda estejam sujeitos a revisão e tradução para os diferentes idiomas e que o processo de ratificação do acordo seja longo oferece aos países do MERCOSUL o tempo necessário para avançar em suas tarefas inconclusas. Os riscos de não fazê-lo incluem não apenas a perda de oportunidades para aprofundar a inserção internacional dos países do bloco, mas também a possibilidade de que as relações comerciais birregionais sejam protegidas por regras mais profundas e que outorguem preferências mais significativas do que aquelas que regulam o comércio intrarregional.

Como mostrou este Relatório, ao longo de sua existência o MERCOSUL negociou, em várias áreas, normativas que terminaram por não ser internalizadas. Em alguns temas nunca se chegou a superar conflitos de interesses, resultando em lacunas na regulação, em perfurações à Tarifa Externa Comum, ou exceções ao livre comércio intrabloco. Ao mesmo tempo, há áreas em que a normativa do bloco já requer modernização para adequar-se às evoluções experimentadas pelos processos produtivos, pela dinâmica da produção em cadeias internacionais de valor e pelas tendências observadas nos recentes acordos de livre comércio negociados no mundo. É o caso do regime de origem do MERCOSUL.

Os estímulos vindos do novo acordo negociado para movimentos em favor do aprofundamento da integração regional já se fizeram sentir ao longo do segundo semestre de 2019: a assinatura do Acordo de Facilitação de Comércio, do Acordo Automotivo entre Argentina e Brasil, do Acordo para a proteção de indicações geográficas e da Emenda ao Protocolo de Montevidéu são alguns exemplos.

Dentre as tarefas pendentes, há algumas mais urgentes e outras muito relevantes, embora possam requerer prazos maiores. Como se mencionou na Introdução deste Informe, empreendeu-se aqui uma tentativa de classificar as reformas necessárias ou desejáveis na normativa MERCOSUL a partir da análise das diposições do Acordo com a UE nos temas selecionados em três categorias:

i. ***reformas necessárias para evitar que o Acordo com a UE gere preferências maiores para os parceiros europeus do que aquelas disponíveis para os sócios nas relações intrabloco***

Entre as reformas mais urgentes e necessárias, destacam-se aquelas relativas à livre-circulação de bens no âmbito do bloco e aquelas cuja não concretização imporia custos maiores aos sócios do MERCOSUL do que aos parceiros do bloco europeu. Exemplos mais relevantes:

· A definição de um novo Regime Automotivo do MERCOSUL: embora os avanços recentes registrados nos acordos bilaterais de administração do comércio de produtos do setor automotivo já permitam vislumbrar o livre comércio entre as partes, é importante evoluir para um Regime Automotivo Comum, que substitua os atuais acordos bilaterais. Essa tarefa deve estar concluída antes que o cronograma de desgravação tarifária comece a vigir para os produtos do setor para permitir a livre-circulação dos produtos entre os membros do bloco.

· A incorporação do setor açucareiro ao livre-comércio intra-MERCOSUL para evitar que os produtores europeus tenham acesso mais favorável aos mercados do bloco sul-americano do que os seus próprios sócios.

· A adoção de um Código Aduaneiro Comum, que garanta a provisão de um marco normativo para os procedimentos aduaneiros (incluindo regras para licenciamento de importações e cobrança de direitos de exportação).

· A revisão dos procedimentos para emissão de certificados de origem, adotando a normativa negociada com a União Europeia no comércio intra-Mercosul. O sistema de autocertificação de origem é mais simples e menos oneroso para o exportador do que o vigente atualmente no MERCOSUL. Na ausência de reforma, a emissão de certificados no comércio intrabloco será mais custosa do que aquela requerida no comércio entre os dois blocos.

· A internaclização do Protocolo sobre Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL, que inclui cláusula de nação mais favorecida, o que garantiria extensão dos compromissos assumidos com a UE por algum membro do MERCOSUL aos demais sócios do bloco. Entretanto, tal extensão só estará garantida quando todos os membros houverem internalizado o Protocolo. Hoje, o Acordo está vigente apenas entre Brasil e Uruguai.

· A colocação em vigência do Protocolo de Compras Governamentais do MERCOSUL. Neste tema não há acordo vigente entre os membros do MERCOSUL, embora haja um Protocolo negociado. Apesar de este Protocolo prever cláusula de nação mais favorecida, esta somente terá efeito depois que o instrumento tiver sido internalizado por todos os membros.

ii. ***reformas desejáveis por representarem "melhores práticas" em relação à normativa atual do MERCOSUL***

As propostas nesta categoria contribuiriam para aperfeiçoar o projeto de integração regional, à luz do Acordo MERCOSUL-UE. Embora não sejam essenciais para a convivência da normativa do bloco com o novo Acordo, contribuiriam para o aperfeiçoamento da normativa do MERCOSUL.

· Ampla reforma do Regime de Origem do MERCOSUL. Embora não seja estritamente necessária, uma reforma que conduza à modernização do Regime de Origem do bloco é importane para torná-lo compatível com a evolução do processo de fragmentação das cadeias produtivas observado no mundo desde a criação do MERCOSUL. A adoção do modelo negociado com a UE no comércio intrabloco traria vantagens para os produtores do bloco, que poderiam contar com um regime mais moderno e transparente, além de evitar que tenham que lidar com múltiplos critérios de origem na exportação de um mesmo produto para destinos diversos. Idealmente, o MERCOSUL deveria propor aos demais parceiros com os quais o bloco tem acordos preferenciais, a convergência para o regime negociado com a União Europeia.

· As questões associadas à incompletude da união aduaneira, às perfurações da TEC e à dupla cobrança da TEC tornariam mais fácil a circulação de bens amparados pelo acordo, mas envolvem decisões difíceis quanto ao futuro do modelo de integração do MERCOSUL. Ainda que precisem ser enfrentadas, essas questões não sofrem impacto significativo do Acordo MERCOSUL-UE, não sendo, portanto, urgentes, embora sejam de grande relevância. Por outro lado, como já se mencionou anteriormente, caso Acordo seja posto em vigência bilateral por alguns dos membros do MERCOSUL, a tarefa de completar a união aduaneira será inviabilizada.

iii. ***reformas lógicas, pois tornariam a normativa do MERCOSUL compatível com a do Acordo***

Nas áreas de comércio de serviços, investimentos e compras governamentais, a análise das listas de compromissos específicos ofertados por cada uma das Partes no acordo MERCOSUL-UE deveria ser tarefa prioritária, assim que estas listas estiverem disponíveis. Entretanto, mesmo antes dessa análise é possível tirar algumas conclusões e recomendações:

· Em serviços, há um acordo intrarregional vigente, que inclui cláusula de nação mais favorecida. Assim, embora a lista de compromissos específicos internalizada pelos quatro sócios seja bastante modesta, os interesses dos países do bloco estariam resguardados pela cláusula acima mencionada. Compromissos mais profundos eventualmente assumidos por algum dos sócios do MERCOSUL no acordo com a UE estariam automaticamente estendidos aos demais membros do bloco.

· Em investimentos, seria desejável a revisão do Protocolo sobre Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL, para incorporar o direito de estabelecimento que foi assegurado no Acordo com a União Europeia no capítulo sobre Comércio de Serviços e Estabelecimento.

· A revisão do Protocolo de Compras Governamentais do MERCOSUL e de suas listas de compromissos específicos, tornando-os, ao menos, equivalentes ao que foi negociado no Acordo MERCOSUL-UE.

Nessas três áreas, a cláusula de não mais favorecida pode "salvar" os membros do MERCOSUL da eventualidade de preferências negativas em relação ao tratamento preferencial negociado com a União Europeia. Há aqui dois aspectos a serem considerados; (i) essa proteção somente estará disponível para os acordos que tenham sido internalizados; e (ii) não é razoável que as preferências intraMERCOSUL sejam regidas pela cláusula de nação mais favorecida em relação a compromissos definidos em acordos com parceiros extrabloco. Isso sugere a relevância de que os sócios do MERCOSUL internalizem e coloquem em vigência os protocolos já negociados nessas áreas e que procurem aprofundá-los para incorporar compromissos específicos mais profundos que eventualmente tenham sido negociados com a União Europeia.

No caso dos temas cobertos pelo capítulo de desenvolvimento sustentável do acordo com a União Europeia, como comentado na seção anterior, não há implicações relevantes para as relações econômicas intraMERCOSUL decorrentes do novo acordo.

Este Relatório analisou alguns dos temas considerados mais relevantes para a normativa do MERCOSUL em decorrência do acordo firmado com a União Europeia. Há, todavia, outros temas ainda não cobertos, que merecem atenção no curto prazo, em função de sua relevância para o comércio de bens. São eles as medidas sanitárias e fitossanitárias, as barreiras técnicas ao comércio e as denominações de origem. Embora haja alguns estudos sobre as normas MERCOSUL e da União Europeia, é conveniente identificar prioridades para o MERCOSUL nesse campo que se torna crescentemente relevante para o comércio internacional de produtos em que os países do bloco têm vantagens comparativas, particularmente os do agronegócio.

Por fim, há capítulos incluídos no acordo com a União Europeia que estão ausentes da normativa MERCOSUL, como é o caso das Empresas Estatais, Subsídios e Concorrência. Esses não são temas urgentes nem prioritários, mas estão presentes nos acordos de livre comércio de última geração, bem como o tema do comércio eletrônico, que ganha espaço na normativa do comércio internacional.

ANEXO.

Avaliação comparada das regras de origem para setores selecionados nos Acordo MERCOSUL-UE e no MERCOSUL

Setor Químico (Capítulos 28 e 29) e setor Farmacêutico (Capítulo 30)

As regras específicas do acordo MERCOSUL-UE definidas para o setor químico são basicamente regras alternativas da família 7: CTC ou TECH ou MaxNOM. O Gráfico 3 mostra que a quase totalidade dos códigos em seis dígitos do SH 2017 dos capítulos 28 e 29 é subordinada a esses três critérios de origem. A regra predominante é, portanto, mudança de subposição (seis dígitos) ou reação química ou 50% de valor máximo para insumos não originários sobre preço do produto final (EXW).

No caso do MERCOSUL (97º Protocolo Adicional ao ACE 18), a redação da regra específica para os capítulos 28 e 29 é a seguinte: "Deverão cumprir com o requisito de origem estabelecido no Art. 3º do Regime de Origem do MERCOSUL e devem obter-se mediante um processo produtivo que implique uma modificação molecular resultante de uma substancial transformação e que crie uma nova identidade química". Nas famílias de regras do MERCOSUL, esse setor foi incluído em Outros (família 5). A caracterização da regra para esse segmento, seguindo a descrição, envolveria mudança de posição em 4 dígitos (CTC) ou regra de valor de 40% dos insumos sobre o produto (MaxNOM) tal como consta no Art. 3 Regime de Origem do MERCOSUL (regras gerais) e, adicionalmente, processo produtivo (TECH).

Com esse Quadro, é possível identificar maior flexibilidade nas regras específicas do acordo MERCOSUL-UE, em que o critério técnico não é mandatório, comparativamente às adotadas no comércio intrabloco.

No acordo birregional, o setor farmacêutico segue a mesma organização de três critérios alternativos, mas apresenta 27% do seu universo sujeito à CTC no nível de posição (4 dígitos). No MERCOSUL, o setor farmacêutico segue as "regras gerais", ou seja, CTC ou MaxNOM.

Gráfico 3 · Distribuição dos produtos do setor químico nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-UE

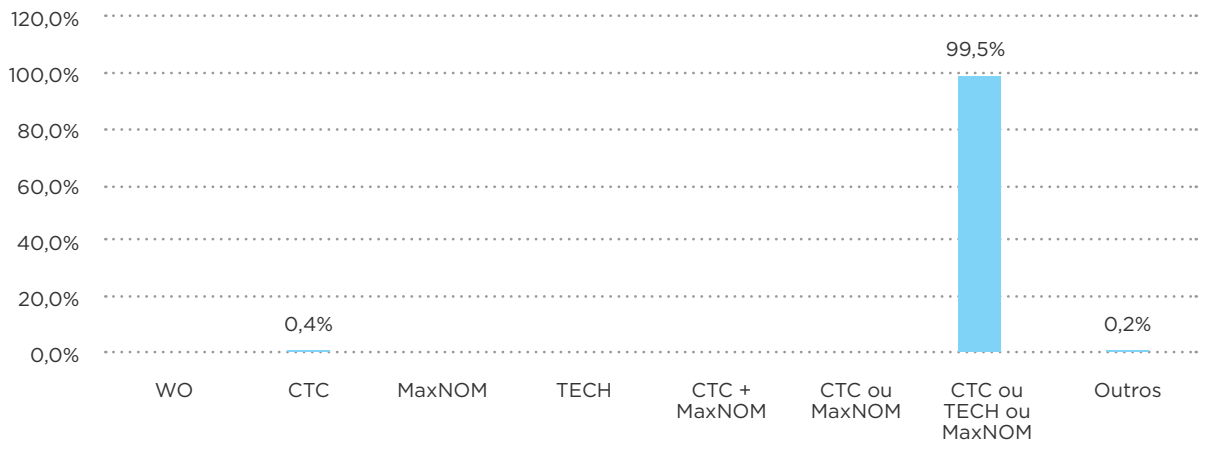


Gráfico 4 · Distribuição dos produtos do setor farmacêutico nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-UE

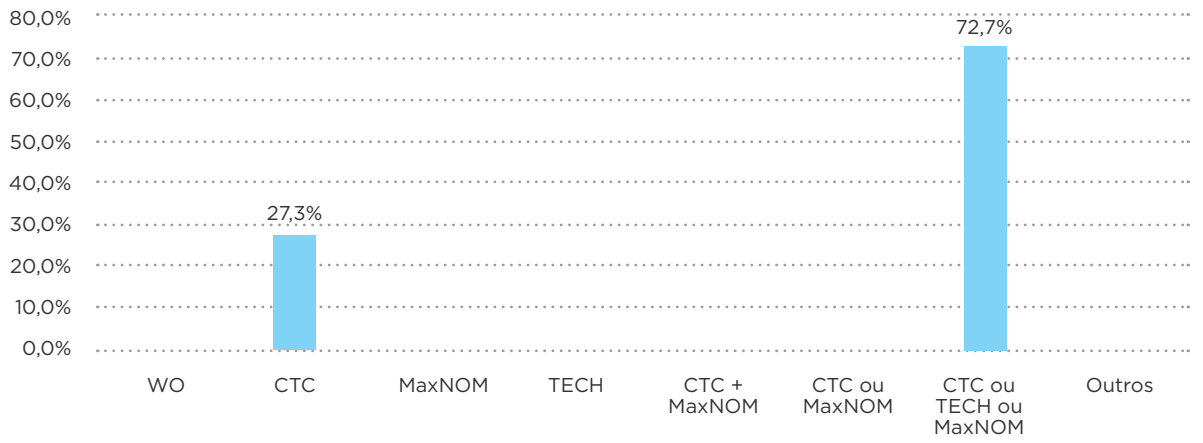


Gráfico 5 · Distribuição dos produtos do setor químico nas famílias de regras de origem do MERCOSUL (ACE 18)

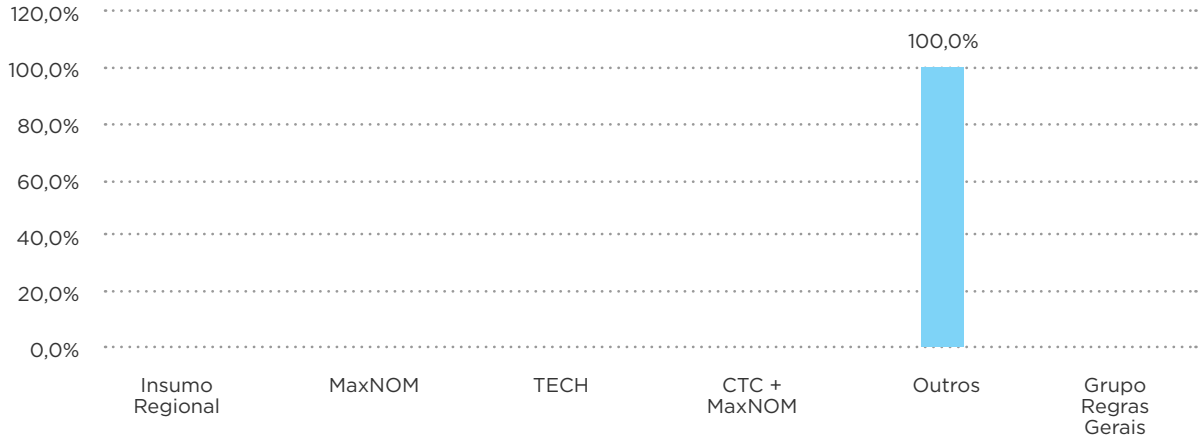
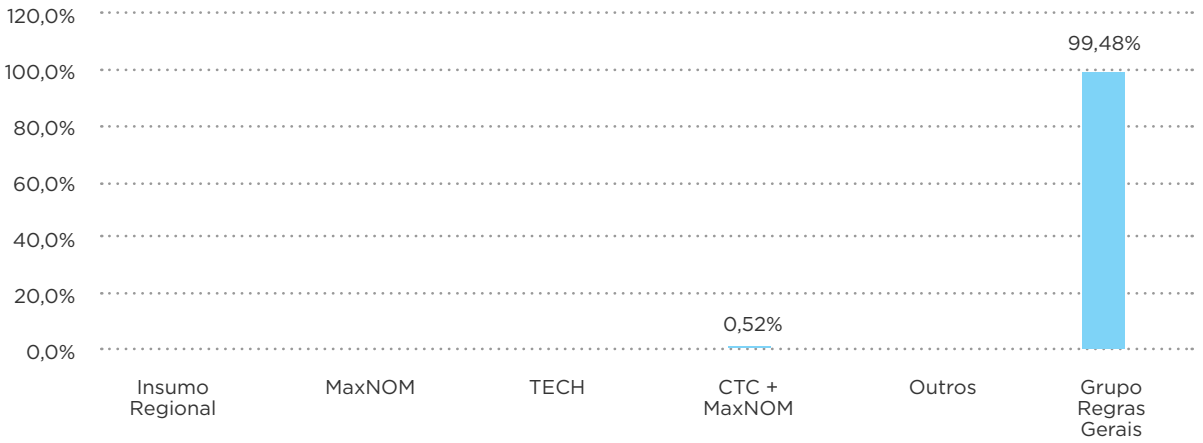


Gráfico 6 · Distribuição dos produtos do setor farmacêutico nas famílias de regras de origem do MERCOSUL (ACE 18)



Plásticos e suas obras (Capítulo 39)

Nesse segmento, a concentração das regras específicas de origem no acordo MERCOSUL-UE é nas famílias 6 (CTC ou MaxNOM) e 7 (CTC ou TECH ou MaxNOM)[49]. No MERCOSUL, o setor cumpre as "regras gerais, que são, como já visto anteriormente, duas regras alternativas: mudança de classificação tarifária em 4 dígitos ou critério de valor. É difícil comparar precisamente, mas os dois regimes parecem equivalentes, mesmo considerando os inconvenientes de linguagens distintas que dificultam a operação comercial.

Gráfico 7 · Distribuição dos produtos do setor de plásticos nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-EU

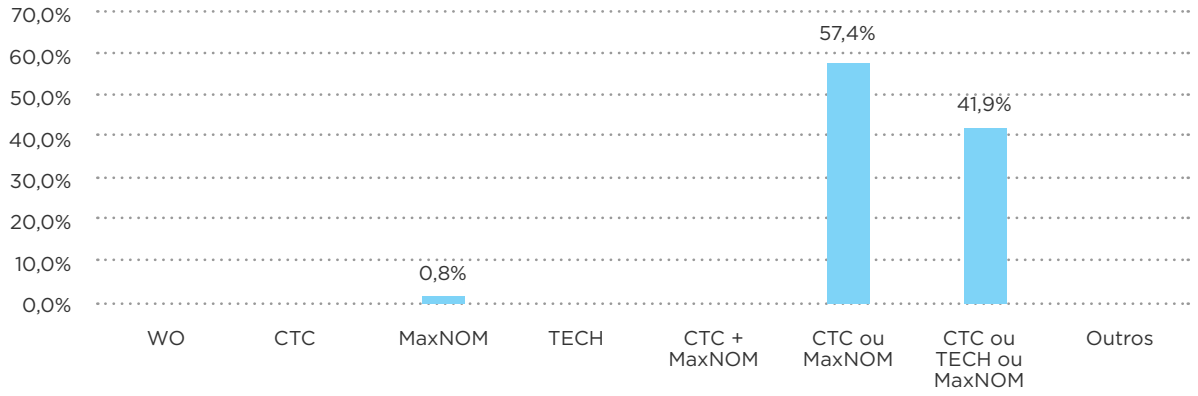
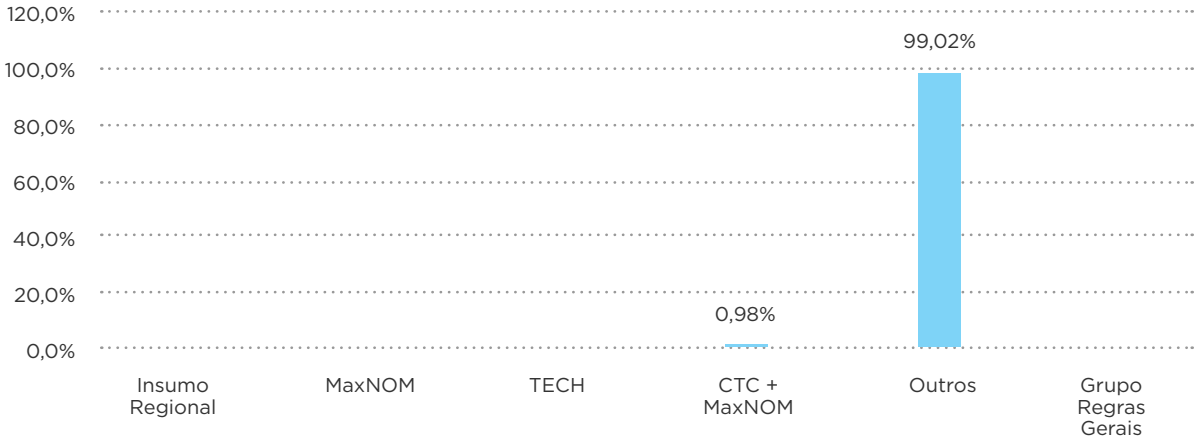


Gráfico 8 · Distribuição dos produtos do setor de plásticos nas famílias de regras de origem do MERCOSUL (ACE 18)



49 Exemplos: 3907.20 – 3907.30 CTH; or MaxNOM 50% (EXW). 3901.10 CTSH; or A chemical reaction or biotechnological processing is undergone; or MaxNOM 50% (EXW).

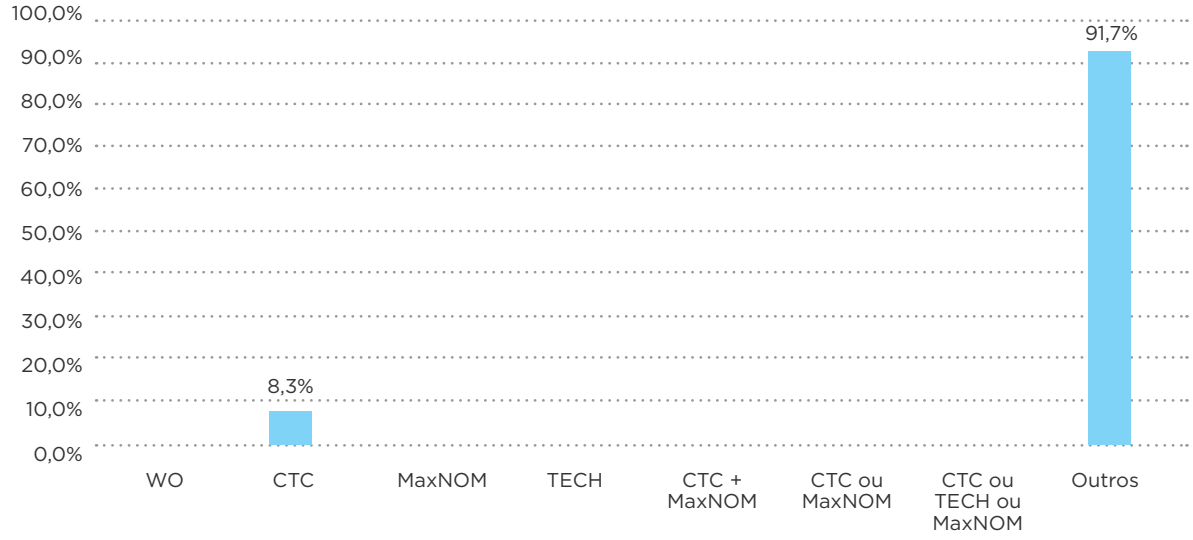
Setor de Calçados (Capítulo 64)

As regras específicas aplicadas ao setor de calçados no acordo MERCOSUL-UE combinam diversos elementos e, por isso, não foi possível enquadrá-las nas famílias de 1 a 7. As regras do setor estão agrupadas na designação de "Outros" categoria 8, como mostra o Gráfico 6.

A regra é praticamente a mesma para todos os códigos e sua interpretação, contudo, demonstra intenção de exigir que partes superiores de calçados e suas partes sejam originárias. E também que o valor total dos materiais não originários não deve superar 40% do valor do produto. Esse é o caso de calçados com valor aduaneiro de 35 euros ou abaixo. Em calçados de valor superior, as partes superiores e também outros componentes devem ser originários[50].

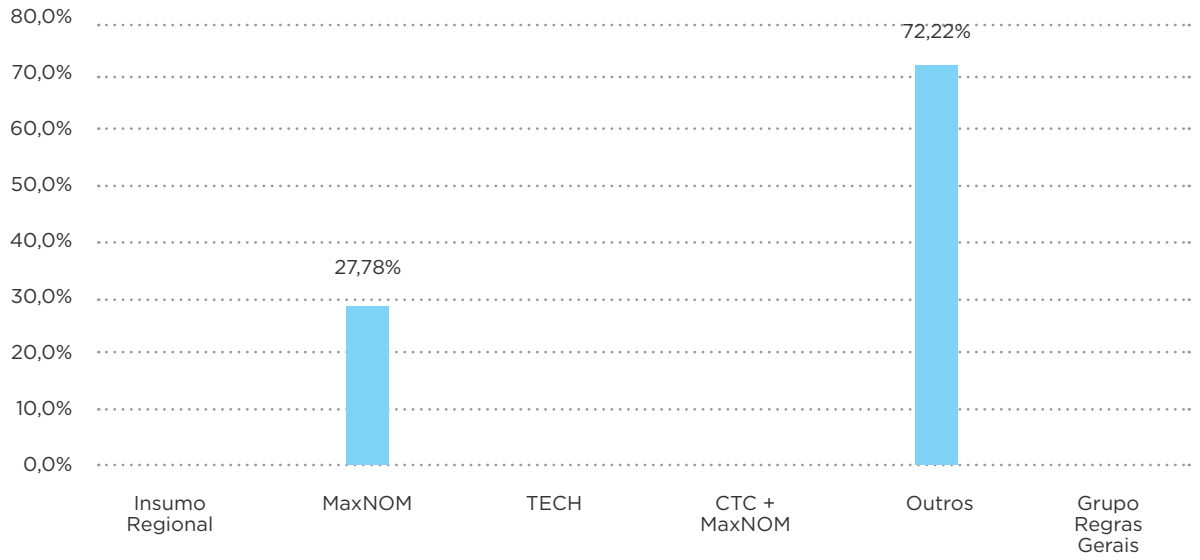
No MERCOSUL, o setor tem 36 linhas tarifárias (NCM 2012) das quais 10 devem cumprir o critério de valor (valor agregado regional de 60%), enquanto as demais estão sujeitas às regras gerais, em que podem ser cumpridos os critérios, alternativamente, de CTC ou de MaxNOM. Não há referência a materiais não originários a serem excetuados para efeito de classificação dos calçados como originários. A comparação indica uma regra no Acordo MERCOSUL-UE mais precisa para efeito de garantir que certas partes e peças sejam também originárias.

Gráfico 9 · Distribuição dos produtos do setor de calçados nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-EU



50 Exemplos:
6 4.01 – 64.05 With a customs value of 35 euros or less
Manufacture from non-originating materials of any heading, except from non-originating materials of subheading 6406.10 provided that the total value of the non-originating materials does not exceed 40% of the value of the product.
6 4.01 – 64.05 With a customs value above 35 euros
Manufacture from non-originating materials of any heading, except from assemblies of uppers affixed to inner soles or to outros sole components of heading 64.06.

Gráfico 10 · Distribuição dos produtos do setor de calçados nas famílias de regras de origem do MERCOSUL (ACE 18)



Setor Têxtil e de Confecções (Capítulos 50 a 63)

Como na maioria dos acordos modernos, para esse setor o acordo MERCOSUL-UE adotou o método de cumprimento de requerimentos técnicos, incluindo especificações de dupla transformação. Esse conceito no acordo é identificado pela expressão "*combined with*", segundo o qual estão indicadas as operações ou requerimentos cumulativos[51].

A lista de Requisitos Específicos do acordo com a UE foi definida a partir de entendimentos entre os setores privados dos dois lados (ABIT no MERCOSUL e EURATEX na UE) levados aos governos e atende às características de uma indústria mais verticalizada como a do MERCOSUL. A família predominante de regras é, portanto, a 4 TECH. O setor de confecções segue o mesmo padrão.

No Regime do MERCOSUL, o setor têxtil - dos Capítulos 50 a 60 do SH - é composto de 700 linhas tarifárias. Desse total, bem mais da metade (456 linhas tarifárias) está subordinada às regras específicas baseadas na adoção cumulativa de mudança de posição (salto tarifário em quatro dígitos) e valor agregado regional de 60% (família 4). O restante está incluído nas regras gerais de dois critérios alternativos, de mudança de classificação de posição ou de valor.

Para confecções, - Capítulos 61 a 63, compostos de 314 linhas tarifárias - para 15 linhas o MERCOSUL adota o requisito específico de valor agregado regional de 60%. O restante do setor – 299 linhas – utiliza as regras gerais de mudança de posição ou de valor, alternativamente. Além de linguagens muito diferentes, o regime MERCOSUL é considerado menos preciso do que o critério adotado no acordo com a eu, que detalha as etapas de produção.

51 Exemplo: 5310 Spinning of natural and/or man-made staple fibres combined with weaving; or Extrusion of man-made filament yarn combined with weaving (Fiação de fibras naturais e / ou sintéticas descontínuas combinadas com tecelagem; ou extrusão de fios de filamentos sintéticos ou artificiais combinados com tecelagem).

Gráfico 11 · Distribuição dos produtos do setor têxtil nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-UE

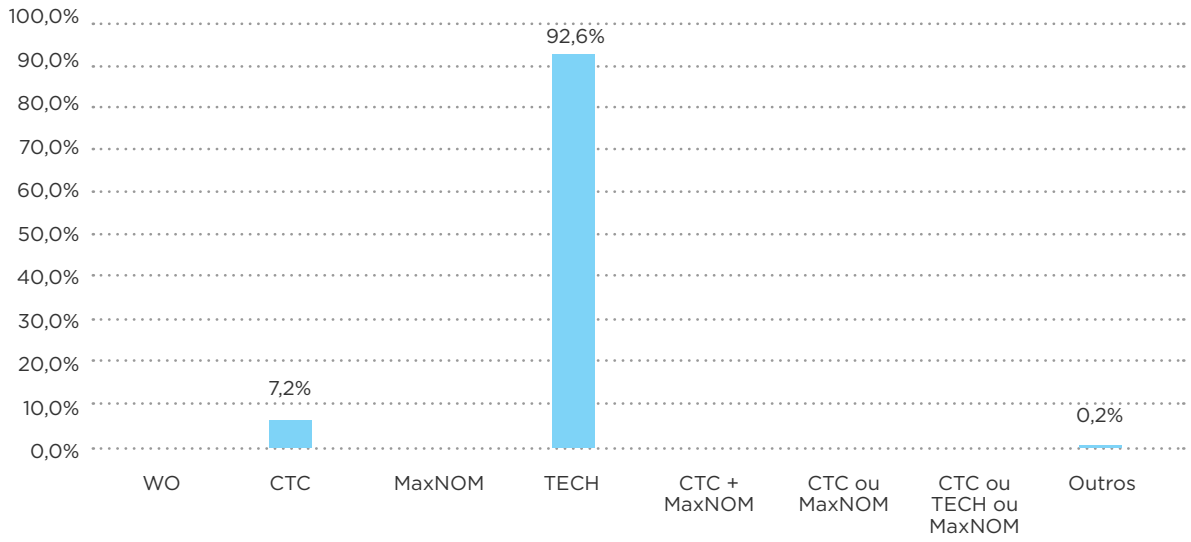


Gráfico 12 · Distribuição dos produtos do setor de confecções nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-UE

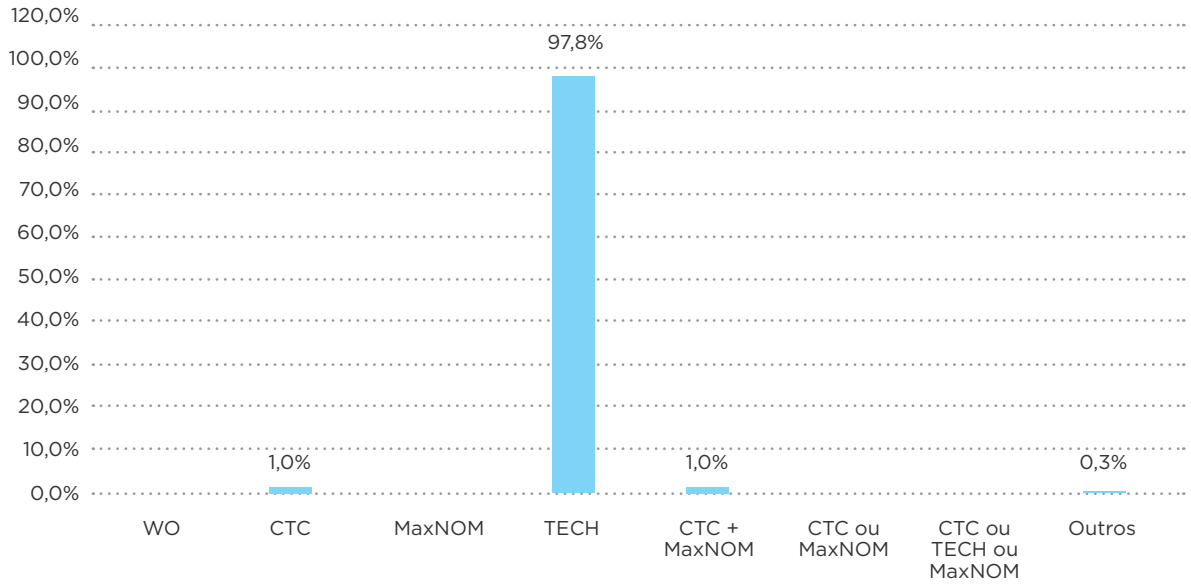


Gráfico 13 · Distribuição dos produtos do setor têxtil nas famílias de regras de origem do MERCOSUL (ACE 18)

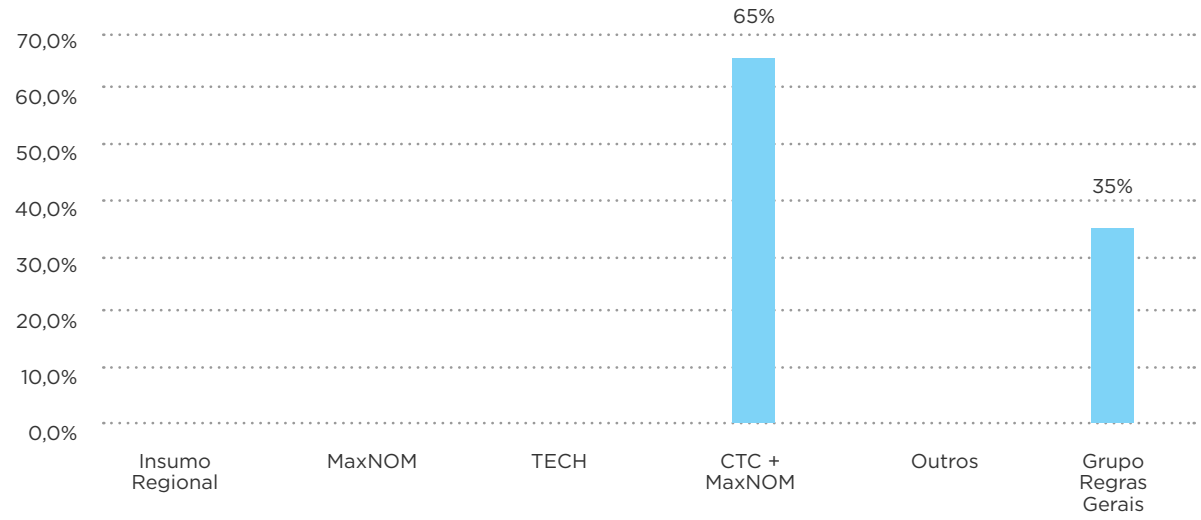
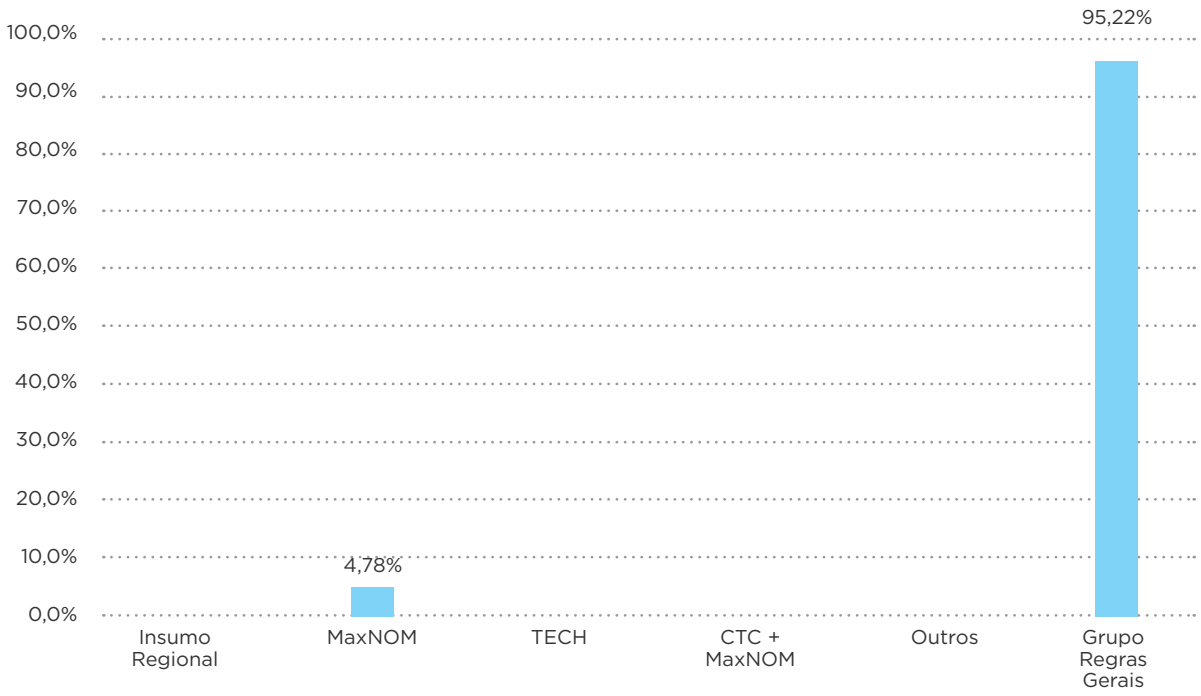


Gráfico 14 · Distribuição dos produtos de confecções nas famílias de regras de origem do MERCOSUL (ACE 18)



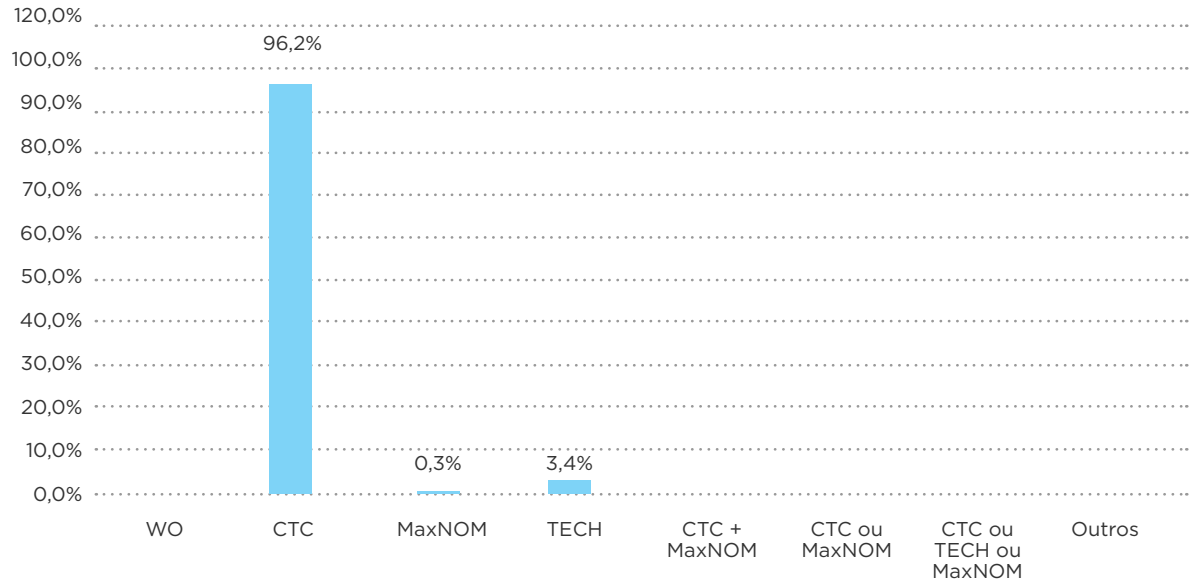
Siderurgia (Capítulos 72 e 73)

No acordo MERCOSUL-UE, do universo de produtos siderúrgicos (inclusive tubos sem costura), com 291 códigos do SH em 6 dígitos, 280 ficaram subordinados à família 2 das regras de origem específicas do acordo (CTC), muitos deles combinando mudança de classificação tarifária com exceções que restringem essas mudanças. Dito de outra forma, essas regras com exceções indicam que certos materiais devem ser originários dos países signatários do acordo[52].

Das 371 linhas tarifárias do setor siderúrgico no MERCOSUL, 142 (38,7%) estão sujeitas a regras específicas, com exigência de insumos dos Estados Partes, e 212 (57,14%) estão subordinados às regras gerais, com critérios alternativos de mudança de classificação e de valor, além de outras critérios.

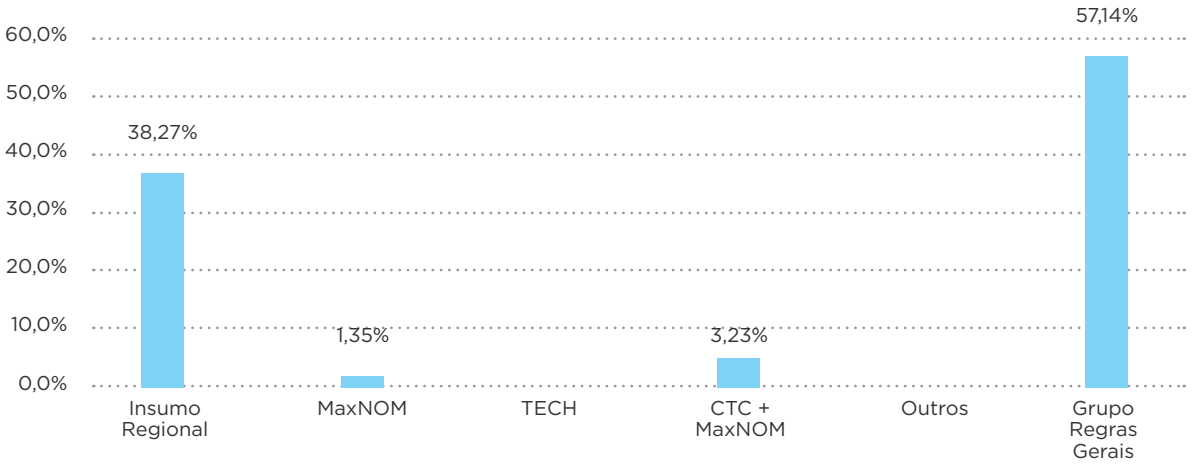
O Regime do MERCOSUL já exigia que o aço fosse regional para fazer frente à concorrência de terceiros países. Assim, a redação utilizada no bloco indica que fundidos, moldados ou lingotados deveriam ser dos Estados Partes[53]. Essa regra, que se assemelha à regra do acordo MERCOSUL-UE (CTC com exceções), encerra uma armadilha de linguagem segundo a qual duas regras com redações diferentes podem determinar os mesmos limites para os insumos não originários.

Gráfico 15 · Distribuição dos produtos do setor siderúrgico nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-UE



52 Exemplos: 72.07 – 72.17 CTH except from non-originating materials of headings 72.06 to 72.17. Os materiais das posições 72.06 a 72.17 devem ser originários.
53 Exemplo: 7208.10.00 Deverão ser produzidos a partir de produtos incluídos na posição 72.06 ou 72.07, fundidos e moldados ou lingotados nos Estados Partes

Gráfico 16 · Distribuição dos produtos do setor siderúrgico nas famílias de regras de origem do MERCOSUL (ACE 18)



Máquinas e equipamentos mecânicos (Capítulo 84)

O acordo MERCOSUL-UE incorporou a mudança de classificação tarifária de posição (4 dígitos) como critério alternativo ao de valor para uma proporção de cerca de 87% dos códigos do capítulo 84. Para o critério de valor, o acordo adotou participação dos insumos importados entre 45% e 50%. O Gráfico 16 evidencia a prevalência dessa opção - família 6 CTC ou MaxNOM.

Há, também, um conjunto menor – cerca de 13% do total do capítulo – de produtos sujeitos exclusivamente ao método de valor, também entre 45% e 50% para a participação de materiais não originários (MaxNOM).

No Regime do MERCOSUL, vigora a exigência de valor agregado regional de 60% para os produtos desse setor. O critério de valor agregado é obrigatório para um conjunto de 816 linhas tarifárias de um total pouco superior a 1100 códigos em 8 dígitos da NCM 2012, correspondente ao universo do capítulo (73,45%).

Gráfico 17 · Distribuição dos produtos do setor de máquinas e equipamentos mecânicos nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-UE

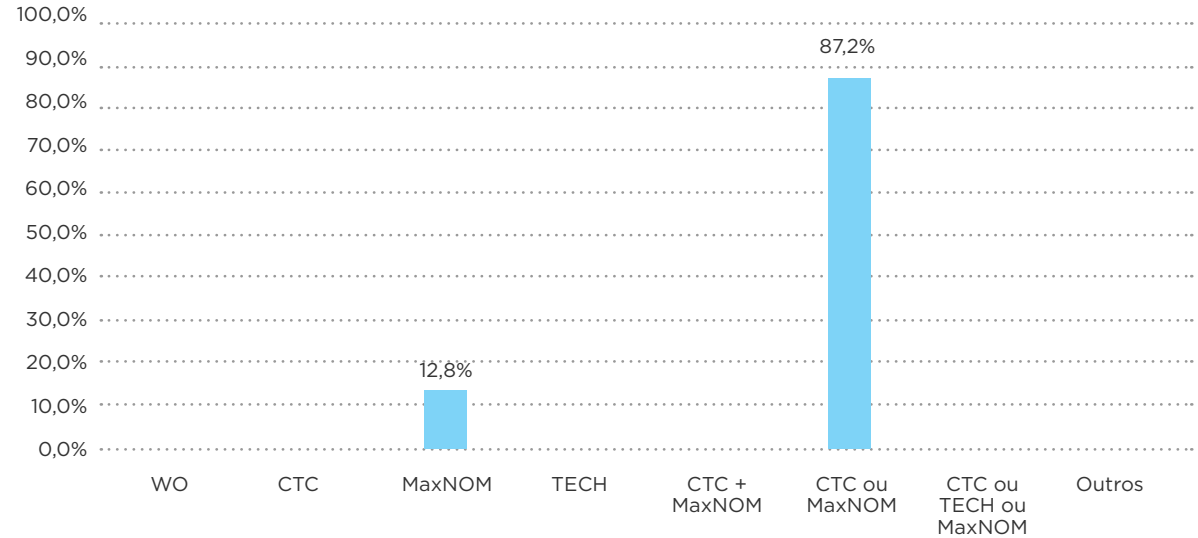
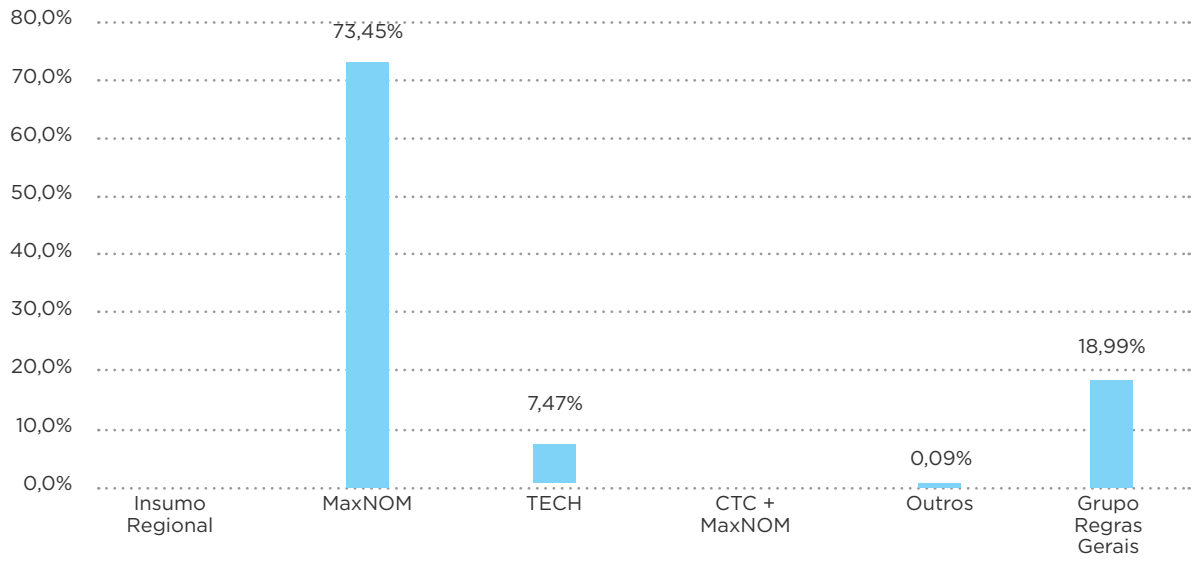


Gráfico 18 · Distribuição dos produtos do setor de máquinas e equipamentos mecânicos nas famílias de regras de origem do MERCOSUL (ACE 18)



Máquinas e equipamentos elétricos (Capítulo 85)

No acordo MERCOSL-UE, predominou para o Capítulo 85 a adoção de métodos alternativos de origem, utilizando mudança de classificação tarifária e limite para a participação de materiais não originários (valor) entre 45% e 55%. Tal como no capítulo 84, optou-se pela família 6 (CTC ou MaxNOM), mas com restrições na mudança de classificação tarifária a partir dos materiais não originários das posições 8503, 8522, 8529 e 8538. Há ainda 25% dos códigos do capítulo na família 3 (MaxNOM), que corresponde ao critério de valor.

O Regime do MERCOSUL define basicamente três critérios para o Capítulo 85: i) valor agregado regional de 60% - família 2 MaxNOM; ii) adoção somente da descrição do processo ou montagem para as linhas tarifárias indicadas, conforme família 3 TECH; e iii) mudança de posição ou critério de valor do Grupo 6 das Regras Gerais.

Das 654 linhas tarifárias da NCM 2012, cerca de 28% dos equipamentos elétricos estão divididos entre as duas famílias – 2 e 3 – enquanto que o restante deve seguir as Regras Gerais de critérios alternativos entre mudança de posição e critério de valor (72%). Comparativamente, o acordo MERCOSUL-UE também neste Capítulo simplifica as regras específicas em relação às adotadas no MERCOSUL[54].

54 Exemplo da descrição do processo produtivo do MERCOSUL para montagem de circuitos impressos:
8517.12.11 I- Montagem e soldagem de todos os componentes na placa de circuito impresso que implemente a função de Processamento central (placa principal) ; II- Integração da placa de circuito impresso montada de acordo com o inciso I, das demais placas de circuito impresso (se houver) e das demais partes elétricas, mecânicas e sub-conjuntos na formatação do produto final, e ; III.- Configuração final do produto, instalação de software (quando for o caso) e testes de funcionamento. Há, contudo, em um anexo à Lista Específica do Acordo MERCOSUL-UE (Annex IIa) uma referência de que esse critério de montagem será aceitável para produtos do MERCOSUL, caso a tarifa consolidada da UE na OMC seja diferente de zero.

Gráfico 19 · Distribuição dos produtos do setor de calçados nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-EU

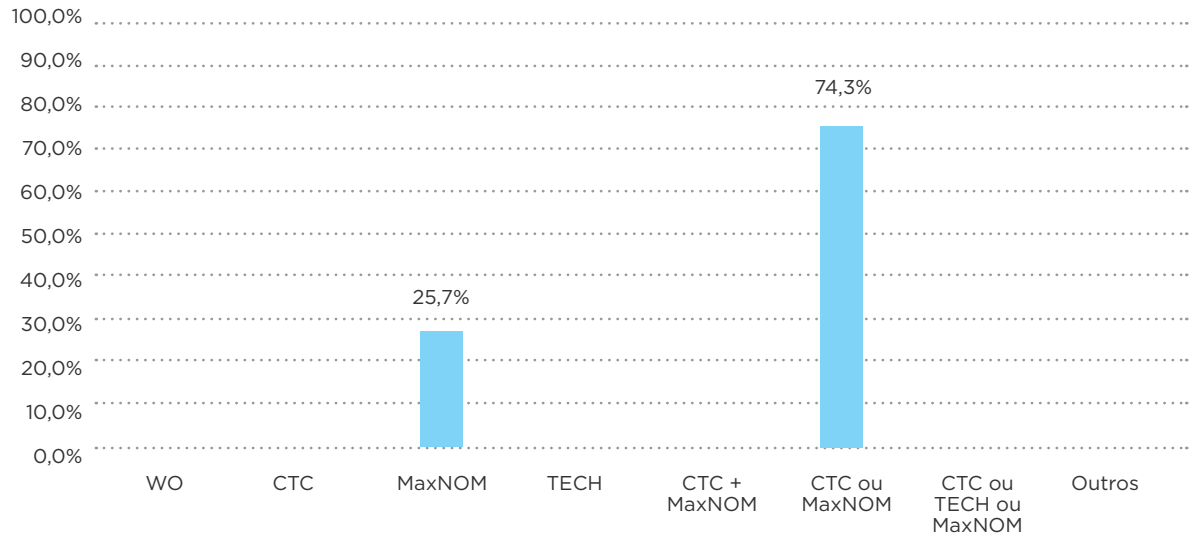
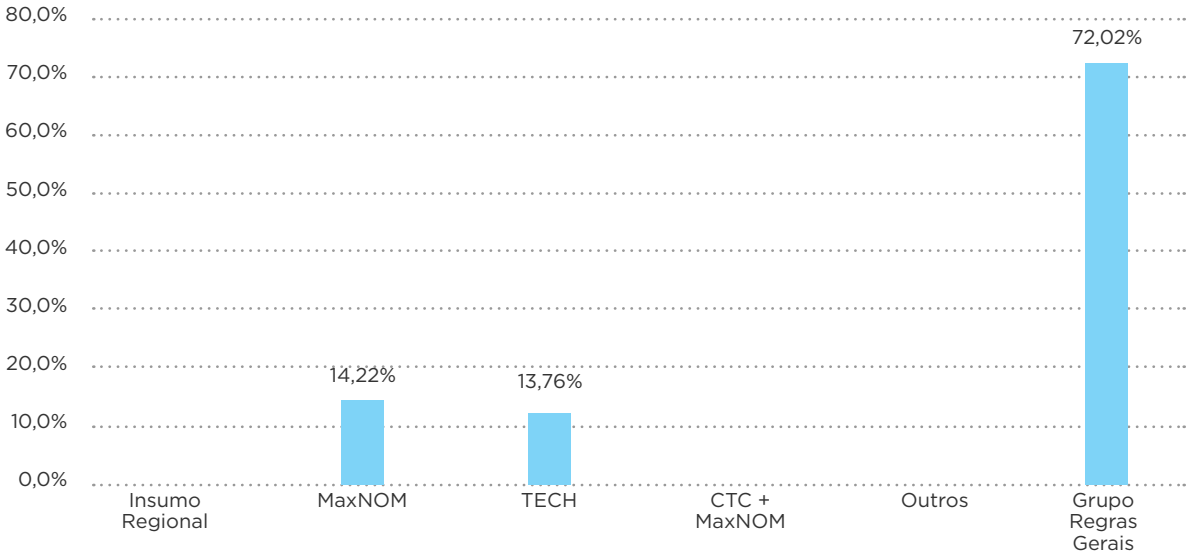


Gráfico 20 · Distribuição dos produtos do setor de máquinas e equipamentos mecânicos nas famílias de regras de origem do MERCOSUL (ACE 18)



Setor automotivo veículos e autopeças (Capítulo 87)

O Gráfico 20 mostra a concentração das regras do acordo MERCOSUL-UE do setor automotivo na família 3 (MaxNOM). de regras específicas. Nesse setor, a prioridade foi para o critério de valor para os materiais não originários sobre o preço *ex fábrica* do bem final, percentual estabelecido em 45%, para veículos, e em 50%, para partes e peças[55].

55 Exemplos: 87.01 – 87.07 MaxNOM 45% (EXW). 87.08– 87.09 MaxNOM 50% (EXW). Nesse conjunto é facultado ao Paraguai um período não maior de 4 anos, a partir da entrada em vigor do acordo, em que poderá utilizar o critério de valor de MaxNOM 55% (EXW).

No MERCOSUL, há o predomínio do uso das Regras Gerais com mudança de classificação e, alternativamente, critério de valor (Grupo 6) com 112 códigos de um total de 141 NCM 2012. Mas as regras do MERCOSUL incluem diversas partes e peças com requisito específico indicado no 97º Protocolo Adicional ao ACE 18. Isto significa que esses códigos não devem ser enquadrados nas Regras Gerais e, por conseguinte, devem cumprir o critério de valor indicado[56].

Gráfico 21 · Distribuição dos produtos do setor siderúrgico nas famílias de regras de origem do acordo MERCOSUL-UE

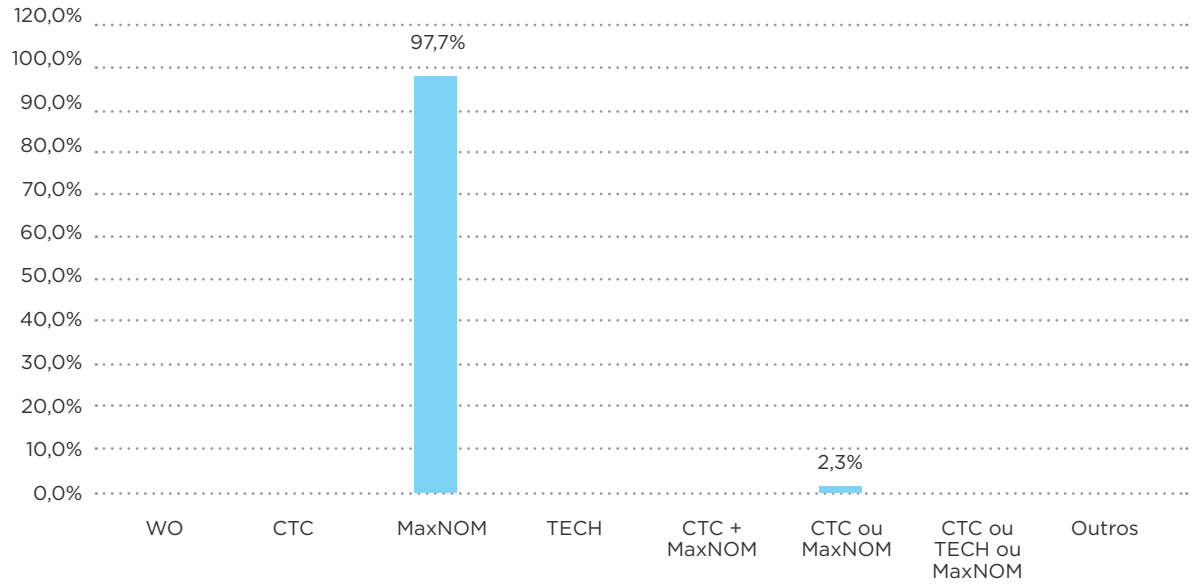
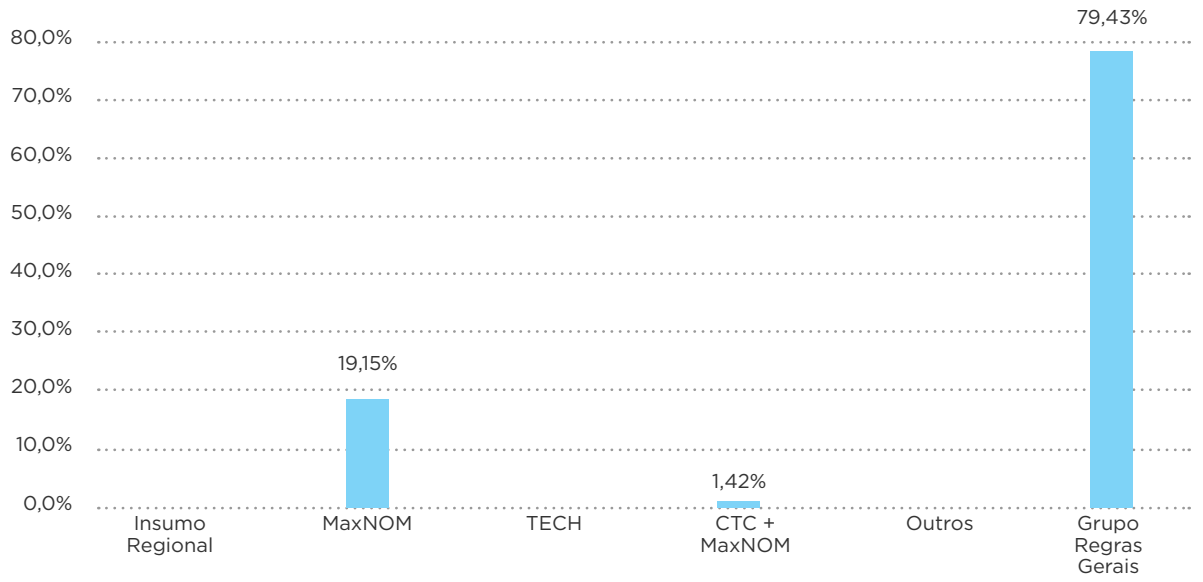


Gráfico 22 · Distribuição dos produtos do setor de veículos, partes e peças nas famílias de regras de origem no MERCOSUL (ACE 18)



56 Exemplo: 8708.29.11 60% de valor agregado regional