

# Coletânea WIT

VOLUME II

**WIT Starters**

Comércio Internacional: Regras de Comércio,  
o Acordo UE- Mercosul e o Brasil na OCDE

**Coord.**

*Vera Thorstensen*

**Autoras:**

Amanda Sayuri Miashiro  
Ana Cláudia de Andrade Queiroz Alfradique  
Ana Vitória Muniz Bokos  
Catarina Bastouly Guimbra Simões Coelho  
Gabriela Leoni Furtado  
Luiza Helena Machado Argenta  
Melina Coelho Garcia

wit  
starters

  
WTO CHAIRS  
PROGRAMME

  
CENTRO DE ESTUDOS  
DO COMÉRCIO GLOBAL  
E INVESTIMENTO

São Paulo  
2022

Copyright © 2021, Women Inside Trade

Todos os direitos reservados à Women Inside Trade

Brasília - DF

Site: [www.womeninsidetrade.com](http://www.womeninsidetrade.com)

E-mail: [womeninsidetrade@gmail.com](mailto:womeninsidetrade@gmail.com)

### **Coordenação**

Vera Thorstensen

### **Gestão da *WIT Starters***

Carolina Bermúdez

Beatriz Diogo

Letícia de Melo

Milena Lopes

Stefany Barbosa

Amanda Gaia

### **Comitê Revisor**

Mauro Kiithi Arima Júnior

Catherine Rebouças Mota

Fábio Jorge Thomazella

Tiago Matsuoka Megale

Amanda Mitsue Zuchieri

### **Organização Editorial**

Amanda Mitsue Zuchieri

### **Projeto gráfico, capa, programação visual e diagramação**

Catherine Rebouças Mota

2022

---

Coletânea WIT. Volume 2 / Vera Thorstensen, Coordenadora; Amanda Mitsue Zuchieri, organizadora – São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento LTDA., 2022.

163 p.

ISBN: 978-65-00-44015-7

1. Comércio Internacional. 2. Regras do comércio internacional. 3. Brasil. 4. Acordos de comércio internacional. 5. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento econômico (OCDE)

---

As opiniões da presente publicação representam pontos de vista pessoais das autoras e foram emitidas com base nas melhores informações disponíveis até o início de 2022.

Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópias e gravação) ou arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem a permissão escrita da organização *Women Inside Trade*. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/1998 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

## **Apresentação**

O presente livro é resultado de um esforço conjunto das autoras em transformar em texto os aprendizados derivados do curso “Política e Regulação do Comércio Internacional”, generosamente ministrado pela Professora Vera Thorstensen para o grupo de jovens estudantes e profissionais da rede *Women Inside Trade* (WIT), a *WIT Starters*.

A publicação do segundo livro assinado pela rede WIT em parceria com o Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da FGV (CCGI-EESP) de São Paulo traduz e reforça um dos principais objetivos da nossa organização: produzir conteúdo de qualidade e dar visibilidade ao trabalho de excelência das mulheres profissionais da área do comércio internacional, no Brasil e no exterior.

Com sete capítulos que discutem temas atuais para o Brasil e para o Mercosul, a importância desta obra está não apenas em dar destaque ao conteúdo de alto nível produzido pelas jovens profissionais da rede *WIT Starters*, mas também na relevância das contribuições colecionadas aqui para quem estuda e trabalha com acordos internacionais e comércio internacional.

Neste ano de 2022 a rede WIT completa cinco anos, e marcar esta data com o lançamento desta obra elaborada pelas jovens estudantes e profissionais que estão sendo formadas pela organização é motivo de muito orgulho e admiração. Mulheres tem soluções diferentes para os problemas e enxergam o mundo a partir de lentes distintas das dos homens. Temos cada vez mais mulheres no nosso nicho de atuação, mas o gap ainda é enorme, e reside também aí a importância de ocuparmos desde cedo mais espaços na área de comércio e economia internacional. Esta obra contribui para isso.

Ademais, a leitura dos capítulos que compõem este livro proporciona ao leitor reflexão e expansão de conhecimento sobre os temas técnicos aqui tratados. O trabalho das autoras é digno de elogios e motivo de orgulho para as centenas de profissionais que fazem parte da WIT, espalhadas em dezenas de países, em todos os continentes.

Em nome da rede *Women Inside Trade*, parablenizo a dedicação das autoras pela idealização e publicação desta obra, e deixo registrado o agradecimento pelo apoio valioso que a Professora Vera Thorstensen e o CCGI tem dado às atividades da nossa rede ao longo dos anos. Que tenhamos muitos outros livros para celebrar nos próximos aniversários da rede WIT.

Com toda a minha admiração pela *WIT Starters*,

Renata Amaral  
*Doutora em Direito do Comércio Internacional*  
*Idealizadora e co-Fundadora da rede Women Inside Trade*

## **Prefácio**

A iniciativa *Women Inside Trade* (WIT) é uma organização internacional sem fins lucrativos que busca empoderar mulheres por meio de sua rede global de profissionais, treinamento especializado e desenvolvimento. A rede foi criada no Brasil em 11 de julho de 2017 por Renata Amaral, Verônica Prates, Andrezza Fontoura, Ana Paula Abritta, Ana Lenat, Monica Rodriguez, Elisa Diniz e Camilla Azeredo. Centenas de profissionais fazem parte da WIT no Brasil e no exterior, incluindo atuantes nos setores público, privado e na academia.

A iniciativa *WIT Starters* foi lançada em janeiro de 2021 com o objetivo de disseminar conhecimento sobre comércio internacional para mulheres na graduação e recém-formadas e auxiliar as jovens profissionais a construírem suas carreiras nessa área. O grupo conta com mais de 100 jovens que buscam aprender, para se aprimorar e fazer a diferença na área de comércio internacional.

A iniciativa de criação das *WIT Starters* foi um sucesso e, apesar de ser uma atividade voluntária, conta com a participação e entusiasmo das integrantes. A criação do grupo é importante, pois abre o mundo do comércio internacional para as jovens profissionais e as conecta com mulheres que são referência no campo através de eventos, cursos e publicações especializadas.

O presente livro é parte do resultado do curso por mim ministrado para as *WIT Starters*, intitulado “Política e Regulação do Comércio Internacional”. Durante o curso, mergulhou-se em diversos temas atuais e relevantes para o comércio internacional, incluindo princípios e regras da OMC, agricultura, sustentabilidade, barreiras ao comércio e acordos comerciais. A interrelação OMC-OCDE no comércio também foi explorada.

As gestoras do grupo e organizadoras do curso foram: Carolina Bermúdez, Beatriz Diogo, Letícia de Melo, Milena Lopes, Stefany Barbosa e Amanda Gaia.

A obra conta com artigos inéditos sobre temas relacionados ao comércio internacional, o Acordo Mercosul-União Europeia e acesso do Brasil à OCDE.

Boa leitura.

Vera Thorstensen  
Coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da EESP/FGV  
Coordenadora da Cátedra OMC no Brasil

Março de 2022

## Sumário

<b>A internacionalização da defesa da concorrência sob a ótica do capítulo de concorrência no acordo de livre comércio entre UE e Mercosul.....</b>	<b>5</b>
---	----------

Melina Coelho Garcia

<b>Potential impacts of the EU-Mercosur Trade Agreement for the achievement of Brazil's Nationally Determined Contributions (NDCs) under the Paris Agreement.....</b>	<b>30</b>
---	-----------

Amanda Sayuri Miashiro

<b>Integração regional e cooperação regulatória nas regras de origem do acordo Mercosul-União Europeia.....</b>	<b>59</b>
---	-----------

Ana Vitória Muniz Bokos

<b>Acordo Mercosul-União Europeia: aspectos sobre indicação geográfica e mudanças para o Brasil e a Alemanha.....</b>	<b>77</b>
---	-----------

Catarina Bastouly Guimbra Simões Coelho

<b>Comparativo entre a regulação das indicações geográficas no Brasil e na União Europeia à luz do Acordo Mercosul-União Europeia.....</b>	<b>102</b>
--	------------

Ana Cláudia de Andrade Queiroz Alfradique

<b>Negociações em curso para reforma do Mercosul: análise sob a perspectiva brasileira.....</b>	<b>124</b>
---	------------

Gabriela Leoni Furtado

<b>Brasil e OCDE: o que ainda falta para o país entrar na Organização sob a perspectiva ambiental.....</b>	<b>146</b>
--	------------

Luiza Helena Machado Argenta

# A INTERNACIONALIZAÇÃO DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA SOB A ÓTICA DO CAPÍTULO DE CONCORRÊNCIA NO ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE UE E MERCOSUL

*Melina Coelho Garcia<sup>1</sup>*

**Resumo:** O aumento nas relações comerciais entre os países, acompanhada da descentralização espacial das atividades de multinacionais, criou um cenário em que a concorrência se intensificou e ganhou contornos igualmente transnacionais, fazendo surgir a necessidade de proteger os mercados de efeitos de condutas anticompetitivas que não mais se limitavam às fronteiras dos Estados, mas se internacionalizavam. Nesse contexto, a presente pesquisa, diante da análise das estratégias de internacionalização do direito e das políticas de concorrência, sobretudo da inclusão de capítulos de defesa da concorrência em acordos de liberalização comercial, parte do questionamento acerca dos efeitos, ou de sua ausência, a serem produzidos como resultado da presença de um capítulo de defesa da concorrência no Acordo estabelecido entre União Europeia e Mercosul, considerando-se as discrepâncias entre os sistemas adotados por cada bloco econômico. Para responder à questão, a pesquisa utiliza-se do método dedutivo e, em suas fontes, é bibliográfica e documental, enquanto que exploratória e descritiva no que tange aos seus objetivos. Diante do observado, entende-se que a presença do capítulo no Acordo, mais que qualquer efeito negativo, tende a proporcionar ganhos para ambas as Partes, sendo uma oportunidade de o Mercosul avançar na integração de um sistema regional de defesa da concorrência a partir da cooperação junto à União Europeia, bem como de aproximar as relações políticas com o bloco europeu, seu maior parceiro comercial.

**Palavras-chave:** Direito da Concorrência; Livre Comércio; União Europeia; Mercosul.

**Abstract:** The increase in trade relations between countries, followed by the spatial decentralization of multinationals' activities, created a scenario in which competition has intensified and gained equally transnational contours, giving rise to the need to protect markets from the effects of anti-competitive conduct that no longer are limited to the borders of States, but have become internationalized. In this context, this research, based on the analysis of the internationalization strategies of competition laws and policies, especially the inclusion of competition chapters in free trade agreements, starts from the questioning about the effects, or its absence, to be produced as a result of the presence of a competition chapter in the Agreement established between the European Union and Mercosur, considering the discrepancies between the systems adopted by each economic bloc. To answer the question, the research uses the deductive method and, in its sources, it is bibliographical and documentary, while exploratory and descriptive in terms of its objectives. As a conclusion, it is understood that the presence of the chapter in the Agreement, more than any negative effect, tends to provide gains for both Parties, being

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (FADIR/UFC). Diretora Conselheira do Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais (GEDAI), vinculado à FADIR/UFC. Legal Assistant at MB Scanlon.

an opportunity for Mercosur to advance in the integration of a regional competition defense system based on the cooperation with the European Union, as well as bringing closer political relations with the European bloc, its largest trading partner.

**Key-words:** Competition Law; Free Trade; European Union; Mercosur.

## 1. Introdução

A maior integração dos mercados nacionais, em decorrência da globalização econômica e da criação de um sistema multilateral de comércio protagonizado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), proporcionou ganhos para o desenvolvimento das nações, mas, por outro lado, criou exigências na seara jurídica no intuito de garantir o equilíbrio das relações econômicas.

Uma dessas exigências surge da necessidade de proteger a concorrência entre as empresas que operam internacionalmente, sem que condutas anticompetitivas que visem distorcer os mercados por meio de condutas artificiais sejam executadas ou, caso executadas, não sejam alvo de remédios antitruste, dado que, com um mercado progressivamente mais internacionalizado, a disputa entre os atores econômicos pelo seu domínio tenderá a se intensificar.

Diante desse cenário, Estados altamente integrados ao comércio internacional, tais como Estados Unidos ou mesmo os Estados-Membros que compõem a União Europeia, acompanhados de organismos multilaterais que atuam para a garantia do desenvolvimento econômico internacional, como a OMC e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (OCDE), iniciaram a discussão acerca da adoção urgente e imprescindível de uma política concorrencial com contornos internacionais, uma vez que, originalmente, as regras de defesa da concorrência limitavam seus efeitos aos Estados que as concebiam, em uma demonstração de soberania.

Ocorre que, enquanto países como os Estados Unidos e o bloco europeu adotavam mecanismos que permitiam a cooperação internacional em matéria de concorrência, a pauta não era acompanhada no mesmo ritmo por outras nações, sobretudo aquelas em desenvolvimento, de modo que debates em torno das melhores práticas e estratégias a serem seguidas para permitir uma política de concorrência que produza efeitos extraterritoriais, como resultado da descentralização espacial da produção industrial e do consumo, ainda se fazem presentes e necessários, sendo protagonizados pela atuação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da International Competition Network (ICN).

Nesse contexto, uma das estratégias utilizadas pelas nações para incentivar a harmonização na elaboração e aplicação das regras de defesa da concorrência, bem como a cooperação internacional diante de condutas anticompetitivas que venham a atingir mais de um mercado, tem sido a adoção de capítulos específicos em matéria de concorrência nos acordos de liberalização comercial, como se fez presente no Acordo entre União Europeia e Brasil, resultante de mais de duas décadas de negociação entre as Partes.

No entanto, não se pode ignorar que, enquanto a União Europeia se encontra em um estágio avançado de integração política, econômica e normativa, o Mercosul, trinta anos depois de sua criação, permanece enfrentando desafios para atingir a harmonização jurídica e política entre seus Membros, sendo a defesa da concorrência uma das áreas em que, apesar dos esforços empreendidos, permanece quase que exclusivamente matéria, apenas, de direito nacional.

Desse modo, a presente pesquisa tem por objetivo questionar se a inclusão de um capítulo de concorrência no Acordo entre Mercosul e União Europeia, diante de dois quadros consideravelmente distintos de harmonização em defesa da concorrência, pode revelar-se sem grande efetividade na execução do Acordo, ou, ainda, se poderá trazer prejuízos para seu cumprimento, criando-se mais um empecilho para a realização do livre-comércio entre os blocos.

Para investigar essa questão, adotou-se o método dedutivo, partindo, primeiramente, da análise dos mecanismos de cooperação internacional em matéria de defesa da concorrência. Em seguida, analisa-se a inserção de capítulos sobre a matéria em acordos de liberalização comercial, tendo o Acordo entre UE e Mercosul como exemplo a ser analisado. Por fim, o artigo visa responder, com base no analisado, quais os efeitos que o capítulo poderá produzir para os parceiros comerciais. A pesquisa é pura e, quanto às suas fontes, a metodologia é bibliográfica e documental qualitativa, amparando-se em artigos e livros acerca da concorrência internacional, bem como em relatórios produzidos por organismos internacionais, como União Europeia e OCDE.

Quanto aos objetivos, o estudo é exploratório e descritivo, na busca de compreender a necessidade de uma política internacional de defesa da concorrência, tendo por uma de suas estratégias os capítulos que versam sobre a matéria em acordos de liberalização comercial, para, finalmente, atingir a resposta para o problema apresentado.

## **2. A cooperação internacional na defesa da concorrência: das estratégias aos desafios**

Um Direito da Concorrência que abranja estratégias transnacionais, mais que uma realidade na economia mundial, demonstra-se uma necessidade, pelas razões que se demonstrarão nesta pesquisa. Nesse aspecto, a existência de cartéis ou de fusões de grandes sociedades empresariais que envolvam mais de uma jurisdição não apenas cresce como, na medida em que revelam sua abrangência espacial e jurisdicional, demandam ferramentas inovadoras no que tange ao controle e asseguramento da concorrência.

Como demonstrou o estudo realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), em 2019 as fusões transnacionais representavam quase metade das fusões ocorridas pelo mundo em termos de valor. No mesmo sentido aparecem os cartéis internacionais, migrando de uma quantidade de pouco mais de 50 entre 1995 e 1999, para chegar ao número de 450 entre 2010 e 2017 (OECD, 2019a).



Tais números revelam a integração da economia e dos mercados internacionais, ainda que não refletida do mesmo modo em todos os países. Por outro lado, embora se considere já existente, em um grau elevado, uma certa harmonização das leis nacionais de defesa da concorrência, não se pode afirmar que a cooperação internacional na aplicação dessas leis e na execução de políticas de concorrência diante de condutas com efeitos transnacionais tenha atingido seu mais elevado patamar (OECD; ICN, 2021).

Embora a existência de ferramentas que permitam a cooperação internacional na defesa da concorrência não seja exatamente nova (ROBERSON, 2008), tais mecanismos permanecem a se deparar com os mesmos empecilhos que tornam questionável a efetividade das medidas existentes para se garantir a concorrência internacional (CARVALHO; SILVEIRA, 2013).

Quanto às razões para essa questionada efetividade, em primeiro lugar cabe destacar que a maioria dos casos de cooperação entre distintas jurisdições quanto à defesa da concorrência é baseada na utilização de meios considerados “informais”, isto é, os quais não se baseiam, de fato, em instrumentos escritos e, como seria mais adequado, vinculantes para ambas as partes (OECD; ICN, 2021). A cooperação informal se caracteriza pelo seu nível de segurança jurídica ser consideravelmente menor, ocorrendo quando uma agência de defesa da concorrência avisa à outra de um caso de mútuo interesse, ou quando se promovem discussões sobre estratégias de investigação, trocas de informações não-confidenciais, e a partir da comparação de abordagens adotadas, com fins de se aprimorar o sistema de defesa da concorrência local, por meio do uso de ligações, reuniões, conferências e trocas de e-mails (OECD; 2019a).

A frequência de utilização dos meios informais de cooperação é reveladora da necessidade de as autoridades de defesa da concorrência atuarem em conjunto, dado que surgem como modo de superar alguns dos principais obstáculos que se apresentam perante essa cooperação, como a ausência ou insuficiência de instrumentos legais que normatizem e regulem a troca de informações, a aplicação combinada e partilhada de remédios antitrustes e a divisão de competências para investigações (OECD; ICN, 2021).

Além disso, não se pode deixar de ignorar que a adoção de sistemas inteiramente nacionais, protagonizados por leis específicas antitruste dentro das jurisdições de cada país, representa um aspecto da soberania do Estado de difícil negociação multilateral. Nesse cenário, a discussão acerca de sistemas internacionais ou multilaterais de defesa da concorrência também envolve a adoção e aceitação dos efeitos extraterritoriais de instrumentos normativos, os quais dificilmente levariam em consideração exclusivamente a proteção de um mercado nacional, mas a proteção do mercado internacional como um todo (CEDANO, 2018).

Pelo princípio da extraterritorialidade, permite-se não apenas a produção de efeitos concebidos em uma jurisdição dentro de outra, mas, ainda, a aplicação de uma legislação alienígena para casos internos (HIDOT, 2010). Diante disso, a busca pela proteção dos mercados nacionais e da jurisdição pátria dificulta a efetividade das estratégias já

adotadas para o exercício de um Direito da Concorrência transnacional de efeitos extraterritoriais, ou mesmo a adoção de outras medidas, como a troca de informações confidenciais sem a necessidade de aval concedido pelo investigado de uma conduta anticompetitiva ou a aplicação interna de decisões tomadas por autoridades antitruste estrangeiras. O que se observa, por outro lado, é a fácil abdicação da cooperação internacional diante de condutas que potencialmente produzirão efeitos sensíveis na economia nacional, de modo que a aplicação da legislação pátria é a medida adotada por representar os interesses exclusivos do Estado soberano aplicador da própria norma (OECD; ICN, 2021).

Apesar desse quadro, é inegável que a aplicação exclusivamente nacional de normas de Direito da Concorrência já não é mais capaz de lidar com o cenário da economia global em que a atividade produtiva se pulveriza pelos mais distintos territórios e as condutas anticoncorrenciais, ainda que executadas sob uma jurisdição, poderão produzir efeitos em todo o mercado global (CEDANO, 2018).

Diante disso, o desenvolvimento de teorias que visam a justificar a aplicação extraterritorial do Direito da Concorrência ou, por outro lado, a estimular a cooperação internacional em matéria de concorrência são fundamentais para contornar a inexistência de previsões legais ou mesmo a sustentar a aplicação dos instrumentos jurídicos já existentes que permitam a coordenação interestatal no que tange à proteção da concorrência.

Nesse quadro, há de se destacar, primeiramente, a teoria dos efeitos, ou *effect doctrine*, pela qual se justifica a necessidade de uma aplicação transnacional do direito concorrencial em decorrência dos efeitos que uma decisão tomada sob uma jurisdição poderá acarretar sobre outro Estado. Isto é, um ato de concentração, ainda que aprovado sob uma jurisdição, se potencialmente produzir efeitos sobre o mercado de outro país, as leis deste último poderão ser aplicadas para tornar sem efeito o ato de concentração (TORRES, 2015).

A referida doutrina surgiu ainda no ano de 1945, diante do caso Estados Unidos vs. *Aluminium Co. of America (Alcoa) et al.*, no qual a legislação antitruste americana foi aplicada diante de um acordo celebrado no Canadá, e que permitiria à Alcoa a exercer o completo monopólio da venda de Alumínio para os Estados Unidos. Ou seja, ainda que o acordo tenha sido firmado sob a jurisdição canadense, por meio da subsidiária da Alcoa, os efeitos seriam produzidos no mercado interno americano, em completa discordância com as regras internas de defesa da concorrência (CARVALHO; SILVEIRA, 2013). Sendo assim, conforme a teoria, as regras de concorrência devem ser aplicadas diante de condutas anticompetitivas de quaisquer companhias, baseadas em quaisquer países, com vistas a controlar os efeitos de suas operações no mercado interno, colocando-se em prática, portanto, a extraterritorialidade da lei.

Por outro lado, embora ricamente desenvolvida nos Estados Unidos e na União Europeia, a teoria dos efeitos demonstra-se insuficiente para a proteção da concorrência em

mercados em desenvolvimento, cuja aplicação do princípio da extraterritorialidade das leis perde força diante da diminuta representatividade para grandes companhias transnacionais, sendo mais favorável, para estas, abandonarem os mercados em desenvolvimento a abdicarem de atos de concentração (WAISBERG, 2019).

Ademais, a teoria ou doutrina dos efeitos carrega consigo a questionabilidade de sua validade jurídica perante a ordem jurídica criada pelo Direito Internacional Público, em que a soberania de cada país aplicar, dentro de seu território, a própria lei é premissa fundamental (MAZZUOLI, 2020). Essa fragilidade, apesar de a teoria ter sido aprovada por órgãos acadêmicos como a *International Law Association* e o *Institut de Droit International* (TORRES; 2015) demonstra as dificuldades na aceitação universal da teoria dos efeitos perante a aplicação transnacional do Direito Concorrencial.

Isto posto, destaca-se, como via alternativa à aplicação transnacional das regras de Direito da Concorrência, a adoção do princípio do *comity*, ou da cortesia internacional, derivado das regras de Direito Internacional Público. Destacado pela Recomendação da OCDE ainda em 1967, o princípio previa que os membros da Organização notificassem outros membros de investigações tomadas sob sua jurisdição e que pudessem envolver importantes interesses do notificado (WAISBERG, 2019).

O princípio da cortesia pode ser dividido em negativo, quando um Estado, ao analisar um ato de concentração, levará em consideração os interesses de outros países, notificando-os para tomarem conhecimento do ato, e em positivo, quando, diante de um ato de concentração analisado dentro de outra jurisdição estrangeira, o Estado realiza o pedido de expansão do processo de aplicação de uma lei no intuito de remediar uma conduta que está substantivamente e adversamente afetando os seus interesses nacionais (OECD; ICN, 2021).

A aplicação do princípio da cortesia pode ser facilmente encontrada diante dos acordos bilaterais em matéria de defesa da concorrência, que podem ser firmados tanto entre Governos como entre as próprias autoridades de defesa da concorrência de dois Estados (OECD; ICN, 2021). Foi o caso do acordo firmado entre União Europeia e Estados Unidos, em 1991, que previa que uma das partes do acordo poderia requisitar à outra, pelo princípio da cortesia positiva, que aplicasse suas leis antitruste diante de uma conduta que, potencialmente, afetaria o mercado interno da parte requerente. Alguns anos depois, o mesmo foi repetido no acordo entre União Europeia e Brasil, de 1999, o qual previa a consulta e a cortesia positiva, restando, todavia, como um ato discricionário do outro Estado (o consultado) de iniciar, ou não, uma investigação da conduta aparentemente delitiva e nociva ao mercado do requerente (WAISBERG, 2019).

Como se percebe, as teorias são meritórias na medida em que buscam fundamentar uma aplicação transnacional da defesa da concorrência face a uma tradição que prevê o tratamento quase que exclusivamente nacional da matéria. Contudo, como revelado pela experiência dos anos que se passaram desde o primeiro momento em que tais referências teóricas foram adotadas, a cooperação internacional na defesa da concorrência permanece

limitando-se a meios informais, sem respaldo jurídico, ou formais, mas de fácil abdicação, sobretudo pelos países desenvolvidos (WAISBERG, 2019), como os acordos bilaterais de primeira geração e os memorandos de entendimento, que resumem seu escopo à troca de informações não confidenciais, ao auxílio técnico e à notificação dos atos de concentração (OECD; ICN, 2021).

Diante desse cenário, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), em conjunto com a *International Competition Network* (ICN), tem no apontamento das vantagens de se adotar um Direito da Concorrência mais internacionalizado, a partir da elaboração de relatórios, *guidelines* e recomendações destinadas aos seus membros e parceiros (HOEFFKEN, 2016).

As organizações supracitadas destacam que a aproximação das jurisdições no controle, na prevenção e na repressão a práticas nocivas à concorrência no mercado mundial, além de ser fundamental, traz uma série de benefícios não apenas para os Estados, mas, ainda, para as companhias, que podem se adaptar diante de decisões coordenadas, sem o risco de despenderem mais custos face a tratamentos díspares dados por distintas jurisdições ao mesmo ato de concentração (CEDANO, 2018).

Já no que tange aos benefícios indicados para os Estados que cooperam ativamente diante de condutas potencialmente nocivas à concorrência no mercado mundial, em pesquisa realizada com autoridades da concorrência de diversos países, a OCDE e a ICN constataram haver uma melhora na eficiência e na efetividade da atuação quando há o compartilhamento de expertise, estratégias, recursos e informações de casos entre estas autoridades. Sendo assim, as autoridades antitruste podem, mais facilmente, discutir os melhores remédios a serem aplicados diante da mesma conduta com efeitos transfronteiriços, além de receberem influência de remédios adotados por outras autoridades para aplicar aos atos de concentração exclusivamente internos (OECD; ICN, 2021).

As organizações ainda destacam que a cooperação promove a redução dos custos na troca de informações entre as autoridades, bem como do tempo aplicado diante da averiguação da licitude da conduta investigada, podendo, por exemplo, ocorrer atos de investigação em mais de uma jurisdição simultaneamente, o que é destacável diante da operacionalização de cartéis internacionais, cujas provas e evidências estão pulverizadas em distintos países (OECD; ICN, 2021).

Apresentados os benefícios, as organizações sugerem um conjunto de práticas e medidas que podem ser adotadas pelos seus membros para estimular e dar efetividade à cooperação internacional em matéria de defesa da concorrência.

Dentre essas práticas, destaca-se, primeiramente, a existência de leis nacionais que permitem e descrevem meios de cooperação internacional entre autoridades antitruste. Como exemplo dessas legislações, o estudo realizado pela OCDE e pela ICN destaca as legislações da Colômbia e Equador, que autorizam a troca de informações confidenciais

na investigação de condutas potencialmente nocivas à concorrência, e as leis dos Estados Unidos e da Irlanda, que permitem a autoridade de defesa da concorrência nacional celebrar acordos internacionais de segunda geração, passíveis de incrementar a integração com outros governos a partir do compartilhamento de informações confidenciais e da promoção de assistência investigativa (OECD; ICN, 2021).

Outro exemplo de fonte formal de cooperação é a celebração de acordos regionais de integração em matéria de defesa da concorrência, como já existente no âmbito da União Europeia e que será mais detalhado em outra seção do presente trabalho. Entende-se que tais acordos, em oposição aos celebrados entre países que não fazem parte de uma integração econômica, possuem o mérito de relacionar partes que já se encontram unidas em interesses comerciais e políticos comuns, podendo ser desenhadas formas de cooperação que se encaixam às necessidades dos países já integrados (CEDANO, 2018).

Já no caso dos acordos bilaterais e multilaterais de concorrência, apesar de sua frequência, não representam o mais alto grau de efetividade à cooperação entre os Estados acordados. Esses acordos, além de variarem no grau de *enforcement*, podendo, ou não, ser vinculantes, podem abranger distintos assuntos, como transparência, notificações entre autoridades, assistência investigativa, princípio da cortesia, confidencialidade, comunicação e consulta (OECD; ICN, 2021). Esses documentos, diferentemente do que ocorre perante acordos regionais em matéria de cooperação, perdem força diante da diferença de interesses entre as partes celebrantes, que podem deles abdicar para proteger, exclusivamente, os interesses de suas Companhias e mercados (WAISBERG, 2019).

Além das estratégias citadas acima, destaca-se, ainda, a celebração de acordos de liberalização comercial que preveem capítulos exclusivos para tratar de matéria de concorrência entre as partes acordadas. Essa espécie de promoção de defesa da concorrência transfronteiriça se faz presente naqueles nomeados acordos de nova geração celebrados pela União Europeia com seus parceiros comerciais nos últimos anos, em destaque com o Mercosul, no ano de 2019. Questiona-se, todavia, qual a relevância dessa estratégia de internacionalização do direito antitruste e quais os efeitos que poderá produzir na execução dos acordos de livre-comércio, em destaque no celebrado entre os blocos europeu e sul-americano, discussão que se desenvolverá na próxima seção do trabalho.

### **3. Os acordos de liberalização comercial como veículo de cooperação internacional em matéria antitruste: o caso do acordo entre União Europeia e Mercosul**

Um dos fatores que contribui para a internacionalização das operações e, conseqüentemente, para o aumento da necessidade de cooperação e coordenação entre Estados na defesa da concorrência, consiste no aumento das trocas comerciais entre os países, estimuladas, em parte, pelos acordos de liberalização comercial firmados nas últimas décadas e que, em conjunto com o sistema multilateral de comércio, protagonizado pela Organização Mundial do Comércio, permitem a intensificação do comércio e a integração dos mercados (THORSTENSEN, 1998).

A influência da liberalização do comércio na discussão sobre a internacionalização do Direito da Concorrência é de tal forma destacada que, por muito tempo, defendeu-se que a melhor estratégia para lidar com essa questão seria integrar a defesa da concorrência ao sistema da OMC, unificando a aplicação dos remédios antitruste e regulando os atos de concentração tendo por base o sistema de solução de controvérsias já operante nesta organização (CEDANO, 2018).

Todavia, a referida estratégia, ainda que possua suas vantagens, na medida em que integraria todos os países já membros da OMC, os quais atingem o total de 164 na atualidade, estando inclusas as principais potências econômicas do globo (WTO, 2021), ignora, mais uma vez, que as políticas de defesa de concorrência estão combinadas com uma série de outras políticas públicas específicas à realidade de cada país, não revelando os mesmos objetivos em todas as jurisdições, mas variando conforme as necessidades de cada economia (CEDANO, 2018).

Diante disso, um dos meios que se mostraram alternativos para estimular a cooperação em matéria de defesa da concorrência entre Estados, ainda que com realidades econômicas, políticas e comerciais distintas, tem sido a inclusão de capítulos sobre cooperação em matéria de concorrência nos chamados acordos de livre comércio, os quais, em suas conformações mais recentes, para além de reduzirem barreiras tarifárias e não tarifárias, estimulando as trocas comerciais entre as partes, abordam distintos temas que visam a criar uma verdadeira cooperação econômica entre as partes voltada ao desenvolvimento socioeconômico conjunto (WRUUCK, 2019). A presente seção tem por objetivo a compreensão da estrutura dos capítulos sobre concorrência nos acordos de livre comércio, levando-se em consideração sua conformação no acordo entre União Europeia e Mercosul, firmado no ano de 2019, ainda que não esteja em vigor.

No ano de 2021, dos 350 acordos de liberalização comercial em vigor, 241 já traziam um capítulo específico sobre comércio e concorrência em seus textos, número que corresponde a cerca de 69% dos acordos que estão produzindo efeitos para o comércio mundial (WTO, 2021). Destes, um total de 40 compreendem os acordos firmados entre a União Europeia e seus parceiros comerciais.

Os referidos capítulos acerca de concorrência representam, na nomenclatura adotada pela OCDE, fontes formais de cooperação internacional em matéria de defesa da concorrência, as quais podem ser invocadas no momento do cumprimento do acordo (OECD; 2019a).

Em comparação com a celebração de acordos bilaterais ou multilaterais exclusivamente em matéria de concorrência, a adoção de acordos de livre comércio com capítulos destinados à regulação, ainda que primária, da concorrência apresenta a vantagem de, simultaneamente, tratar de concorrência, liberalização comercial e globalização econômica, questões que, por sua indissociabilidade, devem ser conjuntamente consideradas para promover, no âmbito dos acordos, o mais alto nível de liberalização comercial combinada à garantia da concorrência no mercado internacional, na proteção de produtores e consumidores das partes interessadas (PERES, 2013).

No âmbito da União Europeia, a inclusão de capítulos de concorrência nos acordos comerciais, para além de visar a promoção do livre comércio concomitantemente à garantia da defesa da concorrência, insere-se em um contexto de acordos comerciais cada vez mais complexos celebrados pelo bloco, denominados “acordos de nova geração”, os quais, para além de trazer a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio, incluem questões de desenvolvimento sustentável, investimentos, proteção intelectual, solução de controvérsias e, como se verá, concorrência (BONGARDT; TORRES, 2020).

Nesse sentido, os capítulos possuem ainda como objetivo, para além de meramente prever formas e princípios de cooperação, a mitigação de efeitos negativos sobre o comércio internacional que poderiam surgir de uma liberalização em meio à ausência ou insuficiência de instrumentos legais de garantia à concorrência.

Visando a estes objetivos, os acordos firmados pela UE que trazem previsões acerca de política e Direito da Concorrência, em geral, baseiam-se nos seguintes pontos: leis de defesa da concorrência; presença de autoridades da concorrência; justiça processual; cooperação; e solução de controvérsias (OECD; 2019c).

No que tange ao primeiro ponto, referente à existência de leis de defesa da concorrência, mais que fundamental sua presença para permitir o livre comércio entre as partes, a existência dessas leis nos países parceiros revela-se um requisito essencial para a adoção dos acordos (OECD; 2019c). Em uma interpretação crítica, entende-se ainda que essas provisões, para além de proteger consumidores e produtores de condutas anticompetitivas, demonstra a governança regulatória que a União Europeia tem exercido por meio dos acordos de livre comércio que estabelece, estabelecendo seus marcos regulatórios como padrões elevados a serem seguidos por aqueles que desejam com ela intensificar as trocas comerciais (HOEFFKEN, 2016).

Os níveis dessa convergência regulatória variam de acordo com o parceiro comercial. Enquanto para certos parceiros apenas é necessária a existência, em suas legislações nacionais, de leis específicas que tratem de defesa da concorrência, para outros é fundamental que ocorra um movimento de aproximação, ao mais elevado nível, de seus instrumentos jurídicos com aqueles em vigor na União Europeia. A última situação é a prevista para países que desejam, futuramente, integrar a UE, quando passarão a adotar o marco regulatório do bloco como base jurídica própria, e para seus vizinhos, como Ucrânia e Marrocos (OECD; 2019c).

O segundo ponto, referente à presença de uma autoridade da concorrência, a União Europeia entende que a mera existência de leis específicas de antitruste é insuficiente quando não há um órgão ou autoridade previamente designada para garantir a aplicabilidade e o cumprimento dessa legislação. Nesse sentido, a maioria dos acordos firmados pela UE traz a presença de uma autoridade antitruste como requisito para sua adoção. É ainda no mesmo aspecto que se insere o princípio da justiça processual, que determinará a aplicação da legislação antitruste em conformidade com o devido processo legal (OECD; 2019c).

Quanto à cooperação, os acordos, em geral, trazem princípios elementares, sem muito aprofundamento (HOEFFKEN, 2016), o que compromete a efetivação de práticas cooperativas e coordenadas no momento, por exemplo, de investigar condutas anticoncorrenciais que se possam demonstrar potenciais produtoras de efeitos para ambas as partes dos acordos.

Por último, no que tange à solução de controvérsias, contraditoriamente a União Europeia permanece entendendo a concorrência como uma matéria de âmbito nacional, ou supranacional, a ser tratada pelas autoridades antitruste. Desse modo, permanece excluído do mecanismo de solução de controvérsias o capítulo de concorrência (OECD; 2019c).

O acordo realizado entre União Europeia e Mercosul, o qual resultou de tratativas que se alongaram por mais de duas décadas entre os blocos econômicos e seus respectivos Estados-Membros (BADIN; AZEVEDO, 2013), assim como os demais acordos de nova geração firmados pela UE, também inclui temas para além da mera redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, tal como a concorrência durante a execução do acordo.

Em sua estrutura, o capítulo divide-se em nove artigos, sendo eles referentes a: i) definições; ii) princípios; iii) implementação; iv) empresas públicas e empresas que gozam de direitos especiais ou exclusivos, incluindo monopólios; v) troca de informação não confidencial e cooperação para o cumprimento da lei; vi) consultas; vii) assistência técnica; viii) transparência; e ix) solução de controvérsias<sup>2</sup> (TRADE; 2021).

Quanto às definições presentes, o capítulo preocupa-se em determinar aquilo que representará as “leis de concorrência”, tidas como os artigos 101, 102 e 106 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e o Regulamento (CE) nº 39/2004, relativo ao controle de concentrações de empresas e, do lado do Mercosul, as leis nacionais dos Estados-Membros, além de quaisquer aditivos aos instrumentos jurídicos mencionados (TRADE; 2021).

Já nesse primeiro momento, relativo à definição da legislação de concorrência a ser aplicada no âmbito do cumprimento do acordo, é possível identificar as diferenças que separam a União Europeia do Mercosul no que tange ao nível de integração em matéria de concorrência: enquanto que o bloco europeu goza de legislação própria, a ser aplicada transnacionalmente dentro de seu espaço jurídico, submetendo-se a ela todos os Estados-Membros, em conjunto, o Mercosul ainda depende do seu sistema de intergovernabilidade, em que as legislações nacionais não possuem vínculos diretos, sendo aplicadas independentemente das demais (DIZ; 2014).

O mesmo ocorre quando o capítulo visa a definir “autoridade de concorrência”, que, para o âmbito da União Europeia se concentra na Comissão Europeia, enquanto que no

---

<sup>2</sup> Tais títulos são oriundos de tradução livre dos artigos dispostos em inglês no capítulo sobre concorrência entre a União Europeia e o Mercosul, disponível na página eletrônica do Itamaraty: <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/politica-da-concorrncia.pdf>.



Mercosul, mais uma vez, depende-se exclusivamente da atuação das autoridades nacionais, ainda que se estimule a cooperação entre elas (TRADE; 2021).

O primeiro artigo define, ainda, as atividades de cumprimento de lei como sendo qualquer aplicação de uma lei de concorrência por meio de investigações ou procedimentos conduzidos pela autoridade de concorrência de uma Parte, práticas anticompetitivas como qualquer conduta ou ato assim definido nas legislações de defesa da concorrência, e, por último, concentrações entre empresas como qualquer transação ou ato assim definido nas mesmas leis (TRADE; 2021).

Em seguida, assumindo uma das características essenciais aos demais capítulos sobre concorrência inseridos nos acordos de livre comércio, são reconhecidos princípios entre as Partes que operacionalizarão a aplicação do capítulo no que tange à defesa da concorrência. Nesse aspecto, a livre concorrência é tida como princípio basilar, sem a qual as vantagens da liberalização do comércio encontram-se potencialmente ameaçadas (TRADE; 2021), ideia já sustentada desde a criação do atual sistema de livre comércio representado pela OMC (THORSTENSEN, 1998).

O restante da principiologia do capítulo é construído a partir das práticas que, caso adotadas, estarão em completa discordância com o acordo, na medida em que afetam o princípio basilar, isto é, da livre concorrência. Nesse sentido, são repudiados acordos entre empresas, decisões de associações de empresas e práticas coordenadas entre empresas que tenham por objeto ou efeito a restrição ou distorção da concorrência, qualquer abuso de posição dominante, poder de mercado substancial ou participação notável no mercado, além de concentrações de empresas que impeçam, significativamente, a competição. O acordo, todavia, não traz definições detalhadas acerca de cada uma dessas condutas, deixando às legislações de cada Parte defini-las (TRADE; 2021).

Quanto à implementação do capítulo, seu texto retoma o exercício da governança regulatória exercida pela UE (HIDOT, 2010), na medida em que determina que as Partes deverão adotar e garantir a eficácia de leis de concorrência que, efetivamente, lidem com práticas anticompetitivas e com concentrações de empresas que sejam nocivas ao mercado. No mesmo sentido, orienta-se pelo estabelecimento e fortalecimento de autoridades antitruste específicas, que apliquem de modo transparente e efetivo as regras de concorrência da Parte (TRADE; 2021).

Já o quarto artigo do capítulo relembra que, apesar da defesa da concorrência como seu escopo, suas previsões não impedem que qualquer dos Estados que venham a assinar o acordo designem ou mantenham empresas públicas ou aquelas que gozam de direitos especiais, incluindo o monopólio de certas atividades, dentro do definido pelas suas leis nacionais (TRADE; 2021).

O quinto, sexto, sétimo e oitavo artigos, especificamente, retomam a discussão sobre os meios de cooperação em matéria de antitruste no âmbito internacional. Dessa forma, as

Partes reconhecem que, para uma efetiva proteção à concorrência em meio a um cenário de liberalização comercial e intensificação das trocas comerciais internacionais, a cooperação é uma estratégia a ser adotada e seguida. Todavia, o capítulo não detalha tampouco inova ao trazer os mecanismos de colaboração, limitando-se à troca de informações não confidenciais entre as Partes, à cooperação na efetivação do cumprimento às leis, à realização de consultas entre Partes fundamentadas no princípio da cortesia, à assistência técnica, amparada na construção de capacidades, e ao respeito ao princípio da transparência (TRADE; 2021).

Diante desse quadro, é meritória, sobretudo, a assistência técnica a ser prestada, tendo-se em consideração que os sistemas de defesa da concorrência de certos Estados signatários são recentes e ainda estão em desenvolvimento (CEDANO, 2018). Contudo, o não detalhamento de técnicas de investigação conjuntas, mecanismos de *enforcement* ou mesmo de troca de informações confidenciais revela que o acordo ainda permanece no âmbito material dos acordos de primeira geração sobre cooperação, sem aprofundar as estratégias a serem adotadas.

Por último, o nono artigo do capítulo determina sua não submissão ao sistema de solução de controvérsias criado para o acordo (TRADE; 2021), criando-se uma lacuna para a resolução de conflitos que decorram do não cumprimento, por uma das Partes, do capítulo (OECD; 2019b).

Realizada a descrição do capítulo acompanhada de algumas problemáticas que o envolvem, a próxima seção terá por objetivo aprofundar-se no principal escopo do presente trabalho: questiona-se se a previsão do referido capítulo no acordo entre UE-Mercosul, pelas disparidades existentes entre os sistemas de defesa da concorrência de cada bloco, representará mais um empecilho à sua efetividade ou, por outro lado, trará vantagens aos signatários.

#### **4. A concorrência no acordo UE-Mercosul: empecilho ou solução?**

Como anteriormente afirmado, um dos meios mais eficazes para a promoção da cooperação e coordenação internacional de atividades no âmbito do Direito da Concorrência tem se demonstrado ser a partir de acordos regionais no tema, dada a integração já existente entre as Partes, que partilham interesses comuns, realidades aproximadas e marcos regulatórios similares.

Esse tem sido, desde seu início, ainda na década de 1950, o cenário encontrado na União Europeia, em que a cooperação em matéria de concorrência já encontra menções no Tratado de Roma, celebrado em 1957 (PERES, 2013). Nesse aspecto, a proteção à concorrência no âmbito do bloco, para além de ser uma necessidade oriunda da globalização econômica, é, sobretudo, um fator principiológico para a sustentação do modelo de integração supranacional desenvolvido, no qual o mercado comum e a livre troca entre os Estados-Membros é o principal pilar, dependente, ainda, da cooperação institucional (DIZ, 2014).

O Mercosul, por outro lado, em decorrência de sua existência ainda recente e de caracterizar-se pelo sistema de intergovernabilidade optado para sua gestão (DIZ, 2014), não apresenta uma política de concorrência aprofundada como nos moldes europeu, ainda que busque, timidamente a construção de um sistema que garanta maior circulação entre seus membros, sem ameaças à competitividade no mercado regional.

Nesse cenário, a presente seção não visa a aprofundar as diversas disposições normativas que regulam o sistema de concorrência nos blocos econômicos aqui estudados, mas a compreender em que bases estão construídos esses sistemas, se de fato existem e, sobretudo, as diferenças que os distanciam, mas que podem representar uma oportunidade, no âmbito do cumprimento do acordo de associação entre UE e Mercosul, de um avanço para a defesa da concorrência no âmbito do bloco sul-americano.

#### **4.1. As diferenças dos sistemas de defesa da concorrência do Mercosul e da União Europeia**

Como mencionado, a concorrência e sua regulação, conseqüentemente, já são partes integrantes da União Europeia desde o início de sua formação, estando contidas menções no Tratado de Roma, celebrado em 1957 (PERES, 2013), o qual tinha por escopo a constituição da Comunidade Econômica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atômica. Sendo assim, a União Europeia já surge no intuito de constituir o que hoje seria o mercado comum europeu, para o qual a liberdade e a possibilidade de concorrência entre os Estados Membros e entre as sociedades empresárias sediadas em cada um desses países são fundamentais, sobretudo visando um desenvolvimento econômico sustentável e paritário dentro da região e nas tratativas com seus parceiros econômicos estrangeiros (DIZ, 2014).

Com as transformações institucionais e jurídicas ocorridas na história da União Europeia, até sua constituição no formato atualmente apresentado, a política e o direito concorrencial foram igualmente transformados, mas permaneceram basilares para a existência do bloco, estando contidas as premissas da política de concorrência no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), celebrado em 2007, em Lisboa, mas o qual entrou em vigor em 2009, trazendo, dos artigos 101º a 109º as regras de concorrência, que se dividem em duas seções, sendo a primeira referente às regras aplicáveis às empresas e a segunda referente aos auxílios concedidos pelos Estados-Membros (HOEFFKEN, 2016).

Na organização destas regras, o artigo 101º tem por objetivo definir todas as práticas que são incompatíveis com o mercado interno e proibidas na medida em que podem, substancialmente, afetar o mercado comum e alterar suas condições artificialmente, por meio de acordos entre empresas, decisões de associações de empresas e práticas concertadas. Já pelo 102º, o Tratado aborda a incompatibilidade entre o abuso de posição dominante e a livre circulação de riquezas entre os Estados-Membros (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

O artigo 103º determina que será de competência do Conselho, sob proposta da Comissão Europeia e consulta do Parlamento Europeu, a tarefa de estabelecer os regulamentos ou diretivas específicos que permitam a aplicação dos princípios constantes nos artigos 101º e 102º, estipulando sanções às empresas que violarem as regras de concorrência da União, modos de fiscalização das condutas proibidas, funções da Comissão e do Tribunal de Justiça da UE quanto a aplicação das regras e as relações entre as legislações de cada Estado-Membro e o disposto no Tratado (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Nesse aspecto, há de se destacar que a União Europeia, em contradição com o Mercosul, foi construída visando à supranacionalidade, a qual tem sua sustentação na derrogação de parcela da soberania dos Estados-Membros para a União, partilhando ou mesmo conferindo exclusivamente competências para as instituições comuns, que permitem a tomada de decisões integrada e aplicável, diretamente, a todos que fazem parte do bloco (DIZ, 2014). Dessa forma, o artigo 104º do TFUE ainda prevê que as autoridades de defesa da concorrência dos Estados-Membros decidirão sobre a “admissibilidade dos acordos, decisões e práticas concertadas e sobre a exploração abusiva de uma posição dominante no mercado interno, em conformidade com o direito dos seus próprios países” e ainda em conformidade com o Direito comum (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 90).

Quanto à aplicação das regras previstas, o artigo 105º estabelece que será de competência da Comissão velar pelos princípios estabelecidos e, a pedido de um Estado-Membro ou por ofício, ainda em cooperação com as autoridades de concorrência nacionais, a mesma instituição poderá verificar se há, nas condutas analisadas, violação ao TFUE, e, sendo o caso de identificada a violação, proporá os meios para saná-la e, diante da não cessação da prática, poderá publicar sua decisão e autorizar os Estados-Membros a tomarem medidas para sanar a situação (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Em relação à cooperação entre as autoridades de concorrência e os trabalhos desenvolvidos pela Comissão, há de se destacar a efetiva integração operacional entre estes órgãos que em conjunto compõem a *European Competition Network* (ECN), atuante desde 2004 e que tem por objetivo a construção de um ambiente institucional e jurídico integrado que permita a efetiva aplicação das regras de concorrência, a fiscalização das condutas anticompetitivas e a proteção do mercado comum de modo eficiente (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

A existência da ECN tem demonstrado a possibilidade de convergência regulatória em matéria de proteção da concorrência entre os países membros da União Europeia, permitindo maior celeridade na análise de condutas que, em caso de excessiva discordância entre as jurisdições ou de ausência de coordenação nas atividades de investigação e estudo de doutrinas e precedentes, poderiam representar substancial prejuízo econômico para o mercado comum europeu (OECD, 2021). Desta forma, o Regulamento 01/2003, o qual deu origem à ECN, cria importantes mecanismos de cooperação entre as autoridades de concorrência e a Comissão, tais como a obrigatoriedade de as autoridades nacionais informarem à Comissão sobre novas

investigações ainda no primeiro ato investigativo e de consultá-la diante de decisões previstas (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

Dando continuidade à leitura das regras de concorrência previstas no TFUE, o artigo 106º faz referência às empresas públicas e às que gozam de direitos especiais ou exclusivos, conferidos pelos Estados-Membros, na medida em que prestam serviço de interesse relevante para aquele Estado. Apesar dessa característica, tais empresas ainda se submetem às regras de concorrência do Tratado, desde que isso não afete o cumprimento da missão que lhes foi confiada, sempre no resguardo dos objetivos e interesses da União.

A segunda seção acerca das regras de concorrência faz referência aos auxílios concedidos pelos Estados-Membros a empresas, os quais são tidos como incompatíveis com o mercado interno na medida em que criam artificialmente um ambiente no qual são mais competitivos. Por outro lado, o artigo 107º prevê hipóteses em que certos auxílios são compatíveis com o mercado interno, tais como auxílios de natureza social atribuídos a consumidores individuais, destinados a remediar danos causados por acontecimentos e calamidades extraordinários, ou os auxílios atribuídos à economia de certas regiões da Alemanha que foram afetadas com a divisão do país. Podem ainda ser considerados compatíveis os auxílios destinados a promover o desenvolvimento econômico de regiões em que o nível de vida e emprego seja crítico, a fomentar projeto de interesse comum europeu, ou a sanar perturbações graves na economia de um Estado-Membro, ou ainda destinados a promover a cultura e a conservação do patrimônio, sempre sob a condição de não causar dano ao mercado interno (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Tal concessão de auxílios, conforme redação do artigo 108º, será acompanhada pela supervisão da Comissão, em cooperação com os Estados-Membros. Se a Comissão identificar que o auxílio concedido afeta o mercado interno, notificará o Estado-Membro concesso para revogá-lo e, no caso de manutenção da medida, tanto a Comissão quanto qualquer outro Estado-Membro poderão recorrer diretamente ao Tribunal de Justiça da União Europeia. Por outro lado, após instituir ou mesmo antes, um Estado que deseje conferir certo auxílio a uma empresa poderá pedir ao Conselho que, por unanimidade, decida pela compatibilidade da medida com o mercado interno, o que suspenderá qualquer medida adotada pela Comissão no intuito de revogá-lo (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Além do TFUE, que, ainda tendo por referência o anterior Tratado da Comunidade Europeia (TCE), demonstra as bases para a política de concorrência europeia, a União Europeia dispõe de outros Regulamentos e Diretivas que fazem referência direta à proteção da competitividade no mercado interno, tais como o Regulamento 01/2003 do Conselho, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas no Tratado, e o Regulamento 139/2004, também do Conselho, referente ao controle nas concentrações de empresas.

Para além dessa esfera, a União Europeia demonstra esforços contínuos de manter suas instituições integradas à rede de concorrência formada pelas autoridades de cada Estado-

Membro, bem como de atualizar e inovar os trabalhos dessas instituições para lidarem com temas mais recentes, como concentrações de empresas do mercado digital ou as demandas apresentadas pelo Pacto Verde adotado pela União, a produzir efeitos na política industrial e, conseqüentemente, concorrencial (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

Quanto ao Mercosul, a história da política da concorrência segue uma trajetória bem distinta, não estando detalhadamente descrita à época de sua criação, mas apenas vindo a produzir inquietações entre os líderes mercosulinos após alguns anos da fundação do bloco. Dessa forma, não há, no Tratado de Assunção, previsões detalhadas acerca de como será a defesa da concorrência no bloco.

Na redação do texto, apenas o penúltimo parágrafo do artigo 1º prevê que é dever dos Estados-Partes “assegurar condições adequadas de concorrência” entre si (BRASIL, 1991). Além disso, está inserida, ainda que indiretamente, a defesa da concorrência nos objetivos gerais do bloco, uma vez que, como já exposto, não há de se falar de livre circulação sem livre concorrência. Transfere-se, por inteiro, a competência de assegurar a concorrência aos órgãos e sistemas nacionais. Não há, assim, autoridade que garanta o efetivo cumprimento, por exemplo, das regras de defesa da concorrência na Argentina diante de uma conduta que venha a ser potencialmente nociva ao mercado brasileiro, em contraste com suas regras de concorrência (PRADO, 2008).

Apenas em 1996 os líderes mercosulinos assinaram um documento conjunto que pretendia ser base para a política de concorrência do bloco, o Protocolo de Fortaleza, o qual nasce do consenso dos Estados diante da necessidade de, se não internacionalizar, ao menos regionalizar a garantia à concorrência, a partir de instrumentos jurídicos e políticos construídos em conjunto pelos Estados-Partes (PRADO, 2008).

O Protocolo de Fortaleza, já em seu preâmbulo, destaca a indissociabilidade existente entre a garantia da concorrência em um mercado e a livre circulação de bens e serviços neste mesmo mercado. Permite-se, assim, o acesso pelos consumidores a preços justos, o incentivo à competitividade e à inovação no âmbito do Mercosul. Para isso, o Protocolo ratifica o entendimento de que, para que a concorrência fosse efetivamente assegurada, cada Estado deveria, antes de tudo, assegurar a concorrência dentro de suas próprias jurisdições (BRASIL, 2000).

Todavia, mesmo em sua redação, o documento destaca que, para a efetiva garantia da concorrência no âmbito do bloco, as diretrizes nele firmadas são, especialmente, direcionadas aos Estados, não à sua reunião como Partes em uma organização como o Mercosul. Desse modo, para que se atinja, efetivamente, a proteção da concorrência no espaço de livre comércio firmado entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, os instrumentos a serem adotados serão, primordialmente, nacionais (PRADO, 2008).

Por outro lado, não é completa a ausência de mecanismos institucionais próprios ao Mercosul destinados a proteger o mercado regional de práticas nocivas à concorrência no

Protocolo de Fortaleza. Dessa forma, confere-se ao Comitê de Defesa da Concorrência, órgão formado pelas autoridades nacionais de aplicação da legislação e política de defesa da concorrência, a função de conduzir o procedimento de aplicação do Protocolo diante de práticas abusivas ao mercado no âmbito do Mercosul, detendo poderes de análise técnica das representações apresentadas inicialmente perante os órgãos nacionais, iniciar investigações, definir os critérios de análise de provas e dos efeitos econômicos da conduta investigada, bem como decidir pela aplicação de sanções, que deverão ser referendadas pela Comissão de Comércio do Mercosul, mediante adoção de Diretiva, e executadas pelo órgão nacional do Estado Parte em que está estabelecido o sancionado (BRASIL, 2000).

O Protocolo ainda prevê meios de cooperação entre os órgãos nacionais, tanto no auxílio às investigações, a partir do fornecimento de informações, documentos e outros meios tidos como necessários a esses procedimentos, quanto na assistência técnica voltada a aperfeiçoar e aproximar os sistemas de defesa da concorrência dos Estados-Partes do bloco, mediante o intercâmbio de informações, experiências, treinamentos, jurisprudência e a celebração de acordos de cooperação técnica em matéria de defesa da concorrência com outros Estados ou agrupamentos regionais.

O Mercosul, entretanto, pelo Protocolo, continuou carecendo de instituições com verdadeiros efeitos de executarem suas decisões, dependendo das instituições nacionais para fazê-lo.

O Protocolo de Fortaleza, na medida em que foi pensado e assinado quando parte dos países componentes do Mercosul sequer possuíam uma política interna de defesa da concorrência, trazia consigo o potencial de promover a harmonização das regras adotadas dentro do bloco, mas, também, pelo bloco como instituição autônoma (ARAÚJO JUNIOR, 2000). Todavia, o sistema de intergovernabilidade no qual é construído o regime político do Mercosul (DIZ, 2014), bem como a carência de coesão entre os Estados no período em que foi elaborado, impediram o sucesso que o Protocolo de Fortaleza poderia produzir para a concorrência a nível regional (PRADO, 2008). Destaque-se ainda que, até o ano de 2010, apenas Paraguai e Brasil haviam internalizado o Protocolo para suas jurisdições, limitando sua produção de efeitos na região (CREUZ, 2011).

Nesse ínterim, impende rememorar que os esforços no âmbito do Mercosul em estabelecer uma política comum ou harmonizada de defesa da concorrência não cessaram completamente, tendo sido estabelecidos, por exemplo, em 2003, a diretiva MERCOSUL/CCM/DIR. Nº 01/03, que aprovava o Regulamento do Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul, enquanto que, no ano seguinte, foi adotado o Entendimento sobre Cooperação entre as Autoridades de Defesa da Concorrência dos Estados-Partes do Mercosul para Aplicação de suas Leis Nacionais de Concorrência, já prevendo quais seriam as normas de concorrência de cada Estado, a serem harmonizadas e aplicadas por cada um na persecução dos objetivos do bloco (CREUZ, 2011).

Posteriormente, no ano de 2010, o Protocolo de Fortaleza veio a ser revogado pelo nomeado "Acordo de Foz do Iguaçu", ou "Acordo de Defesa da Concorrência do Mercosul", pela Decisão nº 43/10 do Conselho do Mercado Comum (CMC).

O Acordo, em suas considerações, reafirma aquilo que já estava presente no Protocolo de Fortaleza. Por outro lado, já em seus objetivos, inova ao trazer o princípio da cortesia, a ser seguido entre os Estados-Partes do Mercosul, isto é, "a consideração cuidadosa pelos Estados Partes de seus relevantes interesses recíprocos, na aplicação das respectivas leis de concorrência" (MERCOSUL, 2010), e ao dispor, expressamente, quais os instrumentos jurídicos nacionais que representam as Leis de proteção à concorrência, o que não fora previsto no Protocolo de Fortaleza, em parte porque Uruguai e Paraguai ainda não dispunham, à época, de legislações específicas antitruste, enquanto que Brasil e Argentina apresentaram inovações em seus sistemas (ARAÚJO JUNIOR, 2000).

Outra inovação prevista no Acordo, contida no artigo 6º, é a possibilidade de qualquer autoridade da concorrência realizar consultas, visando à troca de informações, podendo cada autoridade de concorrência responder à consulta dentro do prazo de noventa dias. Essas consultas ocorrerão quando:

- (a) Um Estado Parte considerar de maneira fundamentada que uma investigação ou procedimento relacionados a uma prática anticompetitiva ou concentração econômica, conduzido na jurisdição de outro Estado Parte, afeta seus interesses;
- (b) Um Estado Parte considerar de maneira fundamentada que práticas anticompetitivas ou concentrações econômicas, que sejam ou tenham sido realizadas por uma ou mais pessoas naturais e/ou pessoas jurídicas situadas na jurisdição de outro Estado Parte, afetam substancial e adversamente os interesses da primeira Parte (MERCOSUL, 2010).

Dessa forma, o procedimento de consulta viabiliza o exercício do princípio da cortesia pelos Estados na condução das análises das condutas que ocorrem sob sua jurisdição e que possam vir a produzir efeitos nocivos ao mercado regional (OECD, 2019a).

No mesmo sentido de viabilizar a segurança jurídica no âmbito da concorrência, o Acordo fomenta a coordenação das atividades das autoridades de defesa da concorrência ao prever a possibilidade de uma autoridade manifestar a outra o interesse em coordenar as atividades de aplicação de leis e decisões referentes a um caso cujos efeitos estejam sujeitos a mais de uma jurisdição. Sendo assim, a coordenação das atividades tem por escopo evitar a execução de decisões contraditórias, a instalação de um ambiente de instabilidade jurídica, a violação a direitos e o gasto desnecessário com custos (MERCOSUL, 2010).

Mais um mecanismo inaugurado pelo Acordo foi o detalhamento dos meios de assistência técnica a ser prestada entre os Estados, no objetivo de aprimorar seus sistemas de defesa da concorrência, e a criação do instrumento da "notificação", também como um meio de exercício do princípio da cortesia, em que cada Estado Parte é incentivado a notificar outros membros do bloco se uma aplicação ou execução da sua lei, perante um caso específico, é relevante para a aplicação ou execução pelo outro Estado, for suscetível de



afetar interesse relevante, refere-se a restrição de concorrência capaz de produzir efeitos diretos sobre o mercado do outro Estado ou se está relacionado a práticas anticompetitivas ou concentrações ocorridas sob a jurisdição da outra Parte. Visa-se, assim, a obter um parecer do Estado notificado ainda no início do processo sob análise do notificante, mais uma vez no escopo de reduzir custos e garantir a segurança jurídica na garantia da concorrência (MERCOSUL, 2010).

Apesar de todas as inovações e avanços, o Acordo permanece sem criar mecanismos para a troca de informações confidenciais entre os Estados Membros, o que cria empecilhos para a efetiva análise das condutas potencialmente nocivas à concorrência e diagnóstico dos remédios a serem sobre elas aplicados.

Desde a adoção do Acordo, pouco tem se desenvolvido para aproximar, ainda mais, os sistemas nacionais de concorrência dos Estados-Parte do Mercosul, de modo que já pode ser observada a principal diferença entre o sistema mercosulino, quase inexistente, e o europeu, fundamentado em uma rica aproximação e coesão entre as autoridades nacionais e a Comissão Europeia, a qual exerce o papel basilar de aproximar esses órgãos para, na defesa da concorrência, garantir a efetivação dos objetivos buscados pela União (EUROPEAN COMMISSION, 2019).

Realizada essa exposição dos dois modelos, retorna-se à questão fundamental deste trabalho: diante de tão distintos sistemas de defesa da concorrência, a previsão de um capítulo sobre o tema no Acordo entre União Europeia e Mercosul poderia revelar-se um empecilho para a consecução de seus objetivos?

#### **4.2. Empecilho ou solução? Caminhos para um desenvolvimento mercosulino em matéria de concorrência**

Como destacado anteriormente, a OCDE e a ICN, atualmente, realizam trabalho fundamental na edição de princípios-guias e *guidelines* que orientam a integração da defesa da concorrência a nível internacional, diante da globalização da economia e das necessidades que surgem desse cenário para o combate de práticas anticompetitivas com efeitos transfronteiriços (TORRES, 2015).

Nesse aspecto, destacam as duas organizações que um dos meios basilares para efetivar maior coesão e harmonização internacional na defesa da concorrência consiste, sobretudo, na troca de informações, em seu aspecto amplo. Isto é, a harmonização de práticas, para além de mudanças legislativas e institucionais, origina-se na aproximação das relações entre os Estados, na troca de informações sobre casos, jurisprudências e melhores práticas, bem como na discussão de remédios antitruste a serem aplicados, doutrinas a serem analisadas e condutas a serem observadas (OECD; ICN, 2021).

Diante disso, o capítulo que versa sobre concorrência no Acordo de liberalização comercial firmado entre União Europeia e Mercosul está inserido em um conjunto de ações que visam à aproximação entre esses dois blocos que, apesar das divergências

políticas, jurídicas, culturais e institucionais, visam, em seus princípios, ao mesmo fim: o livre-comércio e a integração.

Uma vez considerado esse aspecto, sabe-se que uma completa harmonização entre as políticas de concorrência, bem como de outras políticas discutidas no âmbito do Acordo, tais como a ambiental (BADIN; AZEVEDO, 2013), não se revela possível, dadas as diferenças econômicas, sociais e culturais entre as partes (PRADO, 2008). Todavia, caminhos para o aprofundamento da política de concorrência do Mercosul podem ser construídos a partir dos ganhos oriundos das trocas a serem promovidas junto à União Europeia, que já se encontra em Estado avançado de execução de uma política transnacional de defesa da concorrência, demonstrando sua viabilidade e ganhos produzidos.

Ainda assim, não se pode deixar de considerar que o capítulo apresenta uma perda na medida em que não prevê um mecanismo específico para a solução de controvérsias oriundas da aplicação das regras de defesa da concorrência de cada Parte, representando um vácuo cuja solução ainda depende de discussões mais aprofundadas (HOEFFKEN, 2016). Por outro lado, essa mesma ausência pode revelar-se estímulo para que os Estados-Parte do Mercosul aproximem, ainda mais, suas políticas e legislações internas de defesa de concorrência, de modo a permitir, ao menos no âmbito do bloco, a proteção de seus mercados de práticas que, artificialmente, venham a atingir o livre comércio com a sua principal parceira.

Isto posto, as vantagens a serem obtidas com a presença de um capítulo destinado à defesa da concorrência em um Acordo de tal magnitude se apresentam como superiores a quaisquer empecilhos que possam surgir, sobretudo no que tange ao aprimoramento da política de defesa da concorrência mercosulina, com ganhos de assistência técnica, integração, confiança e transparência entre todas as Partes envolvidas.

## **5. Conclusão**

A intensificação do comércio internacional e a descentralização da atividade empresarial, que se pulveriza pelas mais distintas jurisdições, produzindo efeitos econômicos para além dos Estados em que estão estabelecidas as empresas, criaram a necessidade de uma política de defesa da concorrência que não mais se limitasse à jurisdição de um único país, mas abrangesse a cooperação entre os diversos atores econômicos, de modo a evitar condutas nocivas à livre concorrência internacional.

Diante disso, foram muitas as estratégias de internacionalização da defesa da concorrência discutidas, elaboradas e adotadas pelos Estados e organismos internacionais, variando dos graus mais baixos de vinculação e efetividade, até atingir redes de integração altamente atuantes na defesa da competitividade para além da fronteira de um único país, como ocorre com a *European Competition Network*.

Além disso, observou-se que para além do modo como são construídas, as práticas de incentivo à cooperação internacional em matéria de concorrência possuirão seu grau de efetividade também influenciado pela vontade política de cada Estado em adotar os mecanismos de abertura para a discussão de práticas anticompetitivas para além de sua própria jurisdição, no debate dos melhores remédios a serem adotados, das condutas a serem investigadas e dos caminhos a serem seguidos para uma maior harmonização jurídica e política na área.

Nesse contexto, os capítulos de defesa da concorrência em acordos de liberalização comercial mostram-se importantes instrumentos de busca de maior aproximação nos diferentes sistemas de defesa da concorrência das Partes acordantes, as quais visam, comumente, a aumentar sua integração no âmbito do comércio, o que apenas pode ser realizado de modo equilibrado se a concorrência for garantida.

O Acordo entre União Europeia e Mercosul, então, insere-se nesse cenário de busca de maior liberalização comercial entre as Partes considerando, em sua construção, que para o livre comércio equilibrado ser alcançado, outras questões, como proteção ao meio ambiente, garantia dos direitos humanos e a defesa da concorrência, devem ser igualmente protegidas. Todavia, como se observou, os sistemas de defesa da concorrência dos dois blocos encontram-se em fases bastante distintas de integração, já existindo uma rede consolidada na União Europeia, que, igualmente, possui forte atuação internacional na repressão a práticas anticompetitivas, enquanto no Mercosul, apesar dos esforços em promover uma integração regional na área, a concorrência permanece substancialmente vinculada às leis de cada Estado-Parte e à atuação das autoridades nacionais.

Por outro lado, uma vez analisado o conteúdo do capítulo, não se entende que, considerando as discrepâncias entre os sistemas antitruste europeu e mercosulino, sua presença possa vir a produzir efeitos negativos à execução do Acordo, mas, em contrapartida, demonstra-se como um incentivo ao Mercosul no que tange à aproximação dos seus Estados-Partes na defesa da concorrência no âmbito regional.

O capítulo, dessa forma, ao prever mecanismos de cooperação entre as partes em assistência técnica, discussão sobre remédios, doutrinas e jurisprudências, bem como ao adotar princípios que atuam como guias na consolidação da defesa da concorrência, mecanismos de transparência e de cortesia, estabelece-se como uma oportunidade de o Mercosul aprimorar sua integração tendo por modelo a construção jurídica e política da União Europeia em matéria de concorrência, garantindo, ainda, a permanência de relações comerciais e políticas equilibradas com o bloco europeu.

## Referências

BADIN, Michelle Rattón Sanchez; AZEVEDO, Milena da Fonseca. **Estratégias da União Europeia em meio ambiente nos acordos regionais de comércio e seus impactos para as negociações com o Mercosul**. Boletim de economia e política internacional. São Paulo, n.15, set./dez. 2013. Disponível em:

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3819/1/BEPI\\_n15\\_estrategias](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3819/1/BEPI_n15_estrategias). Acesso em: 14 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991**. Promulga o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL). 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.602, de 18 de setembro de 2002**. Promulga o Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul, assinado em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996, e seu Anexo, assinado em Assunção, em 18 de junho de 1997. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3602.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3602.htm). Acesso em: 10 out. 2021.

DIZ. Jamile Bergamaschine Mata. **El Mercosur y la conformación de un mercado común: análisis de los presupuestos institucionales necesarios para la consolidación de la integración**. Revista Jurídicas, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 30-49, 2014. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7517758>. Acesso em: 08 out. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions**. Report on Competition Policy 2019. Bruxelas, 2019. Disponível em: [https://ec.europa.eu/competition-policy/annual-report-competition-policy-2019\\_en](https://ec.europa.eu/competition-policy/annual-report-competition-policy-2019_en). Acesso em: 16 out. 2021.

HIDOT, Hélène. **Critère de l'application extraterritoriale en droit des ententes**. 64 f. 2010. Dissertação (Master en Droit Européen des Affaires), Université Panthéon-Assas, Paris, 2010.

HOEFFKEN, Jana Ulrike. **Competition provisions in EU Regional Trade Agreements: consequences for domestic reform in developing countries**. 2016. 308 f. Tese (Doutorado em Filosofia) - Department of International Relations, London School of Economics, Londres, 2016. Disponível em: <http://etheses.lse.ac.uk/3588/>. Acesso em: 10 out. 2021.

MAZZUOLI, Valerio. **Curso de direito internacional público**. 14ª Ed. São Paulo: Forense, 2020.

MERCOSUL. MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 43/10. **Acordo de Defesa da Concorrência**. 2010. Disponível em: [http://antigo.cade.gov.br/assuntos/internacional/internacional-anexos/cooperacao-multilateral/dec\\_43-10\\_pt\\_revisao-protocolo-de-defesa-da-concorrenca-do-mercosul.pdf](http://antigo.cade.gov.br/assuntos/internacional/internacional-anexos/cooperacao-multilateral/dec_43-10_pt_revisao-protocolo-de-defesa-da-concorrenca-do-mercosul.pdf). Acesso em: 10 out. 2021.

OECD. **Developments in international co-operation in competition cases since 2014: monitoring the implementation of the Recommendation of the Council concerning**

International Co-Operation on Competition Investigations and Proceedings. Note by Secretariat. 2019a. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3\(2019\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3(2019)3/en/pdf). Acesso em: 15 set. 2021.

OECD. **Competition provisions in trade agreements** - contribution from BIAC. Global Forum on Competition. 2019b. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD\(2019\)17/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF/WD(2019)17/en/pdf). Acesso em: 08 out. 2021.

OECD. **Competition provisions in trade agreements** - contribution from the European Union. Global Forum on Competition. 2019c. Disponível em: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF/WD\(2019\)7&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/GF/WD(2019)7&docLanguage=En). Acesso em: 06 out. 2021.

OECD; ICN. **OECD/ICN Report on International Co-operation in Competition Enforcement**, 2021. Disponível em: <http://www.oecd.org/competition/oecd-icn-report-on-international-cooperation-in-competition-enforcement-2021.htm>. Acesso em: 17 set. 2021.

PERES, Ana Luísa Soares. **A importância do estudo da concorrência internacional e o papel da OMC na restrição da adoção de medidas anticompetitivas**. Revista Eletrônica de Direito Internacional, [S.l.], v. 11, p. 47-93, 2013. Disponível em: [http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume11/arquivos\\_pdf/sumario/Artigo%20-%20Ana%20Luisa%20Soares%20Peres.pdf](http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume11/arquivos_pdf/sumario/Artigo%20-%20Ana%20Luisa%20Soares%20Peres.pdf). Acesso em: 07 out. 2021.

PRADO, Martha Asunción Enríquez. **Aplicação do direito da concorrência na União Europeia e o Protocolo de Fortaleza para o Mercosul**. Scientia Iuris, Londrina, v. 12, p. 117-138, 2008. Disponível em: <https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/4157>. Acesso em: 09 out. 2021.

TORRES, Rafael Nery. **Aplicação extraterritorial do direito concorrencial: a teoria dos efeitos na ordem jurídica internacional**. 2015. 72 f. Monografia (Especialização em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

**TRADE part of the EU-Mercosur association agreement without prejudice. Title VII - Competition**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/media/politica-da-concorrncia.pdf>. Acesso em: 28 set. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Jornal Oficial da União Europeia, 2016. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF). Acesso em: 14 out. 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)**, 2021. Disponível em: <http://rtais.wto.org/UI/PublicSearchByCrResult.aspx>. Acesso em: 06 out. 2021.

WRUUCK, Patricia. **What future for EU trade policy and free trade agreements? Perspectives on the soft power of EU trade policy**. BILAL, San; HOEKMAN, Bernard (Org.). London: CEPR Press, 2019.

# POTENTIAL IMPACTS OF THE EU-MERCOSUR TRADE AGREEMENT FOR THE ACHIEVEMENT OF BRAZIL'S NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTIONS (NDCS) UNDER THE PARIS AGREEMENT

*Amanda Sayuri Miashiro<sup>1</sup>*

**Abstract:** The trade and climate policy spheres are increasingly interconnected by the threat of global warming and its irreversible and devastating consequences. In this regard, relying on an institutionalist approach, this paper draws a relationship between free trade agreements and commitments to limit Greenhouse Gas (GHG) emissions by analyzing to what extent the EU–Mercosur Trade Agreement supports or hinders the achievement of Brazil's Nationally Determined Contributions (NDCs) under the Paris Agreement on Climate Change. The three-level analysis demonstrates that on the political sphere, there is potential for the agreement to positively contribute to Brazil's climate goals; a legal framework assessment identifies several avenues for Brazil to pursue measures to implement Multilateral Environmental Agreements (MEAs); and a consideration of the European Commission's sustainability impact assessment of the EU–Mercosur Agreement reveals marginal impacts of the agreement on GHG emissions in Brazil. Overall, even if the achievement of Brazil's NDC is not severely harmed by the EU–Mercosur Agreement, the level of ambition of Brazil's NDC remains a source of concern since it is considered insufficient to meet the Paris Agreement's goals of holding global warming well below 2°C and pursuing efforts to limit warming to 1.5°C.

**Key-words:** European Union; Mercosur; Trade Agreement; Paris Agreement

## 1. Introduction

In August 2021, the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) released its Sixth Assessment Report (Climate Change 2021: Physical Sciences Basis) shedding light on alarming trends of global warming in the coming decades. Human action has warmed the climate at an unprecedented rate in the last 2000 years and every additional increment in global surface temperatures increases the frequency and intensity of hot extremes, marine heatwaves, heavy precipitation, droughts, the proportion and intensity of tropical cyclones, and reductions in sea ice and snow cover.<sup>2</sup> In this worrying context, global leaders met in 2015 to adopt the Paris Agreement, a legally binding international treaty on climate change aiming to limit global warming well below 2°C and pursuing efforts to limit warming to 1.5°C.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Master's Candidate in International Affairs at the Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva (IHEID) 2020-2022, specializing in Trade and International Finance. Holds a Bachelor's Degree in International Relations from the University of São Paulo, Brazil (USP) 2016-2020 and pursued an exchange semester at Sciences Po's Paris School of International Affairs (PSIA) in the autumn/2019. All errors are mine alone and the views expressed in this paper do not reflect those of any organization.

<sup>2</sup> IPCC, "Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change."

<sup>3</sup> UNFCCC, "The Paris Agreement."

At the heart of the Paris Agreement are countries' national plans for climate action, known as Nationally Determined Contributions (NDCs). These NDCs consist of actions countries will take to reduce Greenhouse Gas (GHG) emissions to reach the Paris Agreement's goals, and actions to build resilience and adapt to the impacts of rising temperatures.<sup>4</sup> Facing climate challenges requires collective action and deep economic, political, and social transformation on various levels. It is a complex task that demands concerted effort not only across all countries but also across issue-domains. In this regard, one often unspoken element in climate change discussions is trade.

Trade can have broad impacts on climate change-focused nationally determined contributions. This is due to trade's impacts on GHG emissions associated with production and transportation as well as its potential for incorporation in mitigation measures and improved access to green technologies. Trade has very often been seen as part of the climate change *problem*, however, recent efforts from organizations such as the WTO and UNCTAD aim to demonstrate how it can be part of the *solution*.<sup>5</sup> Although the Paris Agreement does not make explicit reference to trade, some nationally determined contributions (NDCs) contain trade elements, demonstrating that trade can be an important aspect to deliver on the agreement's goals.

In addition, many free trade agreements (FTAs) have also been exploring the trade-climate nexus and increasingly referring to environmental objectives and the importance of sustainable development. About 70% of all concluded trade agreements since 2005 include at least ten different types of environmental norms.<sup>6</sup> In this regard, the European Union (EU) stands out as a strong contributor and diffuser of higher environment standards through its trade agreements and market power.<sup>7</sup> The EU has aspired an active leadership role in the global climate agenda,<sup>8</sup> which it is seeking to pursue coherently with its trade policy. These efforts can be reflected, for instance, in the progressive incorporation of environmental objectives under trade and sustainable development (TSD) chapters in EU's trade agreements.<sup>9</sup>

In this regard, to further explore the deepening of the trade-climate interrelationship, one interesting case study is the EU–Mercosur Trade Agreement. The four countries that make up the Common Market of the South (Mercosur) – Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay – concentrate a great variety of natural wealth, biodiversity and energy resources,<sup>10</sup> with Brazil and Paraguay's territory holding 58% and 38% of forest

---

<sup>4</sup> UNFCCC.

<sup>5</sup> World Trade Organization and UN Environment Programme, "Making Trade Work for the Environment, Prosperity and Resilience"; UNCTAD, "Climate Policies, Economic Diversification and Trade."

<sup>6</sup> Morin, Pauwelyn, and Hollway, "The Trade Regime as a Complex Adaptive System."

<sup>7</sup> Bradford, "The Brussels Effect: How the European Union Rules the World."

<sup>8</sup> Van Schaik and Schunz, "Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics."

<sup>9</sup> London School of Economics and Political Science (LSE), "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur."

<sup>10</sup> MERCOSUR, "MERCOSUR in Brief."



coverage, respectively.<sup>11</sup> Additionally, Mercosur and the EU share a close commercial relationship, essential for both blocs, given that the EU is the 2<sup>nd</sup> largest trading partner for Mercosur and the latter is the 8<sup>th</sup> main extra-regional partner of the EU.<sup>12</sup>

Concerns about the environment and climate change have been at the center of the negotiations of the EU–Mercosur Trade Agreement – concluded in principle in 2019 – and continue to influence the ratification process. Outstanding domestic ratification of the agreement by Member States of the two blocs is an extremely difficult political task, which faces severe opposition from several European countries especially in light of the Amazon fires that took place in the second half of 2019<sup>13</sup> and increasing deforestation figures in Mercosur countries.<sup>14</sup>

Within discussions about deforestation and climate change, it is undeniable that Brazil has played a prominent role. The country has ranked first in terms of the greatest annual net loss of forest area from 2010-2020,<sup>15</sup> and the rising number and intensity of fires in the Brazilian Amazon have contributed to making it emit more CO<sub>2</sub> than it is able to absorb.<sup>16</sup> Actions taken by Brazil could have significant impacts for climate outcomes worldwide. Therefore, the analysis of the paper will cast a special focus on Brazil, which is the Mercosur Member State subject to particular scrutiny on environment issues, and will examine its climate commitments under the Paris Agreement.

Considering the complex relationship between trade, climate and commitments for the reduction of GHG emissions, this paper investigates to what extent the framework established by the EU–Mercosur Agreement supports or hinders the achievement of Brazil’s NDCs under the Paris Agreement. To answer this question, the paper is divided into six sections. Section II briefly elaborates on the nexus between trade and climate in the literature. Section III sets out the basics of the Paris Agreement on Climate Change and Brazil’s NDC. Section IV dissects the EU–Mercosur Agreement in its relation to the environment and climate change, examining its TSD chapter. Section V reflects on to what extent the EU–Mercosur Agreement impacts the pathway of achievement of Brazil’s NDCs, in light of the European Commission sustainability impact assessment. Section VI concludes the paper.

## **2. The Trade and Climate regimes and Nexus**

---

<sup>11</sup> London School of Economics and Political Science (LSE), “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur.”

<sup>12</sup> Brasil, “Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia.”

<sup>13</sup> Fahy et al., “EU Piles Pressure on Brazil over Amazon Fires.”

<sup>14</sup> Argentina, Brazil and Paraguay are some of the top countries with regards to greatest forest area loss from 2010-2015; London School of Economics and Political Science (LSE), “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur.”

<sup>15</sup> FAO, “Global Forest Resources Assessment 2020.”

<sup>16</sup> Carrington, “Amazon Rainforest Now Emitting More CO<sub>2</sub> than It Absorbs.”

Before diving into the examination of the EU–Mercosur Trade Agreement and its impact on the achievement of Brazil’s NDCs, this section explores the literature on the trade–climate link and the analytical framework guiding the paper. The starting point for the review of the literature is to take a step back and consider the political economy of global environmental change. In this sphere, Clapp and Dauvergne have mapped a typology of worldviews on the relation between economic globalization and climate, outlining the positions of market liberals, institutionalists, bioenvironmentalists and social greens.<sup>17</sup>

In their typology, market liberals fundamentally believe that an open economy will promote growth, creating, in turn, the political will and financial resources to improve the environment in all countries in the long run. Institutionalists argue that building and strengthening global institutions and international cooperation *can* help channel globalization to enhance environmental management, still keeping controls at all levels of governance. Bioenvironmentalists, while agreeing that globalization enhances economic growth, contend that such growth will lead to further environmental degradation, rooted in concerns with overpopulation and unsustainable consumption patterns. Social greens, regarding social injustice and environmental problems as inseparable, argue that economic globalization is in fact the key promoter of exploitation of the developing world, destructive growth and overconsumption.<sup>18</sup>

In sum, it is possible to discern that in Clapp and Dauvergne, the nexus between trade and the environment is inherently positive for market liberals, and inherently negative for bioenvironmentalists and social greens. In this connection, market liberals would claim trade should be *encouraged* to secure enhanced environmental standards whilst the two last lines of thought would advocate for the dismantling of the current trade architecture. In comparison, holding a more nuanced position, institutionalists contend that trade *regulated* by strong institutions and well-drafted norms *can* be a force for good in the environmental domain.

When transposing this theoretical framework to the analysis of the EU–Mercosur Trade Agreement, it can be argued that the Parties to the agreement take an institutionalist approach to the nexus between trade, climate and sustainable development. In particular, in Art. 5.1 of the Trade and Sustainable Development Chapter of the EU–Mercosur Agreement,<sup>19</sup> Parties “recognize the contribution that trade could make to sustainable development.” The drafting of the provision in a manner that reflects the *possibility* of trade making a contribution to sustainable development aligns with institutionalists, since it does not assume an automatic positive relation between trade and sustainable development and the environment. Rather, it concedes that trade has in principle the

---

<sup>17</sup> Clapp and Dauvergne, *Paths to a Green World*.

<sup>18</sup> Clapp and Dauvergne.

<sup>19</sup> Art. 5 of the Trade and Sustainable Development Chapter of the EU–Mercosur Agreement is titled “Multilateral Environmental Agreements” and recognizes environment as one of the three dimensions of sustainable development –economic, social and environmental– as well as the importance of the United Nations Environment Assembly (UNEA), the UN Environment Programme (UNEP) and multilateral environmental agreements (MEAs) as a response to environmental challenges.

potential to foster environmentally friendly outcomes, for instance, curbing climate change. In line with the Agreement, this paper will rely on an institutional approach for the analysis in the subsequent sections.

With this framework in mind, the literature has emphasized mechanisms by which trade can affect GHG emissions and the climate.<sup>20</sup> In 2009, the WTO and the United Nations Environment Programme (UNEP) underlined in a joint publication the main impacts of trade policy on climate change, which had also been approached in 2007 by Cosbey in a paper produced for the Trade Ministers' Dialogue on Climate Change Issues, held in conjunction with the UNFCCC COP 13.<sup>21</sup> The studies begin acknowledging that economic changes arising from trade opening have broad environmental impacts and set out three main ways by which trade liberalization can affect the intensity of GHG emissions, typically referred to as *scale*, *technique* and *composition effects*.<sup>22</sup>

The *scale effect* refers to the increase in the scale of the economic activity stemming from trade, through higher output. Holding everything else constant, increasing the scale of economic activity will increase pollution and GHG emissions around the world, including due to greater transport and energy demand. On the other hand, the *technique effect* refers to the ability of trade to help disseminate cleaner methods of production and green technologies, increasing availability and lowering prices of environmental goods and services. It can also be reflected through the effect of trade in rising income levels, which could bolster population demand for fewer GHG emissions.

The *composition effect* is a consequence of the shifting structure of production in response to changes in relative prices. Trade liberalization will affect prices in a country's economy, which will in turn change the supply and demand for goods or services for a given level of output. This effect could lead to a country increasing the production of cleaner or dirtier goods depending on where the country's comparative advantage lies. Here, a country's environmental regulations could also play a role, with GHG-intensive industries relocating to countries with less stringent regulation policies. Figure 1 below schematizes the possible effects of trade openness on the environment.

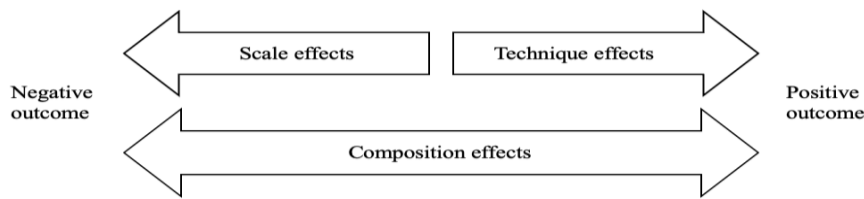
### **Figure 1: Possible impacts of trade openness on the environment**

---

<sup>20</sup> There are numerous publications on the physical impacts of climate change on trade, exploring how warmer climate and the destruction of trade-related infrastructure could affect trade and investment flows and countries' comparative advantage. See, for instance, Dellink et al., "International Trade Consequences of Climate Change.". However, this paper focuses only on the *trade* impacts on climate.

<sup>21</sup> Cosbey, "Trade and Climate Change Linkages."

<sup>22</sup> World Trade Organization and United Nations Environment Programme, *Trade and Climate Change*; Cosbey, "Trade and Climate Change Linkages."



Source: WTO. WTO E-Learning Course: Trade and Environment and the WTO

It should also be noted that with the introduction of trade policy changes, many, if not all these effects will act *simultaneously*, and the assessment of the overall impact of trade on the climate and the environment will depend on the scale and magnitude of each of the three forces. As seen above, the *scale* and *technique* effects work on opposite directions, while the *composition effect* may vary depending on a country’s comparative advantage and environmental regulations in place.<sup>23</sup> Therefore, the analysis of whether trade openness will lead to an increase or decrease in GHG emissions cannot be determined *a priori* but has to be established on a case-by-case basis.

Each trade policy change will lead to a different mix of the three arrows in Figure 1. For instance, lowering tariffs on environmental goods will most likely have strong technique effects with a positive outcome, while lowering tariffs on goods in carbon emission-intensive sectors would not generate technique effects and could increase the level of pollution.<sup>24</sup> In the case of an FTA, where tariffs and restrictive regulations are lowered on substantially all trade, such as the EU–Mercosur Agreement, the effects will be highly complex and require detailed economic calculations. But before turning to such analysis, the next section focuses on the climate policy field, taking a closer look at the global climate governance framework and Brazil’s positioning in this scene.

### 3. The Paris Agreement and Nationally Determined Contributions: examining Brazil

In global climate diplomacy, the 2015 Paris Agreement represented an unprecedented recognition of the shared risks posed by climate change, and the materialization of the commitment to strengthen the global response to the threat of global warming. In the agreement, Parties undertake to prepare, communicate, and maintain Nationally Determined Contributions (NDCs) with a view to holding “the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C.”<sup>25</sup>

NDCs are countries’ self-defined commitments to reduce GHG emissions and adapt to climate change. They are the basis for countries to achieve the Paris Agreement’s long-term goals and reflect countries’ contribution to fighting climate change in light of their national priorities, circumstances and capabilities. In this regard, due consideration is

<sup>23</sup> World Trade Organization and United Nations Environment Programme, *Trade and Climate Change*.

<sup>24</sup> Cosby, “Trade and Climate Change Linkages.”

<sup>25</sup> United Nations, “Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change.”

given to poverty alleviation and sustainable development concerns and the fact that developing countries might need longer periods to peak carbon emissions. Through NDCs, countries can also share whether they will provide or require assistance to achieve their climate goals.

Art. 4 of the Paris Agreement requires Parties to submit NDCs every five years to the UNFCCC Secretariat, which are expected to be a progression of the country's previous NDC and reflect its highest possible ambition.<sup>26</sup> By 2020, Parties to the Paris Agreement were requested to submit their new or updated first NDCs but several had already communicated Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) before such date.<sup>27</sup>

It is worth noting that NDCs, while legally binding *procedurally*, are not binding *substantially*. This means that compliance with NDC's information-sharing framework and the requirements of "clarity, transparency and understanding"<sup>28</sup> is legally binding, but achievement of the NDCs themselves is not an obligation. The enforcement process is non-punitive and facilitative, so that failure to comply with procedural commitments leads to an examination by the agreements' implementation and compliance committee.<sup>29</sup> It thus does not impose penalties for non-compliance but relies on reputational costs and a peer pressure mechanism.

According to UNFCCC, there are a total number of 194 NDCs recorded in the interim NDC registry, with 151 new or updated first NDCs received out of the 193 Parties to the Paris Agreement.<sup>30</sup> In total, about 97% of all GHG emissions are covered by countries NDCs, with only 3.4% of global GHG emissions not having been covered by national inventories and around 0.2% of emissions coming from countries that have not submitted any document to the UNFCCC Secretariat.<sup>31</sup>

In spite of the breadth of coverage in GHG emissions, to date, the ambition for the reduction of emissions in these climate plans has fallen short. New or updated NDCs and the announced commitments for 2030 will have only limited impact on global emissions.<sup>32</sup> UNEP predicts that the current pledges will reduce projected GHG emissions by only 7.5%. Yet, to reach the Paris Agreements' goals, namely, to hold global warming to 2°C, a 30% decrease is needed, and to limit warming to 1.5%, a 55% reduction is needed. It becomes evident that if countries want to meet the set objectives and increase

---

<sup>26</sup> UNFCCC, "Nationally Determined Contributions (NDCs)."

<sup>27</sup> INDCs outline the climate actions countries intended to undertake under the Paris Agreement well before COP21, before the agreement had been finalized. As countries formally join the Paris Agreement, the INDC is converted to an NDC.

<sup>28</sup> United Nations, "Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Art. 4.8."

<sup>29</sup> Center for Climate and Energy Solutions (C2ES), "Q&A."

<sup>30</sup> Eritrea has submitted its first NDCs but it still has not become a Party to the Paris Agreement.

<sup>31</sup> Climate Watch, "Latest Submission | Explore Nationally Determined Contributions (NDCs)."

<sup>32</sup> UNEP, "Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On."

the viability of their NDCs, strong national planning and global cooperation will be crucial.

Although arguably lacking ambition in its pledges, all largest GHG emitters have submitted NDCs, and several of them have updated their INDCs. In 2020, the seven largest GHG emitters in the world were China, with 26.1% of global emissions, the United States, with 12.7%, the European Union,<sup>33</sup> with 7.5%, India, Russia, Japan<sup>34</sup> and Brazil with 2.2% of global GHG emissions.<sup>35</sup> It is to this country this report will turn to for the in-depth analysis of the commitments under the Paris Agreement.

Brazil's INDC was presented in September 2016, and the updated first NDC was submitted in December 2020.<sup>36</sup> Brazil had committed in its INDC to reducing net GHG emissions in 37% by 2025 and 43% by 2030, as compared to 2005 levels. In 2016, the country also expressed its intention to pursue mitigation efforts in the sectors of energy, land use, land-use change and forestry (LULUCF)<sup>37</sup> and agriculture. The 2020 updated NDC, while confirming its GHG emission indicative target, does not make explicit reference to any mitigation measures neither any specific sector. Nonetheless, the updated NDC presents the country's pledge to achieve carbon neutrality by 2060, with "the possibility of adopting a more ambitious long-term objective at the appropriate time".<sup>38</sup> In April 2021, as part of the Leaders' Climate Summit, the Brazilian government announced that the country aims to achieve net zero before the previously set date, aiming instead for 2050.<sup>39</sup> The main differences between Brazil's INDC and Updated First NDC are summarized in Tables 1 and 2.

---

<sup>33</sup> The 27 countries in the EU are considered one country for the purposes of this calculation. The 27 countries are Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain and Sweden.

<sup>34</sup> With 7.1%, 5.4% and 2.4% of global emissions, respectively, according to Climate Watch.

<sup>35</sup> Friedrich, Ge, and Pickens, "This Interactive Chart Shows Changes in the World's Top 10 Emitters."

<sup>36</sup> Brasil, "Brazil Submits Its Nationally Determined Contribution under the Paris Agreement."

<sup>37</sup> LULUCF includes for instance, forest management, cropland management, grazing land management and revegetation.

<sup>38</sup> Brasil, "Brazil's First Nationally Determined Contribution (NDC) (Updated Submission)."

<sup>39</sup> Spring and Paraguassu, "Brazil's Bolsonaro, under U.S. Pressure, Vows Climate Neutrality by 2050."

**Tables 1 and 2 – Brazil’s Climate Targets in INDC and Updated First NDC**

Brazil's INDC (September 2016)				
	Targets	Type	Target year	Base year
<b>Economy-wide</b>	37% reduction in GHG emissions by 2025 compared to 2005	Base year target	2025	2005
	43% reduction in GHG by 2030 compared to 2005	Base year target	2030	2005
<b>Energy</b>	18% sustainable biofuels in the energy mix by 2030	Mitigation	2030	
	10% efficiency gains in the power supply	Mitigation		
	45% renewables in the energy mix by 2030; 23% renewables in the power supply by 2030	Mitigation	2030	
<b>LULUCF</b>	12 million ha reforestation by 2030	Mitigation	2030	
	Zero illegal deforestation by 2030	Mitigation	2030	
<b>Agriculture</b>	15 million ha restoration of degraded pasturelands by 2030; 5 million ha of integrated cropland-livestock-forestry systems by 2030	Mitigation	2030	

Brazil's Updated First NDC (December 2020)				
	Targets	Type	Target year	Base year
<b>Economy-wide</b>	37% reduction in GHG emissions by 2025 compared to 2005	Base year target	2025	2005
	43% reduction in GHG by 2030 compared to 2005	Base year target	2030	2005
	net zero - climate neutrality, with "the possibility of adopting a more ambitious long-term objective, depending on the proper functioning of the market mechanisms provided for in the Paris Agreement"	Fixed level target	2060	2020

Source: Adapted from Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, “Climate Targets - Brazil - Climate Change Laws of the World.”

Even though Brazil's economy-wide target of reducing GHG emissions might look unchanged from 2016 to 2020, a modification in the calculation of emissions leads to the most recent NDC being less ambitious than the previous one. Since 2016, there has been an update in the methodology for the calculation of the GHG emissions in the Third National Inventory, which resulted in an increase in the absolute number for emissions in 2005.<sup>42</sup> Therefore, keeping the same percentage change target for an increased absolute value for 2005 means that Brazil's new NDC allows it to emit about 400 MtCO<sub>2</sub>eq more than the value established in the 2016 INDC, weakening Brazil's climate action targets. Considering Brazil's approach of *de facto* decreasing its level of ambition in the updated NDC, if all countries were to follow Brazil's positioning, the increase in global temperatures would exceed 4°C.<sup>43</sup>

According to the Climate Action Tracker (CAT), an independent scientific research group tracking climate action, Brazil's climate target is insufficient.<sup>44</sup> Although Brazil might even be below its 2030 target if it continues to follow its historical trend for GHG emissions,<sup>45</sup> meeting its self-defined target does not guarantee it is in line with the goals of the Paris Agreement. In a projected scenario that Brazil follows climate policies currently in place, the amount of GHG emitted by the country would align with a 3°C of increase in global temperature,<sup>46</sup> far from the 1.5°C ideal scenario of the Paris Agreement.

In addition, given that land use, land-use change, and forestry (LULCF) has historically been considered a source of GHG emissions in Brazil, its impact on the overall number of GHG emissions in the country cannot be undervalued. This is especially true in light of the continued weakening of Brazilian forest protection policies, which have been leading to a rise in emissions from Brazil's largest GHG source – deforestation. As shown in Figure 2, another important point for attention is agriculture, which remains Brazil's second largest source of CO<sub>2</sub> emissions after deforestation, and itself is a key driver of deforestation.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Romeiro, Genin, and Felin, “Nova NDC do Brasil: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa.”

<sup>43</sup> Climate Action Tracker (CAT), “Brazil - Country Summary.”

<sup>44</sup> Climate Action Tracker (CAT).

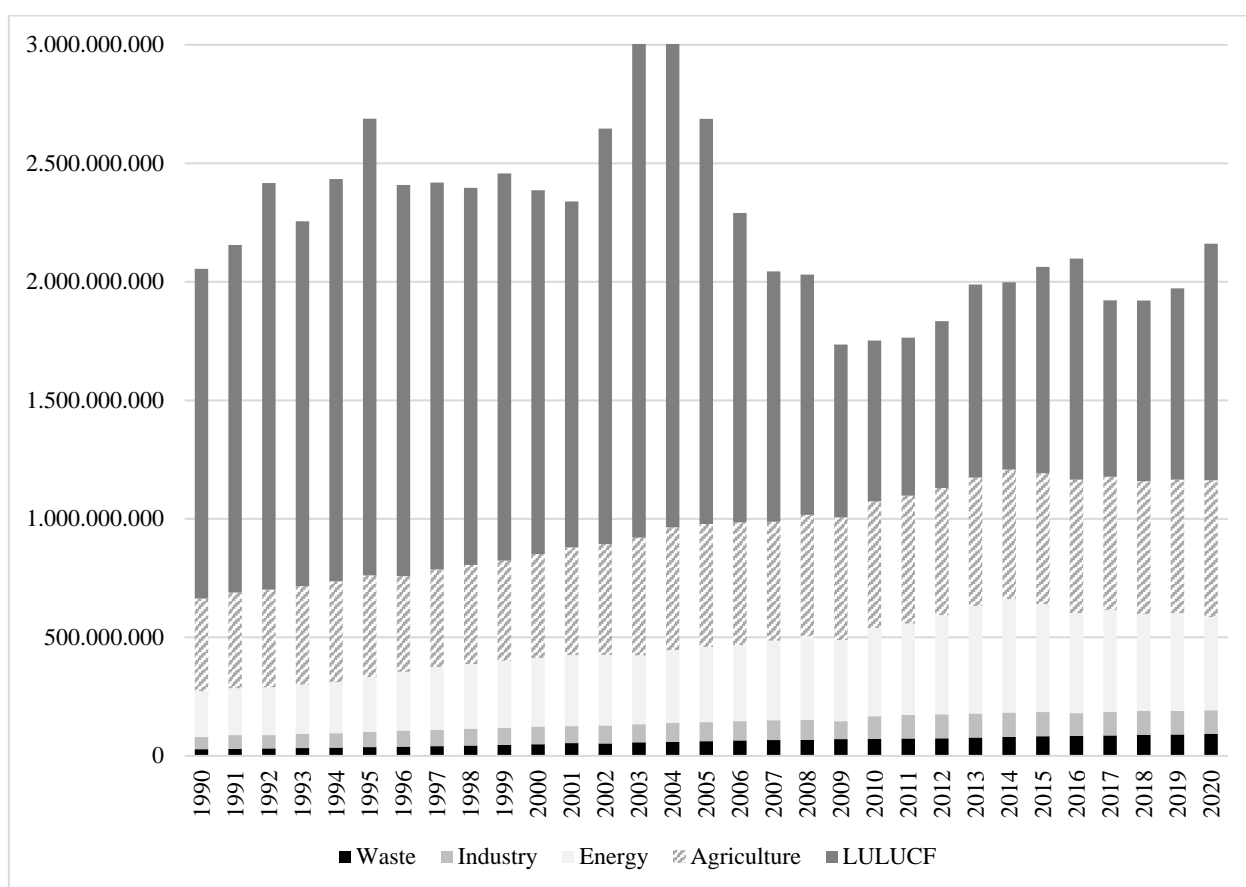
<sup>45</sup> Excluding GHG emissions from LULUCF.

<sup>46</sup> Climate Action Tracker (CAT), “Brazil - Country Summary.”

<sup>47</sup> Climate Action Tracker (CAT).



**Figure 2 – Brazil’s Total CO<sub>2</sub> emissions by source (1990-2020)**



Source: System Gas Emissions Estimation (SEEG) and Observatório do Clima, “Total Emissions.”

Brazil is only one of the several countries that have been rated as insufficient regarding its NDCs, climate plans and actions.<sup>48</sup> In broader terms, climate commitments have been considered far too modest to curb global warming at a rate compatible with the aims of the Paris Agreement. Reaching proposed goals is a daunting task which will require many tools, including financing, and mitigating measures. In this sense, trade policy and trade-related measures could be another instrument for climate action. About 45% of INDCs entail direct reference to trade or trade elements, and around 22% refer to specific trade elements in its mitigation efforts.<sup>49</sup> Therefore, FTAs, as key trade policy instruments, could have important and broad impacts in this regard.

#### 4. Trade and Environment in the EU–Mercosur Agreement

Having outlined the climate sphere in the previous section, this section emphasizes the trade policy domain by examining the case of the EU–Mercosur agreement and how environment and climate are embedded in its negotiations and agreed text. On a preliminary note, trade relations between the EU and Mercosur are fundamental for both blocs in terms of economic and political weight. The EU is the second trading partner for

<sup>48</sup> Climate Action Tracker (CAT), “Countries Overview.”

<sup>49</sup> Brandi, “Trade Elements in Countries’ Climate Contributions under the Paris Agreement.”

Mercosur and Mercosur is EU's 8<sup>th</sup> extra-regional partner and 11<sup>th</sup> trading partner overall.<sup>50</sup>

On 28 June 2019, after 20 years of negotiation, the EU and Mercosur reached an agreement on the trade pillar of the EU–Mercosur Association Agreement. A year later, the Parties had concluded negotiations for the political and cooperation pillars of the agreement. It has been considered one of the most complex agreements negotiated by Mercosur due to its economic weight and comprehensive scope of disciplines.<sup>51</sup> Trade in goods, services, intellectual property, trade facilitation, rules of origin, government procurement, state-owned enterprises, trade defense and safeguards are among the topics included in the agreement. Notably, import duties on more than 90% of goods traded between the two blocs will be eliminated after a transition period of 15 years.

Regarding the process of negotiation of the agreement, it is reasonable to argue that environment has played an important role in the diplomats' agenda. In particular, the European Union's trade policy has increasingly focused on the achievement of non-trade policy objectives (NTPOs) such as the promotion of environmental protection and protection of human rights in partner countries, aligning with concerns from civil society organization and the European population.<sup>52</sup> Such approach was reflected in the trade negotiations with Mercosur, where it has been highlighted that engagement needs to be strengthened especially in the fight against deforestation.<sup>53</sup>

In line with this trend, environmental issues had unprecedented impact in several EU Member States' national elections and in the European Parliament elections of May 2019. Following a "green wave", the outcome of the election made the Parliament more inclined to push for stronger environmental policies, which were translated in the new sustainable development commitments the European Commission made public in the European Green Deal.<sup>54</sup> In this scenario, it would be very difficult, if not unfeasible, for the European Commission to sign an FTA that does not explicitly mention concerns with Parties' climate and environmental performance.<sup>55</sup>

When it comes to the available text of the EU–Mercosur Agreement, environment and climate are mainly explored in the Trade and Sustainable Development (TSD) Chapter, in 18 dedicated articles. In general, the TSD Chapter states Parties' commitment not to derogate from domestic labor or environmental laws to promote and attract trade and investment and concerns a broad set of issues. The chapter's articles address, for instance, climate change, protection of biodiversity, sustainable management of forests, fisheries,

---

<sup>50</sup> London School of Economics and Political Science (LSE), "Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur."

<sup>51</sup> Brazil Federal Government, "Mercosul/União Europeia."

<sup>52</sup> Yildirim et al., "EU Trade and Non-Trade Objectives."

<sup>53</sup> Nogueira, "Desenvolvimento sustentável é tema central na relação Brasil e União Europeia, 2º maior parceiro comercial do País."

<sup>54</sup> Institute for European Environmental Policy (IEEP), "The European Election Aftermath."

<sup>55</sup> Cremers, "EU-Mercosur Agreement: Is the EU Trade Policy Entering a New Phase?"

and includes provisions to foster cooperation, information exchange and civil society participation.<sup>56</sup>

The EU–Mercosur Trade Agreement has been subject to several analyses of its content and relation to the environment.<sup>57</sup> To provide for a more structured analysis of how the agreement sets the framework for trade and environment to interact, this section details the existing types of environmental clauses and the type of dispute settlement in the EU–Mercosur Agreement. It relies on the classification of environment-related provisions in the EU–Mercosur agreement as provided by Bioza, Goetzke de Almeida and Vogelaar Carlucci<sup>58</sup> and informed by the categorization first suggested by Bronckers and Gruni.<sup>59</sup> The approach classifies provisions with environment-related content under four broad categories, namely, *defensive clauses*, *derivative commitments*, *domestic regulation* and *aspirational clauses*.

*Defensive clauses* exempt parties from strictly complying with trade rules on the grounds of justifiable environmental concerns.<sup>60</sup> *Derivative commitments* are clauses that stem from existing obligations under international environmental standards and commitments, for instance, the ratification of international conventions on the environment, the obligation to respect, promote and realize certain fundamental principles, and to implement already ratified Multilateral Environmental Agreements (MEAs).<sup>61</sup> *Domestic regulation* provisions, while reaffirming Parties’ right to regulate, refer to existing domestic law and encompass non-regression and non-enforcement clauses that oblige parties not to weaken domestic environmental standards or not to fail to enforce environmental domestic regulations, respectively.<sup>62</sup> *Aspirational clauses* are provisions that aim for a higher degree of environmental protection.

In the EU–Mercosur Agreement, *defensive clauses*, drafted as general exceptions, are provided for in Chapter III, Article 13 of the Agreement, on Trade in Goods. Modelled after WTO rules, the provision makes explicit reference to Art. XX of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).<sup>63</sup> The article sets out the conditions under which Parties may take trade-restrictive measures “necessary to protect human, animal or plant life or health”, or relating to the exhaustion of natural resources. However, as per the chapeau of Art. XX GATT, the measure cannot be applied in a manner that would constitute arbitrary or unjustifiable discrimination, nor can it be a disguised restriction on

---

<sup>56</sup> Brasil, “Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia.”

<sup>57</sup> Bronckers and Gruni, “Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements”; Bioza, Goetzke de Almeida, and Vogelaar Carlucci, “Environment-Related Commitments in the EU-Chile, Brazil-Chile and EU-Mercosur Free Trade Agreements.”

<sup>58</sup> Bioza, Goetzke de Almeida, and Vogelaar Carlucci, “Environment-Related Commitments in the EU-Chile, Brazil-Chile and EU-Mercosur Free Trade Agreements.”

<sup>59</sup> Bronckers and Gruni, “Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements.”

<sup>60</sup> Bioza, Goetzke de Almeida, and Vogelaar Carlucci, “Environment-Related Commitments in the EU-Chile, Brazil-Chile and EU-Mercosur Free Trade Agreements.”

<sup>61</sup> Bronckers and Gruni, “Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements.”

<sup>62</sup> Bronckers and Gruni.

<sup>63</sup> EU–Mercosur Free Trade Agreement, Trade in Goods, Chapter III, Art. 13.

international trade. It is important to note that the drafting of the provision expands the scope<sup>64</sup> of Arts. XX(b) and XX(g) of the GATT, stating that environmental measures, such as measures taken to implement MEAs fall within the general exception<sup>65</sup> and that subparagraph (g) “applies to measures for the conservation of living and non-living exhaustible natural resources”.<sup>66</sup>

*Derivative commitments* comprise mainly soft law provisions on MEAs, with significant leeway for Parties to effectively implement them.<sup>67</sup> On the issue of climate change, under Art. 6 of the TSD Chapter, the EU and Mercosur commit to effectively implementing the UNFCCC and the Paris Agreement. Other provisions in the TSD Chapter also recognize the importance of additional MEAs, such as the Convention on Biological Diversity (CBD), the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), and the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture.<sup>68</sup>

Regarding *domestic regulation*, the EU–Mercosur Agreement explicitly mentions in Art. 2 of the TSD Chapter Parties’ right to regulate, to determine its sustainable development policies and priorities, and to establish their own appropriate levels of environmental protection.<sup>69</sup> Nonetheless, in line with the “non-regression” and “non-enforcement” prohibition regarding domestic environmental regulation, the EU–Mercosur Agreement provides that Parties shall strive to improve its laws and policies to ensure high levels of environmental protection and should not weaken or derogate from its environmental laws to attract investment or foster trade. Also on *domestic regulation*, the agreement clarifies and expressly mentions the “precautionary principle”, when the government has a legal right to act to protect human, animal or plant health, or the environment, in the face of a perceived risk even when scientific evidence is not conclusive.<sup>70</sup>

With regards to *aspirational clauses* in the Agreement, Bronckers and Gruni have argued that vagueness and lack of sanctions lead to difficulties in ensuring compliance.<sup>71</sup> Nevertheless, two main issues have been addressed under this category in the EU–Mercosur Trade Agreement: responsible business conduct and corporate social responsibility, and the integration of indigenous populations in sustainable development.<sup>72</sup> In Art. 11 of the TSD Chapter, the EU and Mercosur recognize the

---

<sup>64</sup> Bioza, Goetzke de Almeida, and Vogelaar Carlucci, “Environment-Related Commitments in the EU-Chile, Brazil-Chile and EU-Mercosur Free Trade Agreements.”

<sup>65</sup> Titievskaja, “Using Trade Policy to Tackle Climate Change.”

<sup>66</sup> EU–Mercosur Free Trade Agreement, Trade in Goods, Chapter III, Art. 13.2.

<sup>67</sup> Bioza, Goetzke de Almeida, and Vogelaar Carlucci, “Environment-Related Commitments in the EU-Chile, Brazil-Chile and EU-Mercosur Free Trade Agreements.”

<sup>68</sup> EU–Mercosur Free Trade Agreement, Trade and Sustainable Development Chapter, Art. 7.

<sup>69</sup> EU–Mercosur Free Trade Agreement, Trade and Sustainable Development Chapter, Art. 2.

<sup>70</sup> EU–Mercosur Free Trade Agreement, Trade and Sustainable Development Chapter, Art. 10.

<sup>71</sup> Bronckers and Gruni, “Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements.”

<sup>72</sup> Bioza, Goetzke de Almeida, and Vogelaar Carlucci, “Environment-Related Commitments in the EU-Chile, Brazil-Chile and EU-Mercosur Free Trade Agreements.”

importance of responsible management of supply chains through responsible business conduct and corporate social responsibility, and commit to promoting voluntary practices to this end. In the same chapter, Art. 8 makes reference to Parties' efforts to promote the inclusion of indigenous peoples in sustainable supply chains.<sup>73</sup>

It is worth highlighting that environment-related provisions in the EU–Mercosur Agreement are under a relatively lighter institutional arrangement as compared to the US approach to TSD Chapter enforcement, for instance.<sup>74</sup> The EU opts for a “cooperative” approach based on partnership and dialogue with partner countries and in which non-compliance with commitments in the TSD chapter does not lead to the imposition of sanctions.<sup>75</sup> Instead, environment-related commitments and other provisions in the TSD Chapter in the EU–Mercosur Agreement are enforceable through a dispute settlement mechanism which includes an external review by an independent Panel of Experts which can be requested if diplomatic consultations fail to bring a mutually satisfactory resolution.

The powers of the Panel of Experts are very clearly defined. In accordance with Art. 17.6 of the TSD Chapter, the Panel of Experts' terms of reference are: "to examine, in the light of the relevant provisions of Chapter X [Trade and Sustainable Development] of the EU–Mercosur Association Agreement, the matter referred to in the request for the establishment of the Panel of Experts, and to issue a report, in accordance with Article 17 of that Chapter, making recommendations for the resolution of the matter".<sup>76</sup> Although Parties shall discuss the appropriate measures to be implemented following the issue of the Panel of Expert's Final Report, apart from reputational costs, there are no other means to enforce compliance with commitments made under the TSD Chapter upon Parties.<sup>77</sup>

The enforceability and effectiveness of TSD Chapters in EU FTAs have been extensively examined in literature.<sup>78</sup> In fact, the EU Commission has been working for a few years on improving TSD Chapters in EU's FTAs, seeking to maximize the contribution of trade to sustainable development.<sup>79</sup> Despite criticism, it can be argued that comparatively to some other existing EU FTAs, the EU–Mercosur Agreement still establishes stronger and more advanced commitments on the environmental field.<sup>80</sup> With the basics of the trade-

---

<sup>73</sup> EU–Mercosur Free Trade Agreement, Trade and Sustainable Development Chapter, Art. 8.

<sup>74</sup> The Economist Intelligence Unit (EIU), “Climate Change and Trade Agreements: Friends or Foes?”

<sup>75</sup> Hradilová and Svoboda, “Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements.”

<sup>76</sup> EU–Mercosur Free Trade Agreement, Trade and Sustainable Development Chapter, Art. 17.6.

<sup>77</sup> Bioza, Goetzke de Almeida, and Vogelaar Carlucci, “Environment-Related Commitments in the EU–Chile, Brazil–Chile and EU–Mercosur Free Trade Agreements.”

<sup>78</sup> See, for instance: Vignarelli, “The European Commission Trade Policy Review”; van ‘t Wout, “The Enforceability of the Trade and Sustainable Development Chapters of the European Union’s Free Trade Agreements”; Hradilová and Svoboda, “Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements.”

<sup>79</sup> EU Commission Services, “Feedback and Way Forward on Improving the Implementation and Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements.”

<sup>80</sup> Bioza, Goetzke de Almeida, and Vogelaar Carlucci, “Environment-Related Commitments in the EU–Chile, Brazil–Chile and EU–Mercosur Free Trade Agreements.”

environment nexus in this agreement established, it remains to be explored how this applies to the specific case of Brazil in the climate policy area.

## **5. Analysis of the impact of the EU–Mercosur Agreement on Brazil’s NDCs**

In analyzing to what extent the EU–Mercosur Agreement helps or hinders Brazil’s NDCs, this paper makes an effort to bridge the policy spheres of trade and climate. And although climate discussions frequently do not focus on trade, Laurence Tubiana, France’s Special Ambassador to the Paris conference, has mentioned that “without coherence between trade agreements and climate policy the world will ‘go nowhere’ on climate goals”.<sup>81</sup> Aligned with this view, over the past decade, FTAs have been incorporating more language and clauses relating to climate and the environment, in efforts to create a more supportive link between trade and climate.

In order to uncover possible trade-climate synergies and the potential impacts of the EU–Mercosur Agreement for the achievement of Brazil’s NDCs, the paper considers three levels of analysis in the next subsections: *first*, it examines at the political level existing pressures and potential outcomes involved in the agreement’s ratification process; *second*, it explores the legal framework of the trade agreement for Brazil’s climate actions; and *third*, in a scenario that the agreement enters into force, the analysis considers the European Commission’s sustainability impact assessment (SIA) to draw the potential consequences for Brazil.

### **5.1. Political sphere**

The EU–Mercosur Agreement could have an effect on Brazil’s climate policies, and consequently, potentially affect the achievement of the country’s NDC even before its entry into force. Even though a final version of the agreement has been reached, it still requires ratification from all Parties, from both blocs. In the EU, the agreement requires ratification not only by the European Parliament but also by all individual Member States according to their domestic ratification procedures, which varies according to the Member State.<sup>82</sup> It is very likely that the agreement will face severe resistance and opposition, both from EU and Mercosur Member States<sup>83</sup> and it could take years for all Parties to ratify it. In light of this, power politics here could be a decisive element to pressure Brazil to adopt more stringent environmental policies.

The EU could use their leverage when adopting or rejecting an agreement to foster change in Brazil’s environmental rules. There is indeed a real risk of countries like France not ratifying the EU–Mercosur Agreement unless Brazil is taking more forceful actions against deforestation in the Amazon rainforest and implementing its Paris Agreement commitments. EU trade diplomacy could thus be used as a tool to foster the protection of the environment by conditioning the ratification of the agreement to the halt in Brazil’s

---

<sup>81</sup> The Economist Intelligence Unit (EIU), “Climate Change and Trade Agreements: Friends or Foes?”

<sup>82</sup> Puccio, “A Guide to EU Procedures for the Conclusion of International Trade Agreements.”

<sup>83</sup> Stuenkel, “Why the EU-Mercosur Deal Hinges on Germany’s Reaction to Bolsonaro.”

deforestation policy.<sup>84</sup> Access to the European market could maintain some sort of pressure on Brazilian business and government while the EU attempts to obtain guarantees and a change in the Brazilian policy of expansion of agricultural land.<sup>85</sup>

Nonetheless, the EU Commission has pointed to possible drawbacks of such positioning. Opposing an agreement to try to ensure compliance with climate pledges may be a possible course of action in the short term, when bilateral commitments between the trading partners have not yet been closed. However, “late-stage blocking of a trade deal” happens in a different timeframe and could be seen as undue influence by domestic import-competing interest groups, which may have protectionist motivations under the guise of public concerns. In addition, in a regional trade agreement, countries other than that targeted by the original action could be unfairly penalized.<sup>86</sup>

In sum, on the political level, the EU–Mercosur Agreement could positively impact the achievement of Brazil’s commitments under the Paris Agreements to the extent that political pressure from the EU side could lead to a change in environmental policies in Brazil, moving towards higher standards of protection and by implication lower levels of GHG emissions.

## 5.2. Legal framework

Drawing on the typology of environment-related provisions presented in Section IV helps to highlight the impacts of the EU–Mercosur Agreement on Brazil’s climate goals from a legal perspective. To this end, this subsection explores each of the four categories (*defensive clauses*, *derivative commitments*, *domestic regulation* and *aspirational clauses*) to understand how the existing provisions can help or hinder the achievement of Brazil’s NDC. This exploration is by no means exhaustive but attempts to highlight how the provisions could be used to potentialize climate action or how they could hinder climate action.

The language employed in the *defensive clauses* of the EU–Mercosur Agreement explicitly allows for measures taken to implement MEAs, such as the Paris Agreement, to fall under the scope of Art. XX(b) of the GATT, which was incorporated into the section of the agreement on trade in goods. The expansion of the scope of subparagraph (g) to also include measures for the conservation non-living exhaustible natural resources could leave more space for interpretation to include the conservation of clean air, for instance. Thus, subject to the application of measures in a manner that does not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on trade, these *defensive clauses* could leave space for Brazil to put additional measures to meet its NDCs in place (even if they are trade-restrictive) and potentially have them justified. This could have a positive impact on the achievement of Brazil’s climate goals.

---

<sup>84</sup> Cremers, “EU-Mercosur Agreement: Is the EU Trade Policy Entering a New Phase?”

<sup>85</sup> Laurans, “The EU-Mercosur Trade Agreement.”

<sup>86</sup> Titievskaja, “Using Trade Policy to Tackle Climate Change.”

*Derivative commitments* present in the EU–Mercosur Agreement create interesting links between the EU–Mercosur trade relationship and climate change. Recalling Section III of this paper, it has been stated NDCs are not binding substantially, only procedurally. However, in Art. 6 of the TSD Chapter, Parties commit to *effectively implementing* the UNFCCC and the Paris Agreement. To *effectively implement* the Paris Agreement, Parties would need to meet its NDCs. Thus, by creating an obligation to *effectively implement* the Paris Agreement, the EU–Mercosur Trade Agreement firms as binding the NDCs for its Parties.<sup>87</sup> This means that Brazil would be under the obligation to *effectively implement* its NDC, which would require it to make its best efforts to achieve its climate goal.

Nonetheless, as also outlined in Section IV, the dispute settlement mechanism that applies to the TSD Chapter is not the standard mechanism to the rest of the agreement and relies on a recommendation-based approach by a Panel of Experts. In this sense, enforcement of the commitment to achieve the NDC would also be under the same limitations as the rest of the TSD Chapter. If Brazil were to fail to comply with the Final Report of the Panel of Experts, the EU could not take any unilateral sanctions. In essence, the *derivative commitments* create a binding commitment for Brazil to *effectively implement* its NDC, but since the non-binding dispute settlement mechanism applies, it is unclear whether this will have an impact on the actual achievement of the NDC.

On *domestic regulation*, the possible positive impact on the pathway for the achievement of the NDC is that Brazil will maintain at least its current level of environmental protection due to the non-regression” and “non-enforcement” clauses. This means that, in theory, at the environmental level, GHG emissions should not increase if the level of environmental protection remains the same. However, failing to comply with these clauses is subject to the same limitations regarding dispute settlement as the other parts of the TSD Chapter and as discussed above.

The potential effect of *aspirational clauses* of the EU–Mercosur Agreement on the achievement of Brazil’s NDC is also not very pronounced. Keeping in mind the abovementioned issues with dispute settlement in the TSD Chapter, provisions that seek to promote a higher degree of environmental protection such as those relating to sustainable supply chains could lead to the use of cleaner goods and methods of production. In turn, this could have positive *technique effects* which could lower the degree of environmental degradation. Yet, it is hard to state with certainty whether this would indeed take place under these provisions, since they are very vaguely defined and lack incentives and sanctions.

### **5.3. Sustainability Impact Assessment**

In a scenario that the EU–Mercosur Agreement enters into force, both blocs will witness associated changes not only in trade values, but in other policy areas, including, for instance, labor and the environment. To anticipate to the greatest possible extent such

---

<sup>87</sup> Bronckers and Gruni, “Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements.”



impacts, the EU undertakes *ex ante* sustainability impact assessments during the negotiations for all major multilateral and bilateral trade negotiations. This has been the norm since 1999, when the EU started to incorporate the concept of sustainable development into the definition and planning of its trade policy.<sup>88</sup>

The European Commission published on 29 March 2021 the final version of the Sustainability Impact Assessment and Position Paper on the EU-Mercosur Trade Agreement.<sup>89</sup> The study is an independent report,<sup>90</sup> which analyzes potential economic, social, environmental, and human rights impacts of the agreement. To assess the potential impacts of the EU–Mercosur Agreement for the achievement of Brazil’s NDCs, this subsection relies on the most recent Sustainability Impact Assessment released by the European Commission, focusing on the sections that will have significant impact for Brazil’s climate commitments.

Before exploring the SIA, it should be noted that these studies may also have limitations, which have been the object of critics regarding methodological issues.<sup>91</sup> For instance, Kirkpatrick and George call the attention to the fact that “although trade negotiation agendas may adopt sustainable development as their overarching goal, they do not usually define any specific objectives other than for trade,” which would make it harder to determine the definition of sustainable development, its objectives, targets and indicators.<sup>92</sup> Another highlighted limitation was that many topic-specific analyses are done using qualitative and inference-based tools, especially in the assessment of social, political and environmental impacts, which could limit the validity and usefulness of the SIA process.<sup>93</sup>

That said, the subsequent analysis first summarizes the predicted effects of the EU–Mercosur Agreement on global GHG emissions then moves to a closer look at the specific impacts for Brazil. Notably, the SIA final report’s quantitative analysis predicts a diversion of emissions resulting from a diversion of production. The net result is a small decrease in global CO<sub>2</sub> emissions offset by a small increase in emissions of other greenhouse gases. GHG emissions for the whole economy would decrease marginally, while Mercosur countries would witness a small increase in emission intensity, offset by a small decrease in the EU.<sup>94</sup>

---

<sup>88</sup> Puccio, “A Guide to EU Procedures for the Conclusion of International Trade Agreements.”

<sup>89</sup> European Commission, “European Commission Publishes Final Sustainability Impact Assessment and Position Paper on the EU-Mercosur Trade Agreement.”

<sup>90</sup> The draft version of the SIA had been made available on 8 July 2020 and a draft interim report had been made available on 4 October 2019.

<sup>91</sup> Kirkpatrick and George, “Methodological Issues in the Impact Assessment of Trade Policy.”

<sup>92</sup> Kirkpatrick and George.

<sup>93</sup> Rojas-Romagosa, “Overview of the Evolution of the Methodology and Coverage of EU Ex-Ante Trade Sustainability Impact Assessments over Time.”

<sup>94</sup> London School of Economics and Political Science (LSE), “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur.”

It also finds that “appropriate policies, enforcement activities and market-based initiatives can prevent any major impact of the trade agreement on deforestation in Mercosur”, recalling that from 2004 to 2012, policies implemented in Brazil led to a strong decrease in the levels of deforestation (and associated levels of GHG emissions) while output from the agricultural sector increased. The SIA’s recommendations relating to the environment thus highlight measures to decrease deforestation, increase agricultural productivity and prevent contamination of water resources in Mercosur countries, as well as fulfilling the Paris Agreement’s goals and cooperating for the transfer of green technology.<sup>95</sup>

According to the CGE modelling undertaken in the SIA, the EU–Mercosur Agreement is expected to increase CO<sub>2</sub> emissions by 0.16% in Brazil in the conservative scenario, and by 0.18% in an ambitious scenario.<sup>96</sup> However, estimated changes do not reflect possible positive future changes in energy efficiency and technology and the analysis does not consider LULUCF-related emissions. In addition to the emission of CO<sub>2</sub>, the study also reports that Brazil’s level of methane (CH<sub>4</sub>) and nitrous oxide (N<sub>2</sub>O) emissions would also slightly increase. In the conservative scenario, these other GHG emissions would increase by a margin of about 0.93% and 1.54%, respectively. In an ambitious scenario, CH<sub>4</sub> emissions would increase by 1.42% and N<sub>2</sub>O by 2.11%. Overall, the change in the total GHG emissions in the case of Brazil in the conservative scenario would be of 0.79% and of 1.15% in the ambitious scenario.

In other words, if the EU–Mercosur Agreement enters into force, its impacts could amount to an increase in GHG emissions (mainly from the scale effect of increased economic activity in sectors that rely on land use, such as agriculture and meat production). This change might not necessarily happen if Brazil transitions to an agricultural production with higher productivity instead of increasing deforestation.

---

<sup>95</sup> London School of Economics and Political Science (LSE).

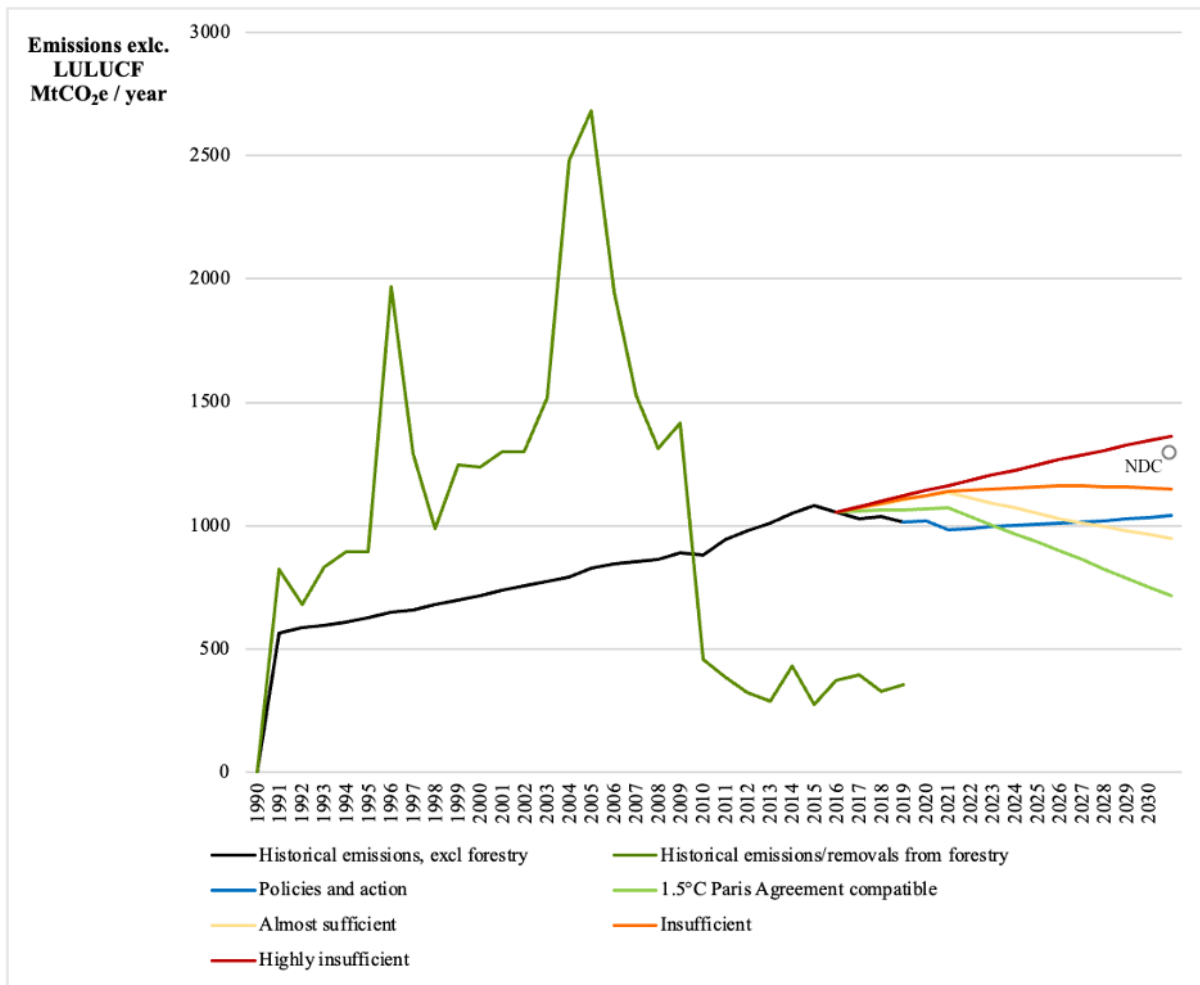
<sup>96</sup> The conservative scenario refers to the elimination of tariffs in 90% of the industrial products and 80% in agricultural products in Mercosur and the EU eliminating tariffs in all industrial products, applying partial tariff cuts of 15% in rice, sugar, ruminant meat, other meat sectors, cereals and the dairy sector. In the ambitious scenario, Mercosur eliminates tariffs in 100% of products and the EU eliminates tariffs in all industrial products and applies partial tariff cuts of 30% in rice, sugar, ruminant meat and other meat sectors and 100% cuts for the cereals and the dairy sector.

**Table 3 - Impact of the EU-Mercosur AA on MEA enforcement**

Category of MEAs	Trade-related MEAs	Potential impacts of the AA	Recommendations to mitigate risks and optimise benefits
Climate change and ozone depletion	Vienna Convention and Montreal Protocol, UNFCCC, Paris Agreement	<b>GHG:</b> minor reduction in EU’s methane and nitrous oxide offset by minor increase in Mercosur countries, leading to minor global increase in both types of GHG emissions	Maintain strict enforcement of forest preservation in accordance with Paris agreement’s pledges
		<b>Forestry:</b> expansion of beef and agricultural production in Mercosur could generate risks of forest clearing if countries were to loosen environmental regulation	Increase efficiency in agricultural production and maintain strict enforcement of environmental regulation
		<b>Transport:</b> Increase in road transportation could lead to higher emission levels	Build upon progress in emission standards and continue to substitute ethanol for fuel
		<b>Environmental goods and services:</b> complementarities in technology are expected to boost trade in environmental goods as well as technology transfers, building upon current R&D partnerships. This could lead to better protection of ambient air and climate, including in the EU. Renewed commitment to “effectively implement” UNFCCC and Paris Agreement under the TSD chapter (art. 5), as well as the Montreal Protocol	Ensure participation of civil society stakeholders in ex-post monitoring programs with adequate funding to maximise the benefits of bilateral dialogue

Source: London School of Economics and Political Science (LSE), “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur.”

**Figure 3 – Brazil’s GHG emissions based on modelled domestic pathways**



Source: London School of Economics and Political Science (LSE), “Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur.”

In light of what was mentioned above and considering Figure 3, even in a scenario that the EU–Mercosur agreement leads to higher GHG emissions by Brazil (due to increased deforestation, agriculture or others), Brazil might still be able to meet its NDC. In other words, the impact of the agreement on the achievement of Brazil’s self-defined commitment might not be negative. However, to curb climate change what really matters is the overall achievement of the *Paris Agreement’s* goal: holding global temperature increase below 2°C. And to this effect, there might be negative consequences not only for Brazil, but also the world. It should also be noted that in any event, Brazil’s NDC goal for 2030 is already in the insufficient area of the graph.

It is necessary to keep in mind, however, that the agreement could foster technique effects (for instance, through the framework of *aspirational clauses*) which are yet to be measured. As outlined in Section II, the overall impacts of trade on the environment would depend not only on the *scale effects* due to higher economic activity and increased trade but also on the sum of the other effects. Thus, the EU–Mercosur Agreement might not have a negative impact on the achievement of Brazil’s NDC. However, whether the

level of ambition of Brazil's NDC is converging with the purposes of the Paris Agreement, and by implication, whether the agreement will foster the achievement of the overarching climate goals is still up for debate.

## 6. Conclusion

There has been growing consensus in the global policy community that trade, climate and the environment can and should be mutually supportive. In what can be considered an institutionalist approach to trade and climate, many policymakers have been opting for the approach of regulated and managed trade, looking to foster economic growth while seeking to ensure better environmental conditions. For this to be realized, it is essential to guarantee coherence in environmental and trade policy and in global cooperation.<sup>97</sup>

If the international community wants to meet its climate goals trade has to be a central part of the solution. Given trade's broad impacts on the environment, reaching the Paris Agreement's goals requires a harmonious relation between trade and climate policies, and strong national commitment. In this sense, drafting and pushing for trade agreements with environment-related provisions that consider the urgency of climate change is crucial. This would immensely contribute to positioning trade as a solution for climate challenges, instead of a problem.<sup>98</sup>

The EU–Mercosur Trade Agreement has started to pursue this path, but it still has a long way to go. While analyzing the Agreement's impacts on Brazil's NDCs, it was possible to highlight available lines of action at the political level with potentially positive results; a legal framework with a plethora of options for the pursuit of measures to implement MEAs and arguably greater policy space; and the consideration of the SIA which led to the conclusion that the diffuse effects agreement on the EU–Mercosur trade would potentially not disrupt in a radical manner the Parties' compliance with MEAs such as the Paris Agreement. Brazil's ability to meet the Paris Agreement's goals would depend, not only on the interpretation and implementation of the TSD Chapter of the EU–Mercosur Agreement, but primarily on its climate policy choices and commitments towards the protection of the environment.

In order for the world to meet the Paris Agreement's goals and keep warming well below 2 °C or limiting it to 1.5 °C, either a significant increase in the level of ambition of NDCs between now and 2030 or a significant overachievement of the most updated NDCs, or a combination of both, is required. Not only Brazil's climate commitments, but a great number of countries' pledges have been assessed as insufficient to curb climate change in the next decades. If emissions are not reduced by 2030, they will need to be substantially reduced thereafter to compensate for the slow-moving start on the path to

---

<sup>97</sup> Clapp and Dauvergne, *Paths to a Green World*.

<sup>98</sup> The Economist Intelligence Unit (EIU), "Climate Change and Trade Agreements: Friends or Foes?"

net zero emissions.<sup>99</sup> This only reinforces that the time to act is now, with all possible tools and instruments, including trade agreements updated for current climate challenges.

## Bibliography

Bioza, Daniel, Juliana Goetzke de Almeida, and Mariana Vogelaar Carlucci. **Environment-Related Commitments in the EU-Chile, Brazil-Chile and EU-Mercosur Free Trade Agreements.** TradeLab, December 17, 2021. <https://www.tradelab.org/single-post/environment-related-commitments-in-the-eu-chile-brazil-chile-and-eu-mercosur-free-trade-agreements>.

Bradford, Anu. **The Brussels Effect: How the European Union Rules the World.** In *The Brussels Effect*. Oxford University Press, 2020. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088583.003.0003>.

Brandi, Clara. **Trade Elements in Countries' Climate Contributions under the Paris Agreement.** Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), March 2017. [https://ictsd.iisd.org/sites/default/files/research/trade\\_elements\\_in\\_countries\\_climate\\_contributions.pdf](https://ictsd.iisd.org/sites/default/files/research/trade_elements_in_countries_climate_contributions.pdf).

Brasil. **Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia.** Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), July 4, 2019.

———. **Brazil Submits Its Nationally Determined Contribution under the Paris Agreement.** Ministério das Relações Exteriores, December 9, 2020. <https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/brazil-submits-its-nationally-determined-contribution-under-the-paris-agreement>.

———. **Brazil's First Nationally Determined Contribution (NDC) (Updated Submission),** December 8, 2020. [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf).

Brazil Federal Government. **Mercosul/União Europeia.** Siscomex, December 17, 2020. <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-uniao-europeia/>.

Bronckers, Marco, and Giovanni Gruni. **Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements.** *Journal of International Economic Law* 24, no. 1 (March 16, 2021): 25–51. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgab007>.

Carrington, Damian. **Amazon Rainforest Now Emitting More CO<sub>2</sub> than It Absorbs.** *The Guardian*, July 14, 2021, sec. Environment.

---

<sup>99</sup> UNFCCC, “Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement - Revised Synthesis Report by the Secretariat.”

<https://www.theguardian.com/environment/2021/jul/14/amazon-rainforest-now-emitting-more-co2-than-it-absorbs>.

Center for Climate and Energy Solutions (C2ES). **Q&A: Understanding Paris Agreement NDCs**. Center for Climate and Energy Solutions, February 19, 2021. <https://www.c2es.org/content/q-and-a-understanding-paris-agreement-ndcs/>.

Clapp, Jennifer, and Peter Dauvergne. *Paths to a Green World: The Political Economy of the Global Environment*. Cambridge, Mass: MIT Press, 2005.

Climate Action Tracker (CAT). **Brazil - Country Summary**. Climate Action Tracker (CAT). Accessed January 15, 2022. <https://climateactiontracker.org/countries/brazil/>.

———. **Countries Overview**. Climate Action Tracker (CAT). Accessed January 15, 2022. <https://climateactiontracker.org/countries/>.

Climate Watch. **Latest Submission | Explore Nationally Determined Contributions (NDCs)**. Accessed January 12, 2022. <https://www.climatewatchdata.org/>.

Cosbey, Aaron. **Trade and Climate Change Linkages**. IISD, December 2007. [https://www.iisd.org/system/files/publications/trade\\_climate\\_linkages.pdf](https://www.iisd.org/system/files/publications/trade_climate_linkages.pdf).

Cremers, Klaudija. **EU-Mercosur Agreement: Is the EU Trade Policy Entering a New Phase?** Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI), February 3, 2021. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/eu-merc-sur-agreement-eu-trade-policy-entering-new-phase>.

Dellink, Rob, Hyunjeong Hwang, Eliza Lanzi, and Jean Chateau. **International Trade Consequences of Climate Change**. OECD Trade and Environment Working Papers. Vol. 2017/01. OECD Trade and Environment Working Papers. Paris: OECD, April 29, 2017. <https://doi.org/10.1787/9f446180-en>.

EU Commission Services. **Feedback and Way Forward on Improving the Implementation and Enforcement of Trade and Sustainable Development Chapters in EU Free Trade Agreements**. February 26, 2018. [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc\\_156618.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156618.pdf).

European Commission. **European Commission Publishes Final Sustainability Impact Assessment and Position Paper on the EU-Mercosur Trade Agreement**. Trade - European Commission, March 29, 2021. <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2260>.

Fahy, Graham, Anna Kauranen, Gabriela Baczynska, William James, Marine Pennetier, and Lisandra Paraguassu. **EU Piles Pressure on Brazil over Amazon Fires**. *Reuters*, August 23, 2019, sec. Environment. <https://www.reuters.com/article/us-eu-merc-sur-ireland-idUSKCN1VD0PJ>.

FAO. **Global Forest Resources Assessment 2020**. Rome: FAO, 2020. <https://doi.org/10.4060/ca9825en>.

Friedrich, Johannes, Mengpin Ge, and Andrew Pickens. **This Interactive Chart Shows Changes in the World's Top 10 Emitters**. World Resources Institute (WRI), December 10, 2020. <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters>.

Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. **Climate Targets - Brazil - Climate Change Laws of the World**. Climate Change Laws. Accessed January 15, 2022. [https://climate-laws.org/geographies/brazil/climate\\_targets](https://climate-laws.org/geographies/brazil/climate_targets).

Hradilová, Katerina, and Ondrej Svoboda. **Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness**. *Journal of World Trade* 52, no. 6 (December 1, 2018). <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/52.6/TRAD2018044>.

Institute for European Environmental Policy (IEEP). **The European Election Aftermath: What next for Environmental Policies?** Institute for European Environmental Policy (IEEP), May 29, 2019. <https://ieep.eu/news/the-european-election-aftermath-what-next-for-environmental-policies>.

IPCC. **Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge University Press, 2021. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM\\_final.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf).

Kirkpatrick, Colin, and Clive George. **Methodological Issues in the Impact Assessment of Trade Policy: Experience from the European Commission's Sustainability Impact Assessment (SIA) Programme**. *Impact Assessment and Project Appraisal* 24, no. 4 (December 2006): 325–34. <https://doi.org/10.3152/147154606781765110>.

Laurans, Yann. **The EU-Mercosur Trade Agreement: Can a Trade Treaty Be Greened?** Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI), September 9, 2020. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/eu-mercrosur-trade-agreement-can-trade-treaty-be-greened>.

London School of Economics and Political Science (LSE). **Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, December 2020. <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/SIA-in-Support-of-the-Association-Agreement-Negotiations-between-the-EU-and-Mercosur-Final-Report.pdf>.



MERCOSUR. **MERCOSUR in Brief**. MERCOSUR. Accessed January 5, 2022. <https://www.mercosur.int/en/about-mercosur/mercosur-in-brief/>.

Morin, Jean Frédéric, Joost Pauwelyn, and James Hollway. **The Trade Regime as a Complex Adaptive System: Exploration and Exploitation of Environmental Norms in Trade Agreements**. *Journal of International Economic Law* 20, no. 2 (June 9, 2017): 365–90. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgx013>.

Nogueira, Milena. **Desenvolvimento sustentável é tema central na relação Brasil e União Europeia, 2º maior parceiro comercial do País**. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), June 23, 2021. <https://www.fiesp.com.br/noticias/uniao-europeia-e-o-2o-parceiro-comercial-do-brasil-e-desenvolvimento-sustentavel-e-tema-central/>.

Puccio, Laura. **A Guide to EU Procedures for the Conclusion of International Trade Agreements**. European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2016. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS\\_BRI\(2016\)593489\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/593489/EPRS_BRI(2016)593489_EN.pdf).

Rojas-Romagosa, Hugo. **Overview of the Evolution of the Methodology and Coverage of EU Ex-Ante Trade Sustainability Impact Assessments over Time**. Bern: World Trade Institute (WTI), December 28, 2018. [http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/02/SurveyPaper\\_draft\\_D1.3\\_28dec2018.pdf](http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/02/SurveyPaper_draft_D1.3_28dec2018.pdf).

Romeiro, Viviane, Carolina Genin, and Bruno Felin. **Nova NDC do Brasil: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa**. WRI Brasil, April 1, 2021. <https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/nova-ndc-do-brasil-entenda-por-que-meta-climatica-foi-considerada-pouco-ambiciosa>.

Spring, Jake, and Lisandra Paraguassu. **Brazil's Bolsonaro, under U.S. Pressure, Vows Climate Neutrality by 2050**. *Reuters*, April 22, 2021, sec. Environment. <https://www.reuters.com/business/environment/bolsonaro-says-brazil-will-reach-climate-neutrality-by-2050-2021-04-22/>.

Stuenkel, Oliver. **Why the EU-Mercosur Deal Hinges on Germany's Reaction to Bolsonaro**. *Americas Quarterly* (blog), September 9, 2019. <https://www.americasquarterly.org/article/why-the-eu-mercosur-deal-hinges-on-germanys-reaction-to-bolsonaro/>.

System Gas Emissions Estimation (SEEG) and Observatório do Clima. **Total Emissions**. Accessed January 15, 2022. [https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission#](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#).

The Economist Intelligence Unit (EIU). **Climate Change and Trade Agreements: Friends or Foes?**, 2019. <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2019/03/icc-report-trade-and-climate-change.pdf>.

Titievskaia, Jana. **Using Trade Policy to Tackle Climate Change**. European Parliamentary Research Service (EPRS), October 2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/642231/EPRS\\_ATA\(2019\)642231\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/642231/EPRS_ATA(2019)642231_EN.pdf).

UNCTAD. **Climate Policies, Economic Diversification and Trade**, 2018. [https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2018d4\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2018d4_en.pdf).

UNEP. **Emissions Gap Report 2021: The Heat Is On**. Nairobi, 2021. [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36991/EGR21\\_ESEN.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/36991/EGR21_ESEN.pdf).

UNFCCC. **Nationally Determined Contributions (NDCs)**. Accessed January 10, 2022. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs/nationally-determined-contributions-ndcs#eq-4>.

———. **Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement - Revised Synthesis Report by the Secretariat**. UNFCCC, October 25, 2021. [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_08r01\\_E.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08r01_E.pdf).

———. **The Paris Agreement**. Accessed January 4, 2022. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.

United Nations. **Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change**, December 12, 2015. [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf).

Van Schaik, Louise, and Simon Schunz. **Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor?** *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50, no. 1 (January 2012): 169–86. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02214.x>.

Vignarelli, Mattia Colli. **The European Commission Trade Policy Review: The Effectiveness of Sustainable Development Chapters in EU FTAs**. *European Papers* 6, no. 1 (March 29, 2021): 1–5. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/445>.

World Trade Organization and UN Environment Programme. **Making Trade Work for the Environment, Prosperity and Resilience**. WTO, March 10, 2018. <https://doi.org/10.30875/f14f8c90-en>.

World Trade Organization, and United Nations Environment Programme, eds. **Trade and Climate Change: A Report by the United Nations Environment Programme and the World Trade Organization**. Geneva: World Trade Organization; United Nations Environment Programme, 2009.

World Trade Organization. **WTO E-Learning Course: Trade and Environment and the WTO**, n.d. Accessed in: January 9, 2022.

Wout, Demy van't. **The Enforceability of the Trade and Sustainable Development Chapters of the European Union's Free Trade Agreements.** *Asia Europe Journal*, June 16, 2021. <https://doi.org/10.1007/s10308-021-00627-1>.

Yildirim, Aydin, Robert Basedow, Matteo Fiorini, and Bernard Hoekman. **EU Trade and Non-Trade Objectives: New Survey Evidence on Policy Design and Effectiveness.** *JCMS: Journal of Common Market Studies* 59, no. 3 (August 16, 2020): 556–68. <https://doi.org/10.1111/jcms.13100>.

# INTEGRAÇÃO REGIONAL E COOPERAÇÃO REGULATÓRIA NAS REGRAS DE ORIGEM DO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

*Ana Vitória Muniz Bokos<sup>1</sup>*

**Resumo:** Os acordos comerciais do Mercosul levam em consideração as Regras de Origem estabelecidas pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) no Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE 18). Entretanto, as Regras e o Regime de Origem estabelecidos no Acordo entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE) trazem diferenças normativas. Dentre as principais diferenças, serão verificados o conceito de origem para os dois blocos, a modernização dos mecanismos de certificação e verificação de origem e a dupla cobrança da Tarifa Externa Comum sob a ótica da integração regional. Desta forma, o presente trabalho tem como objetivo identificar tais diferenças, considerando o efeito “Tigela de Espaguete” nas Regras de Origem como uma restrição ao comércio internacional, bem como as características da integração regional e da cooperação regulatória entre os dois blocos econômicos.

**Palavras-chave:** Regras de Origem. Mercosul. Integração regional. Cooperação Regulatória.

**Abstract:** The Mercosur trade agreements consider the Rules of Origin established by the Latin American Integration Association (LAIA) in the Economic Complementation Agreement No. 18. Meanwhile, the Rules of Origin established in the treaty between the Common Market of the South (Mercosur) and the European Union (EU) have regulatory differences. Among the main differences, we highlight the concept of origin for the two economic blocs, the modernization of the certification and verification of origin mechanisms and the double charge of the Common External Tariff, from the perspective of regional integration. Thus, the present work aims to identify such differences, considering the Spaghetti Bowl effect in the Rules of Origin as a restriction on international trade, as well as identify characteristics of regional integration and regulatory cooperation between the two economic blocs.

**Keywords:** Rules of origin; Mercosur; Regional integration; Regulatory cooperation.

## 1. Introdução

O acordo entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE), concluído em 28 de junho de 2019 após mais de vinte anos de negociações, ultrapassa um acordo de simples eliminação tarifária e inclui compromissos no comércio, na cooperação e no diálogo político.

O Acordo de Livre Comércio pode fazer com que o Mercosul se junte à UE no sistema multilateral de comércio, em tempos de nacionalismo econômico e unilateralismo,

---

<sup>1</sup> Advogada com atuação na área de Comércio Internacional. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e estudante de Administração na Universidade de Brasília (UnB). Membro e organizadora de eventos da iniciativa Woman Inside Trade (WIT) Starters. Membro e organizadora do Grupo de Estudos sobre Política Tributária (GEPT). Pesquisadora da Clínica de Empresas, Direitos Humanos e Políticas Públicas e do ProIC – UnB 2021/2022.

trazendo maior integração de suas economias às cadeias globais de valor.<sup>2</sup> No mesmo sentido, é possível verificar que a cooperação e a integração econômica incluem aspectos de cooperação regulatória entre as partes.

No sentido estrito, a cooperação regulatória pode ser dividida entre coerência regulatória e convergência regulatória.<sup>3</sup> No presente artigo, a coerência regulatória será abordada no contexto do Acordo Mercosul-UE, sendo definida como a compatibilidade entre as regulações dos Estados, “em busca de soluções comuns, visando à minimização de incongruências que obstruam ou dificultem a sua interação como, por exemplo, o fluxo de comércio”<sup>4</sup>. Além disso, a convergência regulatória será analisada na implementação do acordo em referência às práticas de uniformização, sistematização e harmonização regulatória.

Com base na cooperação regulatória, é possível verificar que a autonomia nacional e a estrutura institucional interna dos países dos blocos se mantêm preservadas, apesar da garantia de compatibilidade entre as regulações. Para tanto, é necessária a colaboração entre as partes, para respeitar a diversidade entre os instrumentos e para reduzir gradativamente as diferenças regulatórias de forma recíproca, voluntária e negociada.<sup>5</sup>

No que tange o Acordo Mercosul-UE, considerando a modernização na produção por meio das cadeias globais de valor, é possível verificar a flexibilização das regras de origem em comparação às normas adotadas pelo Mercosul.

O capítulo de Comércio de Bens do Acordo Mercosul-UE determina que as Partes devem reduzir ou eliminar os direitos aduaneiros sobre bens originários, e considera, para os bens originários, os conceitos e critérios de “origem” dispostos no acordo.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo discutir a cooperação regulatória, em especial em termos de coerência entre as regulações do Regime de Origem nos países do Mercosul e da UE e as diferenças de integração regional por cada um dos blocos, tomando como base as mudanças trazidas pelas normativas do Acordo Mercosul-UE.

O trabalho está dividido em cinco seções, incluindo a introdução. A seção 2 apresenta o efeito conhecido por “Tigela de Espaguete” nas Regras de Origem como uma restrição ao comércio internacional. A seção 3 compara as Regras de Origem do Mercosul às novas normativas trazidas pelo Acordo Mercosul-UE, especialmente no que diz respeito à

---

<sup>2</sup> GRIEGER, Gisela. International Agreements in Progress: The Trade Pillar of the EU-Mercosur Association Agreement. European Parliament, 2019, p. 2. Disponível em: [https://europarl.primo.exlibrisgroup.com/permalink/32EPA\\_INST/1dm4at8/alma991001278650904886](https://europarl.primo.exlibrisgroup.com/permalink/32EPA_INST/1dm4at8/alma991001278650904886)

<sup>3</sup> THORSTENSEN, Vera; KOTZIAS, Fernanda. Integração regulatória: uma proposta de coerência, convergência e cooperação para a modernização do MERCOSUL. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 20, p. 21-29, Maio/Ago. 2015.

<sup>4</sup> THORSTENSEN, Vera; KOTZIAS, Fernanda. Integração regulatória: uma proposta de coerência, convergência e cooperação para a modernização do MERCOSUL. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 20, p. 21-29, Maio/Ago. 2015.

<sup>5</sup> JACOBS, Scott. Regulatory co-operation for an interdependent world: issues for government. In: OCDE – Organisation for Economic Co-Operation and Development. Regulatory co-operation for an interdependent world. Paris: OECD, 1994.

(in)coerência regulatória e diferenças de integração regional entre os dois blocos. A quarta seção sugere mecanismos de cooperação regulatória em relação às principais divergências entre os Regimes de Origem do Mercosul e da UE, considerando o contexto das cadeias globais de valor. Por fim, a seção 5 se trata da conclusão do presente trabalho, com base nas análises das seções anteriores.

## **2. Regras de origem e o efeito “tigela de espaguete”**

Em linhas gerais, as regras de origem podem ser divididas entre preferenciais e não preferenciais. As preferenciais determinam se um bem tem a origem nacional de um país de preferência, para que obtenha o acesso preferencial ao mercado. Assim, as regras de origem preferenciais estão normalmente vinculadas a Acordos de Livre Comércio ou ao Sistema de Preferências Generalizadas, pois concedem acesso preferencial ao mercado às importações de países selecionados.<sup>6</sup>

Já as regras de origem não preferenciais não envolvem acesso preferencial a mercadorias, mas instrumentos gerais de comércio relacionados à origem, como leis tarifárias básicas (tratamento da Nação Mais Favorecida), cotas, medidas de salvaguarda, direitos antidumping, medidas compensatórias, entre outras. As regras de origem não preferenciais determinam as restrições na entrada de um bem que originário de um país ao qual se aplicam restrições,<sup>7</sup> a partir das regras específicas ou gerais de origem indicadas no acordo.

Ainda, as regras de origem podem ser usadas como forma de aumentar a proteção contra não-membros em Acordos de Livre comércio.<sup>8</sup> É possível considerá-las como barreiras não-tarifárias, que podem reforçar ou mesmo substituir obrigações tarifárias. Como consequência, elas aumentam o nível de proteção de alguns setores produtivos no mercado, como é o caso do setor automobilístico no Mercosul, por exemplo.

Ou seja, as regras de origem restritivas podem introduzir barreiras não tarifárias ao comércio entre membros e não-membros do acordo. As diferenças entre as regras de origem, incluindo aquelas que formam barreiras não tarifárias, podem aumentar os custos de transações para países e empresas que lidam com dois ou mais acordos preferenciais simultaneamente,<sup>9</sup> também em razão de divergências ou incoerências regulatórias.

---

<sup>6</sup> ESTEVADEORDAL, Antoni; HARRIS, Jeremy; SUOMINEN, Kati. Multilateralising preferential rules of origin around the world, Inter-American Development Bank (IDB) Working Paper Series, No. IDB-WP-137, Washington- DC, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11319/2521>

<sup>7</sup> BARCELÓ, John J. Harmonizing Preferential Rules of Origin in the WTO System. Cornell Law Faculty Publications. Paper 72, 2006. Disponível em: [http://scholarship.law.cornell.edu/lsrcp\\_papers/72](http://scholarship.law.cornell.edu/lsrcp_papers/72)

<sup>8</sup> KRUEGER, Anne O. Rules of Origin as Protectionist Devices, NBER working paper, no. 4352, 1993.

<sup>9</sup> ESTEVADEORDAL, Antoni; HARRIS, Jeremy; SUOMINEN, Kati. Multilateralising preferential rules of origin around the world, Inter-American Development Bank (IDB) Working Paper Series, No. IDB-WP-137, Washington- DC, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11319/2521>

Esta situação é ressaltada pelo efeito “tigela de espaguete”,<sup>10</sup> que considera que um sistema de cruzamentos de preferências comerciais e de regras que sejam sobrepostas, onde produtos em um determinado país podem desfrutar de acesso, ou não, a depender de sua origem, distorce o comércio.<sup>11</sup> Esta distorção pode ser ocultada em sistemas incoerentes, ficando ainda mais presente.<sup>12</sup> Isso porque acordos preferenciais têm tentado alcançar integração, estabelecendo regras e regimes por vezes coexistentes e por vezes conflitantes.<sup>13</sup>

Em relação às regras de origem, esse efeito faz com que existam críticas à multiplicidade de regras, como em acordos preferenciais, sugerindo, por exemplo, uma alteração no artigo XXIV do GATT, para permitir que exista apenas uma regra de origem para todos os setores<sup>14</sup>, abrangidos por qualquer acordo, ao qual todos os membros devam adotar. Este pensamento ocorre em razão da possibilidade de aplicação de medidas de forma discriminatória e protecionista, contrárias aos princípios da Organização Mundial do Comércio (no inglês, *World Trade Organization – WTO*).

De maneira geral, a coerência regulatória buscada em acordos *WTO-plus*<sup>15</sup> deveria ser no sentido de encontrar sistemas compatíveis e complementares às normas gerais do sistema multilateral, sem que houvesse dificuldades adicionais ao livre comércio, como visto no efeito “tigela de espaguete”. Com medidas harmônicas, seria possível encontrar uma multilateralização dos principais elementos dos acordos preferenciais.<sup>16</sup>

Neste ponto, o acordo do Mercosul com a UE incorpora normativas no Regime de Origem em que há um vazio regulatório no bloco sul-americano,<sup>17</sup> mas também encontra incompatibilidades com o novo sistema adotado.

### **3. Comparação regulatória entre os blocos nas regras de origem**

---

<sup>10</sup> BHAGWATI, J. (1995), ‘US Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas’, in BHAGWATI, J. and KRUEGER, Anne O. (eds.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements* (Washington, DC: The AEI Press), p. 1–18.

<sup>11</sup> SCHÜLE, Ulrich. KLEISINGER, Tatiana. *The “Spaghetti Bowl”: A Case Study on Processing Rules of Origin and Rules of Cumulation*. UASM Discussion Paper Series No. 2, University of Applied Sciences Mainz/Germany, 2016, p. 5.

<sup>12</sup> STOLER, Andrew L. *Addressing 21st Century “WTO-Plus” Issues In The Multilateral Trading System. The Future and the WTO: Confronting the Challenges - A Collection of Short Essays*, p. 42-46 Disponível em: [the-future-and-the-wto-confronting-the-challenges.pdf \(usp.br\)](#)

<sup>13</sup> HENNER GÖTT, TILL PATRIK HOLTERHUS. “Spicing up the Spaghetti Bowl”. *The Göttingen Conference on Preferential Trade Agreements and World Economic Order*, Juwiss-Blog, 18. März 2014

<sup>14</sup> STOLER, Andrew L. *Addressing 21st Century “WTO-Plus” Issues In The Multilateral Trading System. The Future and the WTO: Confronting the Challenges - A Collection of Short Essays*, p. 42-46 Disponível em: [the-future-and-the-wto-confronting-the-challenges.pdf \(usp.br\)](#)

<sup>15</sup> Regras “*OMC-plus*” são aquelas que definem regras mais ambiciosas que as da OMC, como em serviços ou propriedade intelectual, mas que ainda estejam dentro do âmbito de atuação da Organização.

<sup>16</sup> STOLER, Andrew L. *Addressing 21st Century “WTO-Plus” Issues In The Multilateral Trading System. The Future and the WTO: Confronting the Challenges - A Collection of Short Essays*, p. 42-46 Disponível em: [the-future-and-the-wto-confronting-the-challenges.pdf \(usp.br\)](#)

<sup>17</sup> MADURO, Lúcia. VEIGA, Pedro Da Mota. RIOS, Sandra Polónia. *Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos normativos/regulatórios no Mercosul*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Agosto 2020.

O Acordo Mercosul-UE adota as mesmas Regras de Origem que são praticadas pelos exportadores europeus em seus acordos preferenciais de comércio, consideradas mais modernas que as vigentes no Mercosul. Os Regimes e Regras de origem empregados nos acordos preferenciais de comércio da UE são uniformes, tendo em vista o interesse da Comissão Europeia na década de 1990 de harmonizar seus protocolos.<sup>18</sup>

Com isso, em 1997, no lançamento do sistema Paneuro (Sistema Pan-Europeu de Cumulação - PECS), foram estabelecidos protocolos de Regras de Origem idênticos em todos os acordos preferenciais de comércio da UE – abrangendo seus 27 membros -, bem como para os acordos entre os parceiros da UE.<sup>19</sup>

Tradicionalmente, os acordos comerciais do Mercosul são baseados nas normas da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que utiliza uma regra de origem geral aplicável o para todos os itens tarifários, complementada por regras aplicáveis a produtos específicos.<sup>20</sup> As regras gerais a respeito de origem adotadas pelo Mercosul estão disciplinadas no 77º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, do Mercosul (ACE 18).<sup>21</sup>

No Acordo Mercosul-UE, o capítulo sobre regras de origem constitui uma das principais inovações para o Mercosul, tendo em vista que se diferencia da normativa do bloco e do modelo estabelecido na ALADI.

Entre as principais diferenças relacionadas, direta ou indiretamente, às regras de origem, estão (a) os conceitos de origem para produtos totalmente produzidos ou obtidos e para produtos que passaram por transformação substancial, (b) os mecanismos de certificação e verificação de origem, e os requisitos específicos que aferem origem, (c) os processos de integração regional verificados em cada um dos blocos e (d) as exceções/diferenciações tarifárias à Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul.

### **3.1. Conceito de Origem no Acordo Mercosul-UE e no modelo ALADI**

Via de regra, a verificação de origem pode ser realizada *ex officio*, em programas de controle, por reclamações ou por informações fornecidas à Autoridade Aduaneira do país,

---

<sup>18</sup> MADURO, Lúcia. VEIGA, Pedro Da Mota. RIOS, Sandra Polónia. Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos normativos/regulatórios no Mercosul. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Agosto 2020.

<sup>19</sup> ESTEVADEORDAL, Antoni; HARRIS, Jeremy; SUOMINEN, Kati. Multilateralising preferential rules of origin around the world, Inter-American Development Bank (IDB) Working Paper Series, No. IDB-WP-137, Washington- DC, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11319/2521>

<sup>20</sup> ESTEVADEORDAL, Antoni; HARRIS, Jeremy; SUOMINEN, Kati. Multilateralising preferential rules of origin around the world, Inter-American Development Bank (IDB) Working Paper Series, No. IDB-WP-137, Washington- DC, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11319/2521>

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011.



podendo ocorrer no momento da importação ou depois. Os procedimentos de verificação estão dispostos em acordos específicos ou no sistema de preferência geral.<sup>22</sup>

É a partir do conceito de origem que será possível verificar se o produto será comercializado sob os benefícios de um produto originário dispostas no Acordo. Além disso, a partir desta caracterização será feito o procedimento de certificação e de verificação.

Neste sentido, no contexto do Acordo Mercosul-UE e do ACE 18, os critérios de origem para que um bem comercializado seja “produto originário” são: 1) Produtos totalmente obtidos ou produzidos;<sup>23</sup> 2) Produtos sujeitos a transformação substancial.<sup>24</sup>

O primeiro critério considera apenas os produtos que tenham sido produzidos somente a partir de materiais do país originário, sem incorporar insumos de terceiros países.

Para definir um produto como totalmente originário, o Mercosul tem lista 11 bens considerados totalmente obtidos.<sup>25</sup> Por outro lado, o Acordo Mercosul-UE considera 13 bens como totalmente obtidos.<sup>26</sup> De maneira geral, as descrições são semelhantes, em especial para produtos do reino animal, obtidos de animais vivos, da caça ou da pesca e minerais extraídos do solo ou fundo do mar. Para os minerais mencionados, o Acordo Mercosul-UE faz referência à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (“UNCLOS”).

Ademais, em relação aos produtos de pesca totalmente obtidos, o ACE 18 se refere apenas aos navios registrados, matriculados e autorizados a navegar com a bandeira das partes e

---

<sup>22</sup> VERGARA, Juan David López. MARÍÑO, Juan David Barbosa. The Preferential and Non-preferential Certification of Origin in Colombia: Trends on the Origin Verification Process, v. 15, Global Trade and Customs Journal, Issue 3, 2020, pp. 205 - 212. Disponível em:

<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Global+Trade+and+Customs+Journal/15.3/GTCJ2020028>

<sup>23</sup> BRASIL. Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011, artigo 3º; e

MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigo 4.

<sup>24</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigo 2.1.(c) e 2.2.(c); e BRASIL. Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011, artigo 3º, b.

<sup>25</sup> BRASIL. Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011, artigo 3º, a.

<sup>26</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigo 4.1.

arrendados ou fretados por empresas estabelecidas no território de uma Parte,<sup>27</sup> enquanto o Acordo Mercosul-UE define as condições exatas para os navios e navios-fábrica.<sup>28</sup>

Esta definição estabelece as condições de que os produtos de pesca: i) sejam pelo menos 50% de propriedade de pessoas naturais das Partes; ii) pertençam a pessoas jurídicas com sede em um Estado-Parte e, 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.<sup>29</sup>

Por outro lado, o critério de que produtos sejam sujeitos a transformação substancial para que sejam considerados produtos originários estabelece a possibilidade de transformação através da incorporação de materiais originários e não originários das partes do acordo.

Isso significa dizer que se a incorporação de materiais ou insumos não originários for limitada a um certo nível, pré-estabelecido, será considerado que houve transformação substancial do produto no país de origem, recebendo, assim, o tratamento de produto originário.

Para determinar o nível limite para materiais ou insumos não originários, o ACE 18 estabelece um processo de transformação que gere uma nova individualidade ao produto, caracterizada pela mudança na posição tarifária, em comparação aos materiais não-originários usados em sua composição.

Também se considera que ocorre mudança na posição tarifária quando o valor CIF de todos os materiais não originários “que não estejam classificados em uma posição tarifária diferente à do produto, não exceda 10% do valor FOB do produto exportado”,<sup>30</sup> observadas as regras específicas.

Ressalta-se que, nos casos em que este requisito não se aplique por não existir a mudança da posição tarifária, será, ainda, considerado originário se “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”<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> BRASIL. Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011, artigo 3º, a, viii.

<sup>28</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigo 4.2.

<sup>29</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigo 4.2.(c).

<sup>30</sup> BRASIL. Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011, artigo 3º, c.

<sup>31</sup> BRASIL. Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011, artigo 3º, d.

Já para o Acordo Mercosul-UE, o critério que determina o nível limite para materiais ou insumos não originários é negativo, ou seja, estabelece as condições para que o produto não seja considerado originário por operações de transformação, sendo consideradas insuficientes para a transformação substancial.<sup>32</sup> Como exemplos, tem-se as mudanças de embalagens, pinturas e polimentos, ou outras formas de limpeza, como lavagens, remoção de poeira, óxidos, óleo, entre outros, observadas as regras específicas para cada produto.

Por fim, o Acordo Mercosul-UE, também tem a chamada tolerância (*de minimis*), no qual mesmo que o produto não cumpra com os critérios de ser totalmente originário ou ter passado por transformação substancial, ainda será considerado originário se os materiais não originários não excedam 10% do preço ex-fábrica do produto e as porcentagens de valores ou pesos máximos das regras específicas sejam respeitadas. Considerando o elevado percentual adotado pelo Acordo Mercosul-UE, pode-se entender que existe uma maior flexibilidade no processo produtivo dos bens em questão, quando comparado ao modelo ALADI.<sup>33</sup>

### **3.2. Certificação e verificação de origem no Acordo Mercosul-Eu e no modelo ALADI**

Como visto, o 77º Protocolo Adicional ao ACE 18 traz o modelo de Certificado de Origem do Acordo e as instruções para o seu preenchimento, além dos Requisitos Específicos de Origem, com a indicação dos códigos tarifários em 8 dígitos da NCM 2017<sup>34</sup> vinculados a cada regra específica.

Entretanto, existem inovações no Regime de Origem do acordo Mercosul-UE comparativamente ao Regime adotado pelo MERCOSUL no comércio dentro do bloco, sendo elas, em especial, a certificação de origem e o seu processo de verificação.

Em relação à certificação, o acordo Mercosul-UE adota a auto certificação<sup>35</sup>, enquanto o modelo ALADI tem a certificação por autoridades nacionais<sup>36</sup> dos Estados partes.

Comparativamente, a auto certificação é um processo mais rápido, com menos custos de transação, visando diminuir a intervenção do setor público, de modo que as empresas

---

<sup>32</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigo 6.

<sup>33</sup> MADURO, Lúcia. VEIGA, Pedro Da Mota. RIOS, Sandra Polónia. Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos normativos/regulatórios no Mercosul. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Agosto 2020, p. 60.

<sup>34</sup> A atualização da Nomenclatura Comum do Mercosul com base no Sistema Harmonizado 2012, para o Sistema Harmonizado 2017 integram o 180º Protocolo Adicional ao ACE 18, que foi internalizado pelo Decreto 10.213/2020. BRASIL. Decreto nº 10.213, de 30 de janeiro de 2020. Dispõe sobre a execução do Centésimo Octogésimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (180PA-ACE18), firmado pela República Federativa do Brasil, pela República Argentina, pela República do Paraguai e pela República Oriental do Uruguai.

<sup>35</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigos 16 e 17.

<sup>36</sup> BRASIL. Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011, artigos 15 a 21.

assumem maior risco pelas informações apresentadas. A certificação feita pela autoridade do país, delegando esta função às repartições oficiais e aos organismos públicos, impõe elevados custos, bem como maior burocracia e demora na emissão do certificado.

Já em relação ao processo de verificação, no acordo Mercosul-UE o país exportador conduz o processo<sup>37</sup> e envia um relatório para a outra parte, que pode aceitá-las ou não. A verificação será feita pelas autoridades competentes do país exportador, por amostragem ou quando houver dúvidas razoáveis por parte das autoridades do país importador<sup>38</sup>, existindo a possibilidade de suspensão do tratamento preferencial enquanto se desenvolve a verificação.<sup>39</sup>

Por outro lado, no modelo ALADI, é o país importador que realiza a verificação. O processo no Mercosul se inicia com a solicitação de informações por parte do importador à autoridade competente do Estado Parte exportador<sup>40</sup>.

Como se percebe, existem diferenças significativas entre as regulações para os procedimentos de verificação e de certificação de origem quando comparados o Acordo Mercosul-UE e o modelo utilizado pela ALADI, de modo que não se verifica um estágio avançado na coerência regulatória entre os blocos, sendo necessárias muitas mudanças para a implementação do Acordo, em especial por parte dos países integrantes do Mercosul.

### **3.3. Integração regional e dupla cobrança da TEC**

A partir do Programa de Trabalho 2004-2006 da ALADI, foram incluídos novos temas na agenda do Mercosul que permitiram a Decisão CMC n. 54/2004, na qual foi estabelecida a necessidade de eliminar a múltipla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC), complementada pela Decisão CMC n. 37/2005, que eliminou a dupla cobrança da TEC para os bens importados de terceiros países e ingressem no território de algum dos Estados partes, dando-os o tratamento de originários.<sup>41</sup>

Isso porque, até este momento, um produto não originário que ingressasse em um país do Mercosul seria cobrado o valor da TEC, mas caso fosse remetido a outro país do Mercosul, seria cobrado novamente, gerando uma dupla cobrança e resultando em menor integração do bloco.

A eliminação da dupla cobrança da TEC não evolui desde as Decisões 10/2010 e 56/2010, de modo que a “incompletude da união aduaneira do MERCOSUL continuará afetando a

---

<sup>37</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigo 25.4.

<sup>38</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigo 25.1.

<sup>39</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, artigo 25.5.

<sup>40</sup> BRASIL. Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011, artigo 25.

<sup>41</sup> GRANATO, Leonardo. Os Trinta Anos do Mercosul: Apontamentos para um Balanço. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.10, n.19, Jan./Jun. 2021, p.9-29.

circulação dos bens importados da União Europeia após a entrada em vigência do Acordo”<sup>42</sup>.

Entretanto, apesar das decisões mencionadas, ao se considerar a normativa do Acordo com a EU, o comércio intrabloco do Mercosul, amparado nas regras de origem, pode estar sujeito à dupla cobrança da TEC para produtos não originários, que estejam em trânsito.<sup>43</sup>

A normativa de que os bens exportados pela UE para o Mercosul não seriam beneficiados pela condição de livre circulação no mercado intrabloco considera a atual integração regional e resulta de uma dificuldade do Mercosul em alcançar a união aduaneira.

Isso se verifica na Cláusula de Integração Regional do Acordo Mercosul-UE, que estabelece que os bens exportados pela UE ao Mercosul terão tratamento não menos favorável do que aquele dado aos bens originários em Estados do Mercosul.<sup>44</sup> Por outro lado, os bens exportados pelo Mercosul terão livre circulação entre os países do bloco europeu.<sup>45</sup>

Isso significa dizer que, mesmo com o avanço para eliminar a dupla cobrança, existe uma dificuldade na eliminação da dupla cobrança da TEC para bens originários na União Europeia, demonstrando um claro desnível na integração regional entre os dois blocos.

### **3.4. Exceções e diferenciações tarifárias à Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul**

A última diferença entre regras de origem entre Mercosul e UE analisada diz respeito a diferenças tarifárias estabelecidas para produtos específicos no Mercosul, em especial em razão da dificuldade em estabelecer uma tarifa comum entre as partes do bloco e completa integração.

Na ausência de um sistema harmonizado de barreiras tarifárias e não tarifárias entre os países, as regras de origem foram mantidas como um mecanismo discricionário que visa evitar que as preferências trocadas entre os países membros do Mercosul sejam capturadas por países terceiros. Neste caso, a definição de um produto originário no Mercosul não requer o desenvolvimento de um regime de regime de origem muito complexo ou rigoroso, diferente do que se verifica na UE.<sup>46</sup>

As diferenças tarifárias se encontram em três principais grupos:

---

<sup>42</sup> MADURO, Lúcia. VEIGA, Pedro Da Mota. RIOS, Sandra Polónia. Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos normativos/regulatórios no Mercosul. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Agosto 2020.

<sup>43</sup> MADURO, Lúcia. VEIGA, Pedro Da Mota. RIOS, Sandra Polónia. Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos normativos/regulatórios no Mercosul. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Agosto 2020.

<sup>44</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Cláusula de Integração Regional, artigo X.2.(b)

<sup>45</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Cláusula de Integração Regional, artigo X.2.(a)

<sup>46</sup> IRANDA, Pedro, KUME, Honório and PIANI, Guida. Preferential Trade Agreements: are Rules of Origin a Protective Device? Red Mercosur: Working paper N° 02-06. Jan., 2006.

- 1) Reduções tarifárias para bens de capitais (BK) e bens de informação e telecomunicações (BIT),
- 2) Listas de Exceções à Tarifa Externa Comum Nacionais, e
- 3) Reduções tarifárias por razões de desabastecimento regional.

Esse fenômeno é conhecido como “perfuração da TEC”.<sup>47</sup> As perfurações à TEC permitem que as tarifas de importação não sejam uniformes entre os membros do Mercosul.

Existem divergências entre as partes do bloco acerca de reduções e exceções tarifárias, especialmente envolvendo o Brasil, por ser o único produtor regional de bens de capital. Os demais países do Mercosul muitas vezes se preocuparam em minimizar o desvio comercial, que surge das importações isentas de impostos dos bens de capital brasileiros.<sup>48</sup>

Ademais, por diversos momentos, estes mecanismos foram utilizados como forma de desviar da proposta de uma tarifa comum para obter benefícios específicos. Este uso discricionário de regras de origem se justifica pelo aumento de acordos preferenciais nos quais as partes incluem tarifas de importação diferenciadas, podendo significar na proteção, por meio da substituição de medidas tarifárias e não tarifárias pelas regras de origem.

Como resultado das perfurações à TEC, tem-se uma maior insegurança no acesso ao mercado do bloco e o enfraquecimento da união aduaneira, assim como um aumento na criação de regras de origem:

Em relação às regras de origem, um dos maiores problemas causados pelas exceções à TEC é a necessidade da criação de regras de origem para estes produtos. Originalmente, somente alguns grupos de produtos estariam sujeitos às regras de origem no comércio intrabloco. Entretanto, devido ao aumento das exceções à TEC, todos os produtos ficaram sujeitos ao controle de origem no comércio intrabloco.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> MIRANDA, Pedro, KUME, Honório and PIANI, Guida. Preferential Trade Agreements: are Rules of Origin a Protective Device? Red Mercosur: Working paper N° 02-06. Jan., 2006, p. 11.

AZEVEDO, A. F. Z.; MASSUQUETTI, A. TEC no âmbito do Mercosul: teoria e prática. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 27, n. 52, p. 7-23, set. 2009, p. 9 e 14.

<sup>48</sup> AZEVEDO, A. F. Z.; MASSUQUETTI, A. TEC no âmbito do Mercosul: teoria e prática. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 27, n. 52, p. 7-23, set. 2009, p. 11.

<sup>49</sup> AZEVEDO, A. F. Z.; MASSUQUETTI, A. TEC no âmbito do Mercosul: teoria e prática. *Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 27, n. 52, p. 7-23, set. 2009, p. 15.

No caso do Mercosul, apesar de ser verificada uma forte presença de diferenciação tarifária, é possível perceber que o papel de uma tarifa comum desencoraja o uso de regras de origem como mecanismos de proteção.<sup>50</sup>

Por outro lado, pode ser observado que nos últimos anos, houve uma redução de perfurações e de exceções à TEC, que tem sido entendida como um ponto positivo, por considerar que facilita a integração das cadeias produtivas e, de forma indireta, incentiva a cooperação empresarial e o investimento estrangeiro.<sup>51</sup>

Entretanto, para que estes pontos positivos estejam de fato presentes, não basta a eliminação das perfurações, é necessário que também existam políticas regionais de competitividade, incluindo mecanismos para maior integração das cadeias produtivas do bloco.<sup>52</sup>

De toda forma, percebe-se que os mecanismos de alteração, redução ou diferenciação tarifárias impactam diretamente nas regras de origem do Mercosul, diferente do que ocorre na UE, que apresenta características mais firmes de união aduaneira. Além da relação direta com as regras de origem, se fortemente presentes, os mecanismos analisados evidenciam as dificuldades de integração regional por parte do bloco.

#### **4. Integração econômica e cooperação regulatória entre o Mercosul e a União Europeia**

Como se verificou, a integração econômica do Mercosul e cooperação regulatória com as normativas da UE passam por desafios, que colaboram para a dificuldade de negociação ou de internalização, em especial pela UE, que passará por um processo legislativo envolvendo todos os 27 países.

Como foi visto, os processos de coerência e de convergência regulatória, entendidas como partes da cooperação regulatória,<sup>53</sup> ainda não são verificadas nas relações entre os dois blocos, ou até mesmo entre cada bloco e o restante do mundo, de modo que a implementação do Acordo também será um desafio.

Do mesmo modo, a diferença nas relações entre as partes dos blocos também repercute na aplicação do acordo. Isso porque o Mercosul apresenta uma menor integração regional e união aduaneira quando comparado à UE, com maiores divergências entre as partes na

---

<sup>50</sup> MIRANDA, Pedro, KUME, Honório and PIANI, Guida. Preferential Trade Agreements: are Rules of Origin a Protective Device? Red Mercosur: Working paper N° 02-06. Jan., 2006, p. 23.

<sup>51</sup> SILVA, Luiz Awazu Pereira. O Mercosul entre "crise" e "oportunidade". Revista Desafios do Desenvolvimento, Brasília, 2005. Ano 2 . Edição 7, p. 2.

<sup>52</sup> SILVA, Luiz Awazu Pereira. O Mercosul entre "crise" e "oportunidade". Revista Desafios do Desenvolvimento, Brasília, 2005. Ano 2 . Edição 7, p. 3.

<sup>53</sup> THORSTENSEN, Vera; KOTZIAS, Fernanda. Integração regulatória: uma proposta de coerência, convergência e cooperação para a modernização do MERCOSUL. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 20, p. 21-29, Maio/Ago. 2015.

negociação intrabloco, em especial quando se trata de setores sensíveis para algum dos países parte.

O papel do Brasil se encontra em destaque nesta dinâmica, ao passo que a Argentina pode sofrer com os impactos do acordo e representa oposição à aplicação, por parte de seu setor industrial.<sup>54</sup>

Por outro lado, apesar de maior integração regional, a UE também encontra dificuldade na implementação do acordo, por pressão de setores contrários, como o setor agrícola, que teme desvantagem comercial. Em oposição, os setores de média e alta tecnologia são favoráveis à implementação. <sup>55</sup>

Tensões também são observadas em relação à proteção ambiental e a luta contra as mudanças climáticas, conforme amplamente divulgado pela mídia. Por este motivo, vem sendo debatida a possibilidade de aplicação parcial do acordo, que também não encontra concordância entre os principais atores.

Especificamente em relação à coerência regulatória, percebe-se com base no acordo Mercosul-UE, que não existe uma compatibilidade entre as regulações dos Estados, de modo que grandes alterações serão necessárias.

Ressalta-se que, se for alcançada a coerência regulatória, será possível perceber uma redução na duplicidade de regras e na fragmentação regulatória. Ainda assim, o Mercosul, em especial, terá altos custos de implementação do Acordo, passando por um período de transição<sup>56</sup> e em busca de maior eficiência na gestão de recursos para alcançar os objetivos traçados no acordo.

Em destaque na incoerência regulatória entre os blocos, estão as regras de certificação e verificação de origem.<sup>57</sup> A negociação do Acordo Mercosul-UE contribuiu para a modernização e o aperfeiçoamento na normativa do Mercosul.

O conjunto de procedimentos administrativos inseridos no Regime de Origem exigirá a adaptação do MERCOSUL e, no caso da auto-certificação e da verificação de origem, conta com disposições de transição para a implementação.

Enquanto o Mercosul delega às repartições oficiais e organismos públicos a função de emitir a certificação de origem, impondo elevados custos, burocracia e demora na emissão

---

<sup>54</sup> GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur. Berlin: The Greens/EFA. December 2019, p. 9.

<sup>55</sup> GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur. Berlin: The Greens/EFA. December 2019, p. 7.

<sup>56</sup> MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. Protocolo sobre Regras de Origem, Anexo IV Medidas Transitórias.

<sup>57</sup> MADURO, Lúcia. VEIGA, Pedro Da Mota. RIOS, Sandra Polónia. Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos normativos/regulatórios no Mercosul. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Agosto 2020.



do certificado, o sistema europeu garante redução de custos e burocracia, em como celeridade no procedimento, com menor intervenção estatal.

Pelo período de três anos, podendo ser estendido por mais dois anos, a UE aceitará o certificado de origem emitido pelo Estado parte do Mercosul, desde que ateste os requisitos de origem definidos no Acordo.

Assim, a formalidade do procedimento, qual seja, a distinção entre auto certificação ou emissão de certificado pela autoridade competente, terá um período de transição, mas não a parte material, que define os critérios para um produto ser considerado originário de um Estado parte.

O sistema de verificação de origem também encontra diferenças quando comparadas as normativas. No acordo Mercosul-UE a verificação cabe ao país exportador, e no modelo ALADI, cabe ao país importador. Neste caso, não existe período de transição, tendo em vista que o Acordo Mercosul-UE requer, desde já, a modernização e adequação, buscando benefícios às cadeias globais de valor.

De todo modo, havendo período de transição ou não, reformas serão necessárias para a implementação dos novos dispositivos. Assim, considerando os benefícios da modernização, bem como o investimento necessário para a reforma, faz sentido que o Mercosul passe, também, por uma reforma intrabloco, aproveitando as mudanças realizadas.<sup>58</sup>

Na ausência de uma reforma na normativa, a emissão de certificados no comércio intrabloco será mais custosa do que no comércio entre os dois blocos econômicos, conferindo desvantagem ao comércio entre as partes do Mercosul e afastando ainda mais a integração econômica.

Embora não seja necessário realizar uma reforma no Regime de Origem do bloco, ela tornaria o comércio intrabloco equiparado ao comércio entre os dois blocos, em termos de custos procedimentais, e também seria compatível à evolução das cadeias globais de valor, beneficiadas pelo processo de fragmentação das cadeias de produção.

Ademais, ainda considerando a incoerência regulatória encontrada entre o Acordo Mercosul-UE e o modelo adotado pela ALADI, através do ACE 18, para regras e regimes de origem, advém das dificuldades de integração econômica intrabloco.

Estas dificuldades repercutem nas relações entre os dois blocos e dificultam o processo de negociação e internalização do Acordo, por exemplo. Além disso, a estagnação e falta de avanço no tema da dupla (ou múltipla) cobrança da TEC nos últimos dez anos, por exemplo, não contribui para o cenário.

---

<sup>58</sup> MADURO, Lúcia. VEIGA, Pedro Da Mota. RIOS, Sandra Polónia. Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos normativos/regulatórios no Mercosul. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Agosto 2020.

Considerando o segundo ponto da cooperação regulatória, qual seja, a convergência regulatória, percebe-se que ainda está distante das práticas entre os dois blocos, considerando poucas práticas de uniformização, sistematização e harmonização regulatória.

## **5. Conclusão**

O uso de regras de origem é justificado pela crescente formação de acordos de livre comércio e áreas de comércio preferencial, nas quais os países membros aplicam suas próprias políticas comerciais para países terceiros, incluindo tarifas de importação diferenciadas.

Na prática, a elaboração de acordos entre blocos regionais, como o acordo Mercosul e UE, precisa passar por ajustes, em razão das diferenças normativas entre os blocos, assim como período de transição.

No caso do acordo Mercosul-UE, além das dificuldades de negociação, que durou mais de vinte anos e permanece no aguardo de internalização, ameaçado, entre outros, por demandas europeias de proteção ambiental, existem também fatores que dificultam a implementação do acordo, caso seja internalizado. Desde novas definições de origem, a diferenças procedimentais ou de integração regional, são diversas as dificuldades em implementar o acordo.

O fenômeno de “perfuração” da TEC permite que as tarifas de importação não sejam uniformes entre os membros do Mercosul, ao passo que o uso das regras de origem pode vir a ser considerado como barreira não tarifária ao comércio, pela preferência dada a países considerados originários em detrimento dos não originários. Somados, estes dois fenômenos contribuem para o chamado efeito tigela de espaguete, no qual os efeitos de acordos regionais dificultam a otimização de transações que lidam com dois ou mais acordos preferenciais simultaneamente, em uma cadeia global de valor.

Como se percebe, o cruzamento de preferências comerciais a depender de sua origem e de regras que sejam sobrepostas, onde produtos em um determinado país podem desfrutar ou não de acesso ao mercado, distorce o comércio e a identificação de normas que funcionam como barreiras comerciais não tarifárias.

Desta forma, foi verificado que as principais diferenças entre as regras de origem do Mercosul e da UE levam em consideração fatores de integração regional e interferem na cooperação regulatória entre os dois blocos econômicos e, conseqüentemente, na segurança no acesso aos mercados.

## **Referências**

AZEVEDO, A. F. Z.; MASSUQUETTI, A. **TEC no âmbito do Mercosul: teoria e prática**. Análise Econômica, Porto Alegre, ano 27, n. 52, p. 7-23, set. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/viewFile/3336/7450>

BARCELÓ, John J. **Harmonizing Preferential Rules of Origin in the WTO System**. Cornell Law Faculty Publications. Paper 72, 2006. Disponível em: [http://scholarship.law.cornell.edu/lrsp\\_papers/72](http://scholarship.law.cornell.edu/lrsp_papers/72)

BHAGWATI, J. (1995), **US Trade Policy: The Infatuation with Free Trade Areas**, in BHAGWATI, J. and KRUEGER, Anne O. (eds.), *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements* (Washington, DC: The AEI Press), p. 1–18.

BRASIL. **Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015**. Dispõe sobre a execução do Septuagésimo Sétimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (77PA-ACE18), firmado entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, em 11 de novembro de 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8454.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8454.htm)

BRASIL. **Decreto nº 10.213, de 30 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre a execução do Centésimo Octogésimo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (180PA-ACE18), firmado pela República Federativa do Brasil, pela República Argentina, pela República do Paraguai e pela República Oriental do Uruguai. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10213.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10213.htm)

ESTEVADEORDAL, Antoni; HARRIS, Jeremy; SUOMINEN, Kati. **Multilateralising preferential rules of origin around the world**, Inter-American Development Bank (IDB) Working Paper Series, No. IDB-WP-137, Washington- DC, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11319/2521>

GHIOTTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. **Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur**. Berlin: The Greens/EFA. December 2019. Disponível em: <https://europeecologie.eu/wp-content/uploads/2021/07/analyseAccordUEMercosur.pdf>

GRANATO, Leonardo. **Os Trinta Anos do Mercosul: Apontamentos para um Balanço**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.10, n.19, Jan./Jun. 2021, p.9 - 29.

GRIEGER, Gisela. **International Agreements in Progress: The Trade Pillar of the EU-Mercosur Association Agreement**. European Parliament, 2019, p. 2. Disponível em: [https://europarl.primo.exlibrisgroup.com/permalink/32EPA\\_INST/1dm4at8/alma991001278650904886](https://europarl.primo.exlibrisgroup.com/permalink/32EPA_INST/1dm4at8/alma991001278650904886)

HENNER GÖTT, TILL PATRIK HOLTERHUS. **Spicing up the Spaghetti Bowl**. The Göttingen Conference on Preferential Trade Agreements and World Economic Order, Juwiss-Blog, 18. Mar. 2014. Disponível em: <https://www.juwiss.de/35-2014/>

JACOBS, Scott. **Regulatory co-operation for an interdependent world: issues for government**. In: OCDE – Organisation for Economic Co-Operation and Development. Regulatory co-operation for an interdependent world. Paris: OECD, 1994. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-co-operation-for-an-interdependent-world\\_9789264062436-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-co-operation-for-an-interdependent-world_9789264062436-en)

KRUEGER, Anne O. **Rules of Origin as Protectionist Devices**, NBER working paper, no. 4352, 1993. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w4352>

MADURO, Lúcia. VEIGA, Pedro Da Mota. RIOS, Sandra Polónia. **Acordo Mercosul-União Europeia: Impactos normativos/regulatórios no Mercosul**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Agosto 2020.

MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. **Cláusula de Integração Regional**. Disponível em: [https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/secex/deint/cgne/27a\\_Clusulaa\\_dea\\_Integraoa\\_Regional.pdf](https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/secex/deint/cgne/27a_Clusulaa_dea_Integraoa_Regional.pdf)

MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. **Protocolo sobre Regras de Origem**. Disponível em: [https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/secex/deint/cgne/5a\\_Protocoloa\\_sobrea\\_Regrasa\\_dea\\_Origem.pdf](https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/secex/deint/cgne/5a_Protocoloa_sobrea_Regrasa_dea_Origem.pdf)

MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA. **Requisitos Específicos de Origem**. Disponível em: [https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/secex/deint/cgne/6a\\_Requisitosa\\_Especficsosa\\_dea\\_Origem.pdf](https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/images/REPOSITARIO/secex/deint/cgne/6a_Requisitosa_Especficsosa_dea_Origem.pdf)

MIRANDA, Pedro, KUME, Honório and PIANI, Guida. **Preferential Trade Agreements: are Rules of Origin a Protective Device?** Red Mercosur, Working paper N° 02-06. Jan., 2006

SCHÜLE, Ulrich. KLEISINGER, Tatiana. **The “Spaghetti Bowl”: A Case Study on Processing Rules of Origin and Rules of Cumulation**. UASM Discussion Paper Series No. 2, University of Applied Sciences Mainz/Germany, 2016.

SILVA, Luiz Awazu Pereira. **O Mercosul entre "crise" e "oportunidade"**. Revista Desafios do Desenvolvimento, Brasília, 2005. Ano 2, Edição 7.

STOLER, Andrew L. **Addressing 21st Century “WTO-Plus” Issues In The Multilateral Trading System**. The Future and the WTO: Confronting the Challenges -

A Collection of Short Essays, p. 42-46. Disponível em: [the-future-and-the-wto-confronting-the-challenges.pdf \(usp.br\)](#)

THORSTENSEN, Vera; KOTZIAS, Fernanda. **Integração regulatória: uma proposta de coerência, convergência e cooperação para a modernização do MERCOSUL.** Boletim de Economia e Política Internacional, n. 20, p. 21-29, Maio/Ago. 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5902>

VERGARA, Juan David López. MARÍÑO, Juan David Barbosa. **The Preferential and Non-preferential Certification of Origin in Colombia: Trends on the Origin Verification Process**, v. 15, Global Trade and Customs Journal, Issue 3, 2020, pp. 205 - 212. Disponível em: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Global+Trade+and+Customs+Journal/15.3/GTCJ2020028>

# ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA: ASPECTOS SOBRE INDICAÇÃO GEOGRÁFICA E MUDANÇAS PARA O BRASIL E A ALEMANHA

*Catarina Bastouly Guimbra Simões Coelho<sup>1</sup>*

**Resumo:** Em junho de 2019, as negociações do Acordo Mercosul - União Europeia tiveram sua conclusão anunciada, possibilitando a ambos os blocos avançar rumo à criação de uma área de livre comércio. As disposições sobre indicação geográfica, trazidas pelo Capítulo sobre Propriedade Intelectual do Acordo, são um dos grandes avanços em matéria de propriedade intelectual, marcadamente para a União Europeia, forte defensora das indicações registradas na região. Neste sentido, o presente artigo salienta o novo cenário das indicações geográficas para dois importantes agentes político-econômicos de ambos os blocos: o Brasil e a Alemanha. Através da avaliação da Subseção de Indicação Geográfica, bem como do Capítulo sobre Propriedade Intelectual e do Acordo como um todo, o presente artigo traz conclusões positivas quanto à implementação das propostas do Acordo, sem negligenciar os desafios que aguardam à frente.

**Palavras-chave:** Acordo de Livre Comércio. União Europeia. Mercosul. Propriedade Intelectual. Indicação Geográfica.

**Abstract:** In June 2019, the negotiations for the Mercosur - European Union Agreement had their conclusion announced, enabling both blocs to move towards the creation of a free trade area. The provisions on geographical indication, introduced by the Intellectual Property Chapter of the Agreement, are one of the great advances in intellectual property, especially for the European Union, a strong supporter of registered indications in the region. In this sense, this article highlights the new scenario of geographical indications for two important political and economic agents from both blocs: Brazil and Germany. Through the evaluation of the Geographical Indication Subsection, as well as the Intellectual Property Chapter and the Agreement as a whole, this article draws positive conclusions regarding the implementation of the Agreement's proposals, without neglecting the challenges that lie ahead.

**Keywords:** Free trade agreement; European Union; Mercosur; Intellectual property; geographical indication.

## 1. Introdução

Em junho de 2019, as negociações do Acordo Mercosul - União Europeia tiveram sua conclusão anunciada, possibilitando a ambos os blocos avançar rumo à criação de uma área de livre comércio. Contudo, a aprovação pelo legislativo dos países, especialmente europeus, permanece incerta frente a desarmonias entre os Estados e suas respectivas políticas internas. Assim, compromissos deverão ser firmados a fim de viabilizar a concretização dos objetivos estabelecidos pelo Acordo, que, por sua vez, aborda assuntos de suma importância ao comércio extrarregional.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Estagiária no Departamento Jurídico da Câmara de Comércio e Indústria Brasil-Alemanha de São Paulo (AHK-SP).

À luz desses acontecimentos e a partir de revisão de literatura e de aspectos quantitativos e qualitativos, o presente artigo pretende abordar as disposições sobre indicação geográfica trazidas pelo Capítulo sobre Propriedade Intelectual do Acordo Mercosul - União Europeia. Esta proteção é tida como um dos grandes avanços em matéria de propriedade intelectual, marcadamente para a União Europeia, forte defensora de indicações registradas na região. Neste sentido, o recorte do presente artigo salienta o novo cenário das indicações geográficas para dois importantes agentes político-econômicos para ambos os blocos: o Brasil e a Alemanha.

Para tanto, primeiramente será abordado o pano de fundo por trás do Acordo, qual seja, o de distanciamento da ordem multilateral e das instituições internacionais de comércio, com maior enfoque nos acordos comerciais bilaterais. O artigo também discorre brevemente sobre os dois blocos econômicos envolvidos, a fim de que seja traçado o panorama e os aspectos gerais de cada um dos blocos para melhor localização do Acordo em caráter macro.

Superada questão do contexto, o artigo avança apresentando o Acordo Mercosul - União Europeia, ressaltando o contexto que serviu de cenário para as negociações e, derradeiramente, para a finalização das mesmas. Em mesma oportunidade, serão localizados os blocos Partes do Acordo, a fim de dimensionar o vulto e o potencial de ganho para os países envolvidos. Semelhante abordagem receberão o Brasil e a Alemanha, que terão suas respectivas participações econômicas trazidas ao presente. Após isso, o artigo apresenta brevemente os objetivos, compromissos e disposições propostas pelo Acordo, bem como os setores atingidos e os resultados pretendidos para ambos os blocos.

Delimitada a composição geral do Acordo, o presente artigo adentra nos aspectos sobre Propriedade Intelectual buscados pelo instrumento internacional. Para isso, explica de maneira breve o significado e importância da propriedade intelectual em nível global, abarcando o entendimento oferecido pela União Europeia e Mercosul, o que justificaria o zelo para com o tema no Acordo. Em um segundo momento, são dispostos tópicos como a organização do Capítulo, os objetivos e obrigações estabelecidos, bem como os direitos resguardados às Partes.

Isto posto, alcança-se efetivamente a questão das Indicações Geográficas (IG), entendida como maior novidade trazida pelo Acordo Mercosul – União Europeia no Capítulo sobre Propriedade Intelectual. Nesta seção, apresenta-se o conceito de indicação geográfica e o tratamento geral dispensado à mesma. Ato contínuo, são analisados os artigos e parágrafos do Capítulo, juntamente a explicações sobre seus objetivos e impactos. Ao longo destas explicações, mencionam-se eventuais disposições legais-normativas brasileiras e alemãs (europeias) que abarcam as regras elencadas pelo Acordo, em maior ou menor grau de proximidade com este último.

Após essa análise, o artigo introduz pontos específicos às indicações geográficas da Alemanha e do Brasil, respectivamente, assim como exemplos nominais de IG alemãs e brasileiras protegidas, e as perspectivas, potencial e dificuldades esperados com as novas disposições. Para fazer esse sopesamento, abordam-se a questão das tarifas reduzidas e/ou eliminadas pelo Acordo, o vulto de importação e exportação de ambos os países, e a necessidade de harmonização entre os sistemas protetivos normativos de cada bloco, posto que dissemelhantes.

Finalmente, através da avaliação da Subseção de Indicação Geográfica, bem como do Capítulo sobre Propriedade Intelectual, do Acordo Mercosul-União Europeia e das condições discutidas ao longo do presente, o artigo oferece uma conclusão positiva quanto à implementação das propostas do Acordo, sem negligenciar os desafios que aguardam à frente.

## **2. Multilateralismo vs bilateralismo**

O Acordo Mercosul - União Europeia é manifestação da convergência entre dois grandes blocos econômicos que se encontram inseridos em uma conjuntura marcada pelo distanciamento do multilateralismo proposto pelas organizações internacionais e pela retomada dos acordos preferenciais bilaterais.

O regime multilateral de comércio, com a participação e contribuição ativas de diversos Estados, teve seu início a partir do final da Segunda Guerra Mundial, tendo sido fomentado principalmente pelos Estados Unidos a partir da ruptura do mundo bipolar. Em razão das novas estruturas para a regulação e instauração de balizas para o Comércio Internacional, ganharam expressão mundial instituições como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT 1947).

Neste contexto de colaboração entre nações e de expansão das relações comerciais, a Organização Mundial do Comércio (OMC) foi estabelecida após negociações da Rodada Uruguai em 1995, e tornou-se um marco histórico e a principal fonte de regulação do comércio internacional, pautada pela liberalização do comércio e desenvolvimento econômico (OLIVEIRA; THORSTENSEN, 2011).

Em que pese bem estruturado e sustentado por organizações robustas (como a OMC), o sistema multilateral de comércio vem sofrendo os impactos da negociação sobre assuntos controversos que exigem compromissos em nível mundial, vide os impasses da Rodada de Doha em 2008. A dificuldade de alcançar um consenso entre mais de 150 países sobre temas que atingem a todos - como abertura de mercado, barreiras tarifárias e cotas, flexibilização para bens agrícolas e não agrícolas etc. -, bem como a alteração da geometria do processo decisório contribuíram para um maior esvaecimento do regime multilateral (OLIVEIRA; THORSTENSEN, 2011).



Junto desses fenômenos, há ainda outras questões que suscitam a formação de relações bilaterais. É o que se observa, por exemplo, com a falta de coordenação entre novos regimes internacionais para resolução de problemas mundiais e regras preexistentes, que não raras vezes são afetadas por diretrizes não ligadas ao comércio diretamente (OLIVEIRA; THORSTENSEN, 2011). Cita-se, também, o fortalecimento de cadeias globais com enfoque na agregação de valor via prestação de serviços (KOTZIAS; THORSTENSEN, 2015).

A partir destes novos fenômenos e regimes são estabelecidas estruturas, normativas e marcos regulatórios próprios, tangentes à OMC, bilaterais e não recíprocos, viabilizados mediante acordos preferenciais de comércio, instituídos entre nações com interesses comerciais comuns, para redução ou eliminação de tarifas, modernização do sistema aduaneiro e eficiência de regras e infraestrutura. Tudo isto contribui para a fragmentação do sistema multilateral (OLIVEIRA; THORSTENSEN, 2011). Exemplos de temas objeto de tais acordos são o setor de investimentos, meio ambiente, mudança climática, barreiras não tarifárias e propriedade intelectual.

Os regimes de acordos preferenciais de comércio já constituem uma densa rede de acordos regionais, bilaterais e não recíprocos, estimados em cerca de 400 acordos pela OMC e que, como esta organização, têm o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, não só pela liberalização do comércio, mas também pela integração econômica. (OLIVEIRA; THORSTENSEN, 2011, p. 14)

A discussão acerca da (in)coerência entre o sistema multilateral e os diversos acordos bilaterais emergentes enseja por si só trabalho em separado e, por isso, não será objeto do presente artigo.

É neste contexto de proliferação de negociações bilaterais que se encontra o acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, dois importantes blocos que englobam agentes econômicos de peso no mercado mundial, como o são Brasil e Alemanha.

### **3. O Mercosul e a União Europeia**

Em complemento à macro conjuntura apresentada *retro*, para entender o Acordo Mercosul - União Europeia, é necessário retroceder alguns passos e compreender, também, o significado e a estrutura de cada um destes blocos. Para tanto, adota-se como ponto de partida o fenômeno do regionalismo, observado em todos os continentes, para cooperação e estreitamento das relações entre países próximos.

Nos dias atuais, a diversidade marca as experiências de integração regional: formas institucionais distintas engendram a cooperação tendo em vista os objetivos a atingir. A coordenação de esforços em escala mais ampla decorre de razões políticas e imperativos econômicos que estabelecem o ritmo da colaboração interestatal. O regionalismo econômico visa, principalmente, a dilatar a dimensão do mercado, gerar economia de escala e diminuir custos, além de melhorar a inserção internacional dos países. (AMARAL JÚNIOR, 2015, p. 454)

O regionalismo é, ainda, fortemente marcado por quatro características, sendo elas: a reunião de países desenvolvidos e em desenvolvimento, o distanciamento de mecanismos burocráticos de organizações internacionais, a interdisciplinaridade entre política e economia, e o fortalecimento da identidade regional e da sensação de pertencimento a uma comunidade (AMARAL JÚNIOR, 2015). No que tange ao objeto deste artigo:

[A] integração econômica, expressão viva do novo regionalismo, exprime-se na variada tipologia dos acordos regionais de comércio. O processo de integração entre as economias passa, normalmente, por quatro etapas. Inicia-se com a área de livre comércio e termina com a união monetária. O nível de complexidade determina as várias fases da integração. Na área de livre comércio, o estágio mais simples do processo de integração, as barreiras tarifárias e não tarifárias são abolidas. Na união aduaneira a adoção da tarifa externa comum uniformiza o tratamento dispensado aos países que dela não fazem parte. No mercado comum, os fatores de produção circulam livremente. Na união monetária, a integração atinge o apogeu com a criação de uma moeda única e de um banco central para gerir a política monetária. A rigidez dessa classificação é, às vezes, subvertida por esquemas que reúnem elementos pertencentes a estágios distintos de integração [...] (AMARAL JÚNIOR, 2015, p. 455/456)

Em que pese seu nome, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) repousa na segunda fase descrita pelo Professor Amaral Júnior, qual seja, união aduaneira, instituída pelo Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991 (vide seu art. 1º), resultado de contínua negociação entre economias sul-americanas com características distintas. Não obstante as diferenças econômicas, em virtude de semelhanças culturais e proximidade geográfica e linguística, a criação do bloco entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai foi enfim viabilizada para a efetiva eliminação de barreiras alfandegárias e não alfandegárias entre os membros, bem como para elaboração de uma política comercial comum (AMARAL JÚNIOR, 2015).

É de pontuar, entretanto, que a eficiência do Mercosul vem sendo discutida recorrentemente há anos. Não só a suposta eliminação das barreiras é questionada, haja vista não ter sido de fato implementada, como também é debatido o aspecto da integração regulatória do bloco, atravancada pelo próprio Tratado que ignorou etapas importantes para a concretização da integração econômica (KOTZIAS; THORSTENSEN, 2015). Diante da ausência de uma política alinhada, os países membros tornam-se reféns das diretrizes mal definidas do Mercosul e se quedam impossibilitados de negociar acordos livremente com outros agentes do mercado internacional, como ocorre com o Brasil (THORSTENSEN, 2013). Isto posto, o Acordo entre Mercosul e União Europeia pode ser encarado como uma chance de revisão e revigoramento do bloco sul-americano.

A União Europeia, por seu turno, alcançou o ápice da integração e do regionalismo, marcados por um mercado comum funcional (com livre circulação de pessoas, bens e serviços), pela união exitosa dos membros em torno de uma moeda única - o euro, bem como pela construção da “identidade europeia”. Em apertada síntese, sua criação sucedeu-se de maneira gradual: inicialmente com a união aduaneira e de livre comércio entre Bélgica, Holanda e Luxemburgo (BENELUX), passando pela integração entre

França, Alemanha, Itália e BENELUX. Posteriormente, expandindo-se com o ingresso de novos membros, até culminar na fusão das Comunidades Europeias do Carvão e do Aço (CECA), da Energia Atômica (CEEa) e Econômica Europeia (CEE), desembocando na hoje conhecida União Europeia, inaugurada pelo Tratado de Maastricht, em 1992, que instituiu a união econômica e monetária (AMARAL JÚNIOR, 2015).

O bloco europeu é sustentado por três pilares, que envolvem (1) plano comunitário englobando CECA, CEEa e CEE; (2) política externa e segurança comum; e (3) cooperação policial e judiciária em matéria penal (AMARAL JÚNIOR, 2015). Além disso, há clara homogeneidade normativa, especialmente em virtude das instituições supranacionais europeias, que voltam-se à regulação comum de diversos assuntos, conforme se verá na Seção sobre Indicação Geográfica deste artigo.

O Acordo pode ser encarado, ainda, como uma chance de revisão e revigoramento do bloco sul-americano e suas instituições em nível intergovernamental. É de se pontuar que a eficiência do Mercosul vem sendo discutida recorrentemente há anos. Não só a suposta eliminação das barreiras é questionada, haja vista não ter sido de fato implementada, como também é debatido o aspecto da integração regulatória do bloco, atravancada pelo próprio Tratado que ignorou etapas importantes para a concretização da integração econômica (KOTZIAS; THORSTENSEN, 2015).

Diante da ausência de uma política alinhada, os países membros tornam-se reféns das diretrizes mal definidas do Mercosul e se quedam impossibilitados de negociar acordos livremente com outros agentes do mercado internacional, como ocorre com o Brasil (THORSTENSEN, 2013). Dessa maneira, o Acordo em análise concede aos países sul-americanos a possibilidade - e o desafio - de aprimorar o alinhamento entre si para que, de fato, logrem os ganhos a que se propõem com a cooperação bilateral.

#### **4. O Acordo Mercosul-União Europeia: aspectos gerais**

O acordo Mercosul-UE é muito mais que simplesmente um acordo de livre comércio. Engloba diversos temas econômicos, além dos pilares político e de cooperação. Portanto, além do aumento do comércio de bens entre as duas regiões, pode-se esperar crescimento dos investimentos externos - atraídos pela maior estabilidade de regras, convergência regulatória, mecanismos de solução de controvérsias e transparência -, do comércio de serviços e maior integração e convergência nos campos econômico, político, regulatório, de meio ambiente, de tecnologia etc. (NONNENBERG; RIBEIRO, 2019, p. 12)

Em 28 de junho de 2019, após cerca de 20 anos, as negociações para a criação de uma área de livre comércio entre Mercosul e União Europeia, iniciadas já em 1999 e baseadas no Acordo de Cooperação de 1995, foram concluídas.

A partir de 2017, o contexto político e econômico mostrou-se bastante oportuno para a finalização do Acordo Mercosul - União Europeia (PEREIRA, 2019). De um lado, a posição da União Europeia como participante em acordos de livre comércio com outros países sul-americanos e a ascensão de políticas mais protecionistas por parte dos Estados

Unidos, com conseqüente redução e ameaça às exportações europeias, permitiram maior abertura para diálogo com nações suscetíveis a negociações. De outro, a nova agenda do governo federal brasileiro, eleito em 2018, trouxe como pontos de atenção a liberalização comercial e a entrada do Brasil na OCDE, que poderia receber o apoio europeu. Ainda que com ressalvas, a mesma postura perante abertura de mercado foi seguida pela Argentina. Uruguai e Paraguai, por seu turno, sempre mostraram-se a favor de menor protecionismo (PEREIRA, 2019).

Conforme abordado na seção anterior, questão também imperiosa para retomada das negociações é a crise do multilateralismo. “[N]um mundo onde as negociações multilaterais não conseguem avançar, o aumento de acordos bilaterais e regionais é esperado” (PEREIRA, 2019). A dificuldade de estabelecer agendas e compromissos mútuos entre número elevado de Estados é latente no sistema multilateral de comércio. À vista disso, resta claro que a alternativa encontrada pelos países para abertura comercial, redução de custos de produção, de aumento do fluxo de capital, de investimento e de exportação e importação reside nos acordos bilaterais.

Segundo elucidado por Nonnenberg e Ribeiro (vide *supra*), trata-se de um marco para além da mera liberalização comercial, pois estabelece compromissos apoiados em diálogos políticos, econômicos e de cooperação. Ao lado da abertura de mercado, são visados também a observância e o zelo para com questões extremamente relevantes globalmente, como o meio ambiente e os direitos humanos, o que invariavelmente levará a certo grau de ingerência nas agendas domésticas dos países.

As disposições do Acordo, uma vez aprovado pelo parlamento de todos os países membros, incidirão sobre regiões que, somadas, representam PIB de aproximadamente 20 trilhões de dólares, cerca de 25% da economia mundial. Não obstante, resta abarcado pelo Acordo Mercosul - União Europeia mais de 780 milhões de pessoas, compondo robusto mercado consumidor. (BRASIL, 2019; TÁVORA, 2019).

A União Europeia é o maior investidor estrangeiro e o segundo maior parceiro comercial do Mercosul. Em 2018, o fluxo comercial entre as regiões superou 90 bilhões de dólares, e a movimentação de investimentos europeus no bloco sul-americano, 433 bilhões de dólares (BRASIL, 2019). No que tange ao trânsito de serviços e bens, a soma anual perfaz, respectivamente, 34 bilhões de euros e 88 bilhões de euros (BRUSSELS, 2019). Quanto às importações de produtos europeus no Mercosul, totalizam-se anualmente 45 bilhões de euros; enquanto na Europa importam-se 43 bilhões de euros em produtos sul-americanos.

Relativamente ao Brasil, cumpre destacar ser o quarto maior destino de investimentos diretos pela União Europeia, bem como ter exportado mais de 42 bilhões para o bloco, o que corresponde a aproximadamente 18% do total de exportação nacional (BRASIL, 2019). Não obstante, a importação de produtos europeus sustenta em torno de 436.000 postos de trabalho brasileiros (EUROPEAN COMMISSION, 2019). Além disso, o Brasil é o segundo maior fornecedor de produtos agrícolas ao mercado europeu, com especial

atenção a carnes, café, grãos, tabaco, açúcar, laranja, gorduras e óleos vegetais (BRASIL, 2019). Destacam-se, também, minérios, combustíveis e alguns produtos semimanufaturados, principalmente de ferro e aço (NONNENBERG; RIBEIRO, 2019).

A Alemanha, por sua vez, é a maior parceira comercial europeia do Brasil. Em 2020, as exportações brasileiras para o país atingiram 4,1 bilhões de dólares e as importações de produtos alemães chegaram a 9,3 bilhões (MDIC, 2020).

O país germânico é o maior exportador para o Mercosul em diversos setores econômicos, a saber, de máquinas e aparelhos eletrônicos, produtos químicos e medicamentos, automóveis, instrumentos médicos e ópticos, plástico e caucho (borracha), produtos de metal, aço e ferro (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2019). O país germânico ocupa a primeira posição na exportação de serviços para o Mercosul, compondo anualmente 3,5 bilhões de euros, segundo dados de 2017 (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2019).

O Acordo Mercosul - União Europeia abrange: comércio de bens; regras de origem; aduanas e facilitação de comércio; defesas e salvaguardas; medidas sanitárias e fitossanitárias; diálogos; barreiras técnicas ao comércio; serviços; compras governamentais; defesa de concorrência; subsídios; empresas estatais; propriedade intelectual; desenvolvimento sustentável; políticas de transparência; integração regional; pequenas e médias empresas; acesso a licitações públicas; convergência de procedimentos; e solução de controvérsias.

Cuida-se, portanto, de um acordo comercial bastante amplo, com potencial de impacto expressivo para todas as economias envolvidas, estabelecendo eliminação de diversas tarifas alfandegárias no valor de 4 bilhões de euros anuais. A União Europeia será responsável pela liberalização de seu mercado em 92% para todos os bens; 82% para produtos agrícolas e 100% para produtos industrializados vindos do bloco sul-americano. O Mercosul abrirá seu mercado em 91% para todos os bens, 96% para produtos agrícolas e 91% para produtos industrializados vindos da Europa. O Acordo prevê, ainda, liberalização gradual para produtos considerados sensíveis aos países signatários - para os europeus, produtos químicos, vinho, champagne, máquinas, chocolate e automóveis; para os sul-americanos, café, cachaça, suco de laranja e concentrado, têxteis (BRASIL, 2019; BRUSSELS, 2019; EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2019; PEREIRA, 2019; NONNENBERG; RIBEIRO, 2019).

Finalmente, o Acordo busca trazer um alinhamento de normas entre os dois blocos sobre padrões de segurança alimentar e produção sustentável, proteção do meio ambiente e, em especial ao objeto deste artigo, propriedade intelectual, sendo a indicação geográfica uma de suas principais novidades trazidas pelo novo Acordo.

## **5. Breves comentários sobre a Propriedade Intelectual no Acordo Mercosul - União Europeia**

A propriedade intelectual é um instituto jurídico bastante relevante tanto no Mercosul quanto na União Europeia, o que explicita sua presença também no Acordo entre os dois blocos. Este tipo de proteção a criações de espírito, considerada altamente internacionalizada (BARBOSA, 2003), ocorre mediante exclusividade (temporária) sobre um bem intelectual. A Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) define este tipo de propriedade como

[a] soma dos direitos relativos às obras literárias, artísticas e científicas, às interpretações dos artistas intérpretes e às execuções dos artistas executantes, aos fonogramas e às emissões de radiodifusão, às invenções em todos os domínios da atividade humana, às descobertas científicas, aos modelos e desenhos industriais, às marcas industriais, comerciais e de serviços, bem como às firmas comerciais e denominações comerciais, à proteção contra a concorrência desleal e todos os outros direitos inerentes à atividade intelectual nos domínios industrial, científico, literário e artístico.

Essa soma de direitos, segundo a OMPI, permite que os criadores gozem de reconhecimento ou benefício financeiro oriundo de suas invenções, visando ao fomento de um ambiente inovador e criativo. Em continuação ao legado da Convenção da União de Paris de 1883, a partir da Rodada Uruguai em 1986, com especial destaque ao GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) e ao TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*), tornou-se latente a preocupação para com um sistema de proteção à propriedade intelectual que abarcasse o cenário internacional.

Na mesma esteira e em clara sintonia com a OMPI, a Comissão Europeia entende que a propriedade intelectual é essencial à economia, e que, em eventual ausência de proteção e incentivo financeiro, haveria defasagem em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias, invenções e criações. É neste sentido que o bloco europeu procura implementar um plano de ação para um regime de propriedade intelectual mais transparente, claro, previsível, acessível e impositivo - com alcance, inclusive, global. Citam-se, por exemplo, a unificação do sistema patentário, otimização das certificações e da proteção por desenho industrial, fortalecimento do sistema de indicações geográficas e proteção a cultivares.

No Brasil, as criações do espírito sustentam-se sob um arcabouço legislativo bastante robusto, que abarca os direitos autorais, patentes, software, indicação geográfica, marcas, circuitos integrados, cultivares, entre outros. No âmbito do Mercosul, a matéria vem disciplinada, ainda que com certas deficiências (BARROZO; TESHIMA, 2000), no Protocolo de Harmonização de Normas sobre Propriedade Intelectual, sem prejuízo de leis nacionais específicas no Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

O Acordo Mercosul - União Europeia é, portanto, um reflexo da preexistente preocupação dos países envolvidos em proteger a propriedade intelectual e o segredo de negócio sob diversos aspectos, estabelecendo princípios e direitos, e assegurando o *enforcement* das provisões. Suas disposições estendem-se a direito autoral, marcas, desenho industrial, cultivares, indicação geográfica e segredos de negócio. A fim de disciplinar a matéria, o Capítulo da Propriedade Intelectual está ordenado em 4 seções: (1) provisões gerais e

princípios; (2) padrões de direitos de propriedade intelectual; (3) *enforcement* / eficiência dos direitos de propriedade intelectual; e (4) provisões finais.

Os objetivos estabelecidos são, conforme o art. 2º do referido Capítulo, facilitar o acesso, produção e comercialização de produtos inovadores e criativos; fomentar o comércio e investimento entre as Partes visando a uma economia mais sustentável, justa e inclusiva; alcançar um nível adequado e eficiente de proteção e *enforcement*, observando tanto incentivos e recompensas à inovação quanto a disseminação de tecnologia para o bem-estar social e econômico, e o interesse público; fomentar medidas que promovam a pesquisa, desenvolvimento e acesso a conhecimento, incluindo domínio público rico.

Os objetivos reafirmam padrões e compromissos estabelecidos pela ordem multilateral, como no TRIPS, sem que a soberania nacional das Partes seja renegada. Neste sentido, tem-se que resta preservado o direito de regular de cada país, ao qual caberá aprovar e definir, no âmbito de seu ordenamento jurídico, como o Acordo deverá ser implementado no território.

No que tange às obrigações, estabelecidas pelo art. 3º do Capítulo, há previsão do mínimo obrigatório de proteção que deve ser dispensado à propriedade intelectual, sendo absolutamente permitido às Partes adotar nível de proteção superior ao previsto pelo Acordo. Ressalta-se, contudo, o respeito à soberania nacional, pois nenhuma obrigação complementar ou disposição sobre distribuição de recursos é imposta pelo Acordo (BLASETTI; CORREA, 2019).

Para além, devem também ser observados o conhecimento tradicional, a biodiversidade, e a tutela da competição perante hipóteses de concorrência desleal, seguidas as previsões do TRIPS e do Ato de Estocolmo da Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial.

Entre as obrigações gerais relativas à propriedade intelectual, o acordo prevê, em consonância com outros tratados internacionais, a obrigação de oferecer tratamento nacional a estrangeiros no que se refere à proteção dos direitos de propriedade intelectual previstos no capítulo. A regra geral [art. 5º do Capítulo], portanto, é de que o tratamento conferido aos titulares de direitos de propriedade intelectual estrangeiros não poderá ser menos favorável que aquele concedido aos nacionais.

Também em linha com outros tratados internacionais sobre propriedade intelectual, o acordo optou por preservar o direito de cada país de estabelecer seu próprio regime de exaustão de direitos [art. 7º do Capítulo]. Isso significa que cada parte poderá definir os limites territoriais (nacionais, regionais ou internacionais) nos quais a introdução de determinado produto protegido por direitos de propriedade intelectual impedirá o titular de opor os direitos de exclusividade aplicáveis em face de terceiros envolvidos nas etapas subsequentes de comercialização daquele produto. (CNI, 2019, p. 15) (grifo do original)

Ademais, consoante à tradição dos acordos internacionais, o Capítulo da Propriedade Intelectual institui a transparência e colaboração entre as Partes, através da troca de informações e experiências, para combate ao contrabando, promoção de educação quanto aos direitos de propriedade intelectual, assistência técnica, acesso à informação sobre conteúdo em domínio público, treinamento de profissionais da área, entre outros.

Finalmente, cumpre citar que a principal novidade relativa à propriedade intelectual trazida pelo Acordo Mercosul - União Europeia reside no instituto da indicação geográfica e a estipulação de reconhecimento mútuo direcionada às Partes signatários (BRASIL, 2019), conforme se verá adiante.

## **6. Aspectos e impactos para indicação geográfica**

A indicação geográfica (IG) foi objeto de muita discussão durante as negociações do Acordo Mercosul - UE, especialmente devido à atuação da União Europeia para garantir proteção e lucro aos produtores europeus de alimentos e bebidas regionais de alta qualidade, que gozam de *status* especial e são abarcados pela indicação geográfica que atesta seu alto padrão (EUROPEAN COMMISSION, 2019; BRUSSELS, 2019).

O registro de Indicação Geográfica (IG) é conferido a produtos ou serviços característicos do seu local de origem, por terem identidade única em função de recursos naturais usados, como solo, vegetação, clima e o processo de fabricação (know-how ou *savoir-faire*), com o objetivo de proteger produtos típicos. (TÁVORA, 2019, p. 26)

Portanto, essa subseção 4 do Capítulo sobre Propriedade Intelectual tem seus alicerces calcados na preocupação vigorosa para proteção do nome e credibilidade destes produtos especiais, em sua maioria agrícola.

Em linhas comparativas, a previsão europeia sobre o objetivo da proteção por Indicação Geográfica é mais minuciosa e envolve os direitos do consumidor, a disponibilidade e o acesso à informação confiável sobre os produtos, a integridade do mercado interno europeu e a livre concorrência; vide artigo 1º do Regulamento (UE) 1151/2012. A Lei de Propriedade Intelectual brasileira (LPI - L. 9.279/96), por sua vez, não traz expressos tais objetivos em sua redação, elencando em seu art. 2º tão somente o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do Brasil.

*As agri-food markets become increasingly specialized, governments are provoked to provide these products legal support to promote their supply and trade sources. However, agricultural markets are not all the same. There are clearly at least two very distinct types. On the one hand, highly standardized products, in large volume and regardless of the production origin, known as commodities. On the other hand, products are often handcrafted, linked to the origin of production and on a small scale, which characterizes niche markets. In these niche markets for agri-food products, the Geographical Indication (GI) stands out, although some GI products also have an industrial scale. Even so, because they have an essential territorial link, they cannot only be*



*transported to other regions or expand production unrestrictedly.*  
(FRACAROLLI, 2021, p.1)

A impossibilidade de expansão irrestrita apontada acima vai ao encontro do objetivo do reconhecimento mútuo de IGs listadas por cada Parte no Anexo II, ensejando sua proteção automática nos demais territórios.

As normas gerais de proteção são obrigatórias aos signatários e incidirão tão somente nas indicações geográficas já protegidas no país de origem e, concomitantemente, elencadas no documento do Acordo e reconhecidas reciprocamente entre as Partes. Este requisito merece atenção do Brasil, pois

[...] não são todas as IGs brasileiras que serão reconhecidas imediatamente na UE. O trabalho do INPI/IBGE é relevante na matéria [para registro e proteção das indicações geográficas nacionais, com posterior reconhecimento mútuo entre os países dos blocos]. No entanto, parece-nos que o País demorou muito para investir nas IGs, o que o coloca em posição de desvantagem relativa.  
(TÁVORA, 2019, p. 21)

No mesmo sentido, disciplina o art. X.35, parágrafo 11 que, “[*t*]here shall be no obligation under this Chapter to protect geographical indications which are not or cease to be protected in their place of origin.”

Outra questão bastante relevante diz respeito ao nível de proteção a ser gozada pelas IGs, posto que será aquele prescrito pelo próprio Acordo e não pelas legislações e procedimentos nacionais dos países signatários.

Portanto, a indicação geográfica, *a priori*, independerá de qualquer registro individualizado no território de cada Estado-Parte (BLASETTI; CORREA, 2021); ressalvadas hipóteses de produtos que não sejam agrícolas, vinhos e bebidas espirituosas (destiladas), que poderão ser protegidos conforme a lei local. Essa ressalva é importante especialmente para o Brasil, cuja lista de indicações geográficas abrange 10 produtos não agrícolas.

As disposições gerais supramencionadas leem-se a seguir:

*Article X.33*

*Protection of Geographical Indications*

*1. This Sub-Section applies to the recognition and protection of geographical indications originating in the territory of the Parties.*

*2. The Parties shall take the necessary measures to implement the protection of geographical indications referred to in paragraph 1 in their territories, determining the appropriate method for such implementation within their own legal system and practice.*

*3. The established geographical indications of a Party to be protected by the other Party shall only be subject to this Article if they are protected as*

*geographical indications in the territory of the Party of origin in accordance with its system of registration and protection of geographical indications.*

*4. The Parties, having examined both the legislation of the other Party referred to in Annex I to this Article and the geographical indications of the other Party listed in Annex II, and having completed an objection procedure or public consultation related to the geographical indications of the other Party listed in Annex II, undertake to protect since the date of entry into force of the Agreement those geographical indications in accordance with the level of protection laid down in this Sub-Section including specifically related provisions, notably as defined in Article X.35.9 and in the Appendix to Annex II.*

Ato contínuo, os produtores de locais diferentes daqueles de origem da indicação geográfica não poderão se utilizar do nome das IGs e/ou de expressões semelhantes em eventual comparação aos produtos originais. No Brasil, esse entendimento consta do art. 182, da LPI, com previsões mais genéricas sobre concorrência desleal no art. 195. Por sua vez, a Lei de Marcas Alemã de 1994 (*Markengesetz*) pontua de maneira mais extensiva tal situação em seu §127, (1) e (2), suscitando inclusive hipótese de concorrência desleal em âmbito específico de indicação geográfica.

No Acordo Mercosul-União Europeia, referida vedação encontra expressão no art. X.35, que define um nível de proteção TRIPS *plus* (BLASETTI; CORREA, 2021) e se assemelha mais à previsão alemã:

*Article X.35*

*Scope of Protection for Geographical Indications*

*1. For the geographical indications listed in Annex II, which have been assessed pursuant to the provisions of paragraphs 3 to 12, each Party shall provide the legal means, according to its domestic legislation, for interested parties to prevent:*

*(a) The use of any means in the designation or presentation of a good that indicates or suggests that the good in question originates in a geographical area other than the true place of origin, in a manner which misleads the public as to the geographical origin of the good;*

*(b) Any other use which constitutes an act of unfair competition within the meaning of Article 10bis of the Paris Convention for the Protection of Industrial Property (1967) done at Stockholm on 14 July 1967.*

Tampouco poderão os produtores dos demais países signatários empregarem denominações que remetem ao lugar da IG sem a devida proveniência, sendo proibidas expressões como “tipo”, “imitação” ou “estilo”, bem como o uso de símbolos, bandeiras ou imagens que sugiram uma falsa origem geográfica. Ademais, fica estipulada, ainda no art. X.35, a obrigação das Partes em proteger o público consumidor de eventuais confusões e comparações ilegítimas.

Article X.35

*Scope of Protection for Geographical Indications*

[...]

2. *For the geographical indications listed in Annex II, the Parties shall also provide the legal means according to its domestic legislation, for interested parties to prevent:*

*(a) any direct or indirect commercial use of a protected name for comparable products not complying with the product specification of the protected name, or that exploits the reputation of a geographical indication;*

*(b) the use of a geographical indication not originating in the place indicated by the geographical indication, even where the true origin of the goods is indicated or the geographical indication is used in translation or accompanied by expressions such as “kind”, ‘type’, ‘style’, ‘imitation’ or the like;*

*(c) against any misuse, imitation or deceiving use of a protected name of a geographical indication; or against any false or misleading indication to a protected name of a geographical indication; or against any practice liable to mislead the consumer as to the true origin, provenance and nature of the product.*

A legislação brasileira tipifica as hipóteses transcritas acima como crime, nos termos dos artigos 192 a 194, da LPI. As indicações geográficas alemãs são protegidas contra essas situações nos moldes do artigo 13, parágrafo 1 do Regulamento (UE) 1151/2012, e do §144 da Lei de Marcas alemã, que define os crimes, inclusive a tentativa, relativos ao uso ilegal de indicações geográficas.

Sobre o parágrafo 2, transcrito acima, é relevante mencionar que, não obstante o dever de recusar registros de marcas com denominação idêntica ou similar ao produto, a aplicação desta disposição só incidirá sobre pedidos de registro posteriores à vigência da proteção da IG no território em questão. Dessa maneira, marcas registradas anteriormente poderão coexistir com as indicações geográficas protegidas pelo Acordo. Marcas notoriamente conhecidas, por sua vez, desfrutarão de tratamento especial, constituindo hipótese de não obrigatoriedade de proteção por IG pela Parte signatária.

3. *Regarding the relationship between trademarks and geographical indications, the Parties agree on the following:*

*(a) Where a geographical indication is protected under this Sub-Section, the Parties shall refuse the registration of a trademark for the same or a similar product, the use of which would contravene this Sub-Section, provided that an application for registration of the trademark was submitted after the date of application for protection of the geographical indication on the territory concerned. Trademarks registered in breach of this subparagraph shall be invalidated according to the legislation of the Parties.*

[...]

*(d) Without prejudice to paragraph 3(e), the Parties shall protect the geographical indications referred to in Annex II also where a prior trademark exists. A prior trademark shall mean a trademark, which has been applied for, registered or established by use, if that possibility is provided for by the legislation concerned, in good faith in the territory of one Party before the date on which the application for protection of the geographical indication is submitted by the other Party under this Agreement.*

*Such trademark may continue to be used, renewed and be subject to variations which may require the filing of new trademark applications, notwithstanding the protection of the geographical indication, provided that no grounds for the trademark's invalidity or revocation exist in the legislation on trademarks where the trademark has been registered or established.*

*Neither the prior trademark nor the geographical indication shall be used in a way that would mislead the consumer as to the nature of the intellectual property right concerned.*

*(e) The Parties shall not be obliged to protect a geographical indication in the light of a famous, reputed or well-known trademark, where the protection is liable to mislead the consumer as to the true identity of the product.*

Na esteira das situações especiais, ressaltam-se a preservação do direito de uso do nome da indicação geográfica registrada ou cujo pedido fora depositado anteriormente ao Acordo, bem como a possibilidade de uso livre do termo ou tradução que seja coincidente a vocábulo comum no idioma, a não obrigação de proteger nome coincidente à espécie vegetal e/ou animal ou de termo comum no idioma.

Tais possibilidades encontram ressonância na Lei de Propriedade Intelectual brasileira, em seu art. 180, e nos art. 4º e 20, §2º da Instrução Normativa INPI nº 95/2018. O nome geográfico não atrelado à IG é, em linhas gerais, permitido para constituição de marca pelo art. 181, LPI. Do lado alemão, essas hipóteses estão previstas pelos parágrafos 1 e 2, art. 6º do Regulamento (UE) n. 1151/2012. A questão das marcas é disciplinada pelo §127, (3) da Lei de Marcas alemã e, de maneira detalhada, pelos art. 6º, parágrafo 4, e art. 14 do Regulamento Europeu. Ainda neste último, assim como no Acordo Mercosul - União Europeia, há previsão no sentido da impossibilidade de uma indicação geográfica tornar-se genérica (art. 13, parágrafo 1).

Além disso, foram preservados os direitos dos produtores de boa-fé que já se utilizavam dos termos; tendo sido igualmente previsto prazo razoável para readequação da produção com denominação protegida por indicação geográfica.

Portanto, sob a égide do *grandfathering principle*, restará permitido, para poucos casos especiais, a produtores pré-identificados e que comercializavam a mercadoria com nomina de indicação geográfica há determinado período de tempo, manter a denominação de seus produtos, desde que preenchidos requisitos de rotulagem específicos. Nesta hipótese,

[N]o caso de exceções específicas aplicáveis ao Brasil, que abrangem apenas determinadas IGs, destaca-se a preservação de direitos daqueles que usavam de boa-fé e de forma contínua nomes que se confundam com as IGs - em sua forma original, traduzida, total ou parcial – como, por exemplo, Genebra, Steinhäger, Parmesão e Gorgonzola. Em alguns casos, esse direito é restrito àqueles que tiverem usado os nomes pelo período mínimo de 5 anos antes da consulta pública (como Fontina, Gruyère e Grana). Em qualquer desses casos, a expressão protegida como indicação geográfica deverá ser usada em caracteres pequenos em comparação à marca do produto (sendo necessário evitar qualquer ambiguidade quanto à sua origem), e não será permitido o seu uso combinado com referências à origem genuína da indicação geográfica. Além disso, os usuários anteriores brasileiros, para fazer jus a essas exceções, deverão ter sido previamente identificados e incluídos em uma lista a ser disponibilizada pelo Brasil (e demais países do Mercosul) antes da assinatura do acordo. (CNI, 2019, p. 22)

Tal permissão encontra respaldo também nas normas europeias, conforme se lê no artigo 15 do Regulamento (UE) 1151/2012, em especial seus parágrafos 1 e 3. O Brasil deverá adequar-se para permitir tal convivência, que não dispõe de previsão para este caso especial.

No que tange às relações comerciais entre Brasil e Alemanha, importa mencionar o caso particular trazido pelo parágrafo 9 do Artigo X.35, qual seja, a permissão para continuidade do uso da indicação geográfica alemã *Steinhäger* (bebida espirituosa), sob determinadas condições:

*Steinhäger*

*The protection of the geographical indication “Steinhäger” shall not prevent prior users of the term “Steinhäger” in the territory of Brazil, having used the term in good faith and in a continuous manner prior to the publication for opposition of the geographical indication “Steinhäger” to continue using this term, provided these products are not commercialized using references (graphics, names, picture, flags) to the protected European geographical indication and provided the term is displayed in a font character substantially smaller, while readable, than the brand name and is differentiated from it in a non-ambiguous manner as regards the origin of the product.*

A indicação geográfica alemã *Münchener Bier* (cerveja), por sua vez,

não impedirá o uso contínuo e similar do termo "Münchener" por qualquer pessoa, incluindo seus sucessores e cessionários, por um período máximo de 5 anos, contados da data de entrada em vigor deste Acordo, e desde que a pessoa esteja usando a indicação geográfica de forma contínua para designar produtos idênticos ou similares no território brasileiro. Durante esses anos, o uso do termo "Münchener" deverá ser associado à indicação visível e legível da origem do produto designado pelo termo. (CNI, 2019, p. 30)

Trata-se de caso de *phase-out*, ou *phasing-out solution*, previsto nas notas de rodapé do Anexo II Parte A do Acordo, que permite o uso da denominação por um período

predeterminado, após o qual o emprego do nome protegido por indicação geográfica deverá ser abandonado no território dos países signatários.

Ao todo, serão protegidas 355 indicações geográficas oriundas da União Europeia e 220 do Mercosul. Dentre elas, 26 são alemãs e 38, brasileiras, conforme se verá a seguir.

A lista cedida pela Alemanha abarca iguarias relativas a alimentos e bebidas alcoólicas, com destaque para cerveja, destilados e produtos à base de carne bastante conhecidos no mercado.

Além dos já mencionados *Steinhäger* e *Münchener Bier*, restam protegidos nos países sul-americanos importantes nomes como *Allgäuer Bergkäse* (queijo), *Allgäuer Emmentaler* (queijo); *Nürnberger Lebkuchen* (pão de especiarias); *Bayerische Brezel* (pretzel); *Dresdner Stollen* (pão doce); *Schwäbische Maultaschen* (massa); *Nürnberger Bratwürste/ Rostbratwürste* (linguiça); *Holsteiner Schinken/ Katenschinken* (presunto); *Bremer Bier* (cerveja); *Bayerisches Bier* (cerveja); *Hopfen aus der Hallertau* (cerveja); e, na seara de destilados e vinhos: *Baden*; *Franken*; *Pfalz*; *Rheingau*; *Korn/ Kornbrand*; *Schwarzwälder Kirschwasser*, entre outros.

Projeta-se que os impactos econômicos decorrentes dessas proteções serão vultosos, uma vez que, de um lado, serão zeradas ou reduzidas diversas barreiras tarifárias para o setor de alimentos e bebidas, e de outro, a exportação dos produtos com indicação geográfica será mais bem garantida, pois a comercialização dos mesmos só será viável se provierem da origem certificada (*EUROPÄISCHE KOMMISSION*, 2019).

Nota-se que os produtos objeto de indicação geográfica alemães têm valor agregado, o que beneficia pequenos produtores e impacta o resultado das exportações (FRACAROLLI, 2021). Além disso, queijos, vinhos e espumantes (fatia significativa das indicações geográficas alemãs), por exemplo, receberão tratamento em quotas, com liberalização tarifária gradual; biscoitos e chocolates também terão acesso ampliado ao mercado brasileiro; bebidas e malte, por sua vez, experimentarão desgravação total (BRASIL, 2019; RIBEIRO; NONNENBERG, 2019).

As exportações alemãs de alimentos ao Mercosul perfazem 117 milhões de euros, o que lhe confere o lugar de quarto maior exportador europeu do setor. No que tange a bolos e doces, a participação alemã nas exportações é mais reduzida, totalizando aproximadamente 29 milhões de euros. Ressalta-se que, neste setor, as taxas podem chegar a até 20%, o que desincentiva importação. Por fim, a exportação de cervejas para o Mercosul soma 16 milhões de euros, o que torna a Alemanha uma das duas maiores exportadoras da bebida para o bloco sul-americano, não obstante esbarrar, também, em tarifas de até 20% (*EUROPÄISCHE KOMMISSION*, 2019).

No tocante às importações brasileiras, em 2020, a entrada de bebidas alcoólicas alemãs totalizou 6,34 milhões de dólares; queijo e coalhada, pouco menos de 1 milhão; para chocolates e preparações com cacau, atingiram-se 9,44 milhões. Disto, resta claro que as

exportações alemãs nos setores de alimentos e bebidas não são tão expressivas quanto nos setores químicos e de manufaturados. Contudo, e a despeito de o Brasil ser grande produtor alimentício, espera-se que o Acordo Mercosul - União Europeia, com maior proteção à indicação geográfica e menores tarifas, fortaleça os fluxos comerciais, promovendo mais chances de negócios para empresas e produtores regionais alemães.

Não serão protegidos por indicação geográfica os seguintes termos individuais: *Bergkäse, Bier, Bratwürste, Breze, Brez'n, Brezel, Christstollen, Emmentaler, Hopfen, Kirschwasser, Lebkuchen, Maultaschen, Schinken, Spätzle, Stollen, Suppenmaultaschen, Wein*, pelo fato de coincidirem com o nome do produto, conforme Apêndice ao Anexo II.

As 38 indicações geográficas brasileiras foram reconhecidas após uma consulta pública realizada no Brasil. Dentre elas, encontram-se importantes especialidades brasileiras, como: Alta Mogiana (café), Altos Montes (vinhos e espumantes) Cachaça (destilado de cana) Canastra (queijo), Cruzeiro do Sul (farinha), Farroupilha (vinho branco, espumante, licor), Linhares (cacau), Litoral Norte Gaúcho (arroz), Marialva (uvas de mesa), Microrregião Abaíra (destilado de cana - cachaça), Norte Pioneiro do Paraná (café), Pampa Gaúcho da Campanha Meridional (carne), Paraty (destilado de cana - cachaça), Região da Própolis Verde de Minas Gerais (própolis verde), Região da Costa Negra (camarão), Região da Serra da Mantiqueira de Minas Gerais (café), Região de Pinhal (café), Região de Salinas (destilado de cana - cachaça); Região do Cerrado Mineiro (café); São Matheus (erva-mate), Serro (queijo), Vale dos Vinhedos e Vales da Uva Goethe (ambos vinhos vermelhos, brancos e espumantes), Franca (calçados), Vale dos Sinos (couro acabado), Paraíba (tecidos de algodão coloridos). O termo individual “mate” não é objeto de indicação geográfica, conforme Apêndice ao Anexo II.

A partir dos nomes apresentados, é possível identificar produtos caros à exportação brasileira, como café, carne, destilado de cana, arroz, cacau e crustáceos. Cumpre, ainda, consignar que o Brasil é o segundo maior fornecedor agrícola ao mercado europeu (BRASIL, 2019), posição que demonstra sua atuação robusta no cenário bilateral. Em 2020, o café não torrado perfaz 23% das exportações brasileiras à Alemanha (966 milhões de dólares); café torrado e concentrados de café somaram 6,29 milhões; a exportação de calçados atingiu 56 milhões de dólares; a carne bovina, 31,1 milhões; e frutas, 23,7 milhões (MDIC, 2020).

Com a vigência do Acordo, a possibilidade de fortalecimento e crescimento desses negócios aumenta, pois, no que tange às indicações geográficas, haverá maior amparo aos produtores regionais dos alimentos e bebidas de qualidade certificada (e, conseqüentemente, ao lucro), juntamente à eliminação e redução de tarifas, ainda que indicação geográfica não diga respeito à agricultura de larga escala.

A título de exemplo, terão tarifas eliminadas o café torrado e solúvel (desgravação em quatro anos) e as uvas de mesa (desgravação imediata) e crustáceos (camarões em cesta de 0 a 4 anos); a cachaça ficará sujeita a regime misto, com tarifa zero em 4 anos para garrafas de até 2L e quota de 2.400 toneladas com tarifa zero para cachaça a granel; a

carne (acesso preferencial) e o arroz gozarão de acesso ampliado ao mercado europeu através de quotas (BRASIL, 2019; RIBEIRO; NONNENBERG, 2019).

Diversas ressalvas são suscitadas quanto à (não) adequação das quotas e das tarifas específicas impostas pela União Europeia, tanto do ponto de vista prático quanto teórico, principalmente considerando o comportamento protecionista europeu frente ao setor agrícola. Compensações estratégicas deverão ser pensadas a fim de evitar grandes prejuízos de mercado ao Brasil e à sua indústria (TÁVORA, 2019). Além disso, também deverá ser dispensada maior atenção ao registro de indicações geográficas brasileiras e seu respectivo reconhecimento pelas Partes. Neste sentido, argumenta-se constituir:

[...] aspecto desfavorável para o Brasil [...] as chamadas “indicações geográficas”, um capítulo sobre propriedade intelectual que ampliará o rol de bens que deverão contar com proteção especial pelos governos dos dois blocos. Os países do Mercosul terão de adaptar suas práticas comerciais para respeitar centenas de produtos europeus, o que não deve ocorrer com relação à União Europeia, já que existem poucos produtos brasileiros com reconhecimento nessas condições. (TÁVORA, 2019, p. 44)

Contudo, frisam-se dois pontos importantes: (1) o artigo X.34 do Acordo abre a possibilidade de acrescentar mais Indicações Geográficas à lista, após submissão ao reconhecimento dos signatários; e (2) a maior participação ao *market share* do mercado de alimentos e bebidas europeu relativamente protegido revela potencial de ganho para o comércio exterior brasileiro (TÁVORA, 2019).

Finalmente, passando ao regime de *enforcement*, o art. X.37 do Capítulo sobre Propriedade Intelectual prevê que as Partes deverão oferecer os meios legais necessários para que a proteção de suas indicações geográficas seja efetivada, seja pelas vias judiciais, seja pelas vias administrativas. A respeito desse *enforcement*,

*MERCOSUR maintained a strong opposition to include TRIPS-plus obligations in this regard. Notwithstanding this, a section was incorporated but with a reservation to safeguard national legislation: “enforcement of intellectual property rights shall be in accordance with its [the party’s] domestic law and within its own legal system and practice”. Moreover, the Agreement does “not create any obligation to put in place a judicial system for the enforcement of intellectual property rights distinct from that for the enforcement of law in general and according to domestic law [...]”* (BLASETTI; CORREA, 2021, p. 20)

A despeito de não impor um sistema legal para o cumprimento e efetivação de suas disposições, o Acordo Mercosul - União Europeia tem maior proximidade com o regime europeu de propriedade intelectual, adotando, inclusive, redação bastante semelhante àquela das normativas europeias. Citam-se a Diretiva 2004/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, Regulamento (UE) 1151/2012 e outros instrumentos legais, que oferecem disciplina de proteção mais enfática, detalhista e eficiente (FRACAROLLI, 2021).



Portanto, a afinidade com o quadro legal europeu implica em uma maior movimentação por parte dos países do bloco sul-americano, cuja proteção à propriedade intelectual não é considerada tão densa quanto a europeia, para que se adequem e se comprometam às normas e procedimentos instituídos pelo novo instrumento; podendo significar, inclusive, uma adaptação da legislação nacional. Cita-se a título de exemplo:

*This provision [the coexistence of prior trademarks with GIs] will imply the amendment of MERCOSUR countries national regulations since they do not currently contemplate such coexistence. (BLASETTI; CORREA, 2021, p. 16)*

As respectivas legislações deverão, ainda, estar em conformidade com o espectro legal internacional proporcionado pelo GATT e pelo Acordo TRIPS (BLASETTI; CORREA, 2021). Deste ângulo, União Europeia e Mercosul encontram-se no mesmo patamar, pois todos os países integrantes de ambos os blocos são membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) e signatários do TRIPS. Por consequência, estão sujeitos aos mesmos parâmetros internacionais e compartilham do mesmo mínimo legal para proteção à propriedade intelectual.

Por outro lado, a assimetria revela-se em pontos distintos. A título de ilustração, consignase que o Brasil e demais membros do Mercosul não são signatários do Ato de Genebra do Acordo de Lisboa, que garante registro único válido no território de todas as partes contratantes. Esse fato tem potencial de causar transtorno para países europeus, como a Alemanha, na hipótese de desejarem proteção homogênea para indicações geográficas que não sejam agrícolas, vinhos e bebidas espirituosas nos sul-americanos.

Além disso, o Protocolo de Harmonização de Normas sobre Propriedade Intelectual no Mercosul pouco contribui para padronização da burocracia e formalidades de registro, pois não buscou uma harmonização profunda, de fato; muito mais definindo nomenclaturas e termos a fim de evitar obstáculos à circulação de bens. O Protocolo prevê tratamento igual entre os produtos dos membros, mas não estabelece qualquer obrigação prática. Portanto, permanece à discrição de seus membros tratar a matéria conforme sua legislação e procedimento domésticos (FRACAROLLI, 2021).

O mesmo não se observa na União Europeia, cuja totalidade de membros é signatária do Ato de Genebra, o que garante uma padronização da proteção e uniformidade de registro através de todo seu território. Junto deste instrumento, existem instituições (como o Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia) e regulações supranacionais importantes, como a *Regulation (EU) 1151/2012*, *Regulation (EU) 2019/787* e *Regulation (EU) 251/2014*, que centralizam o entendimento acerca de indicação geográfica, unificando a abordagem, procedimento e parâmetros legais de proteção, ainda que deixe margem para atuação doméstica; corroborando para um instituto mais homogêneo e constante no bloco.

Ademais, o regime normativo europeu é considerado “intervencionista”, o que se justifica pelo interesse em viabilizar o desenvolvimento do mercado agrícola, a proteção destes insumos e relação com o Pacto Agrícola Comum. Tal interferência regulatória não

encontra correspondência no quadro do Mercosul, considerado “neutro”, pois não há imposição de obrigações para os seus membros (FRACAROLLI, 2021).

Conclui-se que, no geral, há ressonância entre os ordenamentos alemão (europeu) e brasileiro, e também para com o Acordo Mercosul - União Europeia, salvo disposições específicas. No entanto, no que tange à necessidade de (re)adequação normativa sobre indicações geográficas, a Alemanha encontra-se em relativa vantagem se comparada ao Brasil, uma vez que, por consequência lógica de sua posição como integrante da União Europeia, adota procedimentos compatíveis ao quadro legal europeu, restando mais bem alinhada às previsões do Acordo e oferecendo um regime reconhecido mundialmente como referência na matéria (FRACAROLLI, 2021).

## 7. Conclusões

O Acordo Mercosul - União Europeia apresenta-se como avanço das relações econômicas e diplomáticas entre os dois blocos, resultado de anos de negociações, trocas e concessões. A concretização do potencial de ganho depende, conforme observado, da atuação e cooperação interna e externa, da necessidade de pontual harmonização normativa entre União Europeia e Mercosul, bem como entre os países deste último bloco, da atuação brasileira em registrar suas indicações geográficas, e da superação de posicionamentos protecionistas.

[...] a total implementação do Acordo Mercosul-UE é de prazo indeterminado e os efeitos e ganhos do acordo são igualmente de difícil previsão.

No entanto, por outra parte, acredita-se que o acordo representa uma grande esperança de ganho, tanto para a UE quanto para o Mercosul, por possibilitar a criação de oportunidades de crescimento, renda e emprego para ambas as partes. (TÁVORA, 2019, p. 53).

Além disso, a participação brasileira implica em melhora de sua posição como mero telespectador no cenário das negociações de acordos preferenciais de comércio, com consequente incremento do acesso a mercados. Neste sentido, o Acordo poderá servir de contrapeso a dois mega acordos preferenciais, o *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) e o *Trans-Pacific Partnership* (TPP), cuja vigência certamente poderá afetar os fluxos de importação e exportação do Brasil (FERRAZ; THORSTENSEN, 2014).

No que concerne à Alemanha, malgrado sua modesta fatia como exportadora no setor de alimentos brasileiros, há grande potencial de crescimento e ganho com suas Indicações Geográficas, particularmente vinhos, espumantes, queijo e cerveja.

O Acordo Mercosul - União Europeia ainda não foi ratificado pelas Partes e, por isso, não produz efeitos imediatos. Para efetiva aprovação legislativa do instrumento, bem como para o sucesso posterior dessa nova relação, os países deverão continuar firmando e honrando compromissos de interesse mútuo (como a preservação do meio ambiente e do

clima), na medida em que deverão ser fortalecidas as bases de confiança, necessárias às relações internacionais, e eliminadas animosidades.

## **Bibliografia**

ALEMANHA. Markengesetz - MarkenG. **Gesetz über den Schutz von Marken und sonstigen Kennzeichen**. Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Teil I, p. 3.082, Berlin, 25 out. 1994. Disponível em: <http://www.gesetze-im-internet.de/markeng/MarkenG.pdf>. Acesso em 17 out. 2021.

AMAL, Mohamed; KEGEL, Patrícia Luiza. **Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica global**. São Paulo: Revista de Economia Política, ISSN 1809-453, vol. 33, n. 2 (131), p. 341-359, abr-jun, 2013.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. 5. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

BARBOSA, Denis Borges. **Uma introdução à propriedade intelectual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BARROZO, Helena Aranda; TESHIMA, Márcia. **A propriedade intelectual e seus aspectos no âmbito do Mercosul**. Scientia Iuris, v. 4, p. 378-408, 2000.

BLASETTI, Roxana; CORREA, Juan I. Intellectual Property in the EU - MERCOSUR FTA: A Brief Review of the Negotiating Outcomes of a Long-Awaited Agreement. Geneva: South Center, **Research Paper**, n. 128, fev., 2021.

BRASIL. **Acordo de Associação Mercosul - União Europeia**. Resumo informativo. Brasil, 04 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.279 de 14 de maio de 1996. **Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 mai. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC). **Brasil: Informações Gerais. Exportação, importação e corrente com países parceiros. Alemanha**. Disponível em <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em 9 out. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Acordo Mercosul e União Europeia: análise do capítulo sobre propriedade intelectual**. Brasília: CNI, 2019. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2019/11/acordo>

mercosul-e-uniao-europeia-analise-do-capitulo-sobre-propriedade-intelectual/. Acesso em: 10 out. 2021.

EU. **Das Handelsabkommen zwischen der EU und dem Mercosur.** Europäische Kommission, jun. 2019. Disponível em: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc\\_158340.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158340.pdf). Acesso em 08 set. 2021.

EU. **EU-Mercosur Trade Agreement: Building bridges for trade and sustainable development.** European Commission, jun. 2019. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2038>. Acesso em 08 set. 2021.

EU. **Geographical indications for non-agricultural products.** Industry. European Commission. Disponível em: [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property/geographical-indications/non-agricultural-products\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/intellectual-property/geographical-indications/non-agricultural-products_en). Acesso em 10 out. 2021.

EU. **Quality schemes explained. Geographical indications.** European Commission. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/quality-schemes-explained\\_en#geographicalindications](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/quality-schemes-explained_en#geographicalindications). Acesso em: 10 out. 2021.

FERRAZ, Lucas; THORSTENSEN, Vera. **O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais.** Brasília: IPEA, Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), ISSN: 2176-9915, n. 16, jan-abr, 2014, p. 5-17.

FRACAROLLI, Guilherme Silva. **The Effects of Institutional Measures: Geographical Indication in Mercosur and the EU.** Sustainability, n. 13, 3476, 2021. Disponível em <https://doi.org/103390/su13063476>. Acesso em 11 out. 2021.

GIESBRECHT; Hulda Oliveira; GONÇALVES, Marcos Fabrício Welge; MINAS, Raquel Beatriz Almeida de; SCHWANKE, Fernando Henrique. **Indicações geográficas brasileiras.** Brasília: SEBRAE, INPI, 2016. Disponível em: [https://www.gov.br/inpi/pt-br/backup/arquivos/livro\\_indicacoes\\_geograficas\\_brasileiras.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/backup/arquivos/livro_indicacoes_geograficas_brasileiras.pdf). Acesso em 17 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2019). **Indicações geográficas.** Nota Técnica Sobre o Mapa das Indicações Geográficas – Convênio IBGE/INPI, de 2019. Disponível em: [http://geoftp.ibge.gov.br/cartas\\_e\\_mapas/mapas\\_do\\_brasil/sociedade\\_e\\_economia/indicacoes\\_geograficas\\_2019\\_20190919.pdf](http://geoftp.ibge.gov.br/cartas_e_mapas/mapas_do_brasil/sociedade_e_economia/indicacoes_geograficas_2019_20190919.pdf). Acesso em: 22 out. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INTELECTUAL (INPI). **Manual de Indicação Geográfica.** Rio Janeiro, 1. edição. 05 jan 2021.

KIREEVA, Irina. **European Legislation on Protection of Geographical Indications: Overview of the EU Member States' Legal Framework for Protection of Geographical Indications.** European Union: IPR2, fev. 2011. Disponível em: <https://ipkey.eu/sites/default/files/legacy-ipkey-docs/european-legislation-on-protection-of-gis-en.pdf>. Acesso em 15 out. 2021.

KOTZIAS, Fernanda; THORSTENSEN, Vera. **Integração regulatória: uma proposta de coerência, convergência e cooperação para a modernização do Mercosul.** Brasília: IPEA, Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), ISSN: 2176-9915, n. 20, maio/ago, 2015, p. 21-29.

MAIHOLD, Günther. **Frühtod eines Abkommens?** Das EU-Mercosur Abkommen droht an fehlendem Vertrauen zu scheitern. 16 out 2020, SWP-Berlin, Berlin, Seção Kurz gesagt. Disponível em: <https://www.swp-berlin.org/en/publication/das-eu-mercotur-abkommen-droht-an-fehlendem-vertrauen-zu-scheitern>. Acesso em: 07 set. 2021.

**New Eu-Mercosur trade agreement:** The agreement in principle. Brussels, 1 jul. 2019.

NONNENBERG, Marcelo José Braga; RIBEIRO, Fernando José. **Nota Técnica: Análise Preliminar do acordo Mercosul - União Europeia.** Brasília: IPEA, Carta de Conjuntura, n. 44, 3º trimestre de 2019.

OLIVEIRA, Ivan Thiago Machado; THORSTENSEN, Vera. **Multilateralismo Comercial em Xequê: Que regulação do Comércio Internacional no século XXI?** Brasília: IPEA, Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), ISSN: 2176-9915, n. 7, jul-set, 2011, p. 7-18.

PEREIRA, Lia Baker Valls. **Primeiras reflexões sobre o Acordo Mercosul - União Europeia.** São Paulo: FGV IBRE, Conjuntura Econômica, Seção Comércio Exterior, p. 48-49, jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Acordo Mercosul - União Europeia: novas reflexões.** São Paulo: FGV IBRE, Conjuntura Econômica, Seção Comércio Exterior, p. 60-65, set. 2019.

Regulamento (UE) n.º 1151/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de novembro de 2012, relativo aos regimes de qualidade dos produtos agrícolas e dos géneros alimentícios. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0001:0029:de:PDF>. Acesso em 17 out. 2021.

TÁVORA, Fernando Lagares. **Acordo Mercosul-União Europeia: riscos e oportunidades para o agronegócio brasileiro (Parte II - Estrutura, Ofertas e Impactos econômicos projetados do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia).** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, dez. 2019. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 12 out. 2021.

THORSTENSEN, Vera. **O Mercosul precisa ser repensado.** [Entrevista concedida a] **Paulo Roque.** Abre Aspas. São Paulo, n.11, p. 6-8, nov. 2013.

WIPO. **What is Intellectual Property?** World Intellectual Property Organization. Disponível em: <https://www.wipo.int/about-ip/en/>. Acesso em 10 out. 2021.

WIPO. **Geographical indications.** World Intellectual Property Organization. Disponível em: [https://www.wipo.int/geo\\_indications/en/](https://www.wipo.int/geo_indications/en/). Acesso em 10 out. 2021.

# COMPARATIVO ENTRE A REGULAÇÃO DAS INDICAÇÕES GEOGRÁFICAS NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA À LUZ DO ACORDO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA

*Ana Cláudia de Andrade Queiroz Alfradique<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo propõe uma análise da regulação internacional da propriedade intelectual no mundo pós-globalizado, especialmente no que tange à proteção das indicações geográficas (IGs) no Brasil e União Europeia. No contexto de crescente imposição de restrições aos fluxos comerciais e incertezas no sistema multilateral de comércio, a negociação de acordos preferenciais entre os países se mostra uma estratégia a ser priorizada. Assim, o Acordo Mercosul-União Europeia, assinado em 28 de junho de 2019 e em processo de ratificação, será apresentado com foco nas disposições acerca da propriedade intelectual e indicações geográficas.

**Palavras-chave:** Propriedade Intelectual, Indicações Geográficas, Regulação Internacional, Acordo Mercosul-União Europeia.

**Abstract:** This paper aims to analyze the international regulation of intellectual property in the post-globalized world, especially regarding the protection of geographic indications (GIs). In the context of increasing imposition of restrictions on trade flows and uncertainties in the multilateral trade system, the negotiation of preferential agreements between countries is a strategy to be prioritized. Thus, the Mercosur-European Union Agreement, signed on June 28, 2019, and in the process of ratification, will be presented with a focus on provisions on intellectual property and geographical indications.

**Keywords:** Intellectual Property, Geographical Indications, International Regulation, Mercosur-European Union Agreement.

## 1. Introdução

Em primeiro lugar, o direito da propriedade intelectual se mostra responsável pela proteção legal e reconhecimento de autoria de obra – como invenções, patentes, marcas, desenhos industriais, indicações geográficas e criações artísticas. Nesse sentido, ele assegura ao autor, por um determinado período, o direito de explorar economicamente sua própria criação.

A propriedade intelectual divide-se em dois grandes grupos, os direitos autorais e a propriedade industrial, além de alguns regimes especiais comporem um terceiro grupo, chamado *sui generis*. Ou seja, as criações literárias e artísticas são protegidas pelos direitos autorais, enquanto as invenções com finalidade industrial (marcas, patentes, indicações geográficas) são protegidas pela propriedade industrial.

---

<sup>1</sup> Advogada formada pela Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio). Já realizou curso de verão sobre Direito Comparado na Paris Lodron-Universität Salzburg, Áustria, e intercâmbio acadêmico na Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Alemanha.

Considerando a regulação da propriedade intelectual, normas internacionais são de suma importância para a consolidação de sua proteção integral em todo o mundo. Além disso, o avanço no reconhecimento dos direitos de propriedade intelectual também representou um marco regulatório da governança econômica global.

Com relação ao sistema multilateral de comércio, o cenário atual apresenta uma série de conflitos preocupantes, não relacionados apenas a atritos entre pares de países. Nesse sentido, a Nota Técnica<sup>2</sup> “Comércio exterior, política comercial e investimentos estrangeiros: considerações preliminares sobre os impactos da crise do Covid-19”, da Carta de Conjuntura nº 47, do 2º trimestre de 2020, elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), assevera:

De fato, a imposição dessas barreiras [aos bens e serviços provenientes do exterior] reflete algo maior, de descrença em diversas instituições multilaterais. O discurso que atribui às transações com terceiros países boa parte das mazelas internas, como baixo crescimento, retração dos níveis salariais e desemprego, alimenta fortes reações populares de resistência ao processo de globalização.

Ainda, importa mencionar o boicote dos Estados Unidos à nomeação de novos árbitros ao Órgão de Apelação na Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir de 11 de dezembro de 2019, que paralisou a última instância para a resolução de disputas comerciais. Dessa forma, o país contrariou todo o seu histórico anterior como líder e responsável pela construção da arquitetura multilateral do comércio.

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) veio a público anunciar o *status* de pandemia de Covid-19<sup>3</sup>. Na prática, esse foi o início de um choque econômico e de rupturas nas cadeias globais de valor sem precedentes. Conforme a referida Nota Técnica: “A tendência, ao menos no curto prazo, é que tais fatores estruturais [maior protecionismo e movimentos antiglobalização] continuem atuantes durante e após a crise, com o risco de ser até mesmo acirrados pelos novos acontecimentos.”

O IPEA conclui o documento informando que, superada a crise sanitária, espera-se a consolidação de ambiente de negócios internacionais mais propenso à imposição de restrições aos fluxos de comércio. Como saída para contornar as eventuais barreiras, os acordos preferenciais são uma estratégia a ser privilegiada.

Sob esse aspecto, um monitoramento inédito da Confederação Nacional da Indústria<sup>4</sup> (CNI) mostra que países ao redor do mundo implementaram ao menos 667 medidas

---

<sup>2</sup> Disponível em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200413\\_cc\\_47\\_nota\\_tecnica\\_comercio\\_externo\\_covid\\_19.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200413_cc_47_nota_tecnica_comercio_externo_covid_19.pdf). Último acesso: 07/12/2021.

<sup>3</sup> Disponível em <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Último acesso: 16/09/2021.

<sup>4</sup> Disponível em <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/coronavirus-e-com-exterior-copy/#anchor-painel>. Último acesso: 17/09/2021.



comerciais entre 2020 e 2021, sendo 381 restritivas e 286 liberalizantes, conforme dados atualizados em setembro de 2021. Dentre as restrições, destacam-se 134 medidas relacionadas à proibição de exportação e 70, ao seu licenciamento.

Na avaliação da CNI, a adoção de medidas comerciais é legítima no contexto de Covid-19, seja para permitir a importação de produtos usados no combate à pandemia, seja para impedir as exportações de forma a atender a demanda interna por esses bens. No cenário pós- crise, a preocupação da CNI se relaciona com as medidas permanecerem ou mudarem de tipo, se tornando, de fato, barreiras que elevem o protecionismo no mundo e prejudiquem o fluxo de comércio exterior.

Na visão de Carlos Eduardo Abijaodi<sup>5</sup>, diretor de Desenvolvimento Industrial da CNI, a criação de restrições contra o fluxo de produtos como alimentos, plantas e agrícolas chama a atenção, pois, em teoria, esses não seriam bens diretamente relacionados ao combate à Covid- 19.

Considerando o impacto de fatores externos – tais como, as restrições ao comércio internacional devido à pandemia de Covid-19 e os acordos comerciais negociados entre países –, os capítulos a seguir apresentarão o desenvolvimento da regulação internacional das indicações geográficas no Brasil e na União Europeia. Nesse sentido, tanto os direitos internos da União Europeia, quanto às suas negociações com terceiros países, serão utilizados como parâmetros de estudo.

A relação Brasil-União Europeia será elucidada com base no histórico de negociação do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia (“Acordo Mercosul-União Europeia”). A análise, ainda, recairá sobre o capítulo de propriedade intelectual e, em especial, no que tange às indicações geográficas.

Em suma, devido à importância das questões relacionadas à propriedade intelectual para o comércio doméstico e internacional, é mister antecipar os principais impactos que os direitos e as obrigações decorrentes do Acordo acarretarão para os direitos de propriedade intelectual já estabelecidos no Brasil.

## **2. Indicações geográficas (IGs)**

As indicações geográficas (IGs) identificam um produto como originário do território de um determinado país, responsável por atribuir a ele determinada qualidade, reputação ou outra característica do produto. Nesse sentido, nomes tradicionais que não sejam geográficos, também podem ser protegidos caso estejam associados a um determinado local – por exemplo, “Feta” não representa um lugar na Grécia, porém, identifica um produto típico grego.

---

<sup>5</sup> Disponível em <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/paises-adotaram-557-medidas-comerciais-durante-a-pandemia-de-covid-19/>. Último acesso: 17/09/2021.

De uma forma geral, o reconhecimento da indicação geográfica exige três condições principais: (i) ter relação com um bem (embora em alguns países os serviços também estejam incluídos); (ii) ser originário de uma área definida e (iii) ter qualidades, reputações ou outras características diretamente relacionadas com a sua origem geográfica.

A função intrínseca das indicações geográficas se mostra identificar a origem das mercadorias, de modo que sejam garantidas as características e qualidades oriundas de um local específico de produção. Os produtos, por conta da sua reputação, podem adquirir valor comercial relevante no mercado e precisam ser protegidos da apropriação indébita e uso indevido. A depender da legislação nacional de cada país, as indicações geográficas podem receber nomes variados, tais como: indicação de procedência, denominações ou sinais de origem.

## **2.1. Regulação no Direito Internacional**

No direito internacional, a primeira proteção das indicações geográficas foi desenvolvida com base em leis nacionais, cujo efeito se limitava ao território local do referido país. A expansão do comércio no século XIX evidenciou a insuficiência da proteção nacional, pois produtos eram frequentemente imitados fora do país de origem. A fim de garantir a proteção internacional das indicações geográficas, os países, então, buscaram cooperação e reciprocidade mútuas.

O primeiro esforço relacionado à propriedade intelectual no âmbito internacional resultou na Convenção da União de Paris, adotada em 1883, que incluiu “indicações de proveniência ou denominações de origem” como objetos de proteção em seu art. 1(2)<sup>6</sup>, transcrito abaixo:

A proteção da propriedade industrial tem por objeto as patentes de invenção, os modelos de utilidade, os desenhos ou modelos industriais, as marcas de fábrica ou de comércio, as marcas de serviço, o nome comercial e as indicações de proveniência ou denominações de origem, bem como a repressão da concorrência desleal.

O referido instrumento legal não apresenta definição específica para as indicações geográficas, apenas as identifica como um direito de propriedade intelectual individualizado. Além disso, o art. 10(1) protege o uso das indicações de origem:

As disposições do artigo precedente serão aplicáveis em caso de utilização direta ou indireta de uma falsa indicação relativa à procedência do produto ou à identidade do produtor, fabricante ou comerciante.

O art. 10 bis (3) proíbe particularmente “as indicações ou alegações cuja utilização no exercício do comércio seja suscetível de induzir o público em erro sobre a natureza,

---

<sup>6</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/anexo/and1263-94.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and1263-94.pdf). Último acesso: 07/12/2021.

modo de fabricação, características, possibilidades de utilização ou quantidade das mercadorias”. Dessa forma, veda-se o uso de indicação de origem que faça referência à área geográfica da qual os produtos não sejam originários. No entanto, a Convenção da União de Paris não estipula sanções específicas contra a sua violação.

Nesse sentido, foram celebrados outros acordos especiais para a proteção da propriedade industrial – por exemplo, o Acordo de Madri para a Repressão de Indicações Falsas ou Enganosas de Origem de Bens, de 1891, que representou o primeiro acordo multilateral a fornecer regras e estender a proteção tanto para as indicações falsas, já prevista na Convenção da União de Paris, quanto enganosas.

Posteriormente, em 1958, o Acordo de Lisboa para a Proteção das Denominações de Origem<sup>7</sup> definiu a denominação de origem em seu art. 2(1), conforme abaixo:

Entende-se por denominação de origem, no sentido do presente Acordo, a denominação geográfica de um país, região ou localidade que serve para designar um produto dele originário cuja qualidade ou caracteres são devidos exclusiva ou essencialmente no meio geográfico, incluindo os fatores naturais e os fatores humanos.

Importa destacar também o art. 3 do referido Acordo, cuja proteção engloba qualquer usurpação ou imitação, ainda que se indique a verdadeira origem do produto ou que a denominação seja usada em tradução ou acompanhada de expressões como “gênero”, “tipo”, “maneira”, “imitação” ou outras semelhantes.

No caso do Acordo de Lisboa, dois são os requisitos básicos para a denominação de origem: (i) ser protegida em seu país de origem e (ii) ser registrada no Registro Internacional da OMPI. Dessa forma, por meio de um procedimento de registro internacional único, as denominações de origem dos países signatários se mostram protegidas nas demais 37 partes contratantes (inclusive a União Europeia), abrangendo 56 países no total, conforme dados atualizados em 3 de novembro de 2021<sup>8</sup>.

Adicionalmente, insta analisar o Acordo de Madri sobre o Registro Internacional de Marcas, de 1891, pois, em alguns países, as indicações geográficas são protegidas como marcas. Nessas hipóteses, um sistema de registro de marcas também funciona como um meio de proteção de indicações geográficas internacionalmente. No entanto, esse sistema só pode ser utilizado por países que não possuem regras específicas, denominadas *sui generis*.

O registro internacional de marcas é aplicável entre os países signatários do Acordo de Madri ou Protocolo de Madri, de 1989, e concede ao titular a possibilidade de ter sua

---

<sup>7</sup> Disponível em <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dl46852.pdf>. Último acesso: 08/12/2021.

<sup>8</sup> Disponível em <https://www.wipo.int/export/sites/www/treaties/en/documents/pdf/lisbon.pdf>. Último acesso: 08/12/2021.

marca protegida em diversos países com um procedimento único. Segundo o protocolo, o registro internacional produz os mesmos efeitos que um pedido apresentado em cada um dos países designados pelo requerente.

O Acordo TRIPS, por sua vez, possui uma seção específica dedicada às indicações geográficas e, em seu art. 22(1), apresenta a seguinte definição:

Indicações Geográficas são, para os efeitos deste Acordo, indicações que identifiquem um produto como originário do território de um Membro, ou região ou localidade deste território, quando determinada qualidade, reputação ou outra característica do produto seja essencialmente atribuída à sua origem geográfica.

Portanto, o conceito de denominação de origem contido no art. 2(1)<sup>9</sup>, do Acordo de Lisboa, foi estendido de modo a proteger mercadorias cuja reputação seja oriunda do seu local de origem, sem necessariamente possuir outra qualidade ou característica essencial. Vale destacar também a opção da OMC pelo conceito de “indicação”, assim, as IGs foram desvinculadas do nome de um lugar geográfico.

O referido Acordo estipula três distinções no nível de proteção das IGs, segundo as categorias: (i) todos os produtos, (ii) vinhos e destilados e (iii) apenas vinhos. O padrão mínimo de proteção para a categoria (i), qualquer que seja a natureza do bem, está prevista no art. 22 e se limita à proibição da utilização de indicações geográficas por produtores não localizados na região delimitada, em conformidade com a regulação internacional anteriormente consolidada.

Quanto à categoria (ii), em seu art. 23(1), o Acordo TRIPS confere proteção adicional para vinhos e destilados, exigindo a disponibilização de meios legais para os interessados evitarem a utilização de falsa indicação geográfica, mesmo quando a verdadeira origem dos bens esteja indicada ou acompanhada por expressões como "espécie", "tipo", "estilo", "imitação" ou outras similares. Além disso, o art. 23(2)<sup>10</sup> dispõe sobre a possibilidade de recusar ou invalidar o registro de marca para vinhos ou destilados que contenha indicação geográfica falsa, inclusive com o reconhecimento *ex officio*.

---

<sup>9</sup> Art. 23(2), Acordo TRIPS: “Cada Membro proverá os meios legais para que as partes interessadas possam evitar a utilização de uma indicação geográfica que identifique vinhos em vinhos não originários do lugar indicado pela indicação geográfica em questão, ou que identifique destilados como destilados não originários do lugar indicado pela indicação geográfica em questão, mesmo quando a verdadeira origem dos bens esteja indicada ou a indicação geográfica utilizada em tradução ou acompanhada por expressões como "espécie", "tipo", "estilo", "imitação" ou outras similares.”

<sup>10</sup> Art. 23(2), Acordo TRIPS: “O registro de uma marca para vinhos que contenha ou consista em uma indicação geográfica que identifique vinhos, ou para destilados que contenha ou consista em uma indicação geográfica que identifique destilados, será recusado ou invalidado, *ex officio*, se a legislação de um Membro assim o permitir, ou a pedido de uma parte interessada, para os vinhos ou destilados que não tenham essa origem.”

Quanto à categoria (iii), no caso de indicações homônimas, enfatiza-se a necessidade de proteção para vinhos, conforme o art. 23(3)<sup>11</sup>, em conjunto com o estabelecimento de um sistema multilateral de notificação e registro específico das IGs passíveis de proteção nas jurisdições dos membros da OMC, em atenção ao art. 23(4)<sup>12</sup>.

## 2.2. Regulação no Brasil

No Brasil, as indicações geográficas são disciplinadas pela Lei nº 9.279/1996<sup>13</sup> (Lei da Propriedade Industrial) e pela Instrução Normativa do INPI nº 95/2018<sup>14</sup>, que estabelece as condições para o seu registro pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), de acordo com o art. 182, parágrafo único, da referida Lei<sup>15</sup>.

A Lei nº 9.279/1996 prevê as formas para a constituição das indicações geográficas, em consonância com os padrões internacionais:

(i) Indicação de Procedência (art. 177): “Considera-se indicação de procedência o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que se tenha tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço.”

(ii) Denominação de Origem (art. 178): “Considera-se denominação de origem o nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos.”

O art. 179, da Lei de Propriedade Industrial, estende a proteção à representação gráfica ou figurativa de país, cidade, região ou localidade de seu território cujo nome seja indicação geográfica. No entanto, quando o nome designando produto ou serviço houver se tornado de uso comum (art. 180), a sua concessão é impossibilitada.

---

<sup>11</sup> Art. 23(3), Acordo TRIPS: “No caso de indicações geográficas homônimas para vinhos, a proteção será concedida para cada indicação, sem prejuízo das disposições do parágrafo 4 do ARTIGO 22. Cada Membro determinará as condições práticas pelas quais serão diferenciadas entre si as indicações geográficas homônimas em questão, levando em consideração a necessidade de assegurar tratamento equitativo aos produtores interessados e de não induzir a erro os consumidores.”

<sup>12</sup> Art. 23(4), Acordo TRIPS: “Para facilitar a proteção das indicações geográficas para vinhos, realizar-se-ão, no Conselho para TRIPS, negociações relativas ao estabelecimento de um sistema multilateral de notificação e registro de indicações geográficas para vinhos passíveis de proteção nos Membros participantes desse sistema.”

<sup>13</sup> Disponível em <https://www.gov.br/inpi/pt-br/assuntos/noticias/novas-normas-para-indicacoes-geograficas-entram-em-vigor/IN952018publicadanaRPI2504de02012019.pdf>. Último acesso: 04/12/2021.

<sup>14</sup> Disponível em <https://nit.ufba.br/sites/nit.ufba.br/files/in952018.pdf>. Último acesso: 04/12/2021.

<sup>15</sup> Art. 182, parágrafo único, Lei nº 9.279/1996: “O INPI estabelecerá as condições de registro das indicações geográficas.”

Além disso, a referida Lei também restringe o uso das IGs aos produtores e prestadores de serviço estabelecidos no local, exigindo, ainda, em relação às denominações de origem, o atendimento de requisitos de qualidade (art. 182).

De forma a proteger a liberdade dos comerciantes, o art. 181 prevê a possibilidade do uso de nome geográfico como elemento característico de marca para produto ou serviço, desde que não induza falsa procedência e não constitua indicação de procedência ou denominação de origem. A fabricação, importação, venda, exposição ou estoque de produto com falsa indicação geográfica possui pena de detenção, de um a três meses ou multa, prevista no art. 192.

A Portaria INPI/PR nº 415/20<sup>16</sup> institui a 1ª Edição do Manual de Indicações Geográficas, sujeito a atualizações periódicas, de modo a consolidar diretrizes e procedimentos de exame das IGs, bem como instruções para a formulação de pedidos de registro e acompanhamento de processos no INPI.

A Portaria INPI/PR nº 046/21<sup>17</sup>, por sua vez, institui os Selos Brasileiros de Indicações Geográficas, cuja principal finalidade é contribuir para a identificação pelos consumidores e promover as regiões reconhecidas, valorizando seus respectivos produtos e serviços. Após o regular processo administrativo perante o INPI, as IGs registradas podem utilizar os selos supramencionados.

Como exemplo de indicação de procedência, cita-se o chocolate artesanal de Gramado, registrado em 15 de junho de 2021, cuja área delimitada engloba os limites geopolíticos do município de Gramado, no Rio Grande do Sul. Na cidade de Vitória, no Espírito Santo, um bairro conhecido como Goiabeiras se popularizou pela produção de panelas de barro, protegidas pela indicação de procedência registrada em 04 de outubro de 2011 e área delimitada na ficha técnica do INPI<sup>18</sup> como:

Na parte leste da Av. Fernando Ferrari, desde a área da Universidade Federal do Espírito Santo até a Av. Adalberto Simão Nader. No flanco sul, pelo manguezal e pelo canal secundário da Baía Norte de Vitória. Na parte norte, pela rua do canal que separa os bairros de Maria Ortiz e Goiabeiras. Na parte oeste, a área está delimitada por um morro das ruas Aguiar G. Salles e rua José Alves. No centro desta delimitação, estão as ruas João G. Loretto, Leopoldo G. Salles, José Gomes Loretto, das Paneleiras, das Mangueiras, Desembargador Henrique C. de Souza, José Alves e Argeu G. Salles.

A primeira denominação de origem brasileira, registrada em 24 de agosto de 2010, foi o arroz do Litoral Norte Gaúcho. Posteriormente, foram registrados o camarão Costa

---

<sup>16</sup> Disponível em [https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/legislacao-ig/Portaria\\_INPI\\_PR\\_4152020.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/legislacao-ig/Portaria_INPI_PR_4152020.pdf). Último acesso: 05/12/2021.

<sup>17</sup> Disponível em [https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/legislacao-ig/PORT\\_INPI\\_PR\\_046\\_2021\\_anexo.pdf](https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/legislacao-ig/PORT_INPI_PR_046_2021_anexo.pdf). Último acesso: 05/12/2021.

<sup>18</sup> Disponível em <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/fichas-tecnicas-de-indicacoes-geograficas/Goiabeiras.pdf>. Último acesso: 07/12/2021.

Negra/CE, o vinho do Vale dos Vinhedos/RS, o mel de abelha Ortigueira/PR e a maçã Fuji da Região de São Joaquim/SC, entre outros.

Conforme dados atualizados em 10 de agosto de 2021, o Brasil possui o registro de 68 indicações de procedência<sup>19</sup> e 29 denominações de origem, sendo 20 nacionais e 9 estrangeiras<sup>20</sup> – dentre as quais seis são europeias (Cognac, vinho de Franciacorta, Prosciutto di San Daniele, vinho do Porto, Champagne e queijo Roquefort). Abaixo, apresenta-se mapa das indicações geográficas no território brasileiro até 2019, disponibilizado pelo IBGE e INPI:

**Figura 1 - Mapa das indicações geográficas brasileiras (2019)**



Fonte: INPI

### 2.3. Regulação na União Europeia

Considerando que as indicações geográficas são utilizadas para identificar um produto cuja qualidade, reputação ou outras características estejam relacionadas à sua origem geográfica, a regulação pela União Europeia objetiva estabelecer uma melhor proteção das indicações geográficas europeias internacionalmente. Portanto, participa

<sup>19</sup> Disponível em <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/status-pedidos/LISTACOMASINDICAESDEPROCEDNCIARECONHECIDAS.At10Ago2021.pdf>. Último acesso: 07/12/2021.

<sup>20</sup> Disponível em <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/status-pedidos/LISTACOMASDENOMINAESDEORIGEMRECONHECIDAS.At03Ago2021.pdf>. Último acesso: 07/12/2021.

ativamente nas negociações multilaterais e bilaterais dado o crescente número de violações em todo o mundo.

Com mais de 3.300 indicações geográficas registradas na União Europeia, sua política visa proteger os nomes de produtos de modo a promover a sua origem geográfica e o saber-fazer (*know-how*) tradicional. Além disso, por meio dos acordos comerciais, cerca de 1.600 IGs não pertencentes à UE também se encontram protegidas no território europeu.

Nos países parceiros, os referidos acordos também protegem IGs da UE, o que representa aproximadamente 40.000 casos em todo o mundo. Em termos de valor, atualizado em março de 2021, o mercado de indicações geográficas da UE alcança cerca de € 75 bilhões (ou 7% da indústria de alimentos e bebidas). Ainda, as exportações de IGs, estimada em € 17 bilhões, representam mais de 15% do total das exportações de alimentos e bebidas da UE<sup>21</sup>.

Nesse sentido, o bloco europeu disponibiliza um guia intitulado “Indicações geográficas e TRIPS: 10 anos depois”, dividido em duas partes: (i) regras dos tratados internacionais e acordos bilaterais da UE<sup>22</sup> e (ii) proteção das indicações geográficas em 160 países ao redor do mundo<sup>23</sup>.

A União Europeia é uma das principais apoiantes das negociações sobre as indicações geográficas na Agenda de Desenvolvimento de Doha da OMC. As discussões incluíram o estabelecimento de um registro internacional para as indicações geográficas e a extensão da proteção atualmente concedida aos vinhos e destilados a todos os produtos.

Como a União Europeia protege firmemente as indicações geográficas em suas relações bilaterais, existem acordos autônomos específicos sobre o tema e acordos comerciais mais amplos, os quais serão comentados a seguir.

### **2.3.1. Acordos autônomos negociados pela União Europeia**

Assinado inicialmente em 25 de janeiro de 1994, o Acordo Comunidade Europeia-Austrália<sup>24</sup> sobre vinhos foi o primeiro exemplo de acordo bilateral celebrado para a proteção específica das indicações geográficas. O Acordo limita o âmbito de proteção aos nomes em seu Anexo II e define uma condição importante: o reconhecimento das

---

<sup>21</sup> Disponível em [https://ec.europa.eu/info/news/eu-china-agreement-protecting-geographical-indications-enters-force-2021-mar-01\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/eu-china-agreement-protecting-geographical-indications-enters-force-2021-mar-01_en). Último acesso: 09/12/2021

<sup>22</sup> Disponível em [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc\\_135088.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_135088.pdf). Último acesso: 09/12/2021.

<sup>23</sup> Disponível em [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc\\_135089.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/june/tradoc_135089.pdf). Último acesso: 09/12/2021.

<sup>24</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:028:0003:0087:en:PDF>. Último acesso: 09/12/2021.



indicações geográficas segundo as leis das partes contratantes. Além disso, contém disposições relativas ao reconhecimento mútuo das expressões tradicionais<sup>25</sup>.

O Acordo Comunidade Europeia – México<sup>26</sup> sobre o comércio de destilados, assinado em 1997 e adaptado tecnicamente em 2020, concede proteção às denominações de origem de certos destilados mexicanos, como Tequila e Mezcal, em troca do reconhecimento mútuo de 228 indicações geográficas europeias.

O Acordo Comunidade Europeia - Chile<sup>27</sup>, de 2002, dispõe sobre o comércio de vinhos e destilados em sua Seção 6. Nesse sentido, as indicações geográficas protegidas incluem Pisco, *Aguardiente* chileno e Gin chileno.

Em 16 de setembro de 2003, foi assinado o Acordo Comunidade Europeia - Canadá<sup>28</sup> sobre o comércio de vinhos e destilados, semelhante ao Acordo com a Austrália e com prazos para o fim da classificação genérica no Canadá de 21 nomes de vinhos europeus. Em troca, a Comunidade Europeia protegeu o Whisky Canadense (*Canadian Whiskey*), Whisky de Centeio Canadense (*Canadian Rye Whiskey*), além de diversos vinhos.

Em 10 de março de 2006, o Acordo Comunidade Europeia - Estados Unidos<sup>29</sup> sobre o comércio de vinho foi assinado. O acordo prevê (i) o reconhecimento das práticas atuais de vinificação de cada um, (ii) processo consultivo para aceitar novas práticas de vinificação e (iii) a limitação pelos Estados Unidos do uso de nomes semigenéricos no mercado doméstico. Por parte da UE é permitido, sob condições específicas, reconhecer certos nomes de origem no mercado de cada país e simplificar os requisitos de certificação para vinhos exportados dos EUA.

O Acordo, por fim, estipula que os Estados Unidos obtenham mudanças legislativas para limitar o uso de 16 nomes constantes no Anexo II, tais como: Borgonha, *Chablis*, *Champagne*, *Chianti*, *Claret*, *Haut Sauterne*, *Hock*, Madeira, Málaga, Marsala, *Moselle*, Porto, *Retsina*, Reno, *Sauterne*, *Sherry* e *Tokay*. As mudanças não alcançarão os usos existentes em vinhos não europeus, mas proibirão novas marcas de usar esses nomes.

### 2.3.2. Acordos comerciais negociados pela União Europeia

---

<sup>25</sup> “Expressões tradicionais” são termos usados tradicionalmente para designar vinhos de qualidade e referem-se a um método de produção, envelhecimento, cor ou qualidade, etc.

<sup>26</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A22020A0129%2801%29>. Último acesso: 09/12/2021.

<sup>27</sup> Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f83a503c-fa20-4b3a-9535-f1074175eaf0.0004.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f83a503c-fa20-4b3a-9535-f1074175eaf0.0004.02/DOC_2&format=PDF). Último acesso: 09/12/2021.

<sup>28</sup> Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/121890/Agreement\\_trade\\_wines\\_spirits\\_EU-Canada\\_2003.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/121890/Agreement_trade_wines_spirits_EU-Canada_2003.pdf). Último acesso: 09/12/2021.

<sup>29</sup> Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22006A0324\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:22006A0324(01)). Último acesso: 09/12/2021.

Em abril de 2018, a União Europeia e o México concluíram um acordo de princípio (*agreement in principle*) sobre as principais partes comerciais do novo Acordo de Associação UE-México, que substituirá o acordo anterior em vigor desde 2000. A reformulação do Acordo trouxe benefícios para ambas as partes, embora ainda existam algumas barreiras comerciais.

Ademais, o bloco europeu afirma que o Acordo estabelece um alto nível de proteção dos direitos de propriedade intelectual, de modo a proteger a pesquisa e o desenvolvimento<sup>30</sup>. Mais especificamente, representa uma melhora na proteção da propriedade intelectual pertencente a indivíduos ou empresas, pois inclui as indicações geográficas de produtos alimentares e bebidas de regiões específicas do território europeu.

No geral, foi negociado com o México um nível de proteção semelhante ao da União Europeia para 340 alimentos e bebidas, tornando ilegal a venda de imitações de Champanhe, presunto de Parma e vinagre balsâmico de Modena, por exemplo.

Em fevereiro de 2019, o Acordo de Parceria Econômica da União Europeia e do Japão<sup>31</sup> entrou em vigor e inclui um capítulo sobre propriedade intelectual para bebidas alcoólicas e produtos agrícolas, além de remover tarifas e outras barreiras comerciais.

Dessa forma, o bloco europeu reconhece oito indicações geográficas japonesas, incluindo o saquê Hakusan e o vinho Yamanashi. No Japão, por sua vez, a UE conta com a proteção de 205 indicações geográficas escolhidas por seus Estados membros devido ao valor de exportação ou potencial no mercado japonês.

Em junho de 2019, a União Europeia concluiu um acordo com o Vietnã, incluindo um capítulo de propriedade intelectual, no qual 169 produtos alimentares e bebidas tradicionais europeias de uma origem geográfica específica serão protegidos contra a imitação no mercado vietnamita<sup>32</sup>.

Nesse sentido, inclui alimentos e bebidas europeias famosas, tais como: queijo *Parmigiano Reggiano*, vinho Rioja, queijo Feta. Por sua vez, produtos vietnamitas distintos, como o chá *Mộc Châu* ou o café *Buôn Ma Thuôt*, também serão protegidos na UE. O acordo também permite que novos produtos sejam adicionados à lista protegida no futuro.

---

<sup>30</sup> Disponível em <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1830>. Último acesso: 30/11/2021.

<sup>31</sup> Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cf1c4c42-4321-11e8-a9f4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_2&format=PDF#page=362](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:cf1c4c42-4321-11e8-a9f4-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF#page=362). Último acesso: 30/11/2021.

<sup>32</sup> Disponível em [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/october/tradoc\\_157444.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/october/tradoc_157444.pdf). Último acesso: 30/11/2021.

Em março de 2021, o acordo bilateral UE-China<sup>33</sup> específico para a proteção das indicações geográficas entrou em vigor, marco histórico nas negociações entre a União Europeia e a China. Além disso, representa um exemplo concreto de cooperação que reflete a abertura e a adesão às regras internacionais como base para as relações comerciais<sup>34</sup>.

A China, com uma classe média crescente, é um mercado de alto potencial para alimentos e bebidas europeias. A lista da UE de indicações geográficas a serem protegidas na China inclui produtos como *Münchener Bier*, *Ouzo*, *Polska Wódka*, *Porto* e *Prosciutto di Parma*. Entre os produtos chineses, a lista inclui, por exemplo, *Pixian Dou Ban* (pasta de feijão Pixian), *Anji Bai Cha* (chá branco Anji), *Panjin Da Mi* (arroz Panjin) e *Wuyuan Lü Cha* (Wuyuan Green Tea)<sup>35</sup>.

Nos próximos quatro anos, o escopo do Acordo será expandido para incluir 175 indicações geográficas adicionais de ambos os lados, seguindo o mesmo procedimento de aprovação dos nomes já abrangidos pelo acordo. O objetivo é que a China e UE trabalhem em conjunto a fim de garantir a implementação do acordo no mercado de cada um e a promoção dos seus produtos.

A maioria dos acordos comerciais negociados pela União Europeia incluem capítulos abrangentes sobre propriedade intelectual. Isso representa boas notícias para os produtores europeus de alimentos e bebidas regionais distintos, pois muitos desses produtos são itens de alto valor agregado e sua produção geralmente traz benefícios econômicos para as comunidades onde são produzidos.

Nos países referidos acima, a venda de produtos de imitação se mostra ilegal. Ou seja, caso a indicação geográfica do queijo Roquefort seja reconhecida no acordo comercial, por exemplo, é impossibilitada a venda de queijo rotulado como Roquefort, mas que não seja originário da região de Roquefort-sur-Soulzon, ao sul da França.

Em suma, a proteção das indicações geográficas europeias nos acordos negociados estimula os produtores e exportadores já que possui o intuito de desenvolver sua comercialização fora da Europa e assegurar aos consumidores estrangeiros a compra do produto genuíno europeu.

### 3. O Acordo Mercosul-União Europeia

---

<sup>33</sup> Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.LI.2020.408.01.0003.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2020%3A408I%3ATO>

C. Último acesso: 09/12/2021.

<sup>34</sup> Disponível em [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/food\\_safety\\_and\\_quality/documents/infographic-factsheet-eu-china-agreement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/food_safety_and_quality/documents/infographic-factsheet-eu-china-agreement_en.pdf).

Último acesso: 09/12/2021.

<sup>35</sup> Disponível em [https://ec.europa.eu/info/news/eu-china-agreement-protecting-geographical-indications-enters-force-2021-mar-01\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/eu-china-agreement-protecting-geographical-indications-enters-force-2021-mar-01_en). Último acesso: 09/12/2021

A propriedade intelectual esteve no centro das discussões durante as negociações do Acordo Mercosul-União Europeia, sendo reconhecida a sua importância para fomentar a inovação, criatividade e competitividade.

Inicialmente, o Mercosul rejeitou a demanda da União Europeia de incorporar um capítulo específico sobre propriedade intelectual ao Acordo, sob o pressuposto de que o bloco europeu teria como objetivo impor obrigações TRIPS-plus<sup>36</sup> como uma forma de compensação para o acesso ao mercado agrícola.

Por outro lado, os países sul-americanos propuseram um diálogo birregional sobre o assunto, sendo interrompido em 2006 e retomado em 2010 com o Grupo de Trabalho sobre Propriedade Intelectual/Indicações Geográficas e Vinhos (WG IP/GI/WINES). No entanto, não houve nenhuma proposta de texto sobre propriedade intelectual para o Acordo até nova interrupção no final de 2012.

Em meados de 2016, as negociações foram reabertas e a União Europeia apresentou uma proposta para um capítulo de propriedade intelectual, que incluía compromissos com padrões de proteção significativamente mais elevados do que aqueles estabelecidos no âmbito do Acordo TRIPS.

Na reunião de Buenos Aires em março de 2017, o Mercosul finalmente concordou em negociar o texto sobre propriedade intelectual, mas rejeitou a proposta do bloco europeu como base de trabalho e apresentou uma alternativa. Apesar das perspectivas amplamente diferentes das partes, o processo de negociação foi realizado em tempo recorde.

### **3.1. O capítulo sobre propriedade intelectual**

O capítulo de propriedade intelectual consolida e reafirma padrões internacionais de proteção, dispostos no Acordo TRIPS, dos quais todos os países dos dois blocos já são partes, bem como de outros tratados internacionais sobre o assunto. Os países do Mercosul, visando modernizar seu direito interno, fizeram coincidir alguns aspectos dos compromissos com base em novos padrões internacionais. Nesse sentido, o acordo conta com uma seção de Direitos de Autor – não existente no direito interno brasileiro, que ainda prepara sua adesão aos dois tratados padrão da OMPI, o Acordo de Direitos Autorais e o Tratado sobre Interpretações ou Execuções de Fonogramas.

Além disso, existe uma seção específica sobre Marcas, legislação implementada no direito brasileiro após a conclusão das negociações do Acordo Mercosul-UE – por meio da ratificação do Protocolo de Madri (Decreto nº 10.033/19<sup>37</sup>), em 2 de outubro de 2019. A seção sobre Segredos de Negócios, por sua vez, se mostra em consonância

---

<sup>36</sup> Referem-se a políticas, estratégias e mecanismos que implicam compromissos além dos patamares mínimos exigidos pelo Acordo TRIPS, de forma a reduzir ou inviabilizar algumas flexibilidades ou, ainda, estabelecer regulamentações não abordadas pelos TRIPS (“TRIPS-extra”).

<sup>37</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10033.htm). Último acesso: 09/12/2021.

com o Capítulo VI da Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279/96<sup>38</sup>), que criminaliza a concorrência desleal.

Ainda, as partes preservaram os compromissos do Acordo TRIPS em relação a patentes e informações não-divulgadas, que trata da proteção dos dados de testes clínicos exigidos para o lançamento de remédios e defensivos agrícolas. Entre as preocupações no âmbito da propriedade intelectual, ganharam destaque a proteção, o reconhecimento mútuo de indicações geográficas e a imposição de medidas para assegurar a sua proteção (*enforcement*), apresentados a seguir.

Não obstante terem sido debatidos ao longo das negociações, certos temas relacionados à propriedade intelectual – por exemplo, a transferência de tecnologia, proteção de dados divulgados para fins de autorização para comercialização de produtos farmacêuticos/agrícolas e responsabilidade dos prestadores intermediários de serviços – não são abordados no texto do acordo.

### **3.1.1. Disposições específicas acerca das indicações geográficas**

Para concluir satisfatoriamente as negociações do Acordo, o bloco sul-americano teve que ajustar sua posição sobre o tema das indicações geográficas, bastante sensível para a União Europeia. Na reunião de encerramento, em 27 de junho de 2019, foram incluídas diversas indicações geográficas controversas protegidas no âmbito europeu.

As negociações com relação ao reconhecimento mútuo de indicações geográficas e a possibilidade de tramitação mais ágil do processo de reconhecimento de novas indicações geográficas brasileiras foram as principais novidades trazidas pelo Acordo. Isso porque a União Europeia é mundialmente conhecida por seus produtos agrícolas tradicionais regionais e de alta qualidade, sendo interessante para o bloco europeu que os nomes desses produtos sejam reconhecidos como IGs por seus parceiros comerciais.

Ao todo, no Mercosul, serão protegidas 355 indicações geográficas de produtos alimentares, vinhos e destilados da União Europeia, nível semelhante à proteção observada internamente no bloco europeu, representando a maior negociação já feita dentro de um acordo comercial. Como exemplo, citam-se o *Tiroler Speck* (Áustria), *Fromage de Herve* (Bélgica), *Münchener Bier* (Alemanha), *Comté* (França), *Prosciutto di Parma* (Itália), *Polska Wódka* (Polônia), Queijo São Jorge (Portugal), *Tokaji* (Hungria), e *Jabugo* (Espanha).

Por sua vez, a União Europeia protegerá 220 IGs do Mercosul, dentre as quais 38 são brasileiras e designam produtos tradicionais, dentre eles: café Alta Mogiana, cachaças Salinas e Paraty, mármore Cachoeiro de Itapemirim, queijo Canastra, goiabada Carlópolis, farinha de mandioca Cruzeiro do Sul, sementes de cacau Linhares, arroz Litoral Norte Gaúcho, própolis vermelho Manguezais de Alagoas, açafraão Mara Rosa,

---

<sup>38</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19279.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm). Último acesso: 09/12/2021.

melão Mossoró, mel Ortigueira, Cajuína, camarão Costa Negra, erva mate São Mateus e vinho Vale dos Vinhedos.

Em produtos não genuínos, é proibido utilizar o termo protegido pela indicação geográfica em conjunto com expressões como “gênero”, “tipo” e “estilo”. Além disso, o Acordo protege os produtores e exportadores contra o uso de símbolos, bandeiras ou imagens que sugestionem uma falsa origem geográfica.

O Acordo abre a possibilidade de tramitação mais ágil do processo de reconhecimento de novas indicações geográficas brasileiras. Com base no princípio das listas abertas, permite que, depois da entrada em vigor, sejam acrescentadas novas denominações de IG – tanto da União Europeia, como do Mercosul. A proteção das IGs também foi reforçada pela possibilidade em defender os direitos por meio da via administrativa, incluindo medidas aplicáveis por funcionários aduaneiros na fronteira, além de ações judiciais.

Ainda no âmbito das exceções gerais, aplicáveis a todas as IGs listadas, destaca-se a preservação do direito de uso do próprio nome do produtor, do nome da IG por titulares de registros ou pedidos de registros de marcas realizados antes da consulta pública prévia ao Acordo, bem como de traduções de nomes de IGs que constituam termos comuns para designação de determinado produto no país.

No caso de exceções específicas aplicáveis ao Brasil, em consonância com o princípio da anterioridade, o direito se encontra restrito àqueles que tiverem usado os nomes pelo período mínimo de 5 anos antes da consulta pública (como Fontina e Gruyère). No entanto, também foi negociada a preservação de direitos dos produtores identificados, antes da assinatura do Acordo, que usavam de boa-fé e de forma contínua nomes que se confundam com as IGs, em sua forma original, traduzida, total ou parcial – como, por exemplo, Parmesão e Gorgonzola.

Conforme mencionado anteriormente, no art. X.35(9), do texto negociado<sup>39</sup>, para casos particulares de indicações listadas no Anexo II, foi definido um nível específico de proteção:

*The protection of the geographical indication “Parmigiano Reggiano” shall not prevent prior users of the term “Parmesão” in the territory of Brazil and of the term “Parmesano” in the territory of Argentina, Paraguay and Uruguay, having used these terms in good faith and in a continuous manner prior to the publication for opposition of the geographical indication “Parmigiano Reggiano” to continue using these terms, provided these products are not commercialized using references (graphics, names, picture, flags) to the protected European geographical indication and provided the term is displayed in a font character substantially smaller,*

---

<sup>39</sup> Disponível em [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc\\_158329.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/september/tradoc_158329.pdf). Último acesso: 09/12/2021.

*while readable, than the brand name and is differentiated from it in a non-ambiguous manner as regards the origin of the product.*

Em tradução livre:

A proteção da indicação geográfica “Parmigiano Reggiano” não impede os usuários anteriores do termo “Parmesão” no território do Brasil e do termo “Parmesano” no território da Argentina, Paraguai e Uruguai, tendo utilizado estes termos de boa fé. e de forma contínua antes da publicação para oposição da indicação geográfica “Parmigiano Reggiano” à continuação dos presentes termos, desde que estes produtos não sejam comercializados com referências (gráficos, nomes, imagens, bandeiras) à indicação geográfica europeia protegida e provido que o termo é apresentado em um caractere de fonte substancialmente menor, embora legível, do que o nome da marca e é diferenciado dele de forma não ambígua quanto à origem do produto

Os produtores, portanto, precisarão preencher requisitos de rotulagem, de forma a distinguir claramente onde foi realizada a produção. Ademais, em comparação à marca do produto, a expressão protegida como indicação geográfica deverá ser usada em caracteres pequenos, não sendo permitido o seu uso combinado com referências à origem genuína da IG.

Segundo fontes do bloco sul-americano, durante a revisão jurídica do texto negociado pelo braço executivo da União Europeia em Bruxelas, já surgiram novas complicações<sup>40</sup> relacionadas à permissão para que as empresas brasileiras e argentinas continuem utilizando o selo “Parmesão” em seus queijos.

Assim que o Acordo entrar em vigor, será concedido o nível de proteção mais elevado às indicações geográficas europeias. Porém, foram estabelecidos também períodos transitórios para que determinados produtores locais deixem de usar a denominação protegida. Nesses casos, marcas comerciais pré-existentes coexistirão com as IGs europeias durante o período máximo estipulado no Acordo.

### **3.2. Posicionamento do Mercosul**

Com base nos textos sobre propriedade intelectual já negociados pela União Europeia com países em desenvolvimento, inicialmente o Mercosul se posicionou de forma contrária a qualquer tipo de compromisso relacionado ao tema, pois as referidas negociações incluíram obrigações dos Acordos TRIPS-Plus.

O bloco sul-americano se mostrava relutante em aceitar um trade-off entre propriedade intelectual e acesso aos mercados, pois o aceite de padrões do TRIPS-Plus traria inúmeros efeitos legais e custos econômicos para os países – principalmente no campo de acesso a medicamentos.

---

<sup>40</sup> Visto em <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/08/10/parmesao-e-novo-atrito-em-acordo-ue-mercosul.ghtml>>. Último acesso: 12/09/2021.

O Mercosul manteve uma posição contrária, uniforme e clara com relação às propostas da União Europeia acerca da propriedade intelectual. Nesse sentido, os países foram capazes de apresentar argumentos que se contrapõem às principais demandas do bloco europeu. Assim, concluiu-se pela suficiência de proteção à propriedade intelectual nos países sul-americanos, de acordo com o nível de desenvolvimento, não sendo demonstrada nenhuma lesão ao disposto no Acordo TRIPS.

Além disso, o Mercosul também argumentou pela onerosidade excessiva relacionada à extensão de todas as obrigações TRIPS-Plus, nos termos do art. 4 do Acordo TRIPS (cláusula da nação mais favorecida), de forma imediata e incondicional, aos nacionais de todos os outros membros da OMC, sem qualquer tipo de concessão recíproca.

No final, as negociações resultaram em um texto com compromissos equilibrados em sua maior parte, com exceção apenas das indicações geográficas, pois, conforme apresentado anteriormente, o tema foi a concessão mais polêmica feita pelo Mercosul no capítulo da propriedade intelectual.

#### **4. Conclusões**

Após a consolidação da ONU como organismo internacional, o mundo estabelecido pós Segunda Guerra Mundial não permitiu a sobrevivência das inúmeras convenções soltas. A regulação da propriedade intelectual, portanto, acompanhou os avanços relacionados à cooperação econômica, social e comercial entre os países, advindos do surgimento de organizações internacionais e do sistema multilateral de comércio.

A defesa da propriedade intelectual, inegavelmente, se mostra prioridade da União Europeia em seus acordos comerciais negociados. Dessa forma, o bloco objetiva que os detentores de direitos tenham acesso a formas eficazes de proteção internacional com uma estrutura legal sólida e previsível.

No que concerne à política comercial, observa-se uma estratégia de proteção dos direitos de propriedade intelectual com um regime de aplicação eficaz, que inclui ações específicas direcionadas às empresas europeias que comercializam e investem no estrangeiro. Além disso, a União Europeia apoia os Acordos Multilaterais da OMC e OMPI.

Ademais, os referidos direitos favorecem uma premissa comum introduzida anteriormente: sistemas de propriedade intelectual eficientes, bem projetados e equilibrados são uma alavanca importante para promover o investimento em inovação e crescimento. Portanto, se mostram um dos principais meios pelos quais empresas, criadores e inventores geram retorno sobre seus investimentos.

Merecem destaque, ainda, os acordos comerciais bilaterais que incluem capítulos abrangentes sobre direito da propriedade intelectual. Conforme mencionado anteriormente, o objetivo principal da negociação é oferecer níveis de proteção semelhantes aos concedidos dentro da União Europeia.



Após 20 anos de negociação, o Acordo Mercosul-União Europeia ainda precisa finalizar o processo de revisão legal (*legal scrubbing*) e concluir os procedimentos legais internos em todos os países que o assinaram para se tornar vinculante. Porém, a estratégia da União Europeia inclui também outras atividades bilaterais, tais como: reuniões regulares sobre questões de propriedade intelectual e Grupos de Trabalho, com países parceiros prioritários<sup>41</sup> em todo o mundo, além de ações de apoio e programas de cooperação técnica.

A União Europeia se mostra referencial no que tange à regulação das indicações geográficas, seja por meio de acordos autônomos, seja por meio de acordos comerciais mais complexos com capítulos extensos sobre propriedade intelectual, buscando sempre expandir a proteção conferida aos seus produtos originários pelo mundo. Além disso, realiza reuniões regulares com parceiros estratégicos e implementa programas de cooperação técnica, como o *IP Key Latin America*<sup>42</sup>, com o intuito de oferecer maior proteção em toda a região da América Latina.

Nas relações multilaterais, a União Europeia é uma das principais apoiantes das negociações sobre as indicações geográficas na Agenda de Desenvolvimento de Doha da OMC. As discussões incluíram o estabelecimento de um registro internacional para as indicações geográficas e a extensão da proteção, atualmente concedida aos vinhos e destilados, a todos os produtos.

A proteção das indicações geográficas europeias nos acordos comerciais objetiva promover seus produtos originários fora da Europa e assegurar aos consumidores estrangeiros a compra de um produto genuíno. Dessa forma, o tema esteve no centro das discussões durante as negociações do Acordo Mercosul-União Europeia, sendo reconhecida a sua importância como base para aprimoramento das relações comerciais e adesão às regras internacionais.

Na visão da União Europeia, o Brasil obteve alguns avanços na aplicação dos direitos de propriedade intelectual, porém, ainda são observadas violações devido à falta de capacidade de fiscalização, recursos e treinamento apropriados. De acordo com o Relatório<sup>43</sup> sobre a proteção e aplicação dos direitos de propriedade intelectual em terceiros países, o bloco europeu conclui que os procedimentos brasileiros são complexos, longos e não totalmente transparentes.

O crescimento econômico do Brasil depende de um sistema de comércio mundial globalizado com a atuação e regulação de diversos agentes. Cumpre destacar os inestimáveis benefícios advindos de uma economia mundial cooperativa, que reduza

---

<sup>41</sup> Disponível em [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_151009.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_151009.pdf). Último acesso: 29/11/2021.

<sup>42</sup> Disponível em <https://ipkey.eu/en/latin-america>. Último acesso: 09/12/2021.

<sup>43</sup> Disponível em [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc\\_159553.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159553.pdf). Último acesso: 30/11/2021.

os conflitos existentes, negocie e ajuste as regras de comércio e investimento – sendo ressaltado, para tanto, a importância de trabalhar junto aos demais países.

Em resumo, se mostra fundamental que o Brasil atue em defesa das instituições multilaterais, em especial a OMC, porque a predominância de acordos bilaterais ou plurilaterais tende a ser mais benéfica para economias desenvolvidas e que exportem produtos de alto valor agregado, em conjunto com padrões tecnológicos.

## **Referências**

BADIN, Michelle Rattón Sanchez; AZEVEDO, Milena da Fonseca. **Propriedade intelectual e tendências regulatórias nos acordos internacionais de comércio: impactos para estratégias de desenvolvimento no Brasil**, 2013.

BASSO, Maristela. **O Direito internacional da propriedade intelectual**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

BLASETTI, Roxana; CORREA, Juan I. **Intellectual Property in the EU-MERCOSUR FTA: A brief review of the negotiating outcomes of a long-awaited agreement**, 2021.

CARLS, Suelen. **A regulamentação internacional da propriedade intelectual como produto da globalização. Indicações geográficas, regulamentação e efetividade**. In: Propriedade intelectual. FUNJAB, 2013, p. 139-155.

CNI. **Acordo Mercosul e União Europeia: Análise do capítulo sobre propriedade intelectual**, 2019.

DRAHOS, Peter. **Developing Countries and International Intellectual Property Standard- Setting**, The Journal of World Intellectual Property, vol. 5, n. 5, pp. 765-789, set 2002.

DREYFUSS, Rochelle C. **The Role of India, Brazil and Other Emerging Economies in Establishing Access Norms for Intellectual Property and Intellectual Property Lawmaking**, IILJ Working Paper 2009/5, NYU Law School.

EUROPEAN COMMISSION. **A balanced IP enforcement system responding to today's societal challenges**, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, COM(2017) 707 final, 2017.

EUROPEAN COMMISSION. **Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries**, Commission Staff Working Document, SWD(2021) 97 final, 2021.

IPKEY. **Parmesão é novo atrito em acordo EU Mercosul**. Valor Econômico, 2021. Disponível em <https://ipkey.eu/en/latin->

americahttps://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/08/10/parmesao-e-novo-atrito-em-acordo-ue-mercosul.ghtml. Último acesso: 12/09/2021.

LOCATELLI, Liliana. **Indicação geográfica e desenvolvimento econômico**. In: BARRAL, Welber de Oliveira; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). Propriedade intelectual e desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

MARINHO, Sarah M. Matos. **Propriedade intelectual e inovação radical no Brasil: Por onde começar? Os resultados do sistema paulista de parques tecnológicos**. Comitê Organizador, p. 164, 2021.

MASKUS, Keith. **The Role of Intellectual Property Rights in Encouraging Foreign Direct Investment and Technology Transfer**, In: FINK, Carsten; MASKUS, Keith E. Intellectual Property and Development: Lessons from Recent Economic Research. New York: The World Bank and Oxford University Press, 2005, pp. 41-73.

MERGES, Robert. **A new dynamism in the public domain**. The University of Chicago Law Review, p. 183-203, 2004.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Acordo entre Mercosul e União Europeia: Governo brasileiro publica ofertas de acesso a mercados**, 2021.

MOSCHINI, GianCarlo. **Intellectual property rights and the World Trade Organization: Retrospect and prospects**, 2003.

O'CONNOR, Bernard et al. **Geographical indications and TRIPs: 10 Years Later... A roadmap for EU GI holders to get protection in other WTO Members**. European Lawyers Insight Consulting, 2008.

OECD, EUIPO. **Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods: Illicit Trade**, 2019.

PIMENTEL, Luiz Otávio. **Propriedade intelectual e desenvolvimento**. In: BARRAL, Welber de Oliveira; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). Propriedade intelectual e desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

RAMOS, Bruno Dutton; FERNANDES, Lucia Regina Rangel de Moraes Valente; DE SOUZA, Cristina Gomes. **An overview of geographical indications in Brazil**, 2012.

**RIBEIRO, Fernando et al. Comércio exterior, política comercial e investimentos estrangeiros: considerações preliminares sobre os impactos da crise do Covid-19, 2020**

SAGGI, Kamal. **Trade, intellectual property rights, and the world trade organization**. Handbook of commercial policy, v. 1, p. 433-512, 2016.

SCHULZ, Claudia. **The TRIPS Agreement and Intellectual Property Protection in Brazil**, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), v. 98, 2004, pp. 100-106.

SHEMTOV, Noam; WALDEN, Ian (Ed.). **Free and Open-Source Software: Policy, Law, and Practice**. Oxford University Press, 2013.

SUNDARAM, Jae. **Brazil's implementation of TRIPS flexibilities: ambitious missions, early implementation, and the plans for reforms**, Information & Communications Technology Law, vol. 23, n. 2, 2014, pp. 81-116.

THORSTENSEN, Vera; BADIN, Michelle Ratton; ELEOTÉRIO, Belisa. **Acordos preferenciais de comércio: da multiplicação de novas regras aos mega-acordos comerciais**, 2013.

# NEGOCIAÇÕES EM CURSO PARA REFORMA DO MERCOSUL: ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA

*Gabriela Leoni Furtado<sup>1</sup>*

**Resumo:** Em 2021 completaram 30 anos do Tratado de Assunção, que deu origem ao bloco Mercosul, comemoração que divide palco com diversas demandas por reformas no bloco, principalmente no que se refere à redução tarifária, convergência regulatória e flexibilização das agendas comerciais. Paralelamente, o sistema multilateral de comércio está em crise, provocando profunda transformação da conjuntura internacional na qual o Mercosul está inserido. Nesse contexto, o presente artigo visa mapear as negociações em curso para reforma do Mercosul, e analisar quais são as perspectivas do ponto de vista do Brasil.

**Palavras-chave:** Mercosul, Redução Tarifária, Convergência Regulatória, Agendas Comerciais, Mega Acordos Regionais de Comércio, OCDE.

**Abstract:** 2021 marks the 30th anniversary of the Treaty of Asunción, the origin of Mercosur, celebration that shares the stage with multiple demands for reforms, with special concerns with tariff reduction, regulatory convergence and the need to make trade agendas more flexible. Meanwhile, the multilateral trading system is in crisis, causing deep restructuring in the international environment around Mercosur. Within this background, this paper aims to assess the ongoing negotiations for reforming Mercosur and analyze the perspectives from Brazil's point of view.

**Keywords:** Mercosur, Tariff Reduction, Regulatory Convergence, Trade Agendas, Mega-Regional Agreements, OECD.

## 1. Introdução

Em 2021 completaram 30 anos da assinatura do Tratado de Assunção, que deu origem ao bloco Mercosul, sendo um marco histórico de integração regional. O Mercosul proporcionou avanços na integração política, cultural e social entre os membros, porém, os benefícios de integração comercial ainda são bastante questionáveis. Uma vez reconhecida a necessidade de adaptação do Mercosul à nova conjuntura do Comércio Internacional, o presente artigo visa mapear quais são as negociações em curso sobre reformas no bloco, e quais as perspectivas do ponto de vista do Brasil.

Através da análise da bibliografia pertinente, identificou-se que três principais desafios do Mercosul se relacionam com altas tarifas praticadas, baixa convergência regulatória e falta de dinamismo nas negociações.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito na Universidade de Brasília (UnB). Bacharela em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). É advogada, atuando como Consultora na B&M Defesa em Comércio Internacional. Possui especialização em Direito Aduaneiro pelo Centro de Estudos em Direito e Negócios (CEDIN) em 2020. Participou de programa de mobilidade acadêmica para a Universidade de Coimbra, com foco em Economia Política e Direito do Comércio Internacional, em 2016/2017. É atual orientadora da equipe de Arbitragem da UERJ para o Willem C. Vis International Commercial Arbitration Moot, e anterior integrante da equipe, tendo recebido premiação individual destinada aos melhores oradores.

A Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC) é considerada a mais alta do mundo, em um patamar médio de 12,5%, enquanto a média mundial está em 5,5%<sup>2</sup>. Ademais, o potencial comercial entre os membros do bloco é limitado em razão das assimetrias regulatórias, o que é especialmente verdadeiro para Brasil e Argentina, que são dois membros do bloco cujo comércio bilateral é muito afetado por barreiras não tarifárias<sup>3</sup>. Em relação às negociações, o dinamismo é menor diante da atual proibição de celebração de acordos preferenciais que não tenham sido negociados em conjunto pelos países do Mercosul<sup>4</sup>.

Paralelamente, o mundo assiste à crise do sistema multilateral de comércio. Os países-membros da OMC não conseguem avançar em negociações multilaterais desde 2001, principalmente diante da impraticabilidade de atingir a regra do consenso<sup>5</sup> com 164 países membros. Até mesmo o sistema de solução de controvérsias está em crise desde 2017, culminando na paralisação do Órgão de Apelação em 2019 em razão do veto dos Estados Unidos na nomeação de novos juízes.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passa a ser o principal fórum para a discussão dos novos temas da agenda internacional, atuando como o órgão definidor das “boas práticas regulatórias”, ao mesmo tempo que negociações e acordos saem do âmbito multilateral, e migram para o âmbito regional, plurilateral e bilateral.

Proliferam-se acordos preferenciais de comércio, dentro e fora da OMC, que acabam por representar os verdadeiros fóruns de discussão e definição das regras atuais que regem o comércio entre fronteiras. Fora da OMC, são especialmente relevantes os mega-acordos regionais, como o TTIP<sup>6</sup>, TPP<sup>7</sup>, CPTPP<sup>8</sup> e RCEP<sup>9</sup>, não apenas em razão da magnitude, mas principalmente por endereçarem diversos temas não-tarifários, sobretudo os temas que compõem a nova agenda internacional. No âmbito desses acordos são criadas regras específicas que limitam o comércio a determinados critérios técnicos, sanitários,

---

<sup>2</sup> RESENDE, Márcio, Mercosul assume presidência do Mercosul que se debate entre protecionismo, UOL Economia, 2021

<sup>3</sup> Ver: THORSTENSEN, Vera; TIRONI Luís; ARIMA, Mauro; MEGALE, Tiago. Convergência regulatória na integração comercial Brasil-Argentina: os impactos da regulação e da normalização técnica sobre o comércio internacional, IPEA, 2019a

<sup>4</sup> Resolução 32/00 Mercosul. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp>.

<sup>5</sup> Ver: THORSTENSEN, Vera. OMC Organização Mundial do Comércio: as Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais, 2. ed., 2001

<sup>6</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership, estabelecido entre União Europeia e Estados Unidos.

<sup>7</sup> Trans-Pacific Partnership, estabelecido entre Brunei, Chile, Nova Zelândia, Singapura, Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Estados Unidos e Vietnã.

<sup>8</sup> Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, também conhecido como TPP-11, estabelecido entre Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura e Vietnã.

<sup>9</sup> Regional Comprehensive Economic Partnership, estabelecido entre estados membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã e cinco dos parceiros da Área de Livre Comércio (ALC) da ASEAN - Austrália, China, Japão, Nova Zelândia e Coréia do Sul.

fitossanitários e aduaneiros, configurando as Barreiras Não Tarifárias (BNTs), que assumem protagonismo na discussão acerca da abertura comercial.

Nesse viés, lembra-se da importância do Acordo Mercosul-União Europeia no processo de integração do bloco, uma vez que o acordo constituirá uma das maiores áreas de livre comércio do mundo, compondo aproximadamente 25% da economia mundial e um mercado de aproximadamente 780 milhões de pessoas<sup>10</sup>. O acordo foi assinado em junho de 2019, após mais de 20 anos de negociações. Muito embora a assinatura do Acordo Mercosul-UE tenha sido celebrada como um avanço, o processo interno de ratificação nos países-membros ainda gera fundadas dúvidas quanto ao seu sucesso.

Tendo em vista que a comemoração dos 30 anos de Mercosul divide palco com a demanda por reformas, sobretudo em meio à crise do sistema multilateral de comércio e a consequente transformação das dinâmicas, o presente artigo parte da seguinte pergunta de pesquisa: quais as negociações em curso para reforma do Mercosul, e quais são as perspectivas para o Brasil?

Nesse viés, o estudo está dividido em quatro seções. A Seção 2 propõe uma reflexão contextualizada acerca dos 30 anos de Mercosul, com foco nas discussões que vem sendo travadas acerca da modernização do bloco. As discussões identificadas estão divididas em três blocos, objeto das seções seguintes: (i) redução tarifária; (ii) convergência regulatória e (iii) agenda comercial.

A Seção 3 analisa as reformas discutidas no Mercosul no que se refere à redução tarifária. A subseção 3.1 se dedica a apresentar a discussão sobre a reforma da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), considerando declarações recentes de países membros, que criam expectativas para uma resolução em breve. A subseção 3.2. Analisa a redução da TEC sob a perspectiva brasileira, ponderando se o protecionismo na atual conjuntura é ou não potencialmente benéfico para o Brasil.

Na Seção 4 são examinadas as reformas no Mercosul relacionadas a convergência regulatória. A subseção 4.1 introduz as demandas por reformas no processo de convergência regulatória do Mercosul, tanto no ponto de vista intrabloco, como no ponto de vista global. A subseção 4.2 discute a relevância da convergência regulatória na perspectiva do Brasil, com ênfase no comércio bilateral entre Brasil e Argentina e do processo do Brasil de acesso à OCDE.

A Seção 5 analisa as reformas discutidas no âmbito das agendas comerciais no Mercosul. A subseção 5.1 analisa as demandas por maior flexibilidade na agenda comercial dos países mercosulinos, ressaltando a discussão sobre a Resolução 32/00 do Mercosul. A

---

<sup>10</sup> Brasil. Acordo De Associação Mercosul-União Europeia, Resumo Informativo. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019\\_10\\_24\\_\\_Resumo\\_Acordo\\_Mercosul\\_UE\\_CGNCE.pdf](https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf)

subseção 5.2 discute, sob a perspectiva do Brasil, a pertinência da condução de uma agenda comercial independente dos demais membros do Mercosul.

Por fim, são apresentadas as conclusões.

## **2. 30 anos de Mercosul: onde estamos agora?**

O Mercosul nasce da assinatura do Tratado de Assunção em 1991, sendo originalmente integrado por quatro países-membros: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai<sup>11</sup>. Além disso, outros estados são associados ao bloco: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname.

Após 30 anos de existência, o bloco se mostrou um importante fórum político, cultural e social entre os países, mas está estagnado em termos de integração comercial. Paralelamente, a crise do comércio multilateral e o fenômeno dos acordos e mega acordos regionais insta os membros a encontrarem soluções para adaptar o Mercosul às novas dinâmicas do processo de integração. Nesse viés, esta seção propõe uma análise contextualizada, visando identificar quais são os principais pontos que estão sob discussão tendo em vista o futuro do Mercosul.

A análise de eventuais reformas no Mercosul requer contextualização histórica, no âmbito da assinatura do Tratado de Assunção, que cria o Mercosul. Esse tratado é fruto da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), estabelecida em 1980 com o foco de promover a integração regional, prezando pelo desenvolvimento econômico e social.

A ALADI carrega um alto grau de flexibilidade, trabalhando com a ideia de pluralismo, adaptação à realidade local e a possibilidade de criação de sub-blocos para o comércio regional. É justamente diante desta ideia que surge o Mercosul<sup>12</sup>.

O Tratado de Assunção foi assinado no âmbito da ALADI, em março de 1991. Assim, o bloco nasce diante do espectro de pluralismo e adaptação à realidade local, que são conceitos fundamentais na discussão atual sobre modernização do Mercosul.

Em comemoração aos 30 anos do bloco, os chanceleres dos quatro membros originários (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) publicaram a “Edição Comemorativa Mercosul 30 anos”<sup>13</sup>, com artigos sobre a evolução do bloco, ressaltando os objetivos primordiais do Tratado de Assunção, bem como os avanços e desafios em relação ao bloco.

---

<sup>11</sup> Houve adesão posterior da Venezuela e da Bolívia, ressalvado que a Venezuela está atualmente suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado-Parte, e a Bolívia ainda se encontra em processo de adesão.

<sup>12</sup> LEPADCAST. MERCOSUL e suas perspectivas, Professor Dr. Carta Winter, 2021, podcast, disponível em: <https://open.spotify.com/episode/5KjcQeqNQ5AFIf7zVvqmp4?si=iYgehXVHRJGiLLbgqdhK2A>.

<sup>13</sup> MERCOSUL 30 Anos: 1991 – 2021, Edição Comemorativa, pela Argentina: Chanceler Felipe Solá, Pelo Brasil: Chanceler Ernesto Araújo, pelo Paraguai: Chanceler Euclides Acevedo, pelo Uruguai: Chanceler Francisco Bustillo 2021.



O autor de cada país tratou de refletir seu papel, mas há um consenso sobre a necessidade de reforma, de forma que os países membros encontrem uma solução para a falta de dinamismo do bloco.

Representando o Brasil, o chanceler Ernesto Araújo ressaltou a importância de promover reformas no Mercosul<sup>14</sup>:

A continuidade do processo de abertura e integração à economia global requererá grande prioridade e exigirá mudanças adicionais e capacidade de adaptação, sob pena de o MERCOSUL perder relevância e ser visto como empecilho e não como solução.

O chanceler da Argentina, Felipe Solá, afirma que os países do Mercosul precisam ser capazes de formular opiniões próprias nos temas emergentes e convergir em estratégias<sup>15</sup>:

Temos que ser capazes de formular opiniões próprias nos temas emergentes, reforçando nossa identidade grupal e otimizando recursos e respostas. Isso não implica ter estratégias idênticas, mas sim tentar torná-las convergentes para melhorar nosso poder de negociação.

Pelo lado do Paraguai, o chanceler Euclides Acevedo ressaltou a necessidade de refletir acerca das dificuldades enfrentadas pelo Mercosul, e evidenciou a necessidade de manter constante esforço em prol de maior convergência regulatória<sup>16</sup>:

Também são evidentes os avanços quanto aos demais elementos do artigo 1º do Tratado de Assunção, porém deverão ser objeto de renovados esforços a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, a harmonização normativa e a redução das assimetrias.

Por fim, o chanceler Francisco Bustillo, do Uruguai, traça um panorama histórico dos 30 anos de Mercosul, ressaltando a necessidade dos objetivos primordiais do Tratado de Assunção, e apontando que entende ser o principal desafio atual<sup>17</sup>:

Atualmente, atravessamos uma etapa onde os sócios estão destinados a encontrar denominadores comuns para avançar com dinamismo em uma agenda comercial e social que resgate os objetivos primordiais do Tratado de Assunção e lhes permita atender as necessidades, desafios que apresenta o presente e as demandas que seus cidadãos possuem”.

---

<sup>14</sup> MERCOSUL 30 Anos: 1991 – 2021, Edição Comemorativa, pela Argentina: Chanceler Felipe Solá, Pelo Brasil: Chanceler Ernesto Araújo, pelo Paraguai: Chanceler Euclides Acevedo, pelo Uruguai: Chanceler Francisco Bustillo 2021, p. 23.

<sup>15</sup> MERCOSUL 30 Anos: 1991 – 2021, Edição Comemorativa, pela Argentina: Chanceler Felipe Solá, Pelo Brasil: Chanceler Ernesto Araújo, pelo Paraguai: Chanceler Euclides Acevedo, pelo Uruguai: Chanceler Francisco Bustillo 2021, p. 11.

<sup>16</sup> MERCOSUL 30 Anos: 1991 – 2021, Edição Comemorativa, pela Argentina: Chanceler Felipe Solá, Pelo Brasil: Chanceler Ernesto Araújo, pelo Paraguai: Chanceler Euclides Acevedo, pelo Uruguai: Chanceler Francisco Bustillo 2021, p. 32.

<sup>17</sup> MERCOSUL 30 Anos: 1991 – 2021, Edição Comemorativa, pela Argentina: Chanceler Felipe Solá, Pelo Brasil: Chanceler Ernesto Araújo, pelo Paraguai: Chanceler Euclides Acevedo, pelo Uruguai: Chanceler Francisco Bustillo 2021, pp. 37 e 45.

(...)

“Em um mundo com centros de poder mais diversificados, com novas dinâmicas de comércio, com menores distâncias, o MERCOSUL deve integrar-se melhor a estas correntes. Por isso que é cada vez mais importante explorar e avaliar novas modalidades para nos integrarmos e negociarmos com o mundo.

Observa-se o intuito de reafirmação dos objetivos primordiais do Tratado de Assunção, o que significa implementar regulações e políticas no bojo dos ideais de pluralismo, adaptação da realidade local e integração. O Uruguai vem tomando liderança na demanda por reformas mais amplas no bloco.

As reformas em discussão no Mercosul são comumente denominadas “modernização” do bloco, consistindo na demanda por maior flexibilização das práticas, em prol de maior adaptação à realidade.

Nesse contexto, e a partir da análise da bibliografia pertinente, destacam-se três principais reformas sob discussão no marco de 30 anos do Mercosul, que serão abordadas nas próximas seções: redução tarifária, convergência regulatória e flexibilização da agenda comercial.

### **3. Mercosul e redução tarifária**

A Seção 3 analisa as reformas discutidas no Mercosul no que se refere à redução tarifária. A subseção 2.1 se dedica a apresentar a discussão sobre a redução da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), principalmente considerando declarações recentes de países membros, que criam expectativas para uma resolução em breve. A subseção 2.2. Analisa a questão da redução da TEC sob a perspectiva do Brasil, ponderando se o protecionismo na atual conjuntura é ou não potencialmente benéfico para o Brasil.

#### **3.1. Reforma da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC)**

Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, como estados membros do Mercosul, adotam a Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) e a Tarifa Externa Comum do MERCOSUL (TEC). Esses instrumentos se dedicam à uniformização aduaneira do bloco, no intuito de que as mercadorias possam ser identificadas por meio de uma codificação única, que é a NCM, e que exista um tratamento tarifário uniforme entre os países-membros, através da TEC.

O problema reside no fato de que a TEC apresenta a maior média de tarifas do mundo, em patamar de 12,5%, enquanto a média mundial é de apenas 5,5%<sup>18</sup>.

Consequentemente, um foco de colisão entre os países-membros é a redução da TEC. Muito embora a discussão sobre a reforma definitiva da TEC já perdure anos, enquanto

---

<sup>18</sup> RESENDE, Márcio. Mercosul assume presidência do Mercosul que se debate entre protecionismo, UOL Economia, 2021.

proliferam-se as exceções permitidas<sup>19</sup>, declarações recentes dos países-membros criam expectativas de uma resolução em breve.

Em outubro de 2021, Brasil e Argentina externaram, através de nota conjunta, o desejo de que o bloco possa avançar nas negociações para revisão da TEC. Nesse sentido, concordaram em trabalhar com o Paraguai e o Uruguai para a pronta aprovação de uma decisão do Conselho do Mercado Comum reduzindo em 10% as alíquotas da maior parte da estrutura tarifária do bloco<sup>20</sup>.

Essa declaração dos países dá indícios de rompimento de um impasse, uma vez que Brasil e Uruguai já lideravam discussões sobre reforma ampla e definitiva da TEC, ao passo que a Argentina fazia frente ao priorizar os setores de insumos industriais.

No mês seguinte, novembro de 2021, a Câmara de Comércio Exterior do Brasil (CAMEX) publicou resolução que unilateralmente reduz em 10% as alíquotas brasileiras do imposto de importação de cerca de 87% do universo tarifário<sup>21</sup>. A medida foi apresentada como excepcional e temporária. Em nota à imprensa, os ministérios brasileiros de Economia e Relações Exteriores externaram insatisfação em relação a ausência de reforma da TEC ao longo de mais de 25 anos de existência. Reforçaram que a redução unilateral tem caráter temporário e excepcional, diante da crise de saúde mundial, permanecendo o engajamento do Brasil nas negociações em curso do Mercosul<sup>22</sup>.

Verifica-se, portanto, que a redução horizontal e permanente da TEC é uma reforma em discussão no Mercosul, gerando repercussões no Brasil, ponto que será abordado na próxima subseção.

### **3.2. Reforma da Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC) sob a perspectiva do Brasil**

A redução da TEC é uma discussão recorrente no Brasil, que conta com duas principais frentes de argumentação. De um lado, discute-se que a redução tarifária é condição necessária para o aumento da produtividade da indústria brasileira. Em contraposição, sustenta-se que as tarifas altas são essenciais para a proteção da indústria doméstica<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> A Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum – LETEC permite que os países elevem ou reduzam as tarifas para um número limitado de NCMs. Para bens de informática e de capital, a redução unilateral é possível através de ex-tarifários.

<sup>20</sup> Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Nota à Imprensa n.125, 2021, disponível em [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-brasil-argentina-por-ocasio-da-visita-a-brasilia-do-ministro-das-relacoes-exteriores-comercio-internacional-e-culto-da-argentina](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-brasil-argentina-por-ocasio-da-visita-a-brasilia-do-ministro-das-relacoes-exteriores-comercio-internacional-e-culto-da-argentina).

<sup>21</sup> Resolução GECEX nº 269, de 4 de novembro de 2021, Diário Oficial da União, Seção Extra, ISSN 1677-7042, p.1.

<sup>22</sup> Brasil, Ministério da Economia e Ministério das Relações Exteriores, Nota Conjunta à Imprensa, 2021, disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2021/novembro/nota-conjunta-dos-ministerios-da-economia-e-das-relacoes-exteriores](https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2021/novembro/nota-conjunta-dos-ministerios-da-economia-e-das-relacoes-exteriores)

<sup>23</sup> PEREIRA, Lia. Abertura Comercial e Produtividade, 2017.

A segunda posição, em defesa da manutenção de tarifas altas, comporta os interesses de grandes indústrias brasileiras, sobretudo indústrias de commodities. Nesse aspecto, vale destacar que dados do Mercosul de 2019 reportam que soja, petróleo, ferro, milho e farinha de soja são os principais produtos que o Mercosul exporta ao mundo<sup>24</sup>. Ao mesmo tempo que essas indústrias são grandes exportadoras, elas também competem dentro do mercado brasileiro, de forma que as altas tarifas funcionam como proteção face a competição com o produto importado.

A relevância das indústrias brasileiras na pauta exportadora, e conseqüentemente na balança comercial, favorece o exercício de pressão política nas tomadas de decisão e definições de políticas públicas. Esse cenário de pressão política de grupos interessados não é exclusivo do Brasil, já tendo sido identificado por pesquisadores desde processos de industrialização em 1830<sup>25</sup>:

Sabe-se igualmente que, mesmo quando necessárias, algumas tarifas são fixadas em patamares muito elevados por causa da pressão exercida pelos grupos interessados e das intrincadas barganhas que caracterizam a prática política do país.

A realidade é que a Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC) foi implementada no Brasil em 1994 e desde então nunca sofreu uma reforma integral. Enquanto a média tarifária mundial está em 5,5%, a média tarifária do Mercosul é mais que o dobro, alcançando 12,5%.

As altas tarifas provocam o aumento do preço dos produtos importados, e a maior dificuldade de acessá-los. Tratando-se de insumo, esse fato prejudica as indústrias domésticas que utilizam o insumo em suas operações. No final das contas, o custo do protecionismo pode ser mais alto do que o benefício que é eventualmente percebido por um determinado grupo da indústria nacional.

Nesse ponto, é importante destacar que não se pretende aqui fazer uma defesa às cegas à liberalização do comércio. Muito pelo contrário, entendo ser necessário reconhecer as falhas do modelo *laissez-faire* adotado pelo neoliberalismo, e questionar a utilização automática de modelos de políticas tarifárias e institucionais que são impostas pelos países desenvolvidos.

Existem questionamentos embasados acerca da eficácia da estratégia de desenvolvimento através da liberalização do comércio. Ha-Joon Chang analisa a estratégia de desenvolvimento dos países em perspectiva histórica, concluindo que os países

---

<sup>24</sup> Dados do Mercosul de 2019, disponíveis em: <https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2020/05/SECEM2-PT.png>

<sup>25</sup> CHANG, Ha-Joong. Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica, São Paulo, Editora UNESP, 2004, p. 60.

desenvolvidos enriqueceram de fato ao adotar políticas protecionistas no momento da sua industrialização, diferentemente do que é defendido na estratégia neoliberal<sup>26</sup>:

Argumento que a atual política ortodoxa faz o possível para “chutar a escada”. O fomento à indústria nascente (mas, convém ressaltar, não exclusivamente via proteção tarifária) foi a chave do desenvolvimento da maioria das nações, ficando as exceções limitadas aos pequenos países da fronteira tecnológica do mundo ou muito próximo dela, como a Holanda e a Suíça. Impedir que as nações em desenvolvimento adotem essas políticas constitui uma grave limitação à sua capacidade de gerar desenvolvimento econômico.

A contribuição de Chang é valiosa para a análise da política de desenvolvimento do sul-global, incluindo o Brasil. No entanto, é necessário reconhecer que seu argumento acerca do protecionismo via altas tarifas toma como base o momento da industrialização de países ricos, onde contava-se com uma indústria recém-nascida.

Logo, quando o assunto é redução tarifária, o pensamento de Chang dificilmente se aplica à indústria brasileira atual, que já conta com décadas de protecionismo do Estado Brasileiro através de tarifas de importação vertiginosamente acima da média da OMC, e ainda recaindo sobre insumos à produção.

Estudo da Confederação Nacional da Indústria (CNI) em relação a 2019 e 2020 demonstra que a indústria brasileira apresenta considerável déficit competitivo, estando em último lugar no ranking de competitividade em relação aos BRICS, e em penúltimo lugar em relação a 18 economias selecionadas para o Estudo. O resultado é ilustrado na Figura 1 abaixo<sup>27</sup>:

**Figura 1: Posição competitiva do Brasil em relação aos BRICS**



Fonte: CNI

<sup>26</sup> CHANG, Ha-Joong. Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica, São Paulo, Editora UNESP, 2004.

<sup>27</sup> CNI, Média geral do Brasil no ranking de competitividade cresce, mas resultado não tira país do penúltimo lugar, 2020, disponível em [http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/competitividade-brasil-comparacao-com-paises-selecionados/?utm\\_source=gpc\\_agencia\\_de\\_noticias&utm\\_medium=site&utm\\_campaign=CompetBR\\_2019\\_2020](http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/competitividade-brasil-comparacao-com-paises-selecionados/?utm_source=gpc_agencia_de_noticias&utm_medium=site&utm_campaign=CompetBR_2019_2020).

Assim, o que se verifica é que a indústria brasileira já está “crescida” e excessivamente protegida, sem, porém, crescer em competitividade.

A relação do protecionismo com a falta de competitividade da indústria brasileira não é um assunto recente. Já em 2014, a Vera Thorstensen alertou para os altos riscos do isolamento do Brasil frente às negociações de mega acordos regionais, inclusive no que tange à competitividade. Para Thorstensen, a falta de competitividade da indústria nacional poderia ser explicada pela baixa inovação oriunda justamente do isolamento do Brasil das cadeias globais de valor, o que poderia ser amenizado com a abertura comercial<sup>28</sup>.

Assim, verifica-se que a utilização de alíquotas do imposto de importação muito acima da média é um entrave no desenvolvimento do Brasil, pois protege algumas grandes indústrias tradicionais, muitas tecnologicamente defasadas em comparação a indústrias similares de grandes potências exportadoras, ao mesmo tempo que aumenta o custo dos produtos no Brasil, prejudicando outras esferas da indústria nacional com grande potencial, principalmente aquelas que dependem da importação de insumos para sua produção.

#### **4. Mercosul e convergência regulatória**

Na Seção 4 são examinadas as reformas no Mercosul relacionadas a convergência regulatória. A subseção 4.1 introduz as demandas por reformas no processo de convergência regulatória do Mercosul, tanto no ponto de vista intrabloco, como no ponto de vista global. A subseção 4.2 discute a relevância da convergência regulatória na perspectiva do Brasil, com ênfase no comércio bilateral entre Brasil e Argentina e do processo do Brasil de acesso à OCDE.

##### **4.1. Assimetrias regulatórias no âmbito do Mercosul**

A atual falta de convergência regulatória no Mercosul se relaciona diretamente com a existência de diversas barreiras, para além das tarifas, que restringem o comércio entre os países membros. Na prática, a falta de convergência se traduz na assimetria entre as regulações técnicas, sanitárias, fitossanitárias e ambientais entre os países do Mercosul.

Essas limitações regulatórias são comumente denominadas barreiras não tarifárias (BNTs). Sobre o assunto, Vera Thorstensen e Lucas Ferraz publicaram estudo acerca do peso das BNTs para a liberalização comercial, tendo como base impactos dos mega acordos TTIP<sup>29</sup> e TPP<sup>30</sup> para o Brasil. O estudo, conduzido em 2014, concluiu que os

---

<sup>28</sup> ARAÚJO, Flavia Loss de; ONUKI, Janina. Política Comercial Brasileira e o Mercosul: visão ampla de Vera Thorstensen, em Coletânea WIT, Ed. 1, 2021, p. 136.

<sup>29</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership, estabelecido entre União Europeia e Estados Unidos.

<sup>30</sup> Trans-Pacific Partnership, estabelecido entre Brunei, Chile, Nova Zelândia, Singapura, Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Estados Unidos e Vietnã.

principais players internacionais atuais já praticam tarifas baixas, de forma que o maior impacto nos fluxos comerciais são barreiras não tarifárias<sup>31</sup>.

Uma vez reconhecido o peso das barreiras não tarifárias para o comércio, verifica-se que a demanda por reformas em convergência regulatória no âmbito do Mercosul envolve ao mesmo tempo questões (i) internas e (ii) externas.

(i) Do ponto de vista intrabloco, as assimetrias regulatórias provocam a falta de dinamismo comercial entre os países mercosulinos. Em estudo coletivo conduzido em 2019, a Professora Vera Thorstensen alerta que o sistema de convergência do Mercosul ainda está incipiente, sobretudo em comparação com o sistema Europeu, analisando que:

A estrutura de normalização regional do Mercosul, por sua vez, centralizada na Associação Mercosul de Normalização (AMN), apresenta-se como insuficiente e pouco atuante, em contraste com o desempenho vigoroso dos organismos de normalização europeus<sup>32</sup>.

Ainda no âmbito desse estudo, verifica-se que o Mercosul adota prioritariamente um sistema de controle prévio de mercado, que restringe as possibilidades do comércio dentro do bloco, contrariamente à União Europeia, que prioriza um controle mais forte no pós-mercado.

Importante ressaltar também que a ALADI, sob a qual se sustenta o Mercosul, possui acordo quadro sobre a superação de barreiras técnicas ao comércio (Acordo Regional nº 8 ou AR8).

Em julho de 2021, durante a XIV Reunião da Comissão Administradora do AR8, o secretário-geral da ALADI ressaltou a importância de trabalhar para que normas e os regulamentos técnicos não sejam barreiras desnecessárias para o comércio, uma vez que a harmonização é um elemento indispensável para a promoção do comércio inter-regional<sup>33</sup>.

O comércio bilateral entre Brasil e Argentina exemplifica como as barreiras não tarifárias são danosas aos fluxos comerciais, uma vez que a falta de convergência técnica entre as autoridades reguladoras dos dois países<sup>34</sup> provoca nítida falta de dinamismo comercial. Essa questão será mais bem abordada na subseção 4.2.

---

<sup>31</sup> THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Lucas. O isolamento do Brasil em relação aos acordos comerciais, IPEA, 2014, disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI\\_n16\\_isolamento.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI_n16_isolamento.pdf)

<sup>32</sup> Ver: THORSTENSEN, Vera; TIRONI, Luís; ARIMA, Mauro; MEGALE, Tiago. Convergência regulatória na integração comercial Brasil-Argentina: os impactos da regulação e da normalização técnica sobre o comércio internacional, IPEA, 2019a, p. 17.

<sup>33</sup> ALADI, Doc. ALADI/COM.ADM.AR.8/XIV/AtaFinal/Rev.1, disponível em: [http://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/Regionales/pt/08/COM\\_ADM\\_AR\\_8/014\\_pt.pdf](http://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/Regionales/pt/08/COM_ADM_AR_8/014_pt.pdf)

<sup>34</sup> Vera Thorstensen destaca a importância do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) no Brasil, e Instituto Nacional de Tecnologia Industrial (Inti) na Argentina, apesar de quadro identificado, em ambos os países, de multiplicidade de ministérios e agências competentes para estabelecer

Assim, verifica-se que do ponto de vista intrabloco o Mercosul enfrenta o desafio de promover maior convergência regulatória entre os seus membros, uniformizando regulações técnicas, sanitárias, fitossanitárias, ambientais, dentre outras.

(ii) Do ponto de vista global, identifica-se que a principal preocupação é com o isolamento do Mercosul dos fóruns que definem as regras do comércio internacional e restringem o acesso a grandes mercados para países e empresas que não se adequam<sup>35</sup>.

Na atual conjuntura do comércio internacional, os principais fóruns definidores de regras são os mega acordos regionais, não apenas em razão da magnitude plurilateral, mas também por endereçarem diversos temas não-tarifários que criam regras específicas para o comércio internacional<sup>36</sup>.

Ademais, a OMC vem perdendo a relevância como fórum de discussão dos novos temas do comércio internacional, que vem sendo discutidos no âmbito da OCDE. É possível perceber que o sistema tende para relações de cooperação e “boas práticas”, que diverge da mentalidade de *hard law* (vinculante e coercitivo) da OMC.

O Mercosul enfrenta, portanto, o desafio de se integrar melhor a essa conjuntura, na medida em que o isolamento é um fator que limita tanto o acesso a mercados, como a possibilidade de formular opiniões próprias nos temas emergentes.

Em relação ao acesso a mercados, dados do Mercosul de 2019 indicam que os principais destinos dos produtos do bloco são Ásia (48%), União Europeia (17%) e América do Norte (14%)<sup>37</sup>. Diante da importância das exportações para a balança comercial, justifica-se a necessidade de buscar maior integração com esses mercados.

O isolamento de mega acordos regionais e da OCDE também faz com que os países não-membros deixem de participar das negociações de governança do comércio internacional<sup>38</sup>. Nesse sentido, é comumente designado que os países isolados permanecem na condição de *standard taker* (usuários das regras), ao invés de *standard maker* (definidores de regras)<sup>39</sup>.

---

regulamentos técnicos sobre uma transversalidade de temas, criando ainda maior dificuldade de convergência. Ver THORSTENSEN, Vera; TIRONI, Luís; ARIMA, Mauro; MEGALE, Tiago. Convergência regulatória na integração comercial Brasil-Argentina: os impactos da regulação e da normalização técnica sobre o comércio internacional, IPEA, 2019a, p. 3.

<sup>35</sup> Ver: ARAÚJO, Flavia Loss de; ONUKI, Janina. Política Comercial Brasileira e o Mercosul: visão ampla de Vera Thorstensen, em Coletânea WIT, Ed. 1, 2021.

<sup>36</sup> Essas regras são comumente denominadas Barreiras Não Tarifárias (BNTs), e tem grande impacto nos fluxos comerciais entre os países. Ver: THORSTENSEN, Vera; FERRAZ; Lucas. O Isolamento do Brasil em Relação aos Acordos e Mega Acordos Comerciais, 2014.

<sup>37</sup> Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior do Mercosul, SECEM, disponível em: <https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2020/05/SECEM3-PT.png>

<sup>38</sup> ARAÚJO, Flavia Loss de; ONUKI, Janina. Política Comercial Brasileira e o Mercosul: visão ampla de Vera Thorstensen, em Coletânea WIT, Ed. 1, 2021, p. 134.

<sup>39</sup> THORSTENSEN, Vera; TIRONI, Luís; ARIMA, Mauro; MEGALE, Tiago. Convergência regulatória na integração comercial Brasil-Argentina: os impactos da regulação e da normalização técnica sobre o comércio internacional, IPEA, 2019a, p. 18.



Por fim, é importante ressaltar que a assinatura do Acordo Mercosul-UE representa um grande avanço em termos de integração, prometendo maior convergência e integração do bloco às cadeias globais de valor, já que o acordo constituirá uma das maiores áreas de livre comércio do mundo, compondo aproximadamente 25% da economia mundial e um mercado de aproximadamente 780 milhões de pessoas<sup>40</sup>.

Porém, ainda há um longo processo de ratificação em curso nos parlamentos nacionais europeus<sup>41</sup>, e os impactos ambientais e a ameaça à sobrevivência de povos indígenas durante o Governo Bolsonaro no Brasil tem gerado ruídos no relacionamento com a União Europeia, gerando dúvidas sobre a ratificação em curto prazo<sup>42</sup>.

Diante do exposto, a demanda por reformas no processo de integração do Mercosul reflete tanto no ponto de vista intrabloco, como no ponto de vista global. Internamente, o Mercosul precisa reduzir as assimetrias regulatórias entre os países do bloco, enquanto do ponto de vista externo é necessário adotar políticas convergentes com os demais players do comércio internacional e inserir-se nas cadeias globais de valor.

#### **4.2. Convergência regulatória da perspectiva do Brasil**

No intuito de analisar a questão da convergência regulatória da perspectiva do Brasil, toma-se como exemplo os impactos percebidos no comércio bilateral entre Brasil e Argentina, dado o potencial econômico entre os países que deixa de ser aproveitado por causa das assimetrias.

É relevante destacar, também, que o Brasil também vem fazendo esforços em aprimorar sua convergência regulatória do ponto de vista global. Em 2017, o Brasil apresentou pedido de acesso à OCDE, e desde então vem tomando medidas necessárias para passar pelo crivo dos membros em relação aos indicadores da Organização.

Assim, da perspectiva brasileira também identifica-se aspectos intrabloco e globais.

(i) Do ponto de vista intrabloco, a falta de convergência regulatória impacta significativamente o comércio do Brasil com a Argentina. O comércio entre os países majoritariamente composto pela indústria automotiva que, por sua vez, é uma das maiores

---

<sup>40</sup> Brasil. Acordo De Associação Mercosul-União Europeia, Resumo Informativo, disponível em [https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019\\_10\\_24\\_\\_Resumo\\_Acordo\\_Mercosul\\_UE\\_CGNCE.pdf](https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf)

<sup>41</sup> ARAÚJO, Flavia Loss de; ONUKI, Janina. Política Comercial Brasileira e o Mercosul: visão ampla de Vera Thorstensen. Em Coletânea WIT, Ed. 1, 2021, p. 139.

<sup>42</sup>No final de 2020, a possibilidade do veto da União Europeia ao acordo Mercosul em razão da política ambiental brasileira gerou repercussões no Senado, conforme reportado em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/08/possivel-veto-da-uniao-europeia-a-acordo-com-mercosul-em-razao-da-politica-ambiental-repercute-no-senado>

impactadas pela falta de convergência técnica entre os países. Sobre o assunto, explica a Professora Vera Thorstensen<sup>43</sup>:

No comércio bilateral, igualmente, Brasil e Argentina desenvolvem trocas, sobretudo de produtos manufaturados. Em vista disso, o comércio regional e, em particular, o bilateral, é de grande importância qualitativa, pois impulsiona setores industriais das duas economias. Entretanto, esse potencial econômico não é plenamente aproveitado em razão de problemas decorrentes de incompatibilidade e inconsistências entre os sistemas regulatórios dos dois países.

Sendo a indústria automotiva a principal atuante no comércio bilateral entre os países, acontece que, no Brasil, o carro argentino precisa ser certificado pelo INMETRO<sup>44</sup>, que por sua vez não serve a autoridade argentina, e vice-versa. A certificação no país estrangeiro é custosa e demorada, criando entraves ao comércio.

Para melhor ilustrar as inconsistências entre Brasil e Argentina, a Professora Vera Thorstensen analisa a estrutura dos sistemas regulatórios dos países, apontando que ambos possuem múltiplas instituições responsáveis para regulamentar os setores da economia, e enfrentam similar dificuldade por muitos desses organismos terem sua denominação e competência alteradas conforme mudança na cúpula do governo.

Consequentemente, o comércio bilateral entre Brasil e Argentina não se beneficia do bloco em razão de barreiras técnicas. Nesse sentido, Thorstensen conclui:

(...) as consequências desse quadro regulatório e normativo são as seguintes: Brasil e Argentina, por meio de normas técnicas e regulamentos técnicos, potencialmente criam barreiras não tarifárias entre si; o processo de convergência, mesmo se valendo do arcabouço institucional do Mercosul, é dificultado em razão da escassez de referências regulatórias e normativas comuns; as exportações para países terceiros são dificultadas e os custos de adaptação às demandas externas aumentam.

Verifica-se, portanto, que na perspectiva do Brasil, muito embora o comércio com a Argentina tenha grande potencial de impulsionar seus setores industriais, esse potencial econômico não é plenamente aproveitado em razão de incompatibilidade e inconsistências regulatórias entre os dois países<sup>45</sup>.

(ii) Do ponto de vista global, o isolamento do Mercosul demanda que o Brasil busque alternativas viáveis para integrar-se à nova conjuntura do Comércio Internacional. A acessão do Brasil à OCDE é uma medida importante para esse processo de integração.

---

<sup>43</sup> THORSTENSEN, Vera; TIRONI, Luís; ARIMA, Mauro; MEGALE, Tiago. Convergência regulatória na integração comercial Brasil-Argentina: os impactos da regulação e da normalização técnica sobre o comércio internacional. Rio de Janeiro, IPEA, Textos para Discussão, mar. 2019a., p. 3.

<sup>44</sup> do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO)

<sup>45</sup> Ver: THORSTENSEN, Vera; TIRONI, Luís; ARIMA, Mauro; MEGALE, Tiago. Convergência regulatória na integração comercial Brasil-Argentina: os impactos da regulação e da normalização técnica sobre o comércio internacional, IPEA, 2019a, p. 3

Em dezembro de 2021, a secretária-executiva da Câmara de Comércio Exterior do Brasil, Ana Paula Repezza, participou de *webinar* organizado pela *European Centre for International Political Economy* (Ecipe), e abordou as negociações em curso para a reforma do Mercosul<sup>46</sup>. Dentre os pontos levantados, destaca-se a preocupação com convergência regulatória, principalmente diante do processo de acessão do Brasil à OCDE.

A OCDE é atualmente o principal fórum de governança do comércio internacional, acomodando as discussões sobre os temas emergentes como meio ambiente e agenda digital. A organização é conhecida como um “clube de boas práticas”, que nasceu com caráter regional na União Europeia, e passou a expandir seus membros, mas com base em análise minuciosa de suas políticas públicas e práticas regulatórias<sup>47</sup>. A direção desse “clube” é promovida pelos seus membros (*member driven organization*)<sup>48</sup>, que são responsáveis pela definição da agenda e condução dos trabalhos, e se dedicam a analisar, discutir e tentar uniformizar regras formuladas para proteger os mais diversos bens, interesses e valores considerados relevantes, e que acabam por impactar no desenvolvimento econômico<sup>49</sup>.

A agenda da OCDE foi ressignificada a partir da Agenda 2030 da ONU. A OCDE está comprometida em fornecer apoio e recursos para concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), incluindo a adoção de medidas e sistemas para monitorar melhorar o desempenho dos países em relação aos objetivos<sup>50</sup>.

Diante do exposto, o Brasil enfrenta problemas bastante tangíveis decorrentes da ausência de convergência regulatória no Mercosul, principalmente em relação ao comércio bilateral com a Argentina. Paralelamente, a acessão em curso do Brasil à OCDE é importante em termos de convergência regulatória, permitindo ainda que o Brasil tenha mais voz no comércio internacional, sobretudo diante dos reconhecidos desafios decorrentes da estagnação do Mercosul.

## 5. Mercosul e agenda comercial

A Seção 5 analisa as reformas discutidas no âmbito das agendas comerciais no Mercosul. A subseção 5.1 analisa as demandas por maior flexibilidade na agenda comercial dos

---

<sup>46</sup> Brasil, Ministério da Economia, Notícias, Ações do Ministério da Economia para reforma do Mercosul são apresentadas em webinar, 01 de dezembro de 2021, disponível em : <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/dezembro/acoes-do-ministerio-da-economia-para-reforma-do-mercosul-sao-apresentadas-em-webinar>

<sup>47</sup> WITcast: OCDE e Acessão do Brasil. Entrevistado: Embaixador Carlos Marcio Cozendey. Entrevistadoras: Constanza Negri Biasutti e Marina Carvalho. Woman Inside Trade (WIT), ago. 2020, podcast. Disponível em: [https://open.spotify.com/episode/4ZjWKLXA0vwNXuGGiSkTSQ?si=hsBjY2\\_hSK-vP8OiaZFEuQ](https://open.spotify.com/episode/4ZjWKLXA0vwNXuGGiSkTSQ?si=hsBjY2_hSK-vP8OiaZFEuQ).

<sup>48</sup> THORSTENSEN, Vera; GULLO, Marcelly Fuzaro. O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?, 2018, p. 9.

<sup>49</sup> THORSTENSEN, Vera; ARIMA, Mauro. Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE, 2020, p.1.

<sup>50</sup> THORSTENSEN, Vera; MOTA, Catherine R. Meio Ambiente, Crescimento Verde e Sustentabilidade - Indicadores Verdes da OCDE: o que esperar da avaliação do Brasil?, 2020, p. 2.

países mercosulinos, ressaltando a discussão sobre a Resolução 32/00 do Mercosul. A subseção 5.2 discute, sob a perspectiva do Brasil, a pertinência da condução de uma agenda comercial independente dos demais membros do Mercosul.

### **5.1. A reforma na regra de agenda comercial conjunta no Mercosul (Res. 32/00)**

No que se refere à agenda comercial, a principal reforma discutida no Mercosul diz respeito a Resolução 32/00 do Mercosul, cujos dois primeiros artigos determinam<sup>51</sup>.

Art. 1º. Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias.

Art. 2º. A partir de 30 de junho de 2001, os Estados Partes não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da ALADI, que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL

Portanto, atualmente a negociação de acordos comerciais fora do bloco só é possível se todos os países do Mercosul concordarem. Essa resolução é bastante contestada por ir de encontro a objetivos primordiais do Tratado de Assunção, uma vez que a inflexibilidade nas agendas comerciais impede que os países do Mercosul possam adotar velocidades de liberalização comercial.

Uma vez que possibilidade de adoção de velocidades diferentes entre os membros para liberalização comercial está prevista no art. 6º Tratado de Assunção, e que o próprio Mercosul é parte do arcabouço da ALADI, pautada pela ideia de pluralismo e adaptação à realidade local, discute-se a pertinência de manter a determinação da Resolução 32/00.

O Uruguai, que tem se demonstrado insatisfeito com a ausência de reformas no Mercosul, anunciou em julho de 2021 que pretende negociar acordos comerciais independentes do Mercosul<sup>52</sup>. Ao anunciar a decisão, o Uruguai alega que a Resolução 32/00 do Mercosul nunca fora internalizada e, portanto, não estaria em vigor.

Afirma-se que a decisão consiste em defender a modernização do bloco por meio de uma agenda de negociações externa “ágil, dinâmica, flexível e permanente”<sup>53</sup>. Esse posicionamento do Uruguai gerou ainda mais repercussão após o país avançar nos

---

<sup>51</sup> Mercosul, Resolução nº 32/00, MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 32/00, disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp>

<sup>52</sup> Mercado & Consumo, Uruguai anuncia que passará a negociar acordos de forma independente no Mercosul, 8 de julho de 2021, disponível em <https://mercadoeconsumo.com.br/2021/07/08/uruguai-anuncia-que-passara-a-negociar-acordos-de-forma-independente-no-mercosul/>

<sup>53</sup> Mercado & Consumo, Uruguai anuncia que passará a negociar acordos de forma independente no Mercosul, 8 de julho de 2021, disponível em <https://mercadoeconsumo.com.br/2021/07/08/uruguai-anuncia-que-passara-a-negociar-acordos-de-forma-independente-no-mercosul/>

esforços de estabelecer um acordo de livre comércio com a China, que já representa o principal destino de suas exportações<sup>54</sup>.

Assim, a discussão sobre reformas na regra de negociação conjunta no Mercosul é bastante contemporânea, tendo como líder o Uruguai, dado a sua declaração aberta em negociar acordos comerciais de forma independente e a aproximação diplomática com a China.

## **5.2. Flexibilização da agenda comercial no Mercosul sob a perspectiva do Brasil**

Diante do exposto na subseção anterior, o Brasil vive um contexto no qual o Mercosul limita a possibilidade acordos comerciais que podem ser estabelecidos. De acordo com a Resolução 32/00, para que o Brasil negocie um acordo fora do bloco, é necessário que esse acordo seja negociado em conjunto por todos os membros do Mercosul.

Sobre o assunto, Vera Thorstensen e Lucas Ferraz conduziram estudo em 2014 acerca do isolamento do Brasil diante dos mega acordos TTIP<sup>55</sup> e TPP<sup>56</sup>, concluindo que<sup>57</sup>:

O Mercosul vive um momento político e econômico de total descompasso com o Brasil e representa uma verdadeira camisa de força que impede a quebra do isolamento brasileiro.

Paralelamente, a atual crise no sistema multilateral de comércio insta os Estados em geral, inclusive o Brasil, a promover mudanças para adaptar-se às novas tendências de integração, exigindo capacidade de adaptação para que as instituições que já conhecemos não percam a relevância.

Nesse contexto, os autores entendem que o fenômeno dos mega acordos regionais insta o Brasil a refletir<sup>58</sup>:

(i) Se deve manter sua política de isolamento, priorizando apenas a América do Sul e a África; (ii) se deve ceder às pressões da Argentina e retardar a finalização do acordo longamente postergado com a UE; (iii) se deve repensar seus vínculos com o Mercosul, libertando-se de um quadro regulatório ultrapassado, que foi adequado para outro momento histórico; (iv) se deve partir para uma agressiva política de negociar acordos preferenciais com vários de seus parceiros mais desenvolvidos ou ficar na desgastada estratégia do comércio sul-sul, porque as empresas brasileiras não suportariam a concorrência do comércio norte-sul; (v) e se deve, no contexto de uma eventual negociação do TTIP entre Estados Unidos e UE, ficar apenas restrito a um

---

<sup>54</sup> Estadão, Por que a aposta do Uruguai na China é importante para a América Latina?, 11 de outubro de 2021, disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,por-que-a-aposta-do-uruguai-na-china-e-importante-para-a-america-latina,70003865629>

<sup>55</sup> Transatlantic Trade and Investment Partnership, estabelecido entre União Europeia e Estados Unidos.

<sup>56</sup> Trans-Pacific Partnership, estabelecido entre Brunei, Chile, Nova Zelândia, Singapura, Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Estados Unidos e Vietnã.

<sup>57</sup> THORSTENSEN, Vera; FERRAZ, Luca. O isolamento do Brasil em relação aos acordos comerciais, IPEA, 2014, p.7.

<sup>58</sup> THORSTENSEN, Vera. FERRAZ, Lucas. O isolamento do Brasil em relação aos acordos comerciais, IPEA, 2014, p.7.

acordo Brasil-Mercosul com a UE, ou deve partir para um novo “diálogo atlântico”, para compensar o “diálogo pacífico”, e partir para a retomada de um acordo com os Estados Unidos.

Partindo das conclusões já alcançadas em 2014, observa-se que o custo do isolamento do Brasil é ainda maior diante da estagnação do Mercosul na conjuntura de 2021.

Especialmente em relação ao Acordo Mercosul UE, destacam-se avanços de 2014 para 2021, diante do sucesso da assinatura em junho de 2019, após mais de 20 anos de negociação. O sucesso ainda não está completo, porém, restando longo processo de ratificação em curso nos parlamentos nacionais europeus.

Ademais, existem fundadas preocupações quanto ao conteúdo neocolonial do Acordo Mercosul-UE, onde os países do Mercosul se especializariam em fornecer aos europeus produtos primários, em especial *commodities* agrícolas, e adquirir dos europeus produtos manufaturados e serviços<sup>59</sup>. Portanto, a assinatura do acordo, em si, não representa para o Brasil uma solução efetiva para o seu processo de integração e desenvolvimento.

Nesse viés, entendo que a flexibilidade nas negociações de acordos comerciais no âmbito do Mercosul é fundamental para que o Brasil tenha o poder de definir suas estratégias em termos de integração, evitando que o bloco Mercosul seja visto como um impasse ao invés de solução.

## 6. Conclusões

Tendo em vista a comemoração de 30 anos do Mercosul e as transformações na conjuntura do comércio internacional, o presente estudo se dedicou a analisar as principais negociações em curso para reforma do Mercosul, apresentando reflexões da perspectiva brasileira.

Por questões didáticas, as principais negociações identificadas foram divididas em três grupos: (i) redução tarifária; (ii) convergência regulatória e (iii) agenda comercial. Para cada um dos grupos, foram apresentadas as demandas e discussões em curso no Mercosul, e em seguida apresentada uma análise da perspectiva brasileira.

Verifica-se que o Mercosul hoje precisa se adaptar para integrar-se melhor, tanto no âmbito intrabloco, como no âmbito do comércio global que apresenta uma nova conjuntura. As reformas em prol da adaptação devem levar em consideração os objetivos primordiais do Tratado de Assunção e da ALADI, observando-o pluralismo e adaptação à realidade local.

É primordial que os países-membros do Mercosul superem rapidamente as colisões sobre a redução da TEC. Da perspectiva do Brasil, entende-se que a redução da TEC é

---

<sup>59</sup> MINEIRO, Adhemar, O Acordo Mercosul-UE e seus principais problemas para o Brasil, 2020, p. 20. Disponível em <http://rebrip.org.br/system/uploads/publication/9aaffa9736efeac93c3f71c8306c94a5/file/mercosul-ue-texto-rebrip-ppm.pdf>

fundamental para o aumento da produtividade da indústria brasileira, principalmente no que se refere à redução tarifária sobre insumos.

Mas o real protagonismo nas restrições comerciais recai sobre as barreiras técnicas, sanitárias, fitossanitárias e ambientais entre os países do Mercosul, sendo urgente promover reformas para reduzir essas assimetrias. Do ponto de vista do Brasil, o impacto é bastante perceptível tendo em vista os prejuízos ao comércio bilateral com a Argentina. Ademais, a estagnação do Mercosul insta o Brasil a buscar suas próprias vias de convergência regulatória, sendo o processo de acesso à OCDE um importante passo nesse sentido.

Também em prol da melhor integração do Mercosul, destacam-se as discussões acerca da reforma na regra de agenda comercial conjunta no Mercosul (Res. 32/00), que tomaram maior proporção após a declaração de intenção do Uruguai em seguir agenda comercial independente. Da perspectiva brasileira, torna-se fundamental avaliar quais são os custos de seu isolamento no atual cenário, e ponderar com os benefícios decorrentes da melhor integração com as cadeias globais de valor.

Assim, observa-se que os desafios identificados no âmbito do Mercosul geram grandes repercussões no Brasil, e que estagnação e falta de dinamismo do bloco demanda que o Brasil busque vias de integrar-se melhor ao comércio internacional.

## Referências

ALADI. **Ata da XIV Reunião da Comissão Administradora Acordo Regional nº 8**, ALADI/COM.ADM.AR.8/XIV/AtaFinal/Rev.1, 2021. Disponível em: [http://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/Regionales/pt/08/COM\\_ADM\\_AR\\_8/014\\_pt.pdf](http://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/Regionales/pt/08/COM_ADM_AR_8/014_pt.pdf). Acesso em: 14/02/2022.

ARAÚJO, Flavia Loss de. ONUKI, Janina. **Política Comercial Brasileira e o Mercosul: visão ampla de Vera Thorstensen**, Coletânea WIT Ed. 1, 2021. Disponível em: <https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/Colet%C3%A2nea%20WIT%20-%20Edi%C3%A7%C3%A3o%201%20-%20Homenagem%20%C3%A0%20Prof.%20Vera%20Thorstensen%201.0.pdf>. Acesso em 14/02/2022.

BRASIL. Ministério da Economia, **Ações do Ministério da Economia para reforma do Mercosul são apresentadas em webinar**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/dezembro/acoes-do-ministerio-da-economia-para-reforma-do-mercosul-sao-apresentadas-em-webinar>. Acesso em: 14/02/2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, **Comunicado Conjunto Brasil-Argentina por ocasião da visita a Brasília do Ministro das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina**. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-brasil-](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-brasil-)

argentina-por-ocasio-da-visita-a-brasilia-do-ministro-das-relacoes-exteriores-comercio-internacional-e-culto-da-argentina. Acesso em: 14/02/2022.

**BRASIL. Nota Conjunta à Imprensa do Ministério da Economia e Ministério das Relações Exteriores**, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2021/novembro/nota-conjunta-dos-ministerios-da-economia-e-das-relacoes-exteriores](https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/2021/novembro/nota-conjunta-dos-ministerios-da-economia-e-das-relacoes-exteriores). Acesso em: 14/02/2022.

**BRASIL. Resumo Informativo do Acordo De Associação Mercosul-União Europeia**, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019\\_10\\_24\\_\\_Resumo\\_Acordo\\_Mercosul\\_UE\\_CGNCE.pdf](https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externa-comercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf). Acesso em: 14/02/2022.

**CAMEX. Resolução GECEX nº 269, de 4 de novembro de 2021**. Diário Oficial da União, Seção Extra, 2021. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=601&pagina=1&data=05/11/2021&totalArquivos=51>. Acesso em: 14/02/2022.

**CHANG, Ha-Joong. Chutando a Escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica**, 2004.

**CNI. Média geral do Brasil no ranking de competitividade cresce, mas resultado não tira país do penúltimo lugar**, 2020. Disponível em [http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/competitividade-brasil-comparacao-com-paises-selecionados/?utm\\_source=gpc\\_agencia\\_de\\_noticias&utm\\_medium=site&utm\\_campaign=CompetBR\\_2019\\_2020](http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/competitividade-brasil-comparacao-com-paises-selecionados/?utm_source=gpc_agencia_de_noticias&utm_medium=site&utm_campaign=CompetBR_2019_2020). Acesso em: 14/02/2022.

**ESTADÃO. Por que a aposta do Uruguai na China é importante para a América Latina?**, 2021. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,por-que-a-aposta-do-uruguai-na-china-e-importante-para-a-america-latina,70003865629>. Acesso em: 14/02/2022.

**LEPADCAST. MERCOSUL e suas perspectivas com Professor Dr. Carta Winter**, Podcast do Laboratório de Estudos e Pesquisas Avançadas em Direito Internacional e Ambiental, 2021. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/5KjcQeqNQ5AF1f7zVvqmp4?si=iYgehXVHRJGiILbgqdhK2A>. Acesso em: 14/02/2022.

**MERCADO & CONSUMO. Uruguai anuncia que passará a negociar acordos de forma independente no Mercosul**, 2021. Disponível em <https://mercadoeconsumo.com.br/2021/07/08/uruguai-anuncia-que-passara-a-negociar-acordos-de-forma-independente-no-mercosul/>. Acesso em: 14/02/2022.



MERCOSUL, **Principais destinos dos produtos do MERCOSUL, 2019**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2020/05/SECEM3-PT.png>. Acesso em: 14/02/2022.

MERCOSUL, **Principais produtos que o MERCOSUL exporta ao mundo, 2019**. Disponíveis em: <https://www.mercosur.int/wp-content/uploads/2020/05/SECEM2-PT.png>. Acesso em: 14/02/2022.

MERCOSUL, **Resolução nº 32/00 MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 32/00**. Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200p.asp>. Acesso em: 14/02/2022.

MINEIRO, Adhemar. **O Acordo Mercosul-UE e seus principais problemas para o Brasil, 2020**. Disponível em <http://rebrip.org.br/system/uploads/publication/9aaffa9736efec93c3f71c8306c94a5/file/mercosul-ue-texto-rebrip-ppm.pdf>. Acesso em: 14/02/2022.

RESENDE, Márcio. **Mercosul assume presidência do Mercosul que se debate entre protecionismo**. UOL Economia, 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/rfi/2021/07/08/brasil-assume-presidencia-do-mercosul-que-se-debate-entre-protecionismo-e-abertura-ao-mundo.htm>. Acesso em: 14/02/2022.

SOLÁ, Felipe. ARAÚJO, Ernesto. ACEVEDO, Euclides. BUSTILLO, Francisco. **Edição Comemorativa MERCOSUL 30 ANOS: 1991-2021**, 2021. Disponível em <https://www.mercosur.int/documento/mercosul-30-anos-1991-2021-edicao-comemorativa/>. Acesso em: 14/02/2022.

THORSTENSEN, Vera. FERRAZ, Lucas. **O isolamento do Brasil em relação aos acordos comerciais**. IPEA, 2014. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI\\_n16\\_isolamento.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI_n16_isolamento.pdf). Acesso em: 14/02/2022.

THORSTENSEN, Vera. GULLO, Marcelly Fuzaro. **O BRASIL NA OCDE: membro pleno ou mero espectador?** FGV, 2018. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23926/TD%20479%20-%20CCGI\\_08.pdf](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23926/TD%20479%20-%20CCGI_08.pdf). Acesso em: 14/02/2022.

THORSTENSEN, Vera. ARIMA, Mauro Kiithi. **Boas práticas regulatórias: a situação do Brasil como avaliada pela OCDE**, FGV, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29175>. Acesso em: 14/02/2022.

THORSTENSEN, Vera. MOTA, Catherine R., **MEIO AMBIENTE, CRESCIMENTO VERDE E SUSTENTABILIDADE - Indicadores Verdes da OCDE: o que esperar da avaliação do Brasil?** FGV, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29302>. Acesso em: 14/02/2022.

THORSTENSEN, Vera. **OMC Organização Mundial do Comércio: as Regras do Comércio Internacional e a Nova Rodada de Negociações Multilaterais**, 2. ed., 2001.

THORSTENSEN, Vera. TIRONI, Luís. ARIMA, Mauro Kiithi. MEGALE, Tiago. **Convergência regulatória na integração comercial Brasil-Argentina: os impactos da regulação e da normalização técnica sobre o comércio internacional**. IPEA, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34629](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34629). Acesso em: 14/02/2022.

WITCAST. **OCDE e Acesso do Brasil com Embaixador Carlos Marcio Cozendey**. Podcast da Woman Inside Trade - WIT, 2020. Disponível em: [https://open.spotify.com/episode/4ZjWKLXA0vwNXuGGiSkTSQ?si=hsBjY2\\_hSK-vP8OiaZFEuQ](https://open.spotify.com/episode/4ZjWKLXA0vwNXuGGiSkTSQ?si=hsBjY2_hSK-vP8OiaZFEuQ). Acesso em: 14/02/2022.

# BRASIL E OCDE: O QUE AINDA FALTA PARA O PAÍS ENTRAR NA ORGANIZAÇÃO SOB A PERSPECTIVA AMBIENTAL

Luiza Helena Machado Argenta<sup>1</sup>

**Resumo:** A entrada de um país na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como membro pleno exige que esse esteja seguindo as recomendações da organização, entre elas as relacionadas ao meio ambiente. Este trabalho tem por objetivo evidenciar as orientações e aspectos ambientais que o Brasil não tem atendido a partir do relatório “*Evaluating Brazil’s progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment*” desenvolvido pela OCDE.

**Palavras-chave:** OCDE; Políticas públicas brasileiras; Perspectiva ambiental; Desenvolvimento sustentável; Comércio internacional.

**Abstract:** The entry of a country into the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) as a member country requires it to follow the organization's recommendations, including those related to the environment. This study aims to highlight the environmental guidelines and aspects that Brazil has not met based on the report "Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment" developed by the OECD.

**Keywords:** OECD; Brazilian public policies; Environmental perspective; Sustainable development; International trade.

## 1. Introdução

Em 2017 o Brasil formalizou seu pedido para ingressar na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Desde então, muito se discute sobre a posição diplomática do país, sobre sua governança e sobre os aspectos positivos e negativos da participação do Brasil na organização. Além disso, as discussões sobre a situação ambiental do planeta vêm ganhando destaque nas organizações internacionais, sendo um tópico decisivo para as futuras relações entre os países.

A OCDE é uma organização intergovernamental, responsável pela promoção de orientações e padrões de políticas públicas nos âmbitos sociais, econômicos e ambientais baseados em dados. Sua fundação ocorreu em 14 de dezembro de 1960, quando foi assinada a Convenção que transformou a Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE) na OCDE, a qual passou a atuar em 1961. A OECE data de 1948, pós Segunda Guerra Mundial, momento que se precisava administrar o suporte financeiro do Plano Marshall, e era necessário unir esforços visando o melhor uso dos recursos (OCDE, 2021d). Com o gradual retorno do crescimento econômico europeu, percebeu-se a necessidade de manter uma estabilidade nesse âmbito a nível global, papel

---

<sup>1</sup> Graduanda de ciências econômicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

desempenhado pela OCDE (PISETA, 2019).

Atualmente, a organização conta com 38 membros, além de 5 parceiros-chave, posição ocupada pelo Brasil. Diferentemente dos membros, os parceiros-chave não participam do Conselho da OCDE, mas fazem parte dos estudos e da base de dados da organização, que também pode auxiliá-los na aproximação de bons resultados quanto aos investimentos, à anticorrupção e ao desenvolvimento sustentável (OCDE, 2021f).

Ser membro da OCDE significaria para o Brasil mais oportunidades de investimentos externos e principalmente a necessidade de estar em conformidade com políticas públicas definidas pela organização, beneficiando a sociedade e o meio ambiente. Contudo, o país ainda não tem alcançado os índices desejáveis para ingressar na OCDE, sendo a sua situação ambiental um dos principais impeditivos.

Este trabalho visa destacar os pontos de divergência entre as medidas ambientais sugeridas pela OCDE e as ações brasileiras, verificados a partir de três tópicos: a relação do Brasil com a organização; o histórico das políticas ambientais aplicadas pelo país; e principalmente a descrição das inconsistências apontadas pelo documento *“Evaluating Brazil’s progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment”* publicado em 2021 pela OCDE.

## **2. Cronologia das Relações entre Brasil e OCDE**

Na década de 1990, a OCDE passou a cooperar com países não-membros, dado o novo contexto da economia internacional e da globalização. Dos países latino-americanos, a Argentina, o Chile, o México e o Brasil começaram a ter essa aproximação. Foi com a Missão Exploratória à Organização que o Brasil demonstrou seu interesse em estreitar relações com a OCDE, pouco tempo depois tornou-se observador dos comitês do Meio Ambiente, da Indústria, da Administração Pública e do Aço. Além disso, o Brasil desejava participar ativamente do Centro de Desenvolvimento (CD) da organização, passando ao *status* de membro pleno do CD em 1994. Similarmente, em 1996 o Brasil passou de observador para membro pleno do Comitê do Aço, devido a relevância do setor siderúrgico brasileiro (PINTO, 2000).

De acordo com a OCDE (2021a), o Brasil se juntou no ano de 2000 à convenção antissuborno e as recomendações do conselho contra cartéis. Em 2007, o país foi convidado a reforçar suas relações com a organização, algo que posteriormente passou a ser referido como parceiro-chave. Assinou, em 2015, o Acordo de Cooperação e o Programa de Trabalho conjunto, e em 2017 enviou seu pedido de adesão à OCDE durante a Reunião do Conselho Ministerial. No ano de 2019 o Brasil assinou o Acordo da OCDE-Reino Unido para o alinhamento do país com as práticas da organização.

**Figura 1 – Relações entre Brasil e OCDE ao longo dos anos**



Fonte: OCDE(2020) e Pinto (2000). Elaborado pela autora.

Internamente, o Brasil vem se articulando para acesso buscando a aprovação de diversos instrumentos legais, bem como com a criação do Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Acesso da República Federativa do Brasil à OCDE, ou apenas Conselho Brasil-OCDE (BRASIL, 2019a). Os 19 instrumentos legais aprovados entre janeiro de 2020 e maio de 2021 estão ligados a governança orçamentária, ciência e tecnologia, proteção ao consumidor e regulamentação financeira. Nesse período, apenas um instrumento relacionado às questões ambientais foi aprovado: a declaração sobre cooperação internacional em ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2021).

Existem 96 instrumentos legais referentes ao meio ambiente na OCDE, porém somente 7 aderidos pelo Brasil. Do Comitê de Químicos e Biotecnologia encontram-se os seguintes: a decisão do Conselho relativa à aceitação mútua de dados na avaliação de produtos químicos (OECD/LEGAL/0194) de 1981 e aderida pelo Brasil em 2011; a recomendação relativa ao intercâmbio de informações relacionadas à exportação de produtos químicos proibidos ou severamente restritos (OECD/LEGAL/0210) datado de 1984 e aderido pelo Brasil em 2018; decisão-recomendação do Conselho sobre cumprimento dos princípios de boas práticas de laboratório (OECD/LEGAL/0252) de 1989 e aderido pelo Brasil em 2011; declaração sobre redução de risco para chumbo (OECD/LEGAL/0285) de 1996 e aderido pelo Brasil em 2018; recomendação do Conselho sobre testes e avaliação de segurança de nanomateriais (OECD/LEGAL/0400) de 2013 e adotado pelo Brasil em 2018; recomendação do conselho sobre o estabelecimento e implementação de registros de liberação e transferência de poluentes (OECD/LEGAL/0440) com data de 2018 e aderido pelo Brasil no mesmo ano. Do Comitê de Ciência e Tecnologia há a declaração sobre cooperação internacional em ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável (OECD/LEGAL/0320) adotado em 2004 e aderido pelo Brasil em 2020, como mencionado no parágrafo anterior (OCDE, 2022).

### **3. A estrutura da OCDE e sua postura perante as questões ambientais**

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico é dividida em Conselho, Secretariado e Comitês. Os quais têm respectivamente as seguintes atribuições: a gestão estratégica sugerida por representantes dos países membros e da União Europeia, moderados pelo secretário-geral, com decisões normalmente definidas em consenso; a análise e formulação de propostas baseadas em pesquisas e repassadas aos comitês; e a discussão de experiências e reavaliação de políticas (OCDE,2021d).

A organização trabalha para atingir seus objetivos por meio de três etapas:

- a) Informar e aconselhar. A OCDE tem equipes de trabalho responsáveis pela coleta e análise de dados, bem como de projeções de desenvolvimento econômico e investigação de padrões de políticas públicas. Realiza mais de 500 relatórios e pesquisas de países anualmente.
- b) Envolver-se e influenciar. Diversos órgãos da OCDE se reúnem regularmente para trocar ideias, rever informações e estabelecer as melhores políticas por meio do princípio do consenso e do mecanismo de avaliação pelos pares. Nesse quesito, a OCDE também apoia o G20 e G7, é uma observadora da Assembleia Geral das Nações Unidas, apoia os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e contribui com outras organizações internacionais. Além disso, ela realiza consultas e conferências com a sociedade civil em busca de se envolver com a perspectiva das comunidades.
- c) Estabelecer um padrão e fornecer suporte para políticas. A organização define padrões por meio de evidências, um processo rigoroso que envolve comitês de especialistas, o que auxilia nas decisões governamentais para garantir contribuições aos cidadãos. Destaca-se também pelo desenvolvimento de acordos internacionais, declarações e recomendações.

As questões ambientais estão inseridas na organização diretamente, seja na forma de comitês, eventos, pesquisas, publicações e objetivos a serem alcançados. A preocupação com o tema está presente há algumas décadas, contribuindo assim para o fomento das melhores práticas.

Em 1971 o Comitê de Política Ambiental (EPOC) da OCDE foi fundado, responsável por reunir a cada quatro anos seus especialistas e supervisionar trabalhos de análise de países, mudanças climáticas e gestão dos recursos naturais. O EPOC também trabalha com outros comitês, a exemplo da Reunião de Conjunta que supervisiona o Programa de Meio Ambiente, Saúde e Segurança (EHS), realizado junto com o Comitê de Produtos Químicos (OCDE, 2021b).

De modo mais abrangente, a OCDE possui uma Diretoria do Meio Ambiente, que envolve o EPOC e outros grupos de trabalho que analisam, por exemplo, a economia circular, produtividade e desperdício dos recursos, e transporte verde. Além disso, são

produzidas as Avaliações de Desempenho Ambiental (EPRs) que visam melhorar as políticas do país em análise no que concerne o meio ambiente (OCDE, 2019a).

Quanto ao desenvolvimento sustentável, a OCDE destaca seu apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 ao estabelecer 7 atividades as quais passa a colaborar: 1. Melhorar a coerência política; 2. Promover investimentos no desenvolvimento sustentável; 3. Apoiar o crescimento inclusivo e o bem-estar; 4. Garantir a sustentabilidade do planeta; 5. Promover parcerias; 6. Reforçar a disponibilidade e capacidade de dados; 7. Facilitar o acompanhamento e revisão (OCDE, 2021e).

Outra iniciativa é a Estratégia de Crescimento Verde, lançada na Reunião do Conselho Ministerial em 2011, vinda dois anos depois da assinatura de 39 países à Declaração de Crescimento Verde da OCDE. O objetivo era de fortalecer esforços em busca dessas propostas “verdes” para contornar a crise de 2008, uma vez que as considerações ambientais são inerentes às políticas econômicas e ao planejamento do desenvolvimento social da atualidade e do futuro. A organização continua com a ideia, acentuando a necessidade de trocar a narrativa de que a proteção ambiental vai contra a prosperidade econômica e a igualdade social. Para dar seguimento ao apoio do desenvolvimento sustentável nos países, a OCDE divide seus esforços em crescimento da produtividade, crescimento verde e crescimento inclusivo (OCDE, 2019a, p.54; 2019b p.3).

Crescimento verde é definido pela OCDE (2019b, p.4-7) como um estímulo de crescimento e desenvolvimento econômico enquanto garante a manutenção dos patrimônios ambientais. Trata-se de um termo dentro da ideia de desenvolvimento sustentável, que possui uma política operacional mensurável e capaz de promover planos de ação que inserem os amplos aspectos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável.

O documento *OECD Work on Green Growth* traz as atualizações sobre o tema desde sua manifestação em 2009. Percebe-se que o crescimento verde se relaciona com diversas áreas como comércio, investimentos, empregos, política fiscal e inovação. Os indicadores de crescimento verde estão principalmente relacionados com a produtividade ambiental e de recursos da economia, a base de ativos naturais, a dimensão ambiental da qualidade de vida e oportunidades econômicas e as respostas políticas. O monitoramento dos países membros mostrou, por exemplo, que a Dinamarca e a Estônia tiveram avanços significativos no desempenho de inovações relacionadas ao meio ambiente. (OCDE, 2019b, p.11)

A estrutura organizacional da OCDE permite a execução de análises que contribuem para a formulação de sua política ambiental, a qual é norteada pelo crescimento verde que, por sua vez, acompanha a ampla ideia de desenvolvimento sustentável. A partir desses dados, os comitês determinam os instrumentos legais a serem seguidos pelos países membros (THORSTENSEN; MOTA, 2021).

#### **4. A realidade ambiental brasileira**

Devido a sua farta biodiversidade, abrigando cerca de 116.000 espécies de animais e 46.000 espécies vegetais, o Brasil encontra-se em posição de destaque, considerado o país mais megadiverso do mundo. Suas riquezas naturais são fonte de recursos e faz-se cada vez mais importante as discussões sobre seus usos e conservação (BRASIL, 2022).

Os problemas ambientais como desmatamento, queimadas, poluição do solo e atmosférica são frequentemente relatados nos meios de comunicação brasileiros e trabalhos científicos nacionais e internacionais. Propostas para mitigar e solucionar tais desafios vem surgindo ao longo da história. A seguir, são descritas as políticas ambientais estabelecidas pelo Brasil, as recomendações da Avaliação de desempenho ambiental (EPR) do país e os achados do documento *“Evaluating Brazil’s progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment”*.

##### **4.1. Histórico das políticas ambientais**

O uso dos recursos naturais brasileiros de maneira extensiva é relatado desde a chegada dos portugueses, quando se iniciou a exploração do pau-brasil e a consequente degradação das matas costeiras do país (PRADO JÚNIOR, 1998, apud. Câmara, 2013). Apesar de ao longo dos séculos terem existido regulamentações sobre o uso dos recursos naturais, foi somente a partir dos anos 1930 que começaram a surgir políticas ambientais precisas, como o Código de Águas (BRASIL, 1934) e o Código Florestal (BRASIL, 1934). Além disso, a abertura do Parque Nacional do Itatiaia em 1937 marcou o início da criação de Parques Nacionais que visavam a existência de áreas ambientalmente protegidas, posteriormente chamadas de Unidades de Conservação (UCs) (MOURA, 2016 p.14).

Foi na década de 1970 que o tema ambiental ganhou ainda mais força, com a publicação “Limites do Crescimento” do Clube de Roma e do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), bem como com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano em Estocolmo. Nessa época, o Brasil fundou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) que também era responsável por áreas protegidas (MOURA, 2016 p.15).

Nos anos 1980, a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981) foi instituída, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Com a promulgação da Constituição de 1988, houve mais uma mudança, definindo ao Poder Público e à sociedade o dever de preservar o meio ambiente (STJ, 2010). Destacam-se também os estabelecimentos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (BRASIL, 1983), e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA) (BRASIL, 1989).

Em 1992 aconteceu a Convenção da Diversidade Biológica, assinada durante a ECO-92



no Rio de Janeiro. No mesmo ano, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) passou a existir (BRASIL, 1992), seguido pela Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998) e pela Política Nacional de Educação Ambiental (BRASIL, 1999). Os avanços legais nesse âmbito continuaram nos anos 2000, com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 2000), Agência Nacional de Águas (BRASIL, 2000), criação do Ministério das Cidades (BRASIL, 2003), Lei da Mata Atlântica (BRASIL, 2006), Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (BRASIL, 2007) e a Política Nacional sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2009).

Recentemente, ocorreram alterações ligadas ao meio ambiente, a exemplo de transferências de responsabilidade do Serviço Florestal Brasileiro que passou a integrar o Ministério da Agricultura (BRASIL, 2019b) e o Ministério do Desenvolvimento Regional passando a ser o encarregado da Agência Nacional de Águas (BRASIL, 2019c). Destaque também para a reestruturação do CONAMA (BRASIL, 2019d), extinção dos colegiados do Fundo Amazônia (BRASIL, 2019) e flexibilização da Lei da Mata Atlântica (MMA, 2020).

Essas novas medidas têm sido fortemente criticadas por irem na contramão das decisões anteriores, as quais baseiam-se em argumentos ecológicos, econômicos e jurídicos. Ao enfraquecer órgãos de fiscalização, o Brasil enfrenta uma má reputação internacional quanto ao seu comprometimento de proteção à natureza (MAZZOTTO, 2021). Há a possibilidade de um retrocesso maior no desempenho sobre a questão ambiental, a qual demonstrava a necessidade de melhorias mesmo quando ocorreram as conquistas de políticas para o meio ambiente. Dessa forma, faz-se relevante conhecer as metas apoiadas pelo país.

#### **4.2. Metas ambientais e a EPR do Brasil**

Entende-se por metas ambientais o conjunto de políticas que visam melhorar o cenário ecossistêmico. No Brasil, a existência de políticas ambientais é considerada avanço no tema, bem como os compromissos firmados pelo país no Acordo de Paris em 2015 e reiterados em 2021. Suas principais metas para 2030 incluem o aumento do uso de fontes alternativas de energia, diminuição do desmatamento e restauração e reflorestamento de até 12 milhões de hectares (MEIRELES, 2020).

Apesar de haver legislação e um comprometimento oficial com o meio ambiente, o Brasil não tem apresentado evolução prática no curto prazo, o que levanta questionamentos sobre a sua capacidade de honrar com a promessa. A situação é decisiva para pautar as relações comerciais brasileiras, incluindo a acessão à OCDE (MARCOVITCH, 2021).

Em julho de 2021, a organização publicou o artigo intitulado *“Evaluating Brazil’s progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment”*, o qual objetiva

auxiliar o Brasil na aproximação de suas políticas e práticas com os instrumentos legais da OCDE no quesito ambiental (OCDE, 2021c).

Esse relatório avaliou o Brasil a partir de 23 instrumentos legais e 13 recomendações dadas na Avaliação de Desempenho Ambiental (EPR) do país em 2015. O trabalho se organizou a partir dos grandes grupos de instrumentos legais, sendo eles: Princípio do poluidor-pagador; Avaliação ambiental; Prevenção e controle integrado da poluição; Desempenho ambiental de governo; Uso de instrumentos econômicos; Informação ambiental e transparência; Conservação e uso sustentável da biodiversidade; Energia e poluição do ar; Transportes; e Resíduos.

As recomendações da EPR de 2015 foram separadas nesse relatório de acordo com os grupos de instrumentos legais. Sobre o princípio poluidor-pagador, sugere-se uma modificação do sistema de impostos relacionados ao meio ambiente, algo que poderia compor uma reforma fiscal ampla. Para os principais instrumentos de política ambiental, o EPR indica a implementação e exigência de avaliações ambientais a nível municipal, otimização das avaliações de impacto e licenciamento, melhoramento dos fundos ambientais e garantia de seu monitoramento e transparência (OCDE, 2021c, p.65).

O desenvolvimento de um sistema uniforme para coleta, gestão e armazenamento de dados ambientais, incluindo aqueles sobre legislação e políticas, são recomendados para o cumprimento dos instrumentos legais que envolvem informação ambiental. Para a gestão da água, levanta-se a necessidade de determinar critérios de alocação do recurso com base em seu uso. A conservação e o uso sustentável da biodiversidade requerem a continuidade das discussões acerca da lei de pagamento por serviços ambientais, da organização de regras para as compensações financeiras relacionada à biodiversidade e do impacto desses projetos (OCDE, 2021c, p.66).

No âmbito da energia e da poluição do ar, a EPR aconselha o reforço de medidas para melhorar a eficiência energética de veículos, eletrodomésticos e edifícios com a criação de normas e rotulagens, assim como a criação de um sistema de monitoramento da qualidade do ar em todo o país. Para os transportes a recomendação é de dar continuidade e aumentar os investimentos em ferrovias e sistemas de transporte público, criando incentivos à diminuição do uso de veículos privados por meio de pedágios e taxas de estacionamento. Por fim, os instrumentos legais para resíduos relacionam-se com as sugestões da EPR de melhorar o regulamento da gestão de dejetos perigosos e aproveitar o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR) para implementar programas de logística reversa (OCDE, 2021c, p.66).

### **4.3. Aspectos a serem ajustados de acordo com a OCDE**

O relatório *“Evaluating Brazil’s progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment”* traz, além das recomendações da EPR, instrumentos legais e dados oficiais que permitem avaliar os pontos falhos do Brasil com relação ao meio ambiente.

Para verificar o alinhamento do Brasil às recomendações da EPR, foram definidos quatro graus: 1. “Não alinhado”, quando as políticas, práticas ou legislação não estão de acordo com o instrumento legal da OCDE; 2. “Baixo alinhamento”, quando algumas políticas, práticas ou legislação estão de acordo com o instrumento legal, mas não são aplicadas de maneira correta ou quando apenas algumas dessas ações são realizadas. 3. “Alinhamento médio”, quando políticas, práticas ou legislação estão de acordo com o instrumento legal, há exemplos de boas práticas, mas não corretamente implementadas, ou ainda quando requisitos são atendidos parcialmente. 4. “Alinhado”, quando a legislação, estrutura política e práticas governamentais estão de acordo com o instrumento legal, mesmo que melhorias poderiam ser previstas (OCDE, 2021c, p.67).

O princípio do poluidor-pagador engloba instrumentos legais com sugestões para sua implementação, a existência de princípios orientadores relativos aos aspectos econômicos internacionais das políticas ambientais e a aplicação desse princípio à poluição acidental. Esses três correspondendo respectivamente a OECD/LEGAL/0132, OECD/LEGAL/0102 e OECD/LEGAL/0251. O Brasil está alinhado com os dois últimos, ao reconhecer o princípio do poluidor-pagador e ter normas harmonizadas ao meio ambiente, a exemplo das emissões dos veículos, bem como possuir uma regra estrita à poluição acidental. Já para a implementação do poluidor-pagador, o país encontra-se em alinhamento médio. Alguns impostos têm contribuído para o cumprimento do princípio e os subsídios para atividades poluentes são altos e não justificados, fazendo com que os requisitos principais dos instrumentos não estejam completamente alinhados (OCDE, 2021c, p.67).

O instrumento legal associado a avaliação ambiental refere-se à recomendação para verificar os planos, projetos ou programas de impacto significativo no meio ambiente (OECD/LEGAL/0172). Há sete requisitos para avaliar esse tópico. A consulta com autoridades e o acesso a informações públicas e participação estão ambos classificados como alinhados. O uso de informações ambientais para o processo decisório de políticas está com o alinhamento médio, observou-se a obrigatoriedade de avaliações ambientais para atividades com impacto potencial ao meio, porém não há exigência legal para as verificações. Escopo e procedimentos claros para avaliação ambiental estão em baixo alinhamento por conterem incongruências processuais. Por fim, a avaliação ambiental de impactos transfronteiriços e o monitoramento pós-avaliação de efeitos ambientais não estão alinhados, pois não foram identificados procedimentos específicos e nem monitoramento sistemático (OCDE, 2021c, p.68).

Recomendações para a prevenção e controle integrado da poluição são encontrados no instrumento legal OECD/LEGAL/0256, com três requisitos para avaliação. Licenças únicas para todos os lançamentos e processos e inspeções integradas apresentam-se alinhadas no Brasil, havendo condições de licenças que cobrem todos os impactos ambientais. A coordenação institucional para administração ambiental integrada e a utilização da análise do ciclo de vida dos produtos estão com alinhamento médio. No primeiro, por mais que existam diversos órgãos e colaborações entre os níveis federal e

estadual, essa interação ainda enfrenta muitos desafios, principalmente na gestão do uso da água e da terra. No segundo, o problema está na limitação da aplicação dos padrões de análise do ciclo de vida dos produtos (OCDE, 2021c, p.68).

O desempenho ambiental do governo engloba os instrumentos legais que sugerem o melhoramento dessa atuação pelo poder público (OECD/LEGAL/0283) e boas práticas para gestão pública de despesas ambientais (OECD/LEGAL/0345). Para esta última, os requisitos de possuir objetivos claros e fontes de receitas definidas, métodos de avaliação dos objetivos e gestão adequada dos fundos ambientais aparecem como alinhados. Ao passo que os requisitos de gestão ambiental adequada nas instalações governamentais e a implementação de licitações sustentáveis apresentam baixo alinhamento. Existem programas para difundir as práticas sustentáveis do governo, porém metas não foram definidas para melhorar o desempenho dos edifícios públicos, além de não haver mecanismos que monitorem o processo, similarmente não foram estabelecidas metas para o cumprimento da legislação que exige que as licitações públicas considerem a sustentabilidade dos produtos e serviços adquiridos, além da observação de que o conselho responsável por essas políticas está sendo dissolvido (OCDE, 2021c, p.68).

No que se refere ao uso de instrumentos econômicos o OECD/LEGAL/0258 recomenda, requerendo que estejam de acordo com as diretrizes nele estabelecidas. O Brasil está classificado com baixo alinhamento nesse aspecto, porque embora tenha impostos sobre recursos naturais e a coleta de resíduos sólidos determinada por lei, os impostos sobre energia e transportes não estão em conformidade com os objetivos ambientais. Também são inexistentes as taxas sobre produtos ou atividades poluentes (OCDE, 2021c, p.69).

Sobre informação ambiental, o Brasil encontra-se alinhado com o instrumento legal OECD/LEGAL/0296 o qual requer fácil acesso público a informações e desempenho ambiental. Isso é permitido pela Lei Nacional de Acesso à Informação, na qual os poluidores devem registrar a geração de resíduos e emissões atmosféricas, mas sua implementação e abrangência de dados demandam melhorias. A recomendação de relatórios (OECD/LEGAL/0170) e de indicadores ambientais (OECD/LEGAL/0257) aparecem com médio alinhamento. O motivo está no descumprimento da síntese nacional de dados que deveriam ser apresentados no Relatório de Qualidade Ambiental (não emitido desde 2013), e na necessidade de atualização dos dados e metodologias apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente em 2017 (OCDE, 2021c, p.69).

As recomendações da OCDE no que diz respeito à água estão no instrumento legal OECD/LEGAL/0434. Dentre os seus requerimentos a boa governança da água; as políticas e padrões para prevenir, reduzir e gerenciar a poluição d'água; e a gestão de riscos hídricos e desastres aparecem como alinhados, uma vez que o país possui políticas bem definidas acerca do tema, a exemplo do Plano Nacional de Segurança Hídrica, mesmo que estejam passíveis de melhorias. Já quando se observam as políticas eficazes de gestão da demanda e regimes de alocação de água, bem como o financiamento sustentável e precificação para água e serviços hídricos, esses aparecem com alinhamento médio em decorrência da má implementação dos planos de gestão de bacias

hidrográficas e da necessidade de observar o progresso do financiamento sustentável e precificação para água (OCDE, 2021c, p.69).

O instrumento legal OECD/LEGAL/0326 refere-se às recomendações sobre o uso de dispositivos econômicos no incentivo da conservação e uso sustentável da biodiversidade. Dos quatro requerimentos ao instrumento legal, um encontra-se alinhado, dois com médio alinhamento e um não alinhado, correspondendo respectivamente ao uso consistente dos mecanismos de mercado para aproveitamento sustentável da biodiversidade; à uma estrutura de políticas voltadas para garantir eficiência de longo prazo da conservação e uso sustentável da biodiversidade; ao compartilhamento equitativo oriundo de sua conservação e uso; e por fim, ao uso de avaliações econômicas e de impacto da biodiversidade (OCDE, 2021c, p.70).

Recomendações relativas à redução dos impactos vindos da produção e uso da energia (OECD/LEGAL/0149) possuem requerimentos que o Brasil está alinhado, a exemplo do incentivo de medidas de conservação de energia representados pelo Centro Brasileiro de Informação de Eficiência Energética. Contudo, o requerimento das integrações entre políticas que envolvem o meio ambiente e a energia em suas fases de formulação e implementação, bem como o requerimento sobre minimização dos impactos ambientais causados pela exploração de petróleo, gás e carvão estão classificados com alinhamento médio, em razão da pouca implementação da legislação existente. Já a integração dos custos ambientais no preço da energia aparece como não alinhado, uma vez que os custos sociais (incluindo os ambientais), a exemplo do desmatamento e deslocamento de comunidades, não refletem no preço da energia (OCDE, 2021c, p.70).

A recomendação para redução dos impactos ambientais devido ao uso da energia nos setores domésticos e comerciais (OECD/LEGAL/0157) encontra-se em alinhamento médio, considerando que o Brasil adota rótulos e padrões de eficiência para eletrodomésticos, porém, não existe o mesmo para edifícios, além de não haver impostos sobre uso de produtos que gastam mais energia e a consequente falta de incentivo por preços devido a sua conservação. Opções ambientalmente favoráveis de energia são recomendadas pelo OECD/LEGAL/0221 e, de acordo com o relatório, o Brasil encontra-se alinhado. Por fim, o último instrumento legal ligado a energia e poluição do ar, refere-se ao controle da queima de combustíveis fósseis que poluem a atmosfera (OECD/LEGAL/0217), o qual é dividido em dois requisitos chaves: o de implementação de padrões de eficiência de combustível, já adotado pelo Brasil com o exemplo do Programa de Controle de Emissões Veiculares classificado como alinhado; e a implementação de normas de emissão para grandes instalações fixas e controle das emissões atmosféricas, que possuem uma resolução do CONAMA para fontes pontuais, entretanto sem um sistema nacional de monitoramento, aparecendo assim com médio alinhamento (OCDE, 2021c, p.70-71).

Para definir o grau de alinhamento no que concerne os transportes, existem os instrumentos legais sobre limitação de tráfego e melhorias de baixo custo do ambiente urbano (OECD/LEGAL/0131) e sobre a avaliação e tomada de decisão para transportes

integrados e políticas ambientais (OECD/LEGAL/0325). No primeiro, o Brasil está com baixo alinhamento, visto que a implementação da legislação que permite diversos instrumentos para mobilidade urbana ainda não foi colocada em prática, além da diminuição de investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para expansão dos sistemas de transporte urbano. No segundo instrumento legal, o país apresenta baixo alinhamento, apesar de ter encaminhado projetos sobre a integração dos aspectos ambientais no setor de transportes, ainda não há políticas a nível nacional (OCDE, 2021c, p.71).

Os instrumentos legais OECD/LEGAL/0147 e OECD/LEGAL/0329 que tratam de políticas abrangentes de gerenciamento de resíduos e gestão ambientalmente racional dos resíduos, respectivamente, aparecem como alinhados. Eles apresentam a Política Nacional de Resíduos Sólidos de 2010 como recurso importante que estabelece claros objetivos, responsabilidades e diretrizes. Por outro lado, as recomendações sobre reutilização e reciclagem de recipientes para bebidas (OECD/LEGAL/0159) e recuperação dos resíduos de papel (OECD/LEGAL/0184) encontram-se com alinhamento médio, em razão da inexistência de um sistema adequado de logística reversa no país, de regulamentação para distribuição de bebidas em refil e de maior infraestrutura para que a maioria dos municípios possa fazer a coleta seletiva (OCDE, 2021c, p.71-72).

Desse modo, destacam-se como não-alinhados os instrumentos legais sobre avaliação ambiental de impactos transfronteiriços, monitoramento pós-avaliação de efeitos ambientais, impacto do uso de avaliações da biodiversidade e sua valoração econômica e integração de custos ambientais no preço da energia.

## **5. Conclusões**

O Brasil possui um histórico longo de medidas ambientais e de relações econômicas baseadas em sua biodiversidade. Mesmo com a criação de leis e com o apoio social, mudanças efetivas para a proteção do meio ambiente exigem a força do poder público com políticas assertivas, capazes de monitorar os impactos, buscar alternativas eficientes e praticar os exemplos internacionais bem-sucedidos. O atual cenário, em que o país busca fazer parte da OCDE, parece não colocar as questões ambientais como prioridade, afastando-se do cumprimento de um requisito cada vez mais em foco. O mais recente relatório da OCDE avalia que mais da metade de seus instrumentos legais sobre o meio ambiente não estão alinhados com as medidas brasileiras atuais.

Quanto ao princípio do poluidor pagador por exemplo, é necessário que o Brasil elimine os subsídios para atividades que prejudicam o meio ambiente. Os projetos com impacto significativo para o ambiente precisam fazer parte das tomadas de decisões e conter procedimentos claros para sua avaliação, análises de alternativas, monitoramento pós-avaliação dos efeitos ambientais e impactos transfronteiriços. A prevenção e controle da poluição requerem maior coordenação de gestão ambiental e aplicação dos ciclos de vida dos produtos no país. O desempenho ambiental do governo também exige melhor

gerenciamento das instalações governamentais e a volta do conselho responsável por verificar a sustentabilidade das aquisições públicas e definir metas para assim verificar o progresso. O uso de instrumentos econômicos, como impostos sobre atividades poluentes, deveria ser utilizado. As informações ambientais precisam estar sempre atualizadas e publicadas em relatórios anualmente.

Sobre a água, o Brasil precisa se atentar a gestão de suas bacias hidrográficas e ao financiamento sustentável e precificação desse recurso. As políticas bem-sucedidas para uso sustentável da biodiversidade devem retornar, enquanto outras como o Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios precisam ser postas em prática e os pagamentos de compensação ambiental de projetos que causam a perda da biodiversidade implementados. O setor de energia brasileiro carece de uma avaliação ambiental estratégica e deve inserir os custos sociais e ambientais no preço da energia. Um inventário nacional dos poluentes atmosféricos e o monitoramento da qualidade do ar ainda se fazem necessários. Os transportes públicos no Brasil precisam voltar a receber investimentos e os impactos ambientais necessitam ser levados em conta antes da tomada de decisão sobre políticas de mobilidade. Por fim, os sistemas de coleta seletiva ainda não cobrem todo o país e políticas que promovem o uso de materiais reciclados são pouco expressivas.

Em termos da legislação brasileira existem aspectos que até ultrapassam o que é sugerido pela OCDE, contudo faltam estratégias de implementação. Os recentes governos brasileiros demonstram cada vez mais interesse em colocar o Brasil na posição de membro da organização, o país tem de fato se empenhado em aderir aos mais de 200 instrumentos legais da OCDE, porém isso não vem ocorrendo de maneira homogênea pelos diferentes tópicos. A atenção às questões ambientais se mantém muito distante das ideias. O potencial ambiental do Brasil já é conhecido, mas o seu poder de articulação e aproveitamento de tal posição é que serão decisivos para o futuro da economia, sociedade e meio ambiente.

## Referências

BRASIL. **Decreto nº 23.793 de 23 de fevereiro de 1934.** Aprova o Código florestal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código de Águas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d24643compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.665, de 3 de abril de 2003.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Ministério das Cidades, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4665.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4665.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 88.351 de 01 de junho de 1983.** Dispõem sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/D88351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D88351.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso em: 06 out. 2021

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.806 de 28 de maio de 2019.** Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. 2019d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.920 de 18 de julho de 2019.** Institui o Conselho para a Preparação e o Acompanhamento do Processo de Acesso da República Federativa do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9920.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9920.htm). Acesso em: 12 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.428 de 22 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.516 de 28 de agosto de 2007.** Cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.** Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm). Acesso em: 06 out. 2021.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8490.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8490.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.795 de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.984 de 17 de julho de 2000.** Cria a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, integrante do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e responsável pela instituição de normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9984.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9984.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória nº 870 de 01 de janeiro de 2019.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. 2019 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Biodiversidade.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade>. Acesso em: 04 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **OCDE: Brasil atinge 100 instrumentos aderidos.** 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/maio/ocde-brasil-atinge-100-instrumentos-aderidos>. Acesso em: 12 fev. 2022.

BPBES. **A política ambiental brasileira e sua história.** Nexo Jornal. São Paulo. 01 out. 2021. Políticas públicas. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2020/A-pol%C3%ADtica-ambiental-brasileira-e-sua-hist%C3%B3ria>. Acesso em: 06 out. 2021.

CÂMARA, J. **Governança ambiental no Brasil: ecos do passado,** 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/YgVFXTqM44nK7HtGHXQpDtK/?lang=pt#>. Acesso em: 06 out. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200008>.

IGNACIO, J. **ECO-92: o que foi a conferência e quais foram seus principais**

**resultados?**. Politize!. Florianópolis. 23 nov. 2020. Meio ambiente. Disponível em: <https://www.politize.com.br/eco-92/>. Acesso em: 06 out. 2021.

MARCOVITCH, J. **Cumprimento de metas ambientais vai determinar o retorno do financiamento externo ao Brasil, avalia Jacques Marcovitch**. Um só planeta. São Paulo. 27 abr. 2021. Entrevista. Disponível em: <https://umsoplaneta.globo.com/clima/noticia/2021/04/27/cumprimento-de-metas-ambientais-vai-determinar-o-retorno-do-financiamento-externo-ao-brasil-avalia-jacques-marcovitch.ghtml>. Acesso em: 06 out. 2021.

MAZZOTTO, C. **Gestão de Salles foi um retrocesso para a política ambiental do Brasil**. Galileu. São Paulo. 25 jun. 2021. Meio ambiente. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Meio-Ambiente/noticia/2021/06/gestao-de-salles-foi-um-retrocesso-para-politica-ambiental-do-brasil.html>. Acesso em: 12 fev. 2022.

MEIRELES, T. **Acordo de Paris completa cinco anos com lições aprendidas**. WWF. Brasília. 12 dez. 2020. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?77471/Acordo-de-Paris-completa-cinco-anos-com-licoes-aprendidas>. Acesso em: 06 out. 2021.

MMA. **Despacho nº 4.410 de 06 de abril de 2020**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-n-4.410/2020-251289803>. Acesso em: 06 out. 2021.

MOURA, A. **Trajatória da política federal ambiental no Brasil**. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8470/1/Trajeta%20da%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20federal%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 06 out. 2021.

OCDE. **Active with Brazil**. 2021a. Disponível em: [https://issuu.com/oecd.publishing/docs/active\\_with\\_brazil\\_2020\\_\\_en\\_web-1a\\_](https://issuu.com/oecd.publishing/docs/active_with_brazil_2020__en_web-1a_). Acesso em: 04 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Environment Policy Committee (EPOC)**. 2021b. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/epoc.htm>. Acesso em 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Evaluating Brazil's progress in implementing Environmental Performance Review recommendations and promoting its alignment with OECD core acquis on the environment**. 2021c. Disponível em: <https://www.oecd.org/environment/country-reviews/Brazils-progress-in-implementing-Environmental-Performance-Review-recommendations-and-alignment-with-OECD-environment-acquis.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Global reach**. 2021c. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/structure/>. Acesso em: 25 set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Key information about the OECD.** 2021d. Disponível em: <https://www.oecd.org/general/Key-information-about-the-OECD.pdf>. Acesso em 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **OECD Legal Instruments.** 2022. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments?mode=advanced&themeIds=7&adherentIds=27&yearFrom=1972&yearTo=2022&dateType=adoption>. Acesso em 04 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. **OECD work on environment.** 2019a. Disponível em: <https://www.oecd.org/environment/brochure-oecd-work-on-environment-2019-2020.pdf>. Acesso em 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **OECD work on green growth.** 2019b. Disponível em: [https://issuu.com/oecd.publishing/docs/gg\\_brochure\\_2019\\_web](https://issuu.com/oecd.publishing/docs/gg_brochure_2019_web). Acesso em 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **OECD and the Sustainable Development Goals: Delivering on universal goals and targets.** 2021e. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/sustainable-development-goals.htm>. Acesso em: 06 out. 2021.

\_\_\_\_\_. **Organizational Structure.** 2021f. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/structure/>. Acesso em: 25 set. 2021.

OTTONI, L. **Por que o Brasil quer entrar na OCDE? Para especialistas, há ganhos e perdas.** G1. São Paulo. 11 jul. 2017. Economia. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/por-que-o-brasil-quer-entrar-na-ocde-para-especialistas-ha-ganhos-e-perdas.ghtml>. Acesso em: 20 set. 2021.

PISETA, I. **OCDE e as relações com o Brasil.** Politize!. Florianópolis. 11 out. 2019. Política Internacional. Disponível em: <https://www.politize.com.br/ocde-e-as-relacoes-com-o-brasil/>. Acesso em: 25 set. 2021.

PINTO, D. **OCDE: Uma visão brasileira.** Brasília: FUNAG, 2000. 174 p. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/24-OCDE\\_-\\_Uma\\_Visao\\_Brasileira.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/24-OCDE_-_Uma_Visao_Brasileira.pdf). Acesso em: 06 out. 2021.

STJ. **Linha do tempo: um breve resumo da evolução da legislação ambiental no Brasil.** Jusbrasil. Salvador. 2010. Notícias. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/2219914/linha-do-tempo-um-breve-resumo-da-evolucao-da-legislacao-ambiental-no-brasil>. Acesso em 06 out. 2021.

THORSTENSEN, V.; MOTA, C. R. **O Brasil frente ao “modelo de sustentabilidade” da OCDE.** Revista Tempo no mundo, v. 1, p. 201, 2021.