

OS MEGA-ACORDOS REGIONAIS CONTEMPORÂNEOS (CPTPP, RCEP E AfCFTA): UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO COMPARATIVA AOS ACORDOS E SUAS ESTRUTURAS REGULATÓRIAS

Marina Amaral Egydio de Carvalho¹
Marcus Maurer de Salles²

SINOPSE

Este artigo analisa a estrutura regulatória dos mega-acordos regionais e os principais parâmetros comparativos que se pode extrair a partir da macroestrutura de cada acordo. Para isso foi realizado delineamento inicial de cada acordo, com suas estruturas de artigos e capítulos e, na sequência, apresentam-se resultados da comparação das estruturas temáticas e regulatórias, com similitudes e diferenças, bem como com potencial de impacto e desenvolvimento futuro, nas relações comerciais internacionais.

Palavras-chave: mega-acordo comercial; regulação internacional; OMC; AfCFTA; CPTPP; RCEP.

ABSTRACT

This article analyzes the regulatory structure of the regional mega agreements and the main comparative parameters that can be extracted from the macro-structure of each agreement. For this, the initial design of each agreement was carried out, with its structure of articles and chapters. Results of the comparison of thematic and regulatory structures with similarities and differences are presented, with the potential for impact and future development in the international trade relations.

Keywords: mega trade agreement; international regulation; WTO; AfCFTA; CPTPP; RCEP.

JEL: F13; F53; K33.

Artigo recebido em 25/10/2021 e aprovado em 19/1/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi32art1>

1 INTRODUÇÃO

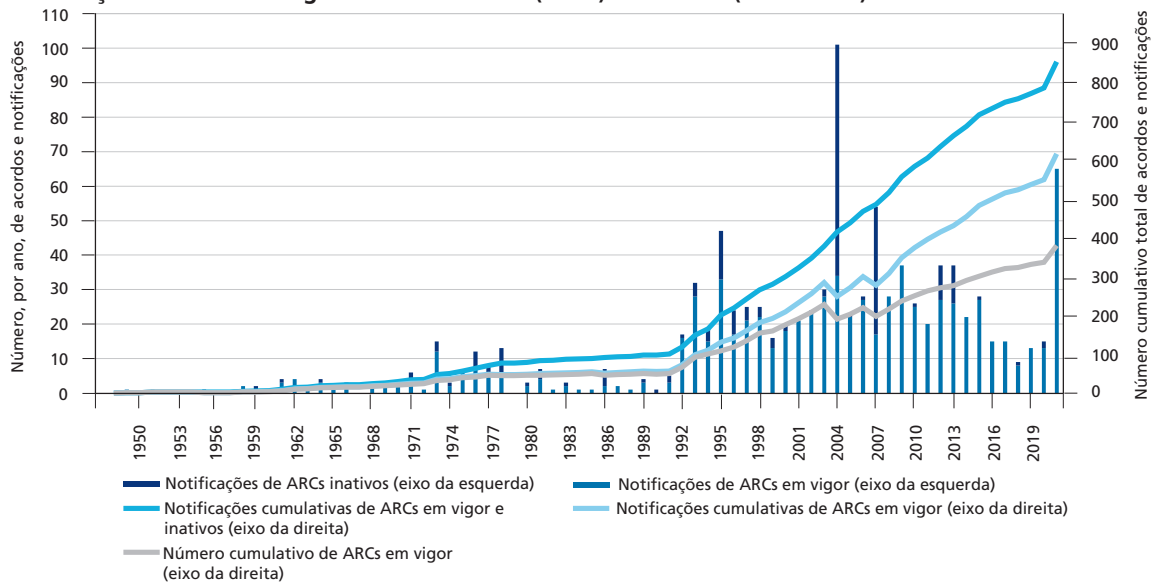
A proliferação contemporânea de acordos bilaterais, regionais e plurilaterais de comércio e de investimentos (gráfico 1) vem provocando transformações substantivas nas dinâmicas do comércio internacional, além de reformas estruturais nos marcos normativos e regulatórios dos países signatários.

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; e doutora em direito das relações econômicas internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* <marina@marinaegydio.com.br>.

2. Pesquisador do PNPD na Dinte/Ipea; professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); e doutor em integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* <marcus.salles@unifesp.br>.

GRÁFICO 1

Evolução dos acordos regionais de comércio (ARCs) no mundo (1948-2021)



Fonte: Portal da Organização Mundial do Comércio (OMC), disponível em: <<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>>.

Obs.: Notificações de ARCs – bens, serviços e adesões a um ARC são contados separadamente. As linhas cumulativas mostram o número de ARCs/notificações que estavam em vigor em determinado ano. As notificações de ARCs em vigor estão apresentadas por ano de entrada em vigor, e as notificações de ARCs inativos estão apresentadas por ano de inativação.

A respeito dessa proliferação de acordos comerciais, a literatura especializada é abundante em termos de análise sobre causas e consequências para tal fenômeno. Entretanto, como destacado recentemente pela própria OMC em sua página oficial, a recente tendência de migração para estratégia de negociação de mega-acordos regionais pode desempenhar impacto importante para o sistema multilateral de comércio, em termos de convergência/coerência regulatória.

Muitos membros da OMC continuam a se envolver em negociações para criar novos acordos regionais de comércio. A maioria das novas negociações é bilateral. Entretanto, um recente fenômeno que se destaca é a negociação de novos acordos entre vários membros da OMC, tais como:

- Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpácífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP), entre onze sócios;
- acordo entre os membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean) e outros seis membros da OMC com os quais a Asean tem acordos prévios em vigor, a Parceria Regional Econômica Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP);
- avanços na América Latina para formar a Aliança do Pacífico (AP), entre Chile, Colômbia, México e Peru; e
- Acordo Tripartite entre os signatários do Mercado Comum da África Oriental e Austral (Common Market for Eastern and Southern Africa – Comesa), a Comunidade da África Oriental (East African Community – EAC) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (Southern Africa Development Community – SADC) e o acordo da Zona de Livre Comércio da África Continental (African Continental Free Trade Area – AfCFTA).

Tais acordos plurilaterais têm o potencial de reduzir o *spaghetti bowl* (espaguete) de acordos de livre-comércio (ALCs), especialmente se se sobrepuserem aos acordos bilaterais existentes e desenvolverem regras comuns (tais como regras de origem) a serem aplicadas a todas as partes do acordo.³

O objetivo central deste artigo é apresentar uma leitura sistematizada dos textos e compilar os conteúdos de três destes acordos, a saber:

- CPTPP;
- RCEP; e
- AfCFTA.

O trabalho busca agrupar metodologicamente as informações sobre os temas negociados e os resultados alcançados, a fim de identificar as principais características e mapear parâmetros conceituais e normativos para estabelecer comparações entre esses mega-acordos.

Para tanto, o artigo está estruturado em duas partes. Na primeira parte, o objetivo é sistematizar e resumir cada um dos acordos, seus capítulos e anexos, apresentando as linhas gerais e principais especificidades de cada conteúdo. Deve-se destacar que essas seções se propõem a constituir aporte relevante para a análise de ditos acordos, configurando-se até então material inédito em português, por se tratar de versões das fontes primárias traduzidas dos originais em inglês.

Na segunda parte, além de apresentar o quadro comparativo dos capítulos e disciplinas presentes dos acordos sob análise, são identificados elementos centrais e relevantes na constituição dos acordos que mereceram análise inicial e que compõem as subseções desta parte do artigo.

2 OS MEGA-ACORDOS REGIONAIS CONTEMPORÂNEOS: BREVE APRESENTAÇÃO

Esta seção tem como objetivo apresentar as principais informações sobre os três mega-acordos regionais celebrados recentemente, o acordo transpacífico (CPTPP), o acordo asiático (RCEP) e o acordo africano (AfCFTA). Cada subseção apresenta informações sobre: i) início, desenvolvimento e conclusão das negociações até a entrada em vigor do acordo; ii) principais dados econômicos e expectativa de fluxo de comércio a partir da celebração do acordo; iii) os membros de cada acordo; iv) seus objetivos gerais, segundo consta no início do texto de cada acordo; e v) como cada um está estruturado em termos de capítulos, artigos e anexos. A partir dessa apresentação inicial, será possível, na segunda parte deste artigo, traçar linhas comparativas sobre as estruturas regulatórias de cada acordo.

2.1 O mega-acordo transpacífico (CPTPP)

O Acordo da Parceria Transpacífica (Trans-Pacific Partnership – TPP), antecessor do CPTPP, foi construído com base no Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífica (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership – TPSEP), também conhecido como P4, entre Brunei, Chile, Singapura e Nova Zelândia. O P4 entrou em vigor em 2006. Em 2010, Austrália, Estados Unidos,

3. Trecho com tradução livre dos autores, extraído do site oficial da OMC, disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Peru e Vietnã juntaram-se aos países do P4 para lançar uma nova rodada de negociações para o TPP. Mais tarde, naquele ano, o grupo de negociação cresceu para nove países, quando a Malásia aderiu às negociações.⁴ O Canadá, junto com o México, se juntou ao grupo de países que negociavam o TPP a tempo de participar da XV Rodada de Negociações em 8 de outubro de 2010, e o Japão aderiu às negociações em julho de 2013.

O TPP foi formalmente concluído em 5 de outubro de 2015 e assinado em fevereiro de 2016. Em janeiro de 2017 os Estados Unidos anunciaram que não ratificariam o TPP e, com isso, a entrada em vigor do acordo restou comprometida. Em maio desse mesmo ano, as demais partes do TPP manifestaram seu comprometimento com a manutenção do acordo e, em novembro, os ministros anunciaram concordância quanto aos elementos centrais do CPTPP. O CPTPP engloba, em seus anexos I e II, as disposições do TPP, com exceção de um conjunto limitado de disposições que ficaram suspensas.⁵

O CPTPP foi concluído em 23 de janeiro de 2018 em Tóquio, no Japão, e assinado em 8 de março de 2018 em Santiago, no Chile. O acordo entrou em vigor em 30 de dezembro de 2018, após a ratificação por seis partes – Austrália, Canadá, Japão, México, Nova Zelândia e Singapura. O Vietnã foi o sétimo país a ratificar a CPTPP, em 14 de janeiro de 2019, e o Peru concluiu seu processo em 19 de setembro de 2021.⁶

2.1.1 Membros

Os membros do CPTPP seguem listados no quadro 1. Para os demais, o acordo entrará em vigor sessenta dias após finalizar o processo de ratificação interna. O CPTPP está aberto à adesão de novos estados.

QUADRO 1

Lista de países-membros do CPTPP

Países	Vigência
Austrália	V
Brunei Darussalam	-
Canadá	V
Chile	-
Japão	V
Malásia	-
México	V
Nova Zelândia	V
Peru	V
Singapura	V
Vietnã	V

Elaboração dos autores.

Obs.: V – acordo já vigente.

4. Disponível em: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/view_timeline-consulter_chronologie.aspx?lang=eng>. Acesso em: 27 jul. 2021.

5. Disponível em: <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/improving-trade/multilateral-and-regional-forums/CPTPP/tpp-ministerial-statement_11-nov-2017.pdf?la=en&hash=A00E2A269D0FA73E32B7A4948D2705A81E497F32>. Acesso em: 4 jan. 2022.

6. Disponível em: <<https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

2.1.2 Objetivos

O CPTPP incorpora as disposições do TPP (assinado, mas não em vigor), com exceção de uma lista de dispositivos que tiveram sua aplicabilidade suspensa por tempo indeterminado, para que sejam aplicados e adotados pelas onze partes do acordo que permaneceram comprometidas, após a retirada dos Estados Unidos.

O TPP tem como objetivo celebrar um acordo regional abrangente que promova integração econômica para liberalizar comércio e investimento, trazer crescimento econômico e benefícios sociais, criar oportunidades para trabalhadores e empresas, contribuir para elevar os padrões de vida, beneficiar os consumidores, reduzir a pobreza e possibilitar o crescimento sustentável.

2.1.3 Estrutura do acordo

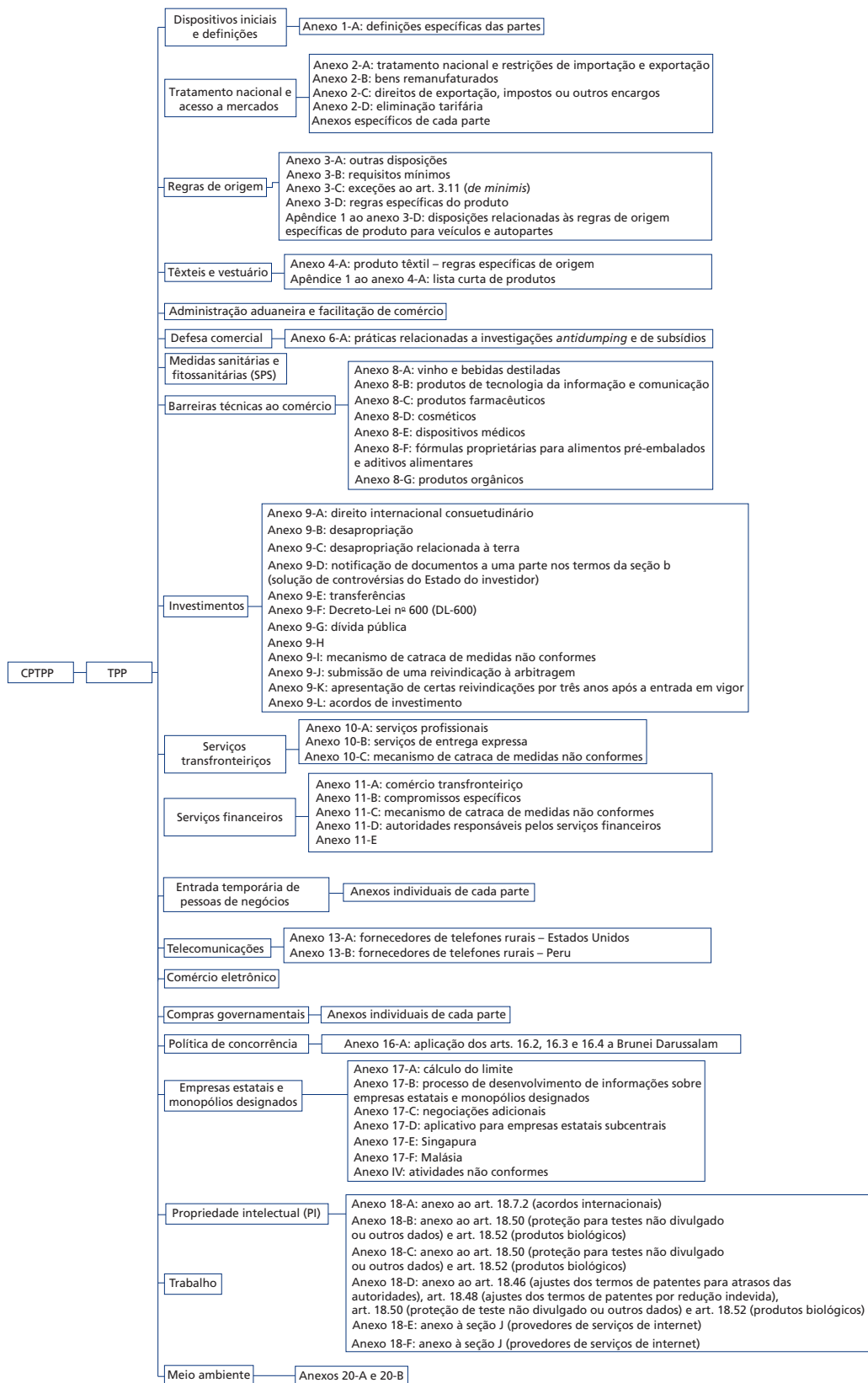
O CPTPP obriga as partes a aderirem ao texto do TPP e, portanto, inclui seu texto como anexo. O TPP tem trinta capítulos, com anexos específicos para aqueles que possuem compromissos específicos temáticos ou de parte a parte do acordo.

Além dos anexos específicos para os capítulos, o TPP apresenta quatro anexos adicionais, como veremos a seguir.

- Anexo I: medidas não conformes para investimentos e comércio de serviços transfronteiriços (medidas gerais).
- Anexo II: medidas não conformes para investimentos e comércio de serviços transfronteiriços (setores específicos).
- Anexo III: medidas não conformes para serviços financeiros.
- Anexo IV: medidas não conformes para empresas estatais e monopólios designados.

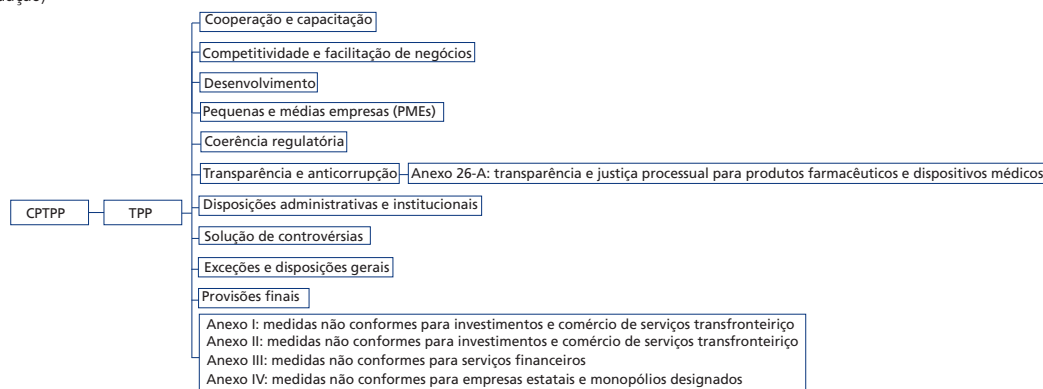
A seguir, apresenta-se a estrutura do CPTPP e dos capítulos do TPP, com seus respectivos anexos, quando aplicável.

FIGURA 1
Estrutura CPTPP



(Continua)

(Continuação)



Fonte: Acordo TPP, disponível em: <<https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/not-yet-in-force/tpp/Pages/tpp-text-and-associated-documents>>.

2.2 O mega-acordo asiático (RCEP)

Em agosto de 2012, os dezesseis líderes dos dez estados-membros da Asean (Brunei Darussalam, Camboja, Filipinas, Indonésia, Malásia, Mianmar, República Popular do Laos, Singapura, Tailândia e Vietnã) e seis sócios comerciais da Asean (Austrália, Índia, Japão, Nova Zelândia, República Popular da China e República da Coreia) elaboraram os princípios que guiarão as negociações da RCEP. Em novembro do mesmo ano, esses países publicaram a primeira declaração conjunta que indicaria o início das negociações para 2013.⁷ As negociações foram lideradas por Iman Pambagyo, diretor-geral do Ministério do Comércio da Indonésia, com o apoio fornecido pelo secretariado da Asean.

Originalmente as negociações estavam previstas para ser concluídas em 2015. Contudo, as negociações continuaram até 2019, quando os dezesseis países declararam o *status* avançado da negociação e a existência de pendências importantes por parte da Índia em diferentes capítulos do acordo.⁸ Finalmente, em 15 de novembro de 2020, quinze países assinaram o RCEP, sem a participação da Índia. A assinatura virtual pelos ministros deu por concluída as negociações e ocorreu após a conclusão da IV Cúpula do RCEP.⁹

O acordo RCEP entrou em vigor em 1º de janeiro de 2022 para Austrália, Brunei Darussalam, Camboja, China, Japão, Laos, Nova Zelândia, Singapura, Tailândia e Vietnã, e entrará em vigor em 1º de fevereiro de 2022 para a República da Coreia. Quanto aos demais estados signatários, o acordo entrará em vigor sessenta dias após o depósito do respectivo instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação ao secretário-geral da Asean como depositário do acordo RCEP.

2.2.1 Membros

Os estados signatários do RCEP são os dez membros da Asean, além de cinco parceiros comerciais, por meio de ALC (no modelo Asean+1): Austrália, China, Coreia, Japão e Nova Zelândia.

7. Disponível em: <<https://asean.org/wp-content/uploads/2016/10/SEOM-AFPs-Bali-Annex-4-Joint-Declaration-on-the-Launch-of-Negotiations-for-the-RCEP.pdf>>.

8. Disponível em: <<https://asean2019.go.th/en/news/joint-leaders-statement-on-the-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep/>>.

9. Disponível em: <<https://asean.org/joint-leaders-statement-on-the-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-2/>>.

O RCEP está aberto para adesão por qualquer Estado a partir do 18º mês após sua entrada em vigor. Para adesão da Índia como Estado negociador original, o acordo está aberto a partir da data em que começa a vigorar, sem a necessidade de esperar os dezoito meses.

Devem-se destacar igualmente algumas ausências relevantes do RCEP: por um lado, de Taiwan, umas das economias mais importantes da região e um dos principais atores comerciais da Ásia; por outro, da Índia, que mantém ALC com a Asean, avançou nas negociações, mas se retirou em 2019.

2.2.2 Objetivos

Os objetivos do acordo estão descritos a seguir.

- 1) Estabelecer uma estrutura de parceria econômica, moderna, abrangente, de alta qualidade e mutuamente benéfica para facilitar a expansão do comércio e investimento regional, e contribuir para o crescimento econômico global e desenvolvimento, levando em consideração o estágio de desenvolvimento e necessidades econômicas das partes, especialmente das partes que são países menos desenvolvidos.
- 2) Liberalizar e facilitar progressivamente o comércio de bens e serviços entre as partes por meio da eliminação progressiva de barreiras tarifárias e não tarifárias e da cobertura setorial substancial para alcançar eliminação de restrições e medidas discriminatórias com relação ao comércio de serviços entre as partes.
- 3) Criar um ambiente de investimento liberal, facilitador e competitivo na região que aumentará as oportunidades de investimento e a promoção, proteção, facilitação e liberalização do investimento entre as partes.

2.2.3 Estrutura do acordo

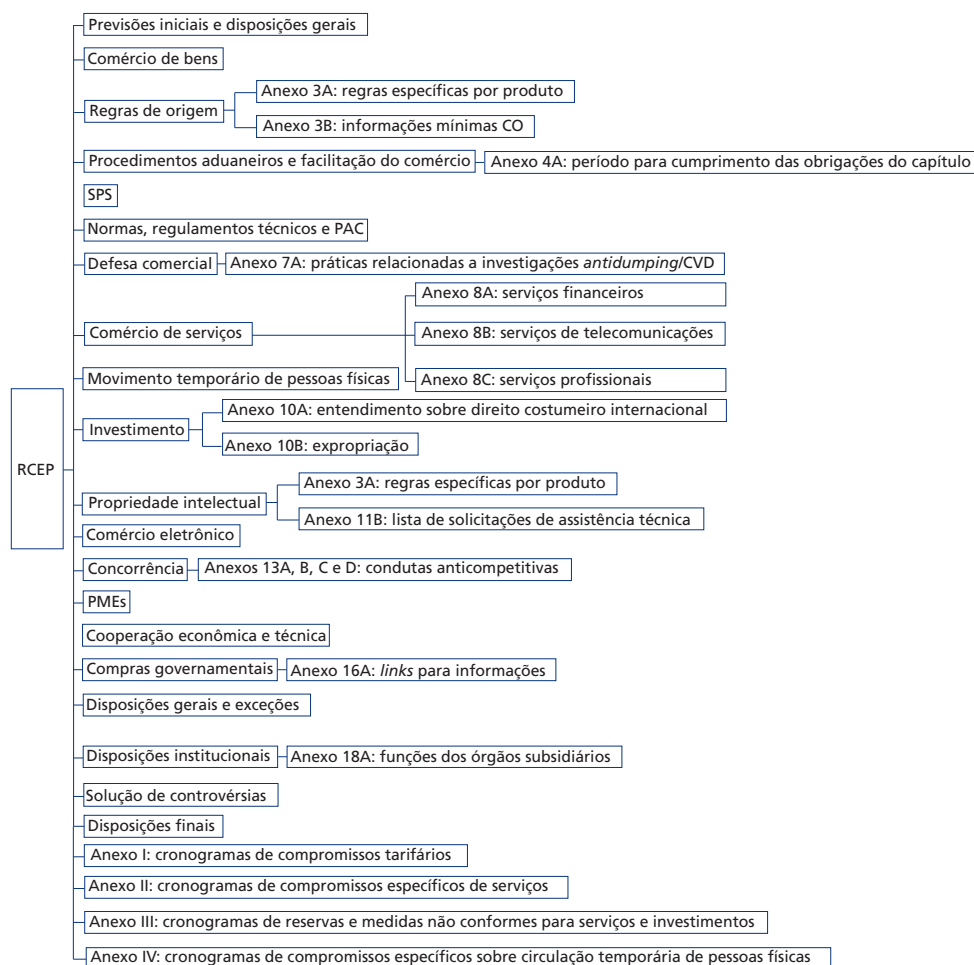
O RCEP tem vinte capítulos, com anexos específicos para aqueles que possuem compromissos temáticos ou de parte a parte do acordo.

Além dos anexos específicos para os capítulos, o RCEP apresenta quatro anexos adicionais.

- Anexo I: cronogramas de compromissos tarifários.
- Anexo II: cronogramas de compromissos específicos de serviços.
- Anexo III: cronogramas de reservas e medidas não conformes para serviços e investimentos.
- Anexo IV: cronogramas de compromissos específicos sobre circulação temporária de pessoas físicas.

A seguir, apresenta-se a estrutura do RCEP e dos capítulos, com seus respectivos anexos, quando aplicável.

FIGURA 2
Estrutura RCEP



Elaboração dos autores.

Obs.: CVD – *countervailing duties* (direitos compensatórios); CO – certificado de origem; PAC – procedimento de avaliação de conformidade.

2.3 O mega-acordo africano (AfCFTA)

A Área de Livre-Comércio Continental Africana (AfCFTA) é um projeto da Agenda 2063 da União Africana – a visão de desenvolvimento da própria África. Foi lançado pela 18ª sessão ordinária da assembleia de chefes de Estado e de Governo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, em janeiro de 2012, que adotou a decisão de estabelecer uma área de livre-comércio continental.¹⁰ As negociações foram formalmente iniciadas pelos chefes de Estado da União Africana em junho de 2015. No final de 2017 foi concluída a elaboração do próprio acordo.¹¹

No início de março de 2018, o fórum de negociação se reuniu pela décima vez para finalizar pendências e concluir a análise jurídica em preparação para a assinatura do acordo em 21 de março de 2018. Os assuntos pendentes incluíam celebrar um mecanismo de solução de controvérsias e finalizar vários anexos ao protocolo sobre bens. O fórum de negociação também concordou em elaborar um

10. Disponível em: <<https://afcfta.au.int/en>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

11. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/pressreleases/34017-pr-note_to_editors_-_questions_and_answers_on_the_african_continental_free_trade_area.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

programa de trabalho de transição e implementação para finalizar ofertas de bens e serviços, e para preparar regras de origem específicas por produto.¹²

No final de 2018, começou a fase dois das negociações, com foco em negociações para investimento, concorrência e direitos de propriedade intelectual. Foi concebido também um acordo sobre comércio eletrônico como tópico adicional da fase dois. Esses acordos e os anexos ao protocolo de serviços ainda não foram concluídos.

O acordo entrou em vigor em 30 de maio de 2019 para os primeiros 24 países que depositaram seus instrumentos de ratificação perante a Comissão da União Africana. A fase operacional do AfCFTA foi subsequentemente lançada em 7 de julho de 2019 durante a 12ª sessão extraordinária da assembleia da União Africana em Niamey, Níger.

O AfCFTA passou a ser regido por cinco instrumentos operacionais: i) regras de origem; ii) fórum de negociação *on-line*; iii) monitoramento e eliminação de barreiras não tarifárias; iv) sistema de pagamentos digitais; e v) observatório do comércio africano.¹³

Em março de 2021, as negociações de tarifas e de regras de origem (*rules of origin* – ROOs) ainda não estavam concluídas. As ROOs definidas até então cobrem aproximadamente 81% das linhas tarifárias. Junho de 2021 seria o prazo para concluir as negociações de ROOs e tarifas.

Em 1º de janeiro de 2021, a assembleia aprovou o início do comércio de bens na vigência do acordo, mas sob um formato interino, uma vez que ainda há protocolos e temas que não tiveram suas negociações concluídas. O comércio de mercadorias, para as quais as ROOs estão concluídas, pode ocorrer ao abrigo das ofertas tarifárias apresentadas. Essas ofertas devem obedecer às modalidades acordadas para negociação tarifária.

2.3.1 Membros

O acordo foi assinado por 54 dos 55 membros da União Africana (apenas Eritreia ficou de fora), dos quais 37 já concluíram os trâmites de ratificação (até 5 de julho de 2021).¹⁴

QUADRO 2

Lista de países signatários do AfCFTA

País	Data de assinatura	Data de ratificação/adesão
Argélia	21/3/2018	23/6/2021
Angola	21/3/2018	6/10/2020
Benin	7/7/2019	-
Botsuana	10/2/2019	-
Burkina Faso	21/3/2018	27/5/2019
Burundi	2/7/2018	6/7/2021
Camarões	21/3/2018	31/1/2020
Cabo Verde	21/3/2018	-

(Continua)

12. Disponível em: <<https://au.int/en/treaties/agreement-establishing-african-continental-free-trade-area>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

13. Disponível em: <<https://www.tralac.org/resources/by-region/cfta.html>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

14. Disponível em: <<https://www.tralac.org/publications/article/13784-afcfta-questions-and-answers.html>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

(Continuação)

País	Data de assinatura	Data de ratificação/adesão
República Africana Central	21/3/2018	9/4/2020
Chade	21/3/2018	29/6/2018
Comores	21/3/2018	-
Congo	21/3/2018	7/2/2019
Costa do Marfim	21/3/2018	13/11/2018
República Democrática do Congo	21/3/2018	-
Djibouti	21/3/2018	5/2/2019
Egito	21/3/2018	27/2/2019
Guiné Equatorial	21/3/2018	28/6/2019
Eritreia	21/3/2018	-
Essuatíni	21/3/2018	21/6/2018
Etiópia	21/3/2018	23/3/2019
Gabão	21/3/2018	2/7/2019
Gâmbia	21/3/2018	11/4/2019
Gana	21/3/2018	7/5/2018
Guiné	21/3/2018	31/7/2018
Guiné-Bissau	8/2/2019	-
Quênia	21/3/2018	6/5/2018
Lesoto	2/7/2018	20/10/2020
Libéria	21/3/2018	-
Líbia	21/3/2018	-
Madagascar	21/3/2018	-
Malawi	21/3/2018	15/1/2021
Mali	21/3/2018	11/1/2019
Mauritânia	21/3/2018	31/1/2019
Maurício	21/3/2018	30/9/2019
Marrocos	21/3/2018	-
Moçambique	21/3/2018	-
Namíbia	2/7/2018	25/1/2019
Níger	21/3/2018	28/5/2018
Nigéria	7/7/2019	13/3/2020
Ruanda	21/3/2018	25/5/2018
República Árabe Saaraui Democrática	21/3/2018	27/4/2019
São Tomé e Príncipe	21/3/2018	28/5/2019
Senegal	21/3/2018	12/3/2019
Seicheles	21/3/2018	25/6/2021
Serra Leoa	2/7/2018	19/4/2019
Somália	21/3/2018	14/8/2020
África do Sul	2/7/2018	31/1/2019
Sudão do Sul	21/3/2018	-
Sudão	21/3/2018	-
Tanzânia	21/3/2018	-
Togo	21/3/2018	9/1/2019
Tunísia	21/3/2018	7/9/2020
Uganda	21/3/2018	20/11/2018
Zâmbia	10/2/2019	5/2/2021
Zimbábue	21/3/2018	25/4/2019

Fonte: União Africana.

2.3.2 Objetivos

O objetivo central do AfCFTA é criar um mercado único de bens e serviços, facilitado pela circulação de pessoas, a fim de aprofundar a integração econômica do continente africano e de acordo com a visão pan-africana de “uma África integrada, próspera e pacífica”, consagrada na Agenda 2063. Os objetivos operacionais do AfCFTA estão descritos a seguir.

- a) Criar um mercado liberalizado para bens e serviços por meio de rodadas sucessivas de negociações.
- b) Contribuir para o movimento de capital e pessoas naturais, além de facilitar os investimentos com base em iniciativas e desenvolvimentos nos estados-parte e Acordos Econômicos Regionais (AERs).
- c) Lançar as bases para o estabelecimento de uma União Aduaneira Continental em um estágio posterior.
- d) Promover e alcançar o desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo, a igualdade de gênero e a transformação estrutural dos estados-parte.
- e) Aumentar a competitividade das economias dos estados-parte no continente e também no mercado global.
- f) Promover o desenvolvimento industrial por meio da diversificação e desenvolvimento da cadeia de valor regional, desenvolvimento agrícola e segurança alimentar.
- g) Resolver os desafios de membros múltiplos e sobrepostos e acelerar os processos de integração regional e continental.

Para alcançar esses objetivos, o AfCFTA busca avançar tomando como referência os AERs preexistentes na região. Essa noção de que os AERs são *building blocks* para a futura constituição do AfCFTA está prevista no art. 5º, entre os princípios fundamentais do acordo.

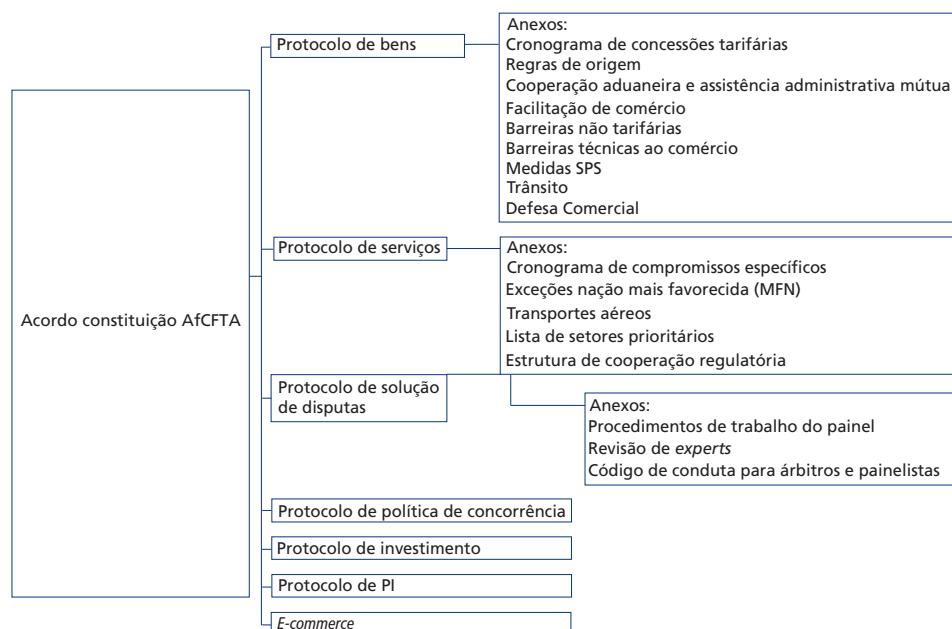
O art. 1º do AfCFTA, que traz as definições, em seu item (t), reconhece os seguintes AERs:

- União do Magreb Árabe (UMA);
- Comunidade da África Oriental (CAO);
- Comesa;
- Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao);
- SADC;
- Comunidade dos Estados do Sahel e Saara;
- Comunidade Econômica dos Estados da África Central; e
- Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento.

2.3.3 Estrutura do acordo

Pretende-se que o acordo seja concluído com a estrutura apresentada na figura 3.

FIGURA 3
Estrutura do AfCFTA



Elaboração dos autores.

3 APROXIMAÇÃO COMPARATIVA AOS MEGA-ACORDOS REGIONAIS CONTEMPORÂNEOS

Nesta parte do artigo, a primeira subseção (3.1) apresenta um quadro comparativo dos capítulos e disciplinas presentes em cada um dos mega-acordos sob análise. Segue-se, então, uma avaliação sobre elementos centrais e relevantes identificados na constituição dos acordos, apresentados em três subseções adicionais.

A segunda (3.2) compara como os acordos preveem alguns temas de forma institucional, nominada no capítulo, e outras vezes, embora não destaque formalmente, há dispositivos estabelecidos no decorrer do acordo. Logo, ainda que não nomeado, o tema encontra-se materialmente regulado.

A subseção seguinte (3.3) analisa como os acordos optaram por deixar organizada uma estrutura para negociação futura de determinados temas, as conhecidas *built-in agendas*.

A subseção 3.4 faz uma síntese sobre a coexistência desses acordos com os acordos da OMC e com acervo de acordos preexistentes e anteriormente celebrados pelas partes dos três mega-acordos.

Finalmente, a subseção 3.5 pretende estabelecer alguns parâmetros de análise sobre o potencial de influência desses mega-acordos regionais na renovação e ampliação do arcabouço regulatório multilateral. Ou seja, como a regulação de novos temas e o aprofundamento de temas já regulados multilateralmente podem ser uma força motriz para regulação multilateral.

3.1 Quadro comparativo das estruturas de capítulos temáticos

A partir da sistematização dos três acordos, AfCFTA, CPTPP e RCEP, foi concebido um quadro comparativo a partir do qual é possível realizar uma análise cruzada dos distintos temas abordados e não abordados em cada acordo, permitindo, com base nesse levantamento, identificar alguns aspectos diferenciados sobre como cada acordo foi construído. O quadro 3 resume a disposição de temas/capítulos em cada um desses acordos.

A partir da análise do quadro 3, pode-se expandir algumas considerações iniciais sobre itens que foram identificados *prima facie* como elementos a ser comparados/analísados entre os acordos: presença de disciplinas, capítulos com *built-in agendas*, potencial de influência regulatória internacional, coexistência com OMC e acordos comerciais preexistentes. A seguir, apresentam-se considerações sobre esses itens.

QUADRO 3

Comparação das estruturas de capítulos e disciplinas dos mega-acordos

Capítulos/disciplinas	CPTPP	RCEP	AfCFTA
Disposições iniciais, definições gerais	Capítulo 1 e anexo	Capítulo 1	Acordo geral
Tratamento nacional e acesso a mercados	Capítulo 2 e anexos	Capítulo 2	Protocolo de bens – anexo 1
Regras de origem e procedimentos de origem	Capítulo 3 e anexos	Capítulo 3 e anexos	Protocolo de bens – anexo 2
Têxteis e vestimentas	Capítulo 4 e anexos	Capítulo 3 e anexos ²	Protocolo de bens – anexo 2 ²
Administração aduaneira e facilitação de comércio	Capítulo 5	Capítulo 4 e anexo	Protocolo de bens – anexos 3 e 4
Defesa comercial	Capítulo 6 e anexo	Capítulo 7	Protocolo de bens – anexo 9
Medidas sanitárias e fitossanitárias	Capítulo 7	Capítulo 5	Protocolo de bens – anexo 6
Barreiras técnicas ao comércio	Capítulo 8 e anexos	Capítulo 6	Protocolo de bens – anexo 7
Investimentos	Capítulo 9 e anexos	Capítulo 10 e anexos	Não concluído ¹
Comércio de serviços transfronteiriço	Capítulo 10 e anexos	Capítulo 8 ²	Protocolo de serviços
Serviços financeiros	Capítulo 11 e anexos	Capítulo 8 e anexo a	Protocolo de serviços
Entrada temporária de pessoas de negócios	Capítulo 12 e anexos	Capítulo 9	Protocolo de serviços
Telecomunicações	Capítulo 13 e anexos	Capítulo 8 e anexo b	
Serviços profissionais	Capítulo 10 e anexos ²	Capítulo 8 e anexo c	Protocolo de serviços
Comércio eletrônico	Capítulo 14	Capítulo 12	Não concluído ¹
Compras governamentais	Capítulo 15 e anexos	Capítulo 16 e anexo	
Política de concorrência	Capítulo 16 e anexos	Capítulo 13 e anexos	Não concluído ¹
Empresas estatais e monopólios designados	Capítulo 17 e anexos	Capítulo 8 ²	
Propriedade intelectual	Capítulo 18 e anexos	Capítulo 11 e anexos	Não concluído ¹
Trabalho	Capítulo 19	-	-
Meio ambiente	Capítulo 20 e anexos	-	-
Cooperação e capacitação técnica	Capítulo 21	Capítulo 15	Acordo geral
Competitividade e facilitação de negócios	Capítulo 22	Capítulo 18 e anexo ²	-
Desenvolvimento	Capítulo 23	Capítulo 18 e anexo ²	-
Pequenas e médias empresas	Capítulo 24	Capítulo 14	-
Coerência regulatória	Capítulo 25	Capítulo 20 ²	-
Transparência e anticorrupção	Capítulo 26 e anexo	Capítulo 20 ²	-
Disposições administrativas e institucionais	Capítulo 27	Capítulo 18 e anexo	Acordo geral

(Continua)

(Continuação)

Capítulos/disciplinas	CPTPP	RCEP	AfCFTA
Solução de controvérsias	Capítulo 28	Capítulo 19	Protocolo de solução de disputas
Exceções e disposições gerais	Capítulo 29	Capítulo 17	Acordo geral
Disposições finais	Capítulo 30	Capítulo 20	Acordo geral
Total – capítulos	30	20	3 (protocolos)
Total – anexos	59	21	18
Total – páginas	580	510	77

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Embora não estejam concluídos os protocolos específicos do AfCFTA, há mandato previsto para normatizar e realizar ofertas/compromissos nas áreas temáticas assinaladas, razão pela qual foram consideradas aqui.

² Embora não haja capítulo expressamente denominado das disciplinas consideradas, foi identificada em outros capítulos do acordo regulamentação voltada às disciplinas em questão, razão pela qual os itens assinalados foram considerados aqui.

3.2 Capítulos previstos *versus* disciplinas regulamentadas

Em termos quantitativos, o CPTPP é o acordo com maior volume temático em termos de capítulos e disciplinas regulamentadas no âmbito do acordo e dos seus anexos, com 30 capítulos e 59 anexos, seguido do RCEP, com 20 capítulos e 21 anexos, enquanto o AfCFTA está estruturado em torno de 3 protocolos e 18 anexos.

Tomando, portanto, o CPTPP como o acordo com maior densidade jurídico-normativa, percebe-se que há um conjunto de capítulos/disciplinas previsto formalmente no seu escopo que, ou não está presente nos demais acordos, ou está limitada a apenas uma disposição genérica, em capítulo não específico, a saber:

- têxteis e vestimentas;
- trabalho;
- meio ambiente;
- empresas estatais e monopólios designados;
- coerência regulatória;
- transparência e anticorrupção;
- desenvolvimento; e
- competitividade e facilitação de negócios.

Entretanto, ao aprofundar a leitura dos acordos, para além das definições formais de cada capítulo, é possível identificar que diversas das disciplinas relacionadas aos capítulos aqui listados estão de fato presentes tanto no RCEP quanto no AfCFTA. Com efeito, mesmo não havendo capítulo expressamente previsto, estão regulamentadas ao longo de capítulos e anexos formalmente denominados sob outra disciplina comercial, razão pela qual foram devidamente contempladas no quadro 3.

Essa interpretação ampla dos acordos é relevante pois interessa compreender e identificar a presença e a natureza da regulamentação das disciplinas ao longo dos acordos para além da formalidade de

haver capítulo específico e expressamente denominado em torno da disciplina. Em outras palavras, interessa para esse aspecto mais o conteúdo do acordo que o formato de sua negociação/redação.

3.3 Capítulos com *built-in agendas*

Dada a complexidade de negociação de acordos comerciais contemporâneos a magnitude dos temas negociados, os estados signatários, em algumas disciplinas, não alcançaram consenso e decidiram deixar consolidado no texto dos acordos compromissos tanto para *revisão* quanto para *conclusão* futura de determinados temas. Na nomenclatura do comércio internacional, são conhecidos como *built-in agendas*.¹⁵

No âmbito do RCEP, tal espécie de previsão está centrada essencialmente em torno do capítulo “Solução de controvérsias” e sua aplicabilidade em uma série de capítulos do acordo que, por ora, não estão sujeitos ao sistema de solução de disputas previsto no acordo. São eles:

- medidas sanitárias e fitossanitárias;
- regulamentos técnicos;
- defesa comercial;
- comércio eletrônico;
- concorrência;
- compras governamentais; e
- investimentos.

Para tais capítulos, está previsto que, após dois anos de entrada em vigor do RCEP, se negociará novo alcance do sistema de solução de controvérsias e se voltará a avaliar sua relação com os capítulos aqui listados.

Além do tema de solução de controvérsias, notam-se outros dispositivos com promessa de negociações futuras em outros capítulos do RCEP.

No tema de *Investimentos*, o acordo apresenta também previsão de negociar, dentro do mesmo prazo de dois anos após sua entrada em vigor, dois aspectos cruciais do capítulo: solução de controvérsias entre investidores e Estado e direito de expropriação. Essas discussões devem ser concluídas em três anos após seu início.

No capítulo *Regras de origem* há: i) previsão de revisão do dispositivo sobre acumulação de origem em cinco anos após entrada em vigor do acordo; ii) previsão de rediscussão sobre definição de unidade do bem; e iii) será negociado dispositivo sobre declaração do produtor/exportador e inclusão de declaração do importador.

Na parte de *Comércio de bens* há dispositivo específico no art. 2.6 sobre tarifas diferenciadas para bens originários em partes do acordo, que prevê sua revisão dois anos após a entrada em vigor do acordo e sempre a cada três anos. Já em *Comércio de serviços*, há a possibilidade de revisão dos compromissos três anos após a entrada em vigor do acordo.

15. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=241>>. Acesso em: 27 ago. 2021.

As partes podem iniciar programas de trabalho em setores específicos, com duração de dois anos, supervisionado pelo comitê de bens, e há obrigação geral de que o acordo seja revisado em cinco anos após sua entrada em vigor.

Em relação ao AfCFTA, mais do que *built-in* propriamente dito, nota-se que há disciplinas em etapa final de negociação e outras cujas negociações ainda não foram sequer iniciadas no mandato original de negociação. Entre as disciplinas em etapa final de negociação estão comércio de bens, regras de origem e comércio de serviços.

Em 1º de janeiro de 2021, a assembleia aprovou o início do comércio de bens na vigência do acordo, mas sob um formato interino, uma vez que ainda há protocolos e temas que não tiveram suas negociações concluídas. O comércio de mercadorias, para as quais as ROOs estão concluídas, pode ocorrer ao abrigo das ofertas tarifárias apresentadas. Essas ofertas devem obedecer às modalidades acordadas para negociação tarifária.

Em março de 2021, as negociações de tarifas e ROOs sob o AfCFTA ainda não estavam concluídas. As ROOs acordadas cobrem aproximadamente 81% das linhas tarifárias. Junho de 2021 seria o prazo para concluir as negociações de ROOs e tarifas.

O Protocolo de Serviços foi assinado como parte do texto consolidado do acordo que estabelece o AfCFTA em 2018 e entrou em vigor em 30 de maio de 2019. Nos termos do art. 22 desse protocolo, cada Estado-parte deverá fornecer um cronograma de compromissos específicos. Os serviços prioritários nas negociações são: serviços prestados às empresas; comunicações; financeiros; turismo; e transporte. Junho de 2021 seria o prazo para finalizar o desenvolvimento de cronogramas de compromissos específicos nos cinco setores prioritários. Outros sete setores (construção, educação, saúde e social, recreativo e cultural, distribuição, meio ambiente e outros serviços) estavam programados para terem suas ofertas específicas apresentadas até dezembro de 2021. Atualmente, o Conselho de Ministros do AfCFTA espera que essas negociações sejam concluídas até 30 de junho de 2022. As negociações estão em estágio avançado de conclusão, com ofertas de 46 estados-membros e cronogramas de compromissos específicos.¹⁶

No entanto, há quatro disciplinas cujas negociações ainda não foram iniciadas: investimentos, comércio eletrônico, concorrência e propriedade intelectual. Para tais disciplinas, um princípio orientador do AfCFTA é a preservação do acervo regulatório já existente, o que significa construir sobre o já consolidado, o que influenciará as negociações futuras nos termos a seguir.

- Investimento: AMU, Comesa, Ecowas e SADC adotaram acordos regionais de investimento. Os estados-membros da União Africana adotaram um Código de Investimento Pan-Africano não vinculativo para orientar seus estados-membros durante as negociações de tratados de investimento.
- Concorrência: Comesa, EAC, SADC, Cedeao e CEEAC adotaram regimes de concorrência.
- Propriedade intelectual: existem duas fundações, a Organização Africana de Propriedade Intelectual (Oapi) e a Organização Regional Africana da Propriedade Intelectual (Aripi).
- Comércio eletrônico: ainda não há um regime africano regional de comércio eletrônico.

16. Disponível em: <<https://www.tralac.org/blog/article/15551-does-the-afcfta-protocol-on-trade-in-services-allow-for-flexibilities.html>>. Acesso em: 19 abr. 2022.

Há obrigação geral de revisar o acordo em cinco anos após sua entrada em vigor. Além disso, no dispositivo sobre barreiras não tarifárias, há previsão de construção de matriz para eliminação limitada no tempo. Foi prevista também revisão dos cronogramas, com alteração ou desistência possível em três anos após a vigência do acordo.

No âmbito do CPTPP há alguns temas com previsão de negociação futura.

- Coerência regulatória: previsão de que em um ano cada parte disponibilizará o escopo de suas medidas regulatórias.
- Barreiras técnicas ao comércio: devem ser revisados a cada cinco anos os anexos sobre vinho e destilados; produtos de comunicação e tecnologia da informação; farmacêuticos; cosméticos; produtos médicos; fórmulas para comidas pré-embaladas e aditivos alimentares; e produtos orgânicos.
- Empresas estatais e monopólios designados (EEMD): há previsão de obrigação de revisão do capítulo em cinco anos e obrigação de publicação com lista de EEMD em seis meses após entrada em vigor, além de consulta entre as partes sobre as EEMD listadas.
- Medidas sanitárias e fitossanitárias: solução de disputas para alguns dispositivos do capítulo apenas se aplicarão após um ou dois anos a partir da entrada em vigor do acordo.
- Serviços financeiros e serviços transfronteiriços: o Vietnã tem *waiver* por três anos para implementar determinados capítulos do acordo.

3.4 Coexistência com a OMC e com o acervo de acordos preexistentes

Um dos aspectos mais destacados no que se refere à negociação e implementação dos mega-acordos regionais diz respeito à sua relação, por um lado, com o sistema multilateral de comércio, e, por outro, entre os mega-acordos e o acervo de acordos preexistentes entre as partes signatárias na região.

O CPTPP regulamenta a sua relação com outros acordos essencialmente em seu art. 1.2 do capítulo 1, mas há disposições esparsas ao longo do preâmbulo e do restante do acordo que igualmente tratam do tema da correlação do CPTPP com os demais acordos preexistentes.

Com base no art. 1.2 do acordo, as partes reconhecem a intenção de coexistir com: i) acordos internacionais de que todas as partes são signatárias, incluindo o acordo da OMC; e ii) acordos internacionais de que ao menos dois estados-parte sejam signatários. Caso alguma das partes considere que alguma disposição do acordo seja inconsistente com acordos preexistentes, devem estabelecer consultas entre as partes para alcançar uma solução mutuamente satisfatória.

Importante destacar a nota de rodapé do art. 1.2, a partir da qual as partes aclaram que “o fato de um acordo prévio conceder tratamento mais favorável em termos de bens, serviços, investimentos ou pessoas se comparado ao CPTPP não será considerado uma inconsistência com esse acordo”. Seria possível assumir, portanto, que o CPTPP permite que haja liberalização mais avançada por meio de outros acordos bilaterais e plurilaterais se comparados aos compromissos alcançados no âmbito do CPTPP.

O preâmbulo do CPTPP destaca, por um lado, que o acordo é construído com base nos direitos e obrigações do Acordo de Marraquexe, mas, por outro, se propõe a ser “um acordo que endereça

desafios e oportunidades futuras em comércio e investimentos”, o que pode ser entendido com uma declaração de intenções de ser expressamente OMC Extra, por pretender regulamentar aspectos ainda não cobertos por acordos multilaterais ou bilaterais.

Diversos outros capítulos do CPTPP invocam direitos e obrigações vigentes no âmbito da OMC: defesa comercial, medidas sanitárias e fitossanitárias, têxteis e vestimentas, além de reconhecer as exceções do art. XX do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT) e o recente acordo da OMC sobre tecnologia da informação (Information Technology Agreement – ITA).

O RCEP regulamenta sua relação com acordos prévios pela mesma lógica e regra do CPTPP. Em seu art. 20.1 (1), estabelece que “as partes contratantes reafirmam os direitos e obrigações contidas em (a) acordos internacionais de que todas as partes são signatárias, incluindo o Acordo da OMC, e (b) acordos internacionais de que ao menos dois estados-parte sejam signatários”. Além disso, prevê que, em caso de inconsistência entre um dispositivo do RCEP e de outros acordos de que as partes participem, elas deverão se reunir para tentar alcançar uma solução mutuamente satisfatória.

No capítulo de disposições iniciais, o RCEP invoca expressamente a consistência dos seus termos em matéria de integração econômica em bens, com o art. XXIV do GATT, e em matéria de integração econômica em serviços, com o art. V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (General Agreement on Trade in Services – GATS).

O preâmbulo do RCEP traz igualmente considerações a respeito da relação com acordos prévios e dispõe que o acordo é construído com base nos respectivos direitos e obrigações previstos tanto no acordo da OMC quanto nos ALCs existentes entre os estados-membros da Asean e seus sócios comerciais Austrália, China, Coreia, Japão e Nova Zelândia (conhecidos como Acordos Asean+1).

Diversos outros capítulos do RCEP invocam direitos e obrigações vigentes no âmbito da OMC: defesa comercial, medidas sanitárias e fitossanitárias, regulamentos técnicos, facilitação de comércio, solução de controvérsias, entre outros.

Nesse mesmo sentido, há igualmente diversos capítulos do RCEP que preveem a vigência dos direitos e obrigações oriundos dos acordos celebrados no âmbito da Asean e das associações Asean+1.

O AfCFTA possui considerável previsão normativa quando se trata da relação entre o acordo e acordos regionais preexistentes.

Já no preâmbulo, as partes confirmaram o objetivo de construir o acordo com base nos direitos e obrigações existentes no âmbito do acordo da OMC e no Tratado de Abuja, ato constitutivo da União Africana.

O art. 1º do AfCFTA, que traz as definições, em seu item (t) reconhece expressamente a lista de acordos regionais preexistentes que, na nomenclatura do AfCFTA, estão denominados como AERs. Além disso, está previsto também no preâmbulo que os AERs são *building blocks* no sentido de constituição de uma ALC continental. Essa noção de que os AERs são *building blocks* para a futura constituição do AfCFTA também está prevista no art. 5º, entre os princípios fundamentais do acordo.

O AfCFTA possui uma parte específica voltada para normatizar o relacionamento entre o acordo continental e os AERs. A parte V do acordo geral é denominada preferências continentais, composta por dois artigos.

O art. 18 regulamenta a noção da preferência continental, por meio da qual elevam ao nível continental a cláusula da nação mais favorecida. O § 1º do art. 18 estabelece que as partes devem, ao implementar o acordo, conceder entre si, em bases recíprocas, preferências não menos favoráveis do que aquelas concedidas para terceiras partes.

Além disso, o § 3º do art. 18 prevê que o AfCFTA não anula, modifica ou revoga direitos e obrigações decorrentes de acordos comerciais preexistentes que os estados-parte tenham com terceiros.

O art. 19 dispõe a respeito da relação com acordos regionais, em casos de conflitos e inconsistências.

A longo prazo, à medida que o nível de integração continental se aprofunda, espera-se que as funções dos AERs sejam consolidadas em nível continental, em consonância com a XVIII Sessão Ordinária da Decisão da Assembleia da União Africana para a “consolidação do Tripartite e de outros ALC regionais em uma ALC continental”.

3.5 Potencial para renovação e ampliação do arcabouço regulatório multilateral

Os três acordos preveem expressamente a possibilidade de acessão de outras partes. Isso quer dizer que a regulação proposta nesses mega-acordos regionais não está necessariamente delimitada em termos de alcance geográfico, político, social e econômico. Ao contrário, podem receber novos ingressantes, caso se adêquem às regras estabelecidas no âmbito de cada acordo.

Evidência disso são as recentes propostas de Reino Unido,¹⁷ China¹⁸ e Taiwan¹⁹ para aderir ao CPTPP. O RCEP, por sua vez, deixou aberta a entrada para a Índia a qualquer tempo, como negociadora original das regras do acordo, e possibilita a adesão de outros membros após dezoito meses de vigência do acordo. O acordo continental africano também permite a adesão de novos membros e tem a expectativa de abranger os 55 membros da União Africana – mas não limita a adesão a esses países expressamente.

Essa característica comum aos três acordos pode influenciar um deslocamento importante de formação regulatória internacional. Embora o acordo africano tenha um viés mais regional, os outros dois têm o potencial de incrementar a regulação internacional em temas que não avançaram multilateralmente, como meio ambiente e comércio eletrônico, por exemplo.

Esse potencial dependerá em parte do desenvolvimento e da evolução das negociações multilaterais no âmbito da OMC. Avanços significativos na esfera multilateral podem incrementar a relevância da organização e deslocar a regulação de novos temas para essa esfera. Contudo, caso os membros da OMC não tenham êxito nas negociações, a possibilidade de aderência de outros países a esses

17. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/uk-and-cptpp-nations-launch-formal-negotiations>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

18. Disponível em: <<https://www.japantimes.co.jp/news/2021/09/23/national/japan-welcomes-taiwans-application-join-cptpp-says-foreign-minister/>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

19. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/09/23/china-moves-to-join-the-cptpp-but-dont-expect-a-fast-pass/>>. Acesso em: 24 ago. 2021.

mega-acordos pode influenciar a geografia regulatória e aumentar ainda mais a relevância das regras colocadas regionalmente para temas antes não regulados.

Em contrapartida, outro fator externalizado com a celebração desses acordos diz respeito ao impacto jurídico para os países que ficarem de fora do arranjo regulatório proposto. Será importante avaliar o quanto as regras propostas nesses acordos têm o condão de “elevar a barra regulatória” a um nível difícil de ser alcançado, aumentando o potencial de exclusão de países que não terão condições de implementar as regras ali propostas.

Cite-se, como exemplo, o capítulo de PI do CPTPP, que contém regras específicas em diferentes matérias de PI e que têm a capacidade de ir muito além do que está regulado pelo Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPS). Diga-se o mesmo do capítulo sobre empresas estatais e monopólios designados. É possível que os dispositivos propostos nesses temas sejam reais impeditivos para adesão de alguns países ao acordo.

No entanto, ao “elevar a barra regulatória”, o CPTPP permite que países se esforcem para adequar suas regras domésticas aos padrões do acordo e têm o condão de influenciar a sustentabilidade futura desses países em seu comércio internacional, bem como oferecer um mercado consumidor mais exigente e produtos potencialmente de maior valor agregado.

Ainda nessa perspectiva, embora traga menos inovações temáticas, o RCEP teve o papel de uniformizar as regras de origem para um grande grupo de países que já comercializavam produtos bilateralmente e que passaram a ter possibilidade de comercializar regionalmente, oferecendo potencial de aumento substantivo de fluxo de comércio entre os países-membros do acordo.

Esse cenário poderá impactar diretamente a regionalização de cadeias de valor e gerar desvio de comércio dos países que ficaram de fora do arranjo. Esse fator, por si só, pode estimular países a aderirem ao RCEP, com a expectativa de aumentar o fluxo de comércio e se beneficiar de um mercado preferencial.

Ou seja, ambos os acordos, à sua maneira, têm estímulos para aderência por terceiros países e ainda podem impactar negativamente países que ficarem de fora.

No caso do acordo continental africano, essa análise ainda é prematura, uma vez que o acordo tem o desafio de ser concluído em seu mandato negociador original, em uma série de temas como serviços, PI e comércio eletrônico, além de colocar em prática o comércio de bens com as regras de origem aplicáveis ao acordo, algo que ainda não se concretizou, apesar da entrada em vigor.

Ao olhar para os temas formalmente regulados nos acordos, nota-se que o CPTPP focou em temas que não avançaram multilateralmente, como trabalho, meio ambiente, empresas estatais e monopólios designados, comércio eletrônico e compras governamentais, com dispositivos específicos de conteúdo material e obrigacional. Espera-se que tais dispositivos sejam naturalmente espelhados, replicados, ampliados e utilizados como modelo em negociações futuras de outros acordos de comércio, envolvendo ou não as partes do CPTPP.

Além disso, nota-se um viés desenvolvimentista no CPTPP ao prever capítulos sobre desenvolvimento, cooperação e capacitação técnica, PMEs, competitividade e facilitação de negócios. Esses dispositivos têm um foco em questões mais consensuais e orientativas, com a característica de abrir espaço para parcerias, negociações, promoção à transparência e maior diálogo entre as partes do acordo. Esse bloco

de regras é de especial importância para os países menos desenvolvidos do acordo e o nivelamento regulatório e institucional que o CPTPP se obriga a buscar.

Por último, há um bloco de regras que se mostram novas no CPTPP, cujo impacto parece circundar o comércio internacional, que são as questões de coerência regulatória, estímulo à livre concorrência e combate à corrupção. Esses três capítulos apresentam tanto regras de cunho obrigacional (*shall enforce*) quanto de cunho recomendatório (*best efforts*). Em seu conjunto, tentam nivelar o aparato institucional de devido processo legal e direito ao contraditório das partes do acordo, e aproximam os países de regras conhecidas internacionalmente sobre a matéria proposta – por exemplo, dispositivos de anticorrupção semelhantes à Lei de Práticas de Corrupção no Exterior (Foreign Corrupt Practices Act – FCPA) e a necessidade de aderência a tratados internacionais sobre o tema.

Vale mencionar que o capítulo de combate à corrupção é denominado combate à corrupção e transparência. Nesse capítulo, a expressão “transparência” pode ser vista numa definição *stricto sensu* de promoção da transparência para combater corrupção enquanto o acordo, em praticamente todos os demais capítulos, prevê medidas de promoção à transparência mais voltados para uma definição *lato sensu*.

Ao realizar a mesma análise sobre o RCEP, nota-se que os capítulos temáticos novos ficaram mais restritos. O RCEP tem capítulo sobre comércio eletrônico e compras governamentais, mas é ausente em outros temas como meio ambiente e trabalho, por exemplo. Será importante aprofundar as diferenças de abordagens nesses dois temas – compras governamentais e comércio eletrônico –, mas pode-se perceber uma menor cobertura nas regras do RCEP, se comparado com o CPTPP. Compras governamentais não têm dispositivos obrigacionais e gravita mais em torno de boas práticas, ao passo que comércio eletrônico trata de menos temas do que o CPTPP.

Em relação ao viés desenvolvimentista, nota-se também menor amplitude no RCEP, que conta com um capítulo sobre capacitação e cooperação técnica e outro sobre PMEs. O capítulo sobre capacitação visa aproximar os países menos desenvolvidos com ações de nivelamento de desenvolvimento, seguindo a ótica de boas práticas, transparência e melhores esforços. O capítulo sobre PMEs segue uma linha genérica tal qual o CPTPP, também reforçando o esforço das partes para valorizar essas empresas e a suas contribuições para o sucesso do acordo.

O RCEP tem um capítulo sobre defesa da concorrência, mas aborda a questão da corrupção e da coerência regulatória apenas em alguns dispositivos genéricos no capítulo final sobre disposições gerais e exceções. O capítulo de concorrência foca no nivelamento da estrutura de combate a condutas anticompetitivas das partes do acordo (leis, autoridade de defesa da concorrência e devido processo legal), com especial atenção aos países menos desenvolvidos. O CPTPP vai além com dispositivos mais específicos, de cunho obrigacional e nivelamento regulatório internacional.

Vale ainda notar que o CPTPP tem um capítulo específico sobre regras de origem de produtos têxteis e vestimentas. Tanto o RCEP como o acordo africano possuem regras a respeito nos capítulos gerais sobre regras de origem. O detalhamento e a atenção especial a esse tema no CPTPP se justificam, parcialmente, pela origem de parte significativa dos fios utilizados nos produtos têxteis e pela existência de indústrias folclóricas entre as partes do acordo – como Peru e México.

De fato, a origem asiática de distintos tipos de fios e materiais têxteis primários parece ter demandado proteções e garantias de manufatura e processos produtivos para a concessão da preferência de origem. Ao mesmo tempo, o algodão é uma matéria-prima relevante para o Peru, o que também

demanda atenção extra na preparação das regras de origem para a região. Apesar de nem o RCEP nem o acordo continental africano apresentarem capítulo específico sobre têxteis, ambos contemplam regras específicas de origem para esses produtos no capítulo de regras de origem.

Essa comparação inicial aponta para a maior densidade do CPTPP, como já mencionado neste artigo. Mais do que isso, justifica o entendimento de por que o CPTPP poderá elevar a barra regulatória e privilegiar os seus membros em fluxo de comércio mais qualificado. Isso não significa, contudo, que os demais acordos não tenham grau de relevância significativo, principalmente se considerado o potencial de desvio de comércio no caso do RCEP e de amadurecimento regional no âmbito africano.

4 CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi realizar uma primeira leitura do texto dos recentes mega-acordos regionais celebrados na Ásia, Pacífico e África – quais sejam o RCEP, o CPTPP e o AfCFTA. A partir da análise da fonte primária, foram extraídas similitudes e diferenças notadas na estrutura e abordagem temática de cada acordo.

O artigo foi dividido em duas partes. A primeira, de caráter mais sistemático-descritivo, buscou apresentar as linhas gerais de cada um dos acordos, para identificar seus traços estruturantes. Para isso, apresentam-se informações sobre negociação e celebração dos acordos, bem como seus países-membros. Optou-se também por apresentar um esquema figurativo da estrutura de cada acordo, o que já permite vislumbrar diferenças nas suas composições e coberturas.

A segunda parte, de caráter analítico-comparativo, aborda parâmetros verificáveis a partir da estrutura formal de capítulos e temas trabalhados em cada acordo. São analisados capítulos formalmente previstos *versus* disciplinas substancialmente regulamentadas, mas não formalmente identificadas; temas com agendas *built-in*; expectativa de renovação regulatória multilateral; e coexistência com regras da OMC e acordos prévios.

Realizada essa primeira aproximação aos mega-acordos regionais contemporâneos, cumpre tentar apresentar algumas conclusões parciais a respeito.

Os três acordos têm estruturas distintas, não necessariamente comparáveis entre si. Há temas comuns – regulados nos três acordos – tratados em capítulos específicos ou deixados em anexos, o que não significa que tenham menor densidade regulatória. Ao mesmo tempo, nota-se que o CPTPP engloba um maior número de temas e tem uma extensão regulatória significativamente maior que RCEP e AfCFTA.

Ao mesmo tempo, percebe-se que os acordos recorreram à mesma técnica regulatória para temas de difícil engajamento, prevendo o compromisso geral de os membros do acordo sentarem-se à mesa de negociações em rodadas futuras, para dar continuidade à agenda de abertura promovida pelo acordo.

De forma geral, todos esses acordos reconhecem e buscam a coexistência com acordos da OMC e aqueles previamente celebrados por seus membros. Chama atenção, contudo, a finalidade aglutinadora do AfCFTA, que objetiva não apenas reconhecer, mas integrar toda a África Continental – para isso, tenta absorver os acordos preexistentes como reforço positivo e liberalizante a todos os membros do AfCFTA. O RCEP, além dos acordos da OMC, deixa claro o reforço em torno dos acordos Asean+1, que foram mote inspirador para negociação do mega-acordo, e o CPTPP é o acordo que tem menos compromisso em torno de acordos prévios. Ele reconhece a existência e a possibilidade de uma maior

abertura comercial em acordos prévios, mas não está colocado como um pilar de sustentação ou ampliação de abertura em relação ao que já está previsto entre seus membros.

Todos os acordos regulam ou pretendem regular temas que não estão regulados pela OMC (OMC Extra) ou aprofundar temas já regulados multilateralmente (OMC Plus). Essa característica, associada à: i) pluralidade de países; ii) amplitude geográfica e econômica; e iii) possibilidade de entrada de novos membros, já formalmente declaradas em alguns casos – caso do Reino Unido no CPTPP –, potencializam a capacidade de tais acordos de influenciarem futuras negociações multilaterais e transportarem padrões regulatórios para outros acordos comerciais. Nota-se outra característica comum aos três acordos: o potencial de impacto para os países que não fazem parte dos acordos, tanto pela exclusão no aproveitamento de cadeias regionais de valor e abertura comercial como pelo nível de convergência regulatória alcançado por seus membros. Esses fatores talvez sejam os de maior destaque entre aqueles analisados neste artigo e que merecerão atenção futura.

As percepções postas aqui sobre a regulação prevista nos acordos chamam atenção para a necessidade de foco nos termos e nos desenvolvimentos futuros de cada um deles, pois poderão impactar significativamente o fluxo comercial e a regulação internacionais. Espera-se, com este trabalho, iniciar um movimento de contribuição analítica sobre esses acordos, que permita auxiliar o Brasil sobre as implicações decorrentes das suas existências e os cenários que se colocarão no futuro.