

DISCIPLINANDO BOAS PRÁTICAS E COERÊNCIA REGULATÓRIA EM ACORDOS COMERCIAIS E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: UMA COMPARAÇÃO DO CPTPP COM O MERCOSUL

Marcus Maurer de Salles¹
Marina Amaral Egydio de Carvalho²

SINOPSE

Este artigo identifica as regras sobre coerência regulatória previstas no Acordo Abrangente e Progressivo para Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP) e as compara com os dispositivos sobre o tema disponíveis nos acordos celebrados pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) internamente e com o Chile.

Palavras-chave: mega-acordos; CPTPP; Mercosul; coerência regulatória; boas práticas.

ABSTRACT

The article identifies the rules on regulatory coherence provided for in the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) and compares them with provisions on the subject available in the agreements signed by the Southern Common Market (Mercosur) internally and with Chile.

Keywords: mega trade agreements; CPTPP; Mercosur; regulatory coherence; good practices.

JEL: K33; F13; F15; F53.

Artigo recebido em 17/5/2024 e aprovado em 17/6/2024.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi38art3>

1 INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta a disciplina de coerência regulatória como tema emergente do comércio internacional e da integração regional, analisando os dispositivos a ela relacionados presentes no único mega-acordo regional que até então regulamentou o tema – o Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP) – e comparando-os com os capítulos de coerência regulatória dos acordos celebrados pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul) com parceiros externos, bem como acordos internos do bloco.

A coerência regulatória é um tema identificado em acordos de última geração e regula matérias intrafronteira. Desde 2017, o Mercosul vem passando por revisão do seu marco regulatório, contemplando o novo protocolo específico sobre esse tema, intitulado Acordo sobre Boas Práticas e

1. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* mmsalles79@gmail.com.

2. Bolsista do PNPD na Dinte/Ipea; e doutora em direito das relações econômicas internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). *E-mail:* marina@marinaegydio.com.br.

Coerência Regulatória do Mercosul, assinado pelos membros em 2018. Cabe, portanto, confrontar as tendências regulatórias que emergem dos mega-acordos comerciais com os dispositivos do acordo interno do bloco.

Além do protocolo interno do Mercosul, são cotejadas as regras sobre coerência regulatória presentes nos acordos comerciais mais recentes assinados pelo bloco. Delimitou-se um marco temporal considerando os últimos cinco anos para definir quais acordos seriam analisados (quadro 1). Quando presentes regras sobre coerência regulatória nesses acordos, estes são descritos e comparados com as regras do CPTPP e do Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul.

QUADRO 1

Acordos extrarregionais do Mercosul considerados

Mercosul-Colômbia (2017)
Mercosul-Chile (2018)
Mercosul-Efta (2019)
Mercosul-União Europeia (2019)
Mercosul-Singapura (2022)

Elaboração dos autores.

Obs.: Efta – European Free Trade Association (Associação Europeia de Comércio Livre).

Na proposta original do estudo, pretendia-se comparar os dispositivos sobre coerência regulatória existentes em três mega-acordos regionais – o CPTPP, a Parceria Econômica Regional Abrangente (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP) e a Área de Livre Comércio Continental Africana (African Continental Free Trade Area – AfCFTA). Contudo, o estudo identificou que somente o CPTPP possui, no momento, dispositivos dessa natureza. Além disso, do conjunto de acordos comerciais extrabloco firmados pelo Mercosul, apenas o acordo Mercosul-Chile disciplinou a matéria.

Por conta disso, após uma breve apresentação do tema regulatório no âmbito dos acordos comerciais e de integração regional, este artigo faz uma sistematização e análise comparativa dos textos que compõem: i) os capítulos sobre coerência regulatória do CPTPP; ii) o marco normativo existente no Mercosul; e iii) o capítulo sobre coerência regulatória do recente acordo celebrado pelo Mercosul com o Chile.

O resultado esperado dessa sistematização e análise é poder identificar qual a natureza do modelo de cooperação regulatória adotada em cada acordo: cooperação, coerência ou convergência regulatória.

2 COERÊNCIA REGULATÓRIA COMO TEMA EMERGENTE DO COMÉRCIO E DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Um dos fatos mais relevantes e impactantes do cenário atual do sistema multilateral de comércio é a mudança do foro de negociação de regras comerciais da esfera multilateral para o âmbito plurilateral, preferencial e bilateral. O impasse sobre o futuro da Rodada Doha, conjugado com a proliferação de acordos comerciais, vem resultando no enfraquecimento da estrutura normativa estabelecida pela Organização Mundial do Comércio (OMC). A negociação dos mega-acordos regionais de comércio – um transpacífico (CPTPP), outro asiático (RCEP) e outro africano (AfCFTA) – traz à baila novos elementos que alteram a dinâmica e o alcance da governança do comércio mundial.

Na impossibilidade de ter a OMC como foro negociador, os países interessados nos temas mais prementes do comércio internacional passaram a negociá-los no âmbito dos acordos preferenciais, que possuem a vantagem de envolver um menor número de partes que negociam interesses mais próximos, alguns avançando nas regras da OMC (*OMC plus*) e outros com regras inovadoras em temas não regulados em âmbito multilateral (*OMC extra*). No primeiro caso, incluem-se serviços e propriedade intelectual; no segundo, encontram-se: investimentos; concorrência; padrões trabalhistas; meio ambiente e clima; comércio digital; anticorrupção; manipulação cambial; e *coerência, cooperação e convergência regulatória*.

No comércio internacional, em particular, há uma grande *sobreposição de regulações* nos mais diversos temas. Agências nacionais que regulam atividade de importação e exportação estabelecem regras que são também objeto de atuação de organizações regionais e internacionais. Subsistem, assim, regulações nacionais, regionais, multilaterais ou internacionais de uma ou várias agências ou organizações internacionais.

Thorstensen e Gabriel (2017, p. 35) afirmam:

no mundo atual, interdependente e interconectado, cada vez mais dominado por novas tecnologias da informação, o comércio internacional sofre com a multiplicação, fragmentação e sobreposição de regulações para diferentes tipos de atividades e que nem sempre seguem os padrões internacionais já estabelecidos. Essas vão desde os regulamentos destinados a proteger os consumidores e as regras concernentes ao meio ambiente e à saúde pública, serviços de infraestrutura, estabilidade do sistema financeiro e outros objetivos de interesse público.

O fato de milhares de novas regulamentações que afetam o comércio internacional serem criadas por instituições reguladoras distintas e não seguirem um padrão internacional torna a política regulatória de cada país distinta em relação a normas, procedimentos, penalidades e recursos. A propagação das diferenças acaba trazendo ineficiências para as normas e os procedimentos internacionais, impondo custos adicionais aos cidadãos, produtores, exportadores e importadores. Revelam-se, assim, como *novas barreiras ao comércio*.

As políticas regulatórias estão por trás também do fortalecimento da produção e do comércio via cadeias globais de valor (CGVs). Tal fenômeno reforça a tendência aos acordos preferenciais de redução ou eliminação de tarifas, ao uso mais flexível de regras de origem e à modernização das atividades aduaneiras no âmbito de novos arcabouços de facilitação de comércio e eficiência de infraestrutura. Mais além, exige um novo patamar de integração, por meio de regras mais aprofundadas e com nova abrangência de temas.

Nesse sentido, Thorstensen e Kotzias (2015, p. 23-24) afirmam que:

ao longo das últimas décadas, as mudanças nos padrões de produção e de consumo transformaram a forma pela qual o comércio mundial é regulado internacionalmente. Essa alteração também se reflete nas estratégias empreendidas pelos países no âmbito dos acordos de integração preferencial. Mais do que tarifas, regras de comércio estão se desenvolvendo como as grandes barreiras comerciais do século XXI.

No artigo citado, as autoras resgatam expressões cunhadas pela literatura especializada que se referem a essa mudança de tendência, tais como: política comercial pós-moderna, de Dymond e Hart (2000); agenda comercial regulatória, de De Bièvre (2006); e regionalismo do século XXI, de Baldwin (2014). Todas elas se referem às mudanças nas regras da integração econômica, que deixam para trás os compromissos negativos, como redução tarifária e concessões mútuas, para adentrar em

um marco normativo positivo, pautado na adoção e no cumprimento de políticas, práticas e procedimentos específicos de regulação em nível internacional.

A partir desses novos conceitos, as autoras chamam atenção para a mudança de paradigma do modelo produtivo, que passa a ter base nas CGVs, e do modelo de integração, que supera o discurso do “velho comércio” sobre concessões tarifárias para o discurso de modernização dos acordos preferenciais, agora tendo por base marcos de integração regulatória, inserindo-se em um comércio muito mais dinâmico do que aquele do final do século XX.

Além disso, a pressão dos consumidores, cada vez mais preocupados com a *sustentabilidade*, repercute em aspectos regulatórios ligados às questões ambientais, trabalhistas e de bem-estar animal. Isso fez crescer a importância de medidas técnicas, sanitárias, fitossanitárias e ambientais, aptas a assegurar que os requisitos desejados estivessem presentes nos produtos locais e importados. Entretanto, os três temas que embasam o conceito de sustentabilidade ainda não fazem parte da regulação do comércio internacional e vêm se desenvolvendo à margem do sistema multilateral do comércio, essencialmente por meio de políticas de coerência regulatória.

A OMC tem papel histórico na regulamentação de aspectos não tarifários do comércio internacional, desde o tempo do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt), com o Código de Normas (1979) e, mais recentemente, com o Acordo sobre Barreiras Técnicas (Technical Barriers to Trade – TBT) e o Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS), ambos de 1995.

Os dois acordos internacionais de 1995 incluem medidas para promover a transparência regulatória e a adoção de padrões internacionais mínimos. Dessa forma, a principal função do TBT foi estabelecer regras para que a implementação de normas técnicas persiga, de fato, objetivos legítimos e não seja apenas uma forma de mascarar interesses protecionistas, ao construir barreiras para o livre comércio de bens entre os membros da organização. Entretanto, o acordo é limitado em seu alcance quando se trata de eliminar ineficiências, falta de clareza e regulações redundantes que não são discriminatórias, mas que dificultam igualmente o comércio internacional.

Por isso, o sistema do comércio internacional mais recente se aprofunda em dismantelar outros tipos de barreiras, concentrando-se naquelas decorrentes de medidas aplicadas não na fronteira, mas no âmbito das práticas regulatórias internas dos países: regras domésticas sobre serviços, investimentos, concorrência, além de regulamentos e normas técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, normas ambientais e todas as regras relativas ao processo de avaliação de conformidade (definição de parâmetros de como aferir se as medidas foram cumpridas) e de certificação (comprovação de que as medidas foram cumpridas).

Desde a década de 1990, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) salienta que, com a internacionalização de atores e processos regulatórios, que cruzam as fronteiras locais, nacionais, regionais ou internacionais, faz-se necessário dar mais atenção para o compartilhamento de informações e a coordenação da concepção, da análise, da elaboração e da execução das regulações que afetam o comércio internacional.

Para denominar esse fenômeno, muitas expressões são adotadas como sinônimos, mas têm significados distintos. O termo mais abrangente é chamado *cooperação* regulatória, que pode ser realizada por meio de duas dimensões: uma horizontal – *coerência* regulatória; e outra vertical – *convergência* regulatória.

A *cooperação regulatória* é o conceito propugnado pela OCDE. Visa estabelecer diálogo entre as partes, baseado em acordo de notificações e consultas para adoção de novos regulamentos ou na criação de normas internacionais que pretendam reconhecer ou harmonizar regulamentos com as normativas de outra nação, para uma melhor qualidade regulatória.

Segundo definição da OCDE, deve-se entender cooperação regulatória como:

qualquer acordo ou arranjo formal ou informal entre países (bilateral, regional ou multilateral) para promover alguma forma de cooperação em concepção, monitoramento, fiscalização ou gestão de regulamentação, com vistas a apoiar a coerência e a convergência das regras através das fronteiras. A cooperação regulatória internacional não está restrita à sua estrita equivalência com as obrigações legais internacionais e também inclui os acordos não vinculantes e os compromissos voluntários (OECD, 2013, p. 141).

Um segundo conceito relevante é o da *coerência regulatória*, entendida como um fenômeno que visa incorporar entre os Estados a noção de compatibilidade entre diferentes jurisdições, em que atores políticos de diferentes Estados engajam-se em busca de soluções comuns, visando à minimização de incompatibilidades ou incongruências que obstruam ou dificultem a sua interação econômica por meio, por exemplo, do fluxo de comércio. É um fenômeno de natureza horizontal, sem perda de autonomia para as partes.

Assim, o foco da coerência regulatória está na compatibilização dos objetivos e dos resultados perseguidos pelos Estados em questão, permitindo que a autonomia regulatória nacional e a estrutura institucional interna sejam preservadas. Nesse caso, portanto, trata-se de relações colaborativas e não antagonicas, cujos principais instrumentos são a coordenação e o reconhecimento mútuo, ferramentas que aceitam a diversidade de regulações, pautando-se na reciprocidade, voltados à redução gradativa das diferenças regulatórias de forma voluntária e negociada.

Entre as principais vantagens da coerência, Duraiappah e Bhardwaj (2007) destacam: i) a redução de duplicidade de regras; ii) a redução da fragmentação regulatória; iii) a redução dos custos de implementação de acordos internacionais; e iv) maior eficiência na gestão de recursos para a realização de objetivos comuns.

Segundo a OCDE, a coerência regulatória pode ser promovida por meio de mecanismos de coordenação entre os níveis de governo supranacional, nacional e subnacional. Questões regulatórias transversais em todos os níveis de governo devem ser identificadas para promover a coerência entre enfoques regulatórios e evitar a duplicação ou o conflito de regulamentos.

Um terceiro conceito é a *convergência regulatória*, que representa o eixo vertical da cooperação regulatória, visto que implica maior grau de aproximação e comprometimento entre Estados, estabelecendo um processo para a uniformização entre suas regulações, ou seja, a adoção de uma regulação comum a todos os envolvidos. Nesse caso, o foco vai além dos objetivos perseguidos, abrangendo também as instituições regulatórias nacionais, seus procedimentos e processos decisórios. Há, portanto, perda de autonomia regulatória nacional em prol de um modelo de governança mais profundo, em que se adiciona um nível extra, global ou internacional, de regulação.

Por meio do princípio da subsidiariedade, haverá flexibilidade para que cada Estado possa alocar a função reguladora remanescente no nível mais adequado e de maior eficiência prática, contornando as diferenças econômicas, institucionais e culturais que porventura existam.

Para que o Brasil consiga projetar, negociar e implementar uma inserção econômica internacional adequada, é *fundamental ter pleno conhecimento da existência de diferentes modelos regulatórios* praticados por países com os quais o Brasil planeja maior integração comercial. A negociação de acordos comerciais envolve não apenas ter o domínio sobre o seu próprio sistema regulatório na área de comércio e, conseqüentemente, elevar seu grau de coerência regulatória, mas também entender o processo regulatório dos demais parceiros comerciais para que seja possível negociar acordos que tragam ganhos nos âmbitos tarifário e regulatório, fortalecendo as bases de uma convergência regulatória profícua para os interesses nacionais.

No caso do Brasil, é importante mencionar os instrumentos regulatórios vigentes que tratam do tema de convergência regulatória e do esforço existente para centralizar as ações regulatórias de forma a manter um sistema de controle e gerenciamento das regras que estão sendo criadas internamente. Após o hiato entre a publicação do Decreto nº 6.062/2007, que instituiu o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) e a publicação, em 2018, das Diretrizes Gerais e do Guia Orientativo para Elaboração de Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), juntamente com as recomendações do Comitê Interministerial de Governança, liderado pela Casa Civil, um novo arcabouço jurídico foi publicado para conceber a gestão de atos regulatórios no Brasil.

O Decreto nº 10.139/2019 regulou a revisão e a consolidação de atos normativos que vêm gerando impactos com a revisão do estoque regulatório dos órgãos reguladores brasileiros. Após a publicação da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019), da Lei nº 13.848/2019 (Lei das Agências) e do Decreto nº 10.411/2020 sobre elaboração de AIR, deu-se continuidade à institucionalização de diretrizes para uniformizar o processo de criação de regras, bem como a avaliação de custo e oportunidade desse processo. Finalmente, em 2022, o Brasil internalizou o Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (Agreement on Trade and Economic Cooperation – Atec), celebrado com os Estados Unidos, por meio do Decreto nº 11.243/2022.

Esse decreto traz obrigações adicionais ao Brasil no que se refere aos procedimentos cabíveis durante a criação de regras, com a diferença de que os Estados Unidos passam a ser um agente externo de controle desses procedimentos, uma vez que se trata de uma obrigação internacional, pela qual o Brasil se torna responsável. Um desses esforços é a existência de um centro de governo que faça a gestão do processo de criação de regras pelos órgãos reguladores brasileiros, algo estabelecido em 2023, junto com a atualização do PRO-REG por meio do Decreto nº 11.738/2023.

O exame minucioso das políticas regulatórias dos principais parceiros internacionais, regulamentadas por meio dos textos dos mega-acordos comerciais, em paralelo com o processo brasileiro, passa a ser fundamental. A partir dessa análise comparativa entre modelos regulatórios é que se determinará se um país pertence ou não a uma rede de países com algum nível de compatibilidade regulatória. Caso não pertença, será possível identificar o *nível de assimetria regulatória* e avaliar os ganhos e custos de avançar em termos de políticas de coerência regulatória com determinado sócio.

3 COERÊNCIA REGULATÓRIA NO CPTPP

Em trabalho anterior (Carvalho e Salles, 2022), foi mapeado e diagnosticado que, entre os mega-acordos regionais contemporâneos, o tema de boas práticas e coerência regulatória foi regulamentado especificamente apenas pelo CPTPP, em seu capítulo 25.

O capítulo está estruturado em onze artigos, conforme indicado pelo quadro 2.

QUADRO 2

Estrutura do capítulo de coerência regulatória do CPTPP

Capítulo 25 do CPTPP
Definições
Disposições gerais
Âmbito de aplicação das medidas regulatórias
Mecanismos e processos de coordenação
Implementação de boas práticas
Administração institucional do acordo
Cooperação
Participação de interessados
Notificação de implementação
Relação com outros capítulos
Não aplicação do sistema de solução de controvérsias

Elaboração dos autores.

O capítulo 25 do CPTPP não aborda questões regulatórias específicas, mas delineia um processo/sistema por meio do qual os Estados signatários promovem tanto o uso de boas práticas regulatórias voltadas ao desenvolvimento quanto a execução de normas que impulsionem uma cooperação regulatória que beneficie fluxos de comércio e de investimentos.

De acordo com o art. 25.2, § 1º, do CPTPP:

coerência regulatória se refere ao uso de boas práticas no processo de planejamento, concepção, emissão, implementação e revisão de medidas regulatórias a fim de facilitar a realização dos objetivos da política doméstica, bem como aos esforços entre governos para reforçar a cooperação regulatória com o intuito de promover esses objetivos e incentivar o comércio internacional, o investimento, o crescimento econômico e o emprego (tradução nossa).³

Como se depreende do dispositivo, o acordo contempla, em um único artigo, tanto estratégias de *cooperação regulatória* (boas práticas no processo de planejamento, concepção, emissão, implementação e revisão de medidas regulatórias) como de *coerência regulatória* (esforços entre governos para reforçar a cooperação regulatória com o intuito de promover esses objetivos e incentivar o comércio internacional). O CPTPP institui, em um único dispositivo, as duas noções que perpassam todo o capítulo do acordo.

Em termos de *âmbito de aplicação*, o acordo prevê que cada parte deverá, em até um ano após sua entrada em vigor, determinar e disponibilizar publicamente o escopo de suas medidas regulatórias cobertas e assegurar-se de que alcance uma cobertura significativa de medidas. Esse formato estabelecido permite aos Estados um mapeamento interno, com as agências nacionais e os setores interessados, das medidas de maior impacto sobre o comércio e os investimentos, e estabelece o compromisso de dar publicidade a essa listagem nacional de medidas regulatórias cobertas pelo acordo.

3. Disponível em: <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/03/CPTPP-consolidated.pdf>.

Como mencionado, o CPTPP está estruturado de forma a promover *mecanismos e processos de coordenação regulatória*, relacionando mecanismos domésticos que aumentem a consulta e a coordenação entre agências associadas aos processos de desenvolvimento de medidas regulatórias. Conseqüentemente, cada parte se empenhará em assegurar que haja processos ou mecanismos que facilitem a coordenação interinstitucional eficaz e a revisão das propostas de medidas regulatórias cobertas.

Um elemento central para as boas práticas regulatórias no âmbito do acordo é a previsão de realização de *análise de impacto regulatório*, previamente às propostas de adoção e alteração de atos normativos de interesse geral. Isso se justifica, nos termos do CPTPP, pois há diferenças em relação a cenários institucionais, sociais, culturais, legais e de desenvolvimento dos Estados signatários que podem resultar em abordagens regulatórias específicas.

Para tanto, o acordo lista uma série de quesitos e critérios que as análises de impacto regulatório podem endereçar. Entre elas, destaca-se no capítulo do CPTPP a inclusão da análise de potenciais impactos que a proposta de regulação venha a ter sobre *pequenas e médias empresas*.

O acordo estabelece que a análise de impacto regulatório poderá, entre outros aspectos:

- avaliar a necessidade de uma proposta regulatória, incluindo uma descrição da natureza e importância do problema;
- examinar alternativas viáveis, incluindo, na medida do possível e de forma consistente com as leis e regulamentos, seus custos e benefícios, como riscos envolvidos e impactos distributivos, reconhecendo que alguns custos e benefícios são difíceis de quantificar e monetizar;
- explicar os fundamentos para concluir que a alternativa selecionada atinge os objetivos da política de maneira eficiente, incluindo, se apropriado, referência aos custos e benefícios e ao potencial de gerenciamento de riscos; e
- basear-se nas melhores informações existentes razoavelmente obtidas, incluindo informações científicas, técnicas, econômicas ou quaisquer outras relevantes, dentro dos limites das autoridades, dos mandatos e dos recursos da agência reguladora específica.

Em termos institucionais, o CPTPP prevê a criação de um Comitê sobre Coerência Regulatória, composto por representantes governamentais, cuja função é considerar aspectos relacionados à implementação e à operacionalização do acordo. Havendo pedido de esclarecimentos de uma parte, relacionado à implementação do capítulo por outra parte, se aplicará o disposto no capítulo sobre pontos focais.

Há também um dispositivo que prevê formas de *cooperação regulatória*. Especificamente, este estabelece que, a fim de implementar adequadamente o acordo e maximizar seus benefícios, as partes cooperarão por meio de diversas atividades, que podem envolver:

- intercâmbio de informações, diálogos, reuniões bilaterais ou entre Estados-partes e partes interessadas, incluindo micro e pequenas empresas;
- programas de treinamento, seminários e outras iniciativas de assistência técnica; e
- outras atividades relevantes entre autoridades reguladoras.

Por fim, destacam-se dois aspectos regulamentados no capítulo que reforçam o caráter cooperativo – e enfraquecem o caráter jurídico-punitivo – da coerência regulatória. Por um lado, o texto dispõe que, em caso de conflito entre o capítulo de coerência regulatória e outros capítulos do acordo, os outros prevalecerão; por outro, dispõe que, se houver questionamento a respeito do cumprimento do capítulo, as partes não poderão recorrer ao mecanismo de solução de disputas do acordo.

4 COERÊNCIA REGULATÓRIA NO MERCOSUL

O Mercosul possui um acordo internacional que versa sobre o tema da coerência regulatória, assinado em 2018, porém ainda não vigente, aguardando incorporação por parte do Paraguai.

O acordo foi negociado no âmbito do Grupo Ad Hoc sobre Temas Regulatórios (GAHTC), criado em junho de 2018, como órgão auxiliar do Grupo Mercado Comum (GMC), com o objetivo de analisar e apresentar propostas referentes à coerência regulatória e a iniciativas facilitadoras de comércio. Em dezembro do mesmo ano, o GAHTC apresentou o projeto de acordo, aprovado pela Decisão CMC nº 20/18, intitulado Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul.

Esse acordo interno do Mercosul determina que os Estados-partes adotem boas práticas regulatórias que afetem a facilitação do comércio internacional de bens e serviços e, assim, oportunizem a promoção de novas iniciativas de integração, transparência e estabelecimento de uma base implicitamente convergente em medidas regulatórias.

Em seu art. 2º, o acordo traz um conjunto de definições mais extenso do que o previsto no CPTPP, que ajuda a trazer luz aos objetivos, ao escopo e ao alcance do acordo, conforme a seguir descrito.

- 1) *Medidas regulatórias* referem-se a medidas de aplicação geral determinadas em conformidade com o art. 3º, relacionadas a qualquer matéria abrangida por este acordo, adotadas pelas autoridades regulatórias, cuja observância é obrigatória.
- 2) *Boas práticas regulatórias* são diretrizes e recomendações internacionalmente reconhecidas ou baseadas naquelas elaboradas por organismos de normalização internacionais, aplicáveis aos processos de elaboração, implementação, revisão, alteração e revogação de medidas regulatórias, com o fim de orientar, direcionar, facilitar e simplificar a tarefa regulatória dos organismos com autoridade e responsabilidade sobre tais processos, no marco das disposições nacionais de aplicação.
- 3) *Consulta pública* é o mecanismo participativo, de caráter consultivo, por meio do qual o Estado, durante prazo suficiente e determinado, coleta dados e opiniões da sociedade em relação a um projeto de medida regulatória.
- 4) *Análise de impacto regulatório* é o processo sistemático de análise, baseado em evidências, que busca avaliar, a partir da definição de um problema, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos para orientar e subsidiar a tomada de decisão (Mercosul, 2018).

Os objetivos do acordo seguem o mesmo sentido do CPTPP, ao estabelecerem tanto boas práticas de *cooperação* como de *coerência regulatória*:

o objetivo geral do presente acordo é reforçar e incentivar os órgãos reguladores dos Estados-partes a adotarem medidas de coerência regulatória para impulsionar boas práticas regulatórias e acordar mecanismos de coerência regulatória, a fim de promover o estabelecimento de um ambiente regulatório transparente e previsível tanto para os cidadãos como para os operadores econômicos (Mercosul, 2018, p. 2).

Em linhas gerais, o Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul é bastante similar ao capítulo de coerência regulatória do CPTPP, com as ressalvas de destaque analisadas adiante.

Em termos de âmbito de aplicação, chama atenção o fato de o acordo interno do Mercosul não prever a cláusula de identificação de medidas regulatórias:

cada parte deverá, em conformidade com sua legislação e no mais tardar um ano depois da entrada em vigor deste acordo, determinar e colocar à disposição do público as medidas regulatórias às quais as disposições deste capítulo se aplicarão.⁴

Isso compromete um dos elementos centrais da lógica da coerência regulatória, que é, justamente, por meio desses capítulos, proporcionar *transparência* a toda e qualquer medida que demande a aplicação das regras sobre coerência regulatória.

O acordo interno do Mercosul também fica atrasado em relação ao CPTPP quando se trata de prever a obrigatoriedade de informar publicamente toda e qualquer proposta para realizar ações sistêmicas de melhoria regulatória.

Por outra parte, este acordo é o único que estabelece a obrigatoriedade de submissão à consulta pública de eventuais projetos e propostas de alteração de medida regulatória:

art. 5º, § 1º: cada Estado-parte deve encorajar suas respectivas autoridades reguladoras competentes a submeter projetos e propostas de alteração de medidas regulatórias a consulta pública, por um prazo mínimo de sessenta dias, ressalvada a exigência de prazo distinto em legislação nacional específica, acordo ou tratado internacional, bem como casos excepcionais de urgência e relevância devidamente justificados (Mercosul, 2018, p. 3).

O acordo intrabloco do Mercosul é também o único a fazer referência à necessidade de que sejam levadas em consideração normas internacionais, tanto de ordem multilateral como de normas existentes no arcabouço normativo do Mercosul.

Cada Estado-parte encorajará suas autoridades reguladoras competentes, quando elaborarem atos normativos, a levarem em consideração as normas internacionais pertinentes, incluindo o arcabouço normativo do Mercosul, de maneira consistente com a legislação nacional vigente.

Cada Estado-parte promoverá a aplicação das guias e diretrizes, quando existirem, emanadas dos órgãos competentes da estrutura institucional do Mercosul (Mercosul, 2018, p. 4).

Para a administração institucional do Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul, foi criado o GAHTC, o qual centralizou o processo de notificação da implementação dos compromissos por meio de relatórios anuais dirigidos ao GMC.

4. Disponível em: <https://www.iilj.org/wp-content/uploads/2018/03/CPTPP-consolidated.pdf>.

Diferentemente do CPTPP, o acordo intrabloco do Mercosul não prevê uma relação hierarquicamente inferior do acordo sobre coerência regulatória em relação às demais normas do Mercosul, tampouco foi ele excluído da alçada do sistema de solução de controvérsias do bloco.

5 COERÊNCIA REGULATÓRIA NO ACORDO MERCOSUL-CHILE

No mesmo ano em que o Mercosul celebrou o Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória estava em curso o processo de atualização do Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº 35, no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), por meio do qual todos os Estados-partes do Mercosul atualizaram e aprofundaram seus compromissos comerciais com o Chile. Entre diversas inovações, ficou estabelecida, em seu capítulo 3, a disciplina de boas práticas regulatórias.

O Acordo Mercosul-Chile, na realidade, é um conjunto de acordos bilaterais firmados no âmbito da Aladi visando atualizar o ACE nº 35, assinado e vigente desde 1996, o que ocorreu entre 2016 e 2021. A atualização do ACE nº 35 entrou em vigor em 2018 para o Uruguai, em 2019 para a Argentina e em 2022 para o Brasil (Decreto nº 10.949/2022). O Paraguai ainda aguarda conclusão do processo de ratificação para entrada em vigor.

Entre os demais acordos analisados, nem o Acordo Mercosul-Colômbia (2017) nem o Mercosul-União Europeia (2019) têm capítulo específico sobre coerência regulatória.

Já no caso dos acordos que o Mercosul tem concluído, cujos textos oficiais não estão disponíveis – Mercosul-Efta (2019) e Mercosul-Singapura (2022) –, as fichas descritivas dos acordos disponibilizadas tampouco mencionam previsão do tema.

O capítulo 3 do Acordo Mercosul-Chile, sobre boas práticas regulatórias, tem a mesma estrutura formal do capítulo 35 do CPTPP. São onze artigos abrangendo os mesmos temas cobertos pelo CPTPP, com modificações muito pequenas em relação ao mega-acordo transpacífico, e bastante alinhado ao Acordo intra-Mercosul.

Em termos de objetivos, o acordo com o Chile tem pretensões similares ao Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul, limitadas à cooperação e às boas práticas regulatórias, com pouco avanço em termos de políticas de coerência regulatória. O acordo prevê que:

o objetivo geral deste capítulo é reforçar e incentivar a adoção de boas práticas regulatórias, a fim de promover o estabelecimento de um ambiente regulatório que seja transparente, com procedimentos e etapas previsíveis, tanto para os cidadãos quanto para os operadores econômicos (Aladi, 2018).

As disposições sobre o âmbito de aplicação e os respectivos processos e mecanismos de coordenação são literalmente semelhantes aos previstos no CPTPP. Em termos de âmbito de aplicação, foi estabelecido que cada parte deverá, em conformidade com sua legislação e no mais tardar um ano depois da entrada em vigor do acordo, determinar e colocar à disposição do público as medidas regulatórias às quais as disposições deste capítulo se aplicarão.

Em termos de processos e medidas de coordenação, tanto o CPTPP quanto o Acordo Mercosul-Chile preveem a necessidade de promover coordenação interinstitucional efetiva sobre assuntos regulatórios e estabelecem a obrigatoriedade de informar publicamente toda e qualquer proposta para realizar ações sistêmicas de melhoria regulatória.

Em termos de análise de impacto regulatório, os três acordos preveem os mesmos mecanismos, critérios e conceitos para realização de tais análises. O mesmo ocorre ao regulamentar as atividades de cooperação internacional em termos regulatórios.

Por fim, da mesma forma que no CPTPP, os dois artigos finais do capítulo reforçam o caráter cooperativo – e enfraquecem o caráter jurídico-punitivo – da disciplina de coerência regulatória ao dispor que, em caso de conflito entre o capítulo de coerência regulatória e outros capítulos do acordo, os outros prevalecerão. Também dispõem que, se houver questionamento a respeito do cumprimento do capítulo, as partes não poderão recorrer ao mecanismo de solução de disputas do acordo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi identificar, sistematizar e analisar comparativamente os textos que compõem: i) os capítulos sobre coerência regulatória de cada um dos mega-acordos contemporâneos, quando presentes; ii) o marco normativo sobre o tema existente no Mercosul; e iii) os capítulos sobre coerência regulatória dos acordos recentes celebrados pelo Mercosul com terceiros, quando presentes, para identificar a natureza do modelo de cooperação regulatória adotada em cada acordo: cooperação, coerência ou convergência regulatória?

Entre os mega-acordos, apenas o CPTPP tem capítulo específico sobre coerência regulatória. Os demais mega-acordos analisados – RCEP e AfCFTA – não preveem regulamentação sobre a matéria. O Mercosul, por sua vez, possui um acordo intrabloco que versa sobre o tema, assinado em 2018, porém ainda não vigente, aguardando incorporação por parte do Paraguai.

Dos acordos comerciais recentemente celebrados pelo Mercosul, apenas o acordo celebrado com o Chile, sob amparo da Aladi, previu capítulo específico de coerência regulatória. Entre os demais acordos analisados, nem o Acordo Mercosul-Colômbia (2017) nem o Mercosul-União Europeia (2019) têm capítulo específico sobre coerência regulatória. Já no caso dos acordos que o Mercosul tem concluído, cujos textos oficiais não estão disponíveis – Mercosul-Efta (2019) e Mercosul-Singapura (2022) –, as fichas descritivas oficiais dos acordos disponibilizadas tampouco mencionam previsão do tema.

Observando apenas o Brasil, além do acordo com o Chile, há importante arcabouço legal vigente sobre o tema, o que inclui, além da obrigação internacional desse acordo, as obrigações também vigentes decorrentes do Protocolo Atec, celebrado com os Estados Unidos.

Do ponto de vista comparativo, cabe destacar que há um importante conjunto de semelhanças entre os acordos analisados, como explicado adiante.

Todos os acordos identificados têm natureza de *coerência regulatória*, isto é, se apoiam sobre mecanismos de cooperação regulatória horizontal, por meio de diálogo, notificações e consultas, com vistas à compatibilidade entre as regulações dos Estados envolvidos.

Nenhum dos acordos prevê implementação de políticas de *convergência regulatória*, o que implicaria maior invasividade normativa, por meio de processos de uniformização, padronização e adoção de regulações comuns a todos os Estados envolvidos. Supõe-se que tal viés de convergência regulatória poderia aparecer no Acordo intra-Mercosul, por ser bloco de integração regional com objetivo de harmonização do direito da integração entre os Estados-membros.

Todos os acordos têm *estrutura regulatória similar* praticamente idêntica: onze artigos que versam sobre os mesmos temas e preveem os mesmos conceitos, critérios e mecanismos de cooperação e coerência. Algumas diferenças, contudo, foram identificadas e serão aqui discutidas.

Em relação às definições, o CPTPP é mais enxuto que os acordos interno e externo do Mercosul, trazendo menos conceitos e definições nos artigos inaugurais. Práticas fundamentais para os capítulos de coerência regulatória, tais como as formas de consulta pública e a metodologia de análise de impacto regulatório, são uma carência relevante, já que se trata de tema emergente das relações econômicas internacionais, e muitos dos Estados que estão aderindo a tais temáticas ainda desconhecem seus elementos centrais.

Em termos de âmbito de aplicação, chama atenção o fato de o acordo interno do Mercosul ser o único a não prever essa cláusula de identificação. Isso compromete um dos elementos centrais da lógica da coerência regulatória, que é, justamente, por meio desses capítulos, proporcionar *transparência* a toda e qualquer medida que demande a aplicação das regras sobre coerência regulatória.

O Acordo de Boas Práticas e Coerência Regulatória do Mercosul também está atrasado em relação ao CPTPP e ao Acordo Mercosul-Chile quando se trata de prever a obrigatoriedade de informar publicamente a relação de medidas regulatórias sujeitas ao acordo. Em contrapartida, este é o único dos acordos que estabelece a obrigatoriedade de *submissão à consulta pública* de eventuais projetos e propostas de alteração de medida regulatória.

Ao regulamentar a metodologia e os parâmetros para a realização das análises de impacto regulatório, todos os capítulos analisados estão redigidos essencialmente da mesma forma. Entre as especificidades, o CPTPP é o único a destacar a importância de avaliar o impacto regulatório sobre as pequenas e médias empresas.

O acordo interno do Mercosul e o Acordo Mercosul-Chile não preveem a criação de mecanismos de *participação de interessados* para que colaborem com a coerência regulatória. O CPTPP, por seu turno, dispõe de maneira inovadora sobre o tema.

O acordo intrabloco do Mercosul é o único a fazer referência à necessidade de que sejam levadas em consideração tanto normas internacionais quanto normas existentes no arcabouço normativo do Mercosul, o que abre espaço para eventuais avanços em termos de *convergência regulatória*, caso o Mercosul queira aplicar políticas dessa natureza.

Por fim, destacam-se dois aspectos regulamentados no CPTPP e no Acordo Mercosul-Chile que reforçam o *caráter cooperativo* – e enfraquecem o caráter jurídico-punitivo – da coerência regulatória. Eles dispõem que, em caso de conflito entre o capítulo de coerência regulatória e outros capítulos do acordo, os outros prevalecerão. Também dispõem que, se houver questionamento a respeito do cumprimento do capítulo, as partes não poderão recorrer ao mecanismo de solução de disputas do acordo.

O acordo interno do Mercosul é o único a não excluir a coerência regulatória da alçada do *sistema de solução de controvérsias*, tampouco a minimizar a hierarquia normativa dos compromissos em termos de coerência regulatória em relação aos demais compromissos vigentes no bloco, como fazem o CPTPP e o Acordo Mercosul-Chile.

Ao analisar a estrutura do acordo com o Chile e a legislação vigente no Brasil, nota-se que o país não se distancia da tendência internacional nessa temática (tome-se, como exemplo, a semelhança entre os textos do Acordo Mercosul-Chile e do CPTPP). Ao mesmo tempo, verifica-se um esforço político significativo para a proposição de um arcabouço de regras no Brasil sobre o tema de convergência regulatória e boas práticas regulatórias, com o objetivo de internalizar grande parte da tendência internacional identificada nesse tema. Dessa forma, deve-se enfatizar que as próximas negociações sobre o tema não podem perder de vista o que já foi estabelecido em acordos atuais (como o Atec e o acordo com o Chile) e vigentes. Uma eventual proposta de modelo de texto negociador do Brasil para esse tema teria que levar em consideração as obrigações preexistentes e os modelos que já estão dando certo no plano internacional, desde que convergentes com o interesse brasileiro.

REFERÊNCIAS

- ALADI – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. **Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile**. Santiago: Aladi, 2018.
- BALDWIN, Richard. **Multilateralising 21st century regionalism**. Paris: OECD, 2014.
- CARVALHO, Marina; SALLES, Marcus. Os mega-acordos regionais contemporâneos (CPTPP, RCEP e AfCFTA): uma primeira aproximação comparativa aos acordos e suas estruturas regulatórias. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 32, p. 9-32, 2022.
- DE BIÈVRE, Dirk. The EU regulatory trade agenda and the quest for WTO enforcement. **Journal of European Public Policy**, v. 13, n. 6, p. 851-866, 2006.
- DYMOND, William; HART, Michael. Post-modern trade policy: reflections on the challenges to multilateral trade negotiations after Seattle. **Journal of World Trade**, v. 34, n. 3, p. 21-38, 2000.
- DURAIAPPAH, Anantha; BHARDWAJ, Asmita. **Measuring Policy Coherence among the MEAs and MDGs**. Winnipeg: IISD, 2007. Disponível em: https://www.iisd.org/system/files/publications/measuring_policy.pdf.
- MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Decisão CMS nº 20/18**: acordo de boas práticas regulatórias e coerência regulatória do Mercosul. Montevidéu: Mercosul, dez. 2018. Disponível em: http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/DEC_020_2018_p.pdf.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **International regulatory co-operation: addressing global challenges**. Paris: OECD Publishing, 2013.
- THORSTENSEN, Vera; GABRIEL, Vivian Rocha. Coerência e convergência regulatória: o novo desafio do comércio internacional. **Interesse Nacional**, ano 10, n. 38, p. 31-43, ./out. 2017.
- 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, 2015.