



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

PEDRO HENRIQUE DE FARIA BARBOSA

**COMÉRCIO INTERNACIONAL E SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS:
As adequações das normativas brasileiras e indicação de leis aplicáveis
para o adensamento dos fluxos comerciais no contexto regional e
internacional**

Recife

2020

PEDRO HENRIQUE DE FARIA BARBOSA

**COMÉRCIO INTERNACIONAL E SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS:
As adequações das normativas brasileiras e indicação de leis aplicáveis
para o adensamento dos fluxos comerciais no contexto regional e
internacional**

Tese de Doutorado
apresentada ao no Programa
de Pós Graduação em Direito
(Mestrado) pela Universidade
Federal de Pernambuco, como
parte dos requisitos para a
obtenção do título de Doutor
em Direito.

Área de Concentração 2 -
Transformações do Direito
Privado

Linha de Pesquisa 2.3 –
Relações Contratuais
Internacionais

Orientador: Auréio Agostinho
da Bôaviagem

Recife

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

de Faria Barbosa, Pedro Henrique.

COMÉRCIO INTERNACIONAL E SISTEMA GERAL DE
PREFERÊNCIAS: As adequações das normativas brasileiras e indicação de leis
aplicáveis para o adensamento dos fluxos comerciais no contexto regional e
internacional / Pedro Henrique de Faria Barbosa. - Recife, 2020.
202 p.

Orientador(a): Auréio Agostinho da Bôaviagem
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de
Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2020.
Inclui referências.

1. Direito Internacional. 2. Direito do Comércio Internacional. 3. Direito da
Integração Regional. I. Agostinho da Bôaviagem, Auréio . (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

PEDRO HENRIQUE DE FARIA BARBOSA

COMÉRCIO INTERNACIONAL E SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS:

**As adequações das normativas brasileiras e indicação de leis aplicáveis
para o adensamento dos fluxos comerciais no contexto regional e
internacional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Direito da Universidade
Federal de Pernambuco, como requisito
parcial para obtenção do título de Doutor.

Aprovado em: 30/06/2020

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Auréio Agostinho da Bôaviagem (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Everaldo Gaspar Lopes de Andrade (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPE e todos seus funcionários envolvidos pela oportunidade de realização de trabalhos em minha área de pesquisa.

Aos colegas do PPGD pelo seu auxílio nas tarefas desenvolvidas durante o curso e apoio na revisão deste trabalho.

A meu orientador, Prof. Dr. Aurélio Boaviagem e ao Professor Sylvio Loreto, os quais demonstraram enorme paciência e cooperação com meus atropelos durante a realização desse trabalho.

À Profa. Dra. Eugênia Cristina Barza, por ter me ajudado em inúmeras ocasiões durante todo esse trajeto, sem a qual não seria possível concluir esse trabalho.

Ao Prof. Dr. Luís Pedro Chaves Rodrigues da Cunha por ter aceitado ser meu coorientador durante meu sanduíche em Coimbra, as lições aprendidas durante esse período foram essenciais para a realização desse trabalho.

A meus pais, Odin Barbosa e Cíntia Gonsalves, bem como a minha esposa, Gabriela Arruda, talvez as pessoas que mais tiveram de ouvir minhas preocupações no curso desse projeto, por seu carinho e ajuda, meu muito obrigado.

RESUMO

A presente tese insere-se no campo de estudo do direito do comércio internacional e da integração, focando-se na aplicação dos Sistemas Gerais de Preferências. Seu objetivo central é considerar a viabilidade de criação de um SGP por parte do MERCOSUL, considerando se a ferramenta de comércio contradiz as normativas do arranjo regional, de modo a responder à questão de como se resolve um aparente conflito normativo entre a estrutura do SGP e o Tratado de Assunção, especificamente o artigo 2º do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, Protocolo de Ouro Preto (POP). Para conduzir essa pesquisa, inicialmente, realiza-se uma análise sobre a promoção do desenvolvimento no contexto de comércio internacional, buscando a definição do mesmo junto à OMC. Verifica-se também o impacto da integração regional para iniciativas voltadas para o desenvolvimento, para adentrar na análise do instituto do SGP, abordando suas origens, seu funcionamento em sede de blocos regionais, especificamente a União da Eurásia e União Europeia. Em seguida, é analisada a criação de um SGP no MERCOSUL, averiguando a presente estrutura do bloco regional, verificados os benefícios e desafios à implementação do sistema e discutindo a viabilidade de reprodução de modelos de comércio regional aplicados em outros arranjos regionais. Adentrando no cerne da pesquisa, é tratado o caminho para a normatização de um SGP no MERCOSUL, apontando o papel dos atores normativos dos Estados-membros, o poder normativo dos órgãos do bloco regional, bem como elementos essenciais para o surgimento do SGP. Por fim, considera-se o impacto dessa iniciativa para a inserção brasileira no comércio internacional. Como metodologia científica, a presente pesquisa possui objetivo descritivo e explicativo, abordando variáveis teóricas da economia e da ciência do direito. Utiliza-se uma análise explicativa que conecta causa e efeito no contexto econômico brasileiro e consideram-se alternativas para favorecer as relações comerciais nacional. Quanto à verificação dos resultados, utiliza-se uma metodologia dogmática para abordar um tema de direito internacional privado buscando um resultado de pesquisa dogmático, expondo a análise dos conceitos apresentados para formulação da ideia condutora. A abordagem é feita de maneira a considerar os desafios políticos e econômicos para a aplicação da ideia proposta na presente tese.

Palavras-chave: Direito do Comércio Internacional; Direito da Integração Regional; Desenvolvimento; Sistema Geral de Preferência; MERCOSUL.

ABSTRACT

The present thesis is inserted in the field of study of international trade and integration law, focusing on the application of the General Systems of Preferences. Its main objective is to consider the feasibility of creating a GSP by MERCOSUR, considering whether the trade practice contradicts the norms of the regional arrangement, in order to answer the question of how to resolve an apparent normative conflict between the structure of the SGP and the Treaty of Asunción, specifically Article 2 of the Additional Protocol to the Treaty of Asunción on the MERCOSUR Institutional Structure, the Ouro Preto Protocol (POP). To conduct this research, initially, an analysis of the promotion of development in the context of international trade is made seeking to define it at the WTO. There is also the impact of regional integration for development-oriented initiatives, to enter into the analysis of the GSP institute, addressing its origins, its operation within regional blocks, specifically the Eurasian Union and the European Union. Then, the creation of a SGP in MERCOSUR is analyzed, ascertaining the present structure of the regional bloc, verifying the benefits and challenges to the implementation of the system and discussing the feasibility of reproducing regional trade models applied in other regional arrangements. Going into the heart of the research, the path to the standardization of a GSP in MERCOSUR is addressed, pointing out the role of the normative actors of the Member States, the normative power of the organs of the regional bloc, as well as essential elements for the emergence of the GSP. Finally, the impact of this initiative for the Brazilian insertion in international trade is considered. As a scientific methodology, this research has a descriptive and explanatory objective, addressing theoretical variables of economics and law. An explanatory analysis that connects cause and effect in the Brazilian economic context is used and alternatives are considered to favor national commercial relations. As for the verification of the results, a dogmatic methodology is used to address a private international law subject, seeking a dogmatic research result, exposing the analysis of the concepts presented to formulate the guiding idea. The approach is made in order to consider the political and economic challenges for the application of the idea proposed in the present thesis.

Keywords: International Trade Law; Regional Integration Law; Development; General System of Preference; MERCOSUR.

RESUMEN

La presente tesis es parte del campo de estudio del comercio internacional y el derecho de integración, centrándose en la aplicación de los Sistemas de Preferencias Generalizadas. Su objetivo central es considerar la viabilidad de crear un SPG por parte del MERCOSUR, considerando si la herramienta comercial contradice las normas del arreglo regional, a fin de responder a la pregunta de cómo resolver un aparente conflicto normativo entre la estructura del SGP y el Tratado de Asunción, específicamente el artículo 2 del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Estructura Institucional del MERCOSUR, Protocolo de Ouro Preto (POP). Para realizar esta investigación, inicialmente, es realizado un análisis de la promoción del desarrollo en el contexto del comercio internacional, buscando definirlo junto a OMC. Es verificado también el impacto de la integración regional para las iniciativas orientadas al desarrollo, para entrar en el análisis del instituto SPG, abordando sus orígenes, su operación dentro de los bloques regionales, específicamente la Unión Euroasiática y la Unión Europea. Luego, se analiza la creación de un SPG en el MERCOSUR, determinando la estructura actual del bloque regional, verificando los beneficios y desafíos para la implementación del sistema y discutiendo la viabilidad de reproducir modelos comerciales regionales aplicados en otros acuerdos regionales. Al entrar en el cerne de la pesquisa, se discute el camino hacia la estandarización de un SPG en el MERCOSUR, señalando el papel de los actores normativos de los Estados miembros, el poder normativo de los órganos del bloque regional, así como elementos esenciales para el surgimiento del SPG. Finalmente, se considera el impacto de esta iniciativa para la inserción brasileña en el comercio internacional. Como metodología científica, esta investigación tiene un objetivo descriptivo y explicativo, abordando variables teóricas de la economía y de la ciencia del derecho. Se utiliza de un análisis explicativo que vincula la causa y el efecto en el contexto económico brasileño y se consideran alternativas para favorecer las relaciones comerciales nacionales. No que se refiere a la verificación de los resultados, una metodología dogmática es utilizada para abordar un tema de derecho internacional privado, buscando un resultado de investigación dogmático, exponiendo el análisis de los conceptos presentados para formular la idea guía. El enfoque se realiza para considerar los desafíos políticos y económicos para la aplicación de la idea propuesta en la presente tesis.

Palabras clave: Derecho comercial internacional; Derecho de la Integración Regional; Desarrollo; Sistemas de Preferencias Generalizadas; MERCOSUR

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE - Acordos de Complementação Econômica
ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
BITs - Bilateral Investment Treaties
BM - Banco Mundial
CAMEX - Câmara de Comércio Exterior
CCM - Comissão de Comércio do MERCOSUL
CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CE - Comunidade Europeia
CEE - Comunidade Econômica Europeia
CEEA (EurAsEC) - Comunidade Econômica Eurasiática
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC - Conselho do Mercado Comum
DFTP - Duty Free Tariff Preference
EBA - Everything But Arms
EUA - Estados Unidos da América
FCES - Foro Consultivo Econômico-Social
FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão
GATS - General Agreement on Trade in Services
GATT-47 - General Agreement on Tariffs and Trade 1947
GATT-94 - General Agreement on Tariffs and Trade 1994
GMC - Grupo Mercado Comum
IPRI - Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
MDIC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
(Atualmente Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços)
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
NAFTA - North American Free Trade Agreement (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio)
NOEI - Nova Ordem Econômica Internacional
OIC - Organização Internacional do Comércio
OMC - Organização Mundial de Comércio
PARLASUL - Parlamento do MERCOSUL

PIB - Produto Interno Bruto

PD - Países em Desenvolvimento

PMD - Países de Menor Desenvolvimento

PTA - Preferential Trade Agreements

SGP - Sistema Geral de Preferências

SH - Sistema Harmonizado

TEC - Tarifa Externa Comum

TPR - Tribunal Permanente de Revisão

TRIMS - Agreement on Trade-Related Investment Measures

TRIPS - Acordo sobre direitos de Propriedade Intelectual

UAE - União Aduaneira da Eurásia

UE - União Europeia

UEE - União Econômica Eurasiática

UnB - Universidade de Brasília

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS	19
2.1	COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO	19
2.2	DEFINIÇÕES ACERCA DO SGP NA OMC	29
2.3	ESTRUTURAS DE SGPS EM CONTEXTOS REGIONAIS	44
2.3.1	União Econômica Eurasiática	48
2.3.2	O Sistema Geral de Preferência Europeu	52
2.4	A INSERÇÃO BRASILEIRA NOS SGPS	70
3	A CRIAÇÃO DE UM SGP NO MERCOSUL	80
3.1	A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO	86
3.2	REALIDADE E FUNCIONAMENTO DO MERCOSUL	93
3.3	VANTAGENS PARA O MERCOSUL DA EXISTÊNCIA DO SGP ..	101
3.4	CONTRADIÇÕES EXISTENTES: MODELO NORMATIVO A SER APLICADO	115
3.4.1	Crítica à Aplicação do Modelo Europeu de SGP no MERCOSUL	125
4	SGP MERCOSULINO: CRIAÇÃO DE NORMAS DE COMÉRCIO	137
4.1	REGULAMENTAÇÃO APLICÁVEL E NECESSIDADE DE UMA NORMATIZAÇÃO PRÓPRIA	140
4.2	A CRIAÇÃO DE UM SGP E A REGULAMENTAÇÃO DA INTERGOVERNABILIDADE NO PROTOCOLO DE OURO PRETO	145
4.3	INICIATIVA NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DE NORMAS COMERCIAIS NO MERCOSUL	147
4.4	ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA A NORMATIZAÇÃO DE UM SGP	153
4.5	O PAPEL DOS ÓRGÃOS DO MERCOSUL NA NORMATIZAÇÃO	162
4.6	PROPOSTA DE SGP PARA O MERCOSUL	168

4.7	A NOVA INSERÇÃO BRASILEIRA NO CENÁRIO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL	170
5	CONCLUSÃO	186
	REFERÊNCIAS	189

1 INTRODUÇÃO

O comércio internacional não é um fenômeno recente e vem passando por profundas mudanças nas últimas décadas. Tais mudanças exigem que os Estados, bem como os demais agentes internacionais em matéria de comércio, assumam novas práticas de comércio e atualizem as normativas referentes ao tema.

A normatização da temática do comércio, portanto, não é condizente com condutas estáticas por parte de seus agentes normativos. Nesse sentido, um país que mantém práticas comerciais sem trazer inovações, oferecendo uma variedade limitada de produtos e realizando trocas com um número seleto de parceiros, pode perder espaço no comércio internacional frente a outros atores comerciais mais dinâmicos.

Nesse sentido, é possível verificar que a regulamentação do comércio internacional tem tido de ajustar-se às mudanças do comércio, desafio por vezes complexos, pois, cada vez mais, surgem novas práticas comerciais e novas abordagens adotadas para práticas pretéritas, além de um aumento no volume e nas modalidades de trocas comerciais.

Esses fatores, relacionados com a necessidade dos atores comerciais de obter os maiores ganhos econômicos possíveis, por vezes realizando práticas econômicas e comerciais desleais, exige que a normatização do comércio internacional seja capaz de acompanhar as mudanças verificadas no sistema internacional.

Nesse sentido, O direito do comércio internacional encontra-se, hodiernamente, perante um contexto ambivalente. De um lado, há a preocupação em ampliar, aprofundar e harmonizar as normativas internacionais de comércio, de modo a garantir uma maior previsibilidade e segurança jurídica nas práticas comerciais internacionais.

Há, contudo, de outro lado, a preocupação dos atores internacionais em não criar entraves normativos ao fluxo de comércio, por considerar que uma excessiva normatização da matéria levaria a um engessamento das práticas de comércio, o que impediria a expansão natural do sistema.

Mais que isso, verifica-se que, nas primeiras décadas do século XXI, é possível verificar-se uma retomada de práticas protecionistas, influenciadas por

uma retomada de discursos nacionalistas em diversos Estados. Tais práticas tornam os estados reticentes ou mesmo reativos a iniciativas de abertura comercial e decisões de organismos internacionais que contribuam para o livre comércio.

É necessário, portanto, tanto ao acadêmico de direito quanto a um eventual formulador de normativas de comércio, reconhecer as tendências do cenário internacional hodierno, analisando quais os fundamentos históricos, políticos e econômicos que fundamentam o atual cenário, para que possa buscar alternativas efetivas, para a normatização do comércio internacional.

Como ponto de partida, é necessário analisar que o direito econômico internacional, abarcando nessa concepção o direito do comércio internacional, é um ramo do direito densamente codificados hodiernamente, com normas e tratados surgindo não apenas por iniciativa dos Estados, mas também por meio da atuação de Organizações Internacionais. Mais que isso, é possível considerar, cada vez mais, que o direito econômico internacional, em diversas situações, atua como um condutor da noção de *rule of law* no direito internacional.

É importante considerar, portanto, como o direito econômico internacional deve conduzir-se em situações de criação, modificação e ajustes de cenários econômicos, de modo que a eventual necessidade de codificação normativa não ocasione conflitos com as necessidades de flexibilidade e celeridade presente nas negociações econômicas. Direito e economia devem, em seu cenário ideal, serem duas expressões coordenadas de um mesmo fenômeno, convergindo para o desenvolvimento dos Estados.

No comércio internacional, nas últimas décadas, principalmente no curso do século XX, houve a influência, ou mesmo uma predominância, de uma visão realista nas relações comerciais, sendo denominada por parte da doutrina econômica como uma visão mercantilista.

Nesse contexto, o comércio era interpretado como um jogo de soma zero, onde, para um país ter ganhos comerciais, necessariamente, outro deveria suportar perdas. Tal cenário contribuiu para políticas econômicas e comerciais em bases soberanas, onde o incremento da balança comercial de um Estado era sua principal, e muitas vezes única, preocupação, sem tomar

em consideração eventuais impactos econômicos e sociais causados por tais práticas a seus parceiros comerciais.

Tal visão, em certa medida, vem sendo contrabalanceada pelo retorno de uma visão clássica, também denominada ricardiana, da economia, mais próxima dos conceitos presentes na concepção idealista das relações internacionais. Esse cenário tem contribuído para que, cada vez mais, ganhe destaque um discurso de cenários de ganha-ganha (*win-win situations*), ou seja, de ganhos universais.

Nesse contexto, seria possível reconhecer a importância de garantir os ganhos também dos parceiros comerciais como mecanismos para assegurar um comércio duradouro e mais equilibrado, onde o conjunto de atores internacionais possam e devam prosperar. Tal cenário permite a valorização de um discurso onde as relações comerciais ocorrem reconhecendo temas como a promoção do desenvolvimento.

Isso possui especial importância no contexto atual, porque verifica-se que o comércio internacional tem passado por alterações nas últimas décadas. Para além de preocupações comerciais clássicas como melhores termos de troca e vantagens comerciais frente aos distintos parceiros, verifica-se que outros temas de interesse da sociedade internacional cada vez mais são inseridos nas relações comerciais.

São exemplos dessa nova tendência preocupações em temáticas como direitos humanos, meio ambiente e direitos trabalhistas. Nesse cenário, não raro é verificada a inclusão de cláusulas sociais e ambientais nos distintos acordos comerciais atualmente negociados.

A análise do estudioso do direito comercial internacional deve acompanhar, portanto, o estudo de uma gama de outros temas, não apenas da ciência do direito, mas também de economia, ciência política e sociologia. O estudo do comércio internacional por parte do acadêmico de direito, portanto, é essencialmente uma prática transdisciplinar.

Definidos esse aspecto introdutório, é necessário definir qual o percurso temático almejado, definindo objetivos, metodologia e resultados obtidos. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar certos mecanismos econômicos e comerciais que podem ser empregados por um Estado, ou um conjunto de Estados num arranjo regional, para se aproximar e

diversificar a sua pauta comercial com novos parceiros comerciais, notadamente países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo.

O objetivo central do estudo foca-se na análise de um mecanismo presente no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (no inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*) de 1947 e atualmente regido perante a Organização Mundial de Comércio (OMC), o Sistema Geral de Preferências (SGP).

Partindo de um estudo teórico acerca do SGP e de suas principais manifestações, tanto em economias centrais, como novas tendências surgidas em países em desenvolvimento, busca-se realizar um recorte mais específico, analisando a presente realidade comercial e econômica do Brasil, considerando as influências de seu contexto regional no cenário de comércio internacional, para analisar eventuais benefícios e desafios da implementação de um SGP por parte do Brasil e seus parceiros regionais no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Essa análise é feita tendo como enfoque os desafios para os formuladores de normas e aplicadores do direito em tais arranjos econômicos e comerciais.

Antes de adentrar nas discussões acadêmicas do tema, é necessário fazer um breve exame para reconhecer os marcos de análise do SGP. Inicialmente, serão analisados os fundamentos para o surgimento do mecanismo comercial do SGP. Essa análise busca considerar como tal prática influenciou as práticas comerciais não apenas no momento de seu surgimento, mas também na atualidade.

Para realizar essa análise, utiliza-se como marco cronológico o contexto histórico de reformulação do cenário internacional do Pós-Guerra, principalmente a partir das reuniões que resultaram na formação do GATT-1947 e posteriores rodadas de negociação do mesmo até o surgimento com o GATT-94 da OMC e posteriores reuniões no âmbito dessa organização internacional.

O objetivo central do presente trabalho é considerar a viabilidade de criação de um SGP por parte do MERCOSUL, considerando se a ferramenta de comércio contradiz as normativas do arranjo regional. Isso porque, as experiências existentes até o presente momento de um SGP aplicado em um

bloco regional ocorreram em arranjos que possuem supranacionalidade, o que leva a um conflito aparente com a estrutura do MERCOSUL, que define, em sua estrutura normativa, a intergovernabilidade.

A pergunta condutora da pesquisa é como se resolve um aparente conflito normativo entre a estrutura do SGP e o Tratado de Assunção, especificamente o artigo 2º do Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL, Protocolo de Ouro Preto? Para conduzir essa análise, é necessário apontar quais os caminhos serão seguidos.

Inicialmente, parte-se de uma análise do conceito de desenvolvimento e, especialmente, como ele foi aplicado no contexto da América Latina, considerando tanto certas teorias econômicas e de comércio, quanto elementos da sociologia, de modo a considerar como o contexto internacional do GATT/47 abordou a temática do desenvolvimento. Nesse tópico, será feita uma abordagem acerca da promoção do desenvolvimento por meio da integração regional, considerando, nesse sentido, a definição do mesmo junto à OMC e a criação de mecanismos específicos para a promoção do desenvolvimento no seio dessa organização. Em sequência, irá adentrar-se nas normativas acerca do SGP, vendo suas origens, seu funcionamento em sede de blocos regionais, nomeadamente a presença da supranacionalidade nos mesmos, e a atual inserção brasileira em tais mecanismos.

Posteriormente, será analisada a criação de um SGP no MERCOSUL. Para tanto, analisa-se, inicialmente, a relação entre a integração regional e a promoção do desenvolvimento, para, em seguida, verificar a presente estrutura do bloco regional conforme definido em seu tratado constitutivo e protocolos adicionais. Em seguida são verificados os benefícios e desafios à implementação do sistema e, por fim, é feita uma abordagem acerca da possibilidade ou não de aplicação de um outro modelo de SGP para fundamentar um Sistema criado no MERCOSUL, realizando um comparativo com a estrutura existente no SGP da União Europeia (UE).

Adentrando no cerne da pesquisa, parte-se para proposta de SGP para o MERCOSUL. Essa proposta é feita por meio da análise da necessidade de criação de normativas próprias para adequar-se ao contexto regional do Cone Sul, prosseguindo para uma consideração da legitimidade para a criação das normas de comércio internacional aplicadas ao arranjo regional do MERCOSUL.

que estabelecem um SGP, passando por uma apresentação de alguns elementos essenciais que devem constar nas normas desse Sistema e a atuação dos órgãos do MERCOSUL nesse contexto. Buscando responder a pergunta condutora, considera-se a questão da possibilidade de um SGP funcionar em um bloco que não utiliza a supranacionalidade. Conclui-se com uma abordagem de como a criação dessas normas influenciariam uma nova inserção brasileira no comércio internacional.

Como metodologia científica, a presente pesquisa busca um resultado dogmático, expondo a análise dos conceitos apresentados para formulação da ideia condutora. O trabalho tem um objetivo descritivo e explicativo, inicialmente abordando variáveis teóricas da economia e da ciência do direito para compreender o cenário de comércio exterior presente do Brasil, partindo para uma análise explicativa que conecte causas e efeitos do cenário brasileiro e ofereça alternativas para solucionar desafios apontados.

Para a realização de tal pesquisa, adotou-se como fontes primárias de pesquisa relatórios técnicos de organismos de comércio internacional, principalmente a OMC, dissertações e pesquisas realizadas sobre a temática e artigos publicados em periódicos especializados do tema. Como fonte secundária, foram utilizados livros, bem como artigos que revisaram temáticas pertinentes à pesquisa. Por fim, como fonte terciária, sempre que necessário, foi realizada a análise de resumos acerca de pontos específicos abordados no trabalho, além da verificação de obras em catálogos coletivos sobre a matéria. Por fim, quanto à verificação dos resultados, utiliza-se uma metodologia dogmática para abordar um tema de direito internacional privado para buscar um resultado de pesquisa dogmático, expondo a análise dos conceitos apresentados para formulação da ideia condutora do presente trabalho.

As análises de comércio internacional, decerto, podem ser realizadas partindo de diversos pontos de abordagem, contudo é importante considerar certos elementos chave em qualquer consideração teórica ou prática acerca da temática.

Primeiro, é preciso buscar uma compreensão do cenário internacional conforme ele apresenta-se no momento presente, de modo a evitar anacronismos nas políticas elaboradas.

Segundo, deve-se buscar aproximar as normativas jurídicas do tema com as verificações empíricas desenvolvidas, principalmente, por meio da economia.

Terceiro, é necessário reconhecer que a criação de projeções para o futuro é sempre acompanhada de certo grau de incerteza, devendo ser mantido o senso crítico para não tornar previsões econômicas pragmáticas em cenários utópicos descolados da realidade. Uma pesquisa de comércio internacional que consiga manter-se conectada com esses três elementos chave possui maiores possibilidades de apresentar resultados verificáveis.

2 SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS

2.1 COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO

Comércio é considerado como a realização de trocas que promovem o acúmulo de capitais e, conseqüentemente, o crescimento econômico das nações. O crescimento econômico, contudo, apesar de ser um termo muitas vezes utilizado e associado ao termo desenvolvimento, apresenta profundas diferenças desse último. Não raro, autores das distintas ciências humanas, entre elas a economia, consideram o crescimento econômico como um fator de desenvolvimento, porém essa análise nem sempre corresponde à realidade.

O crescimento econômico propicia um aumento das riquezas de um Estado, porém o maior acúmulo de capital em um Estado não corresponde, necessariamente, ao seu desenvolvimento. Isso porque, desenvolvimento é uma definição mais complexa, que vai além do enriquecimento do Estado.

Pode ser sintetizado como a noção de melhoria não apenas na riqueza de um país, mas na qualidade de vida dos indivíduos que integram seu povo, diretamente relacionado a indicadores sociais, não apenas a resultados econômicos. É o que aponta a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU), que, em seu artigo 2º, reconhece a relevância do indivíduo na temática ao considerar que:

Artigo 2º

1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.
2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.
3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes(grifo nosso) (tradução nossa)¹.

¹ UN. **Declaration on the Right to Development**. Adopted by General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/rtd.pdf>. No original: Article 2 1. The human person is the central subject of development and should be the active participant and beneficiary of the right to development. 2. All human beings have a responsibility for development, individually and collectively, taking into account the need for full respect for their human rights and fundamental freedoms as well as their duties to the community, which alone

É possível, portanto, que um Estado obtenha crescimento econômico, sem que isso corresponda a um desenvolvimento para seus indivíduos. Na América Latina, é possível verificar tal cenário. Diversas economias latino-americanas exportadoras de produtos primários verificaram superávits comerciais em períodos de valorização dos preços de seus produtos, ocasionando crescimento econômico.

Esse crescimento, todavia, ficava acumulado em setores de suas burguesias nacionais, primeiramente voltadas para o setor agroexportador e, posteriormente, com a burguesia industrial. Essa análise crítica, aprofundada com a teoria da dependência, é exemplificado por Theotônio dos Santos ao afirmar que:

A característica principal de toda a literatura que discutimos até agora era, contudo, sua visão do subdesenvolvimento como uma ausência de desenvolvimento. O “atraso” dos países subdesenvolvidos era explicado pelos obstáculos que neles existiam ao seu pleno desenvolvimento ou modernização. No entanto, no início da década de 60 estas teorias perdem sua relevância e força devido à incapacidade do capitalismo de reproduzir experiências bem sucedidas de desenvolvimento em suas ex-colônias, que entravam em sua maioria, em processo de independência desde a Segunda Guerra Mundial. Mesmo países que apresentavam taxas de crescimento econômico bastante elevadas, tais como os latino-americanos, cuja independência política tinha sido alcançada no princípio do século XIX, estavam limitados pela profundidade da sua dependência econômica e política da economia internacional. Seu crescimento econômico parecia destinado a acumular miséria, analfabetismo e uma distribuição de renda desastrosa. Era necessário buscar novos rumos teóricos².

Mesmo em cenários de crescimento econômico na região, é possível verificar casos de fuga de capitais decorrentes desse crescimento para países centrais. Esses países assumem posições de protagonismo nesse crescimento e relegam as burguesias nacionais da América Latina a uma posição minoritária nos ganhos do comércio.

can ensure the free and complete fulfilment of the human being, and they should therefore promote and protect an appropriate political, social and economic order for development. 3. States have the right and the duty to formulate appropriate national development policies that aim at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals, on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of the benefits resulting therefrom.

² DOS SANTOS, Theotônio. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. São Paulo: Editora Civilização Brasileira. 2000. p. 10-11.

É importante, portanto, considerar para que propósitos se busca a promoção do comércio internacional. Por certo que há grande importância no fortalecimento do crescimento econômico, sem o qual é bastante difícil considerar a melhora das condições de vida de nações pobres, porém ele, por si só, não é suficiente para assegurar o crescimento.

É reconhecendo essa situação que os foros de comércio internacional, a partir do pós-Segunda Guerra, mas, principalmente, com o processo de descolonização e crescimento da participação dos países de menor desenvolvimento (PMDs) no sistema internacional, passaram a incluir em suas pautas as discussões acerca do desenvolvimento. Nesse contexto, a temática do desenvolvimento passa a assumir posição de protagonismo nas discussões de comércio internacional.

Em se tratando de grandes foros de comércio internacional, a Organização Mundial do Comércio (OMC) apresenta protagonismo na temática. A Organização buscou integrar o tema do desenvolvimento não apenas em suas discussões, mas também em seu corpo normativo. A análise do desenvolvimento por meio do comércio internacional, portanto, deve surgir a partir da consideração da atuação da OMC sobre o tema.

Nesse sentido, a regulamentação normativa da temática acompanha esse cenário. Verifica-se que o Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1947, em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade*(GATT/47) e a OMC, mais do que buscar uma normatização única, a qual abarcasse a totalidade dos países em um mesmo modelo econômico, passou a considerar que as tratativas de comércio deveriam ser mais flexíveis, reconhecendo situações que requerem flexibilizações das regras gerais para que possam adequar-se às particularidades dos agentes econômicos.

Há, portanto, pontos de conexão entre o comércio e o desenvolvimento. Durante o período de aplicação do GATT/47, verifica-se que o sistema multilateral buscou garantir que a liberalização do comércio contribuísse também para o desenvolvimento.

A OMC reconhece a necessidade de garantir medidas diferenciadas de comércio aos países em desenvolvimento e busca atuar para garantir a aplicação do desenvolvimento. Seu Secretariado provém assistência técnica em matéria de comércio para países em desenvolvimento e de menor

desenvolvimento relativo, oferecendo mesmo escritórios subsidiados para que estes possam participar das atividades da organização em Genebra. Há também uma instância específica para essa temática, o Comitê de Comércio e Desenvolvimento (*Committee on Trade and Development*).

Ademais da importância dessas iniciativas, é no corpo normativo dos acordos da OMC onde é possível encontrar as principais ferramentas para o desenvolvimento, por meio de previsões especiais aos países em desenvolvimento.

No GATT/47, há uma seção exclusiva para comércio e desenvolvimento, a Parte 4 do Acordo, a qual traz uma série de princípios e objetivos para atrelar essas duas temáticas e uma série de medidas a serem adotadas tanto por países desenvolvidos como em desenvolvimento para acelerar as práticas sobre o tema. Por exemplo, prevê a não necessidade de haver reciprocidade nos compromissos assumidos nesse sentido, conforme consta no art. XXXVI, o qual se transcreve abaixo:

8. As Partes Contratantes desenvolvidas não esperam obter reciprocidade com relação aos compromissos assumidos em negociações comerciais destinadas a reduzir ou suprimir tarifas ou remover, barreiras ao comércio das Partes Contratantes menos desenvolvidas³.

São garantidos, em diversas ocasiões, direitos especiais ou certas leniências em matéria de comércio, denominados nos regramentos da Organização como tratamento especial e diferenciado. Pode-se citar, como exemplo, os princípios presentes GATT que, em sua grande maioria, possuem exceções aplicáveis a países em desenvolvimento.

Apesar dessa técnica de construção de normas, do ponto de vista jurídico, possa fazer vir à tona argumentos de fragilização de seus institutos, do ponto de vista econômico, é natural que sejam garantidas tais exceções, para que seja possível realizar ajustes, quando necessário, às profundas diferenças existentes entre as economias de cada Estado.

Por reconhecer tais diferenças que é garantida a concessão de tempo extra para os países em desenvolvimento cumprirem as exigências presentes em muitos dos acordos da OMC. Outras práticas nesse sentido são a previsão

³ GATT. **Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GATT 47)**. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1197486062.doc.

de salvaguardas específicas para países em desenvolvimento assegurarem o crescimento e fortalecimento de suas economias, incrementando, assim, seu fluxo de comércio e a criação de condições especiais para aumentar as oportunidades dos países em desenvolvimento a ter acesso aos mercados internacionais.

Essa temática não ficou restrita no tempo, podendo ser verificada, hodiernamente, nas discussões da OMC. Na Conferência Ministerial de Doha, de 2001, foi lançada a Agenda de Doha para o Desenvolvimento, responsável por incluir no cerne das discussões da rodada os desafios para a promoção do desenvolvimento e os interesses dos países em desenvolvimento, sendo dado prosseguimento a ela nos posteriores encontros da Rodada.

Na Declaração Ministerial de Hong Kong, de 2005, foi enfatizada a importância do desenvolvimento para a Rodada Doha e, para não se limitar apenas a discursos sem a promoção de projetos, foi lançada a Iniciativa de Ajuda por Comércio (*Aid for Trade Initiative*)⁴, voltada para a promoção de iniciativas para fortalecer a produção dos países em desenvolvimento, aumentando suas capacidades de ofertar bens, expandindo o comércio internacional.

Na Conferência Ministerial de Bali, de 2013, foram adotadas uma série de decisões voltadas para o desenvolvimento, incluindo planejamentos para o fortalecimento do comércio dos PMDs. Esses são alguns exemplos de como a OMC preocupa-se com as discussões sobre desenvolvimento, buscando não apenas aplicar as normativas prévias sobre a matéria, mas garantir que novas ações possam surgir.

A presença dessa temática nos foros comerciais da Organização não surge sem motivo. Segundo dados da OMC⁵, cerca de dois terços dos 164 membros da organização consideram-se países em desenvolvimento. Esses países, além de representarem um expressivo número de atores comerciais, correspondem também, em números, a um fluxo cada vez maior de comércio.

⁴ Para maiores informações, acessar: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/aid4trade_e.htm e a Declaração Ministerial de Nairóbi, disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm. Essa iniciativa publica Revisões Globais a cada dois anos, com a próxima Revisão prevista para julho de 2019.

⁵ Informação disponível no sítio institucional da OMC. Acesso em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/dev1_e.htm

Há, contudo, diferenças políticas, econômicas e culturais não apenas entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, mas também dentro desse último grupo. É o que apontam Kevin Davis e Michael Trebilcock, ao considerarem que há significativa importância dos fatores sociais e culturais na determinação de graus relativos de desenvolvimento⁶. Desenvolvem, portanto, uma crítica à consideração otimista de que os modelos sobre a utilização do direito para o desenvolvimento sugeridos pelos países desenvolvidos são aplicáveis aos países em desenvolvimento.

Esses fatores contribuem para uma maior dificuldade em definir uma articulação comum para todos. Especificamente no tema de comércio, verifica-se que há também diferenças nos níveis de integração de cada país ao sistema internacional de comércio, conforme analisa o relatório do Banco Mundial (BM):

Os países em desenvolvimento como um grupo têm participado extensivamente da aceleração da integração global, embora alguns tenham se saído muito melhor que outros.

(...)

Mudanças na integração foram altamente diferenciadas. Muitos países em desenvolvimento tornaram-se menos integrados à economia mundial na última década, e uma grande divisão separa os menos dos mais integrados. É impressionante, por exemplo, que a proporção do comércio em relação ao PIB tenha caído em quarenta e quatro dos noventa e três países em desenvolvimento nos últimos dez anos, enquanto a proporção de IED em relação ao PIB caiu em mais de um terço (tradução nossa)⁷.

Essas diferenças de comportamento são mais bem compreendidas quando considerado que há variações entre os tamanhos e graus de complexidade das distintas economias inseridas na mesma noção de países em desenvolvimento.

⁶ DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos**. Tradução: SOARES, Pedro Maia. Revista Direito GV, São Paulo 5(1) | p. 217-268 | jan-jun 2009. p. 241.

⁷ WORLD BANK. **Global Economic Prospects and the Developing Countries**, (1996 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 1818 H Street, N. W., Washington, D.C. 20433 U. ISBN 0-8213-3285-6 ISSN 1014-8906. Library of Congress catalog card number: 91-644001 (serial). Editing, layout, and production by American Writing Corporation. p, 20. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/352361468762018027/pdf/multi0page.pdf>. No original: Developing countries as a group have participated extensively in the acceleration of global integration, although some have done much better than others.

(...)

Changes in integration were highly differentiated. Many developing countries became less integrated with the world economy over the past decade, and a large divide separates the least from the most integrated. It is striking, for example, that the ratio of trade to GDP fell in forty-four of ninety-three developing countries over the past ten years, while the ratio of FDI to GDP fell in more than a third.

Não há definição uniforme de quais países devem ser inseridos na denominação de países em desenvolvimento. A definição resulta de declaração de cada país, ficando a concessão de benefícios comerciais dependente de negociação entre os parceiros comerciais, conforme afirma a OMC em seu sítio institucional:

Não há definição na OMC de países "desenvolvidos" e "em desenvolvimento". Os membros anunciam por eles mesmos se eles são países "desenvolvidos" ou "em desenvolvimento". Contudo, outros membros podem confrontar a decisão de um membro de fazer uso de disposições disponível a países em desenvolvimento (tradução nossa)⁸.

Há um certo grau de subjetivismo na definição de cada país de em qual cenário ele se insere e quais benefícios tal inserção trará nas relações comerciais com os demais. A redução desse subjetivismo pode ser alcançada por meio da análise de indicadores econômicos, a exemplo do Produto Interno Bruto (PIB), da renda *per capita*, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Coeficiente de Gini, do nível de desemprego e da oferta de serviços públicos à população. Esses indicadores podem ser analisados tomando-se como referencial, principalmente os relatórios do BM acerca das dimensões das economias de cada país.

Um dos indicadores usualmente utilizados pelo BM é o PIB. Nesse indicador, verifica-se que mais de um país em desenvolvimento figura entre as quinze maiores economias do mundo, conforme dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)⁹. Por conta disso, esses países em desenvolvimento têm se deparado com uma crescente dificuldade para justificar suas manutenções dentro de sistemas de acesso preferencial a mercados de países desenvolvidos.

⁸ WTO. **Who are the developing countries in the WTO?** Trade topics - development - definition. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm. Acesso em 11/12/2018. No original: There are no WTO definitions of "developed" and "developing" countries. Members announce for themselves whether they are "developed" or "developing" countries. However, other members can challenge the decision of a member to make use of provisions available to developing countries.

⁹ IPRI. **As 15 maiores economias do mundo**. Página inicial > O IPRI > Estatísticas > As 15 maiores economias do mundo. Dados foram obtidos do World Economic Outlook Database, do FMI, atualização de abril de 2017, dados extraídos em 13.06.2017. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>. Acesso em 14/01/2019.

A criação de condições especiais de acesso a mercados estrangeiros, inclusive com bases não-recíprocas, é algo considerado desde o surgimento do GATT/47. Com a evolução do Acordo, buscou-se garantir a criação de mecanismos próprios, capazes de prover mudanças reais no fluxo de trocas de tais economias. Foi nesse cenário que surgiu o Sistema SGP.

O SGP surgiu em um contexto internacional influenciado por disputas Norte-Sul. As discussões para seu surgimento ocorreram no interior da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD¹⁰), em uma conjuntura de maior atuação internacional de grupos países do Sul, a exemplo do G-77¹¹. Os acordos preferenciais dos distintos SGPs surgiram para que países desenvolvidos garantissem vantagens não recíprocas a países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo.

Ocorre que, assim como ocorre com diversas outras normas presentes na OMC, os SGPs devem ser interpretados e aplicados de modo a acompanhar as profundas mudanças do cenário de comércio internacional das últimas décadas. Conforme cita Renato G. Flores Jr., é necessário criticar o anacronismo de diversos regramentos da OMC e a necessidade de uma atualização normativa da Organização¹².

Nesse sentido, também os regramentos dos SGPs devem ser atualizados para melhor regular seus mecanismos. É necessário considerar também novas formas de concessão de vantagens generalizadas, garantindo que surjam também vantagens não recíprocas, decorrentes de países ou de blocos regionais do Sul.

¹⁰ Sigla utilizada para o nome em inglês da Conferência, United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD.

¹¹ O Grupo dos 77 (G-77) foi estabelecido em 15 de junho de 1964 por setenta e sete países em desenvolvimento signatários da “Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países em Desenvolvimento”, emitida no final da primeira sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em Genebra. Começando com a primeira “Reunião Ministerial do Grupo dos 77 em Argel (Argélia), de 10 a 25 de outubro de 1967, que adotou a Carta de Argel”, uma estrutura institucional permanente gradualmente desenvolvida que levou à criação de capítulos do Grupo dos 77 com escritórios de ligação em Genebra (UNCTAD), Nairóbi (PNUMA), Paris (UNESCO), Roma (FAO / FIDA), Viena (UNIDO) e o Grupo dos 24 (G-24) em Washington, DC (FMI e Banco Mundial). Embora os membros do G-77 tenham aumentado para 134 países, o nome original foi mantido devido ao seu significado histórico (tradução nossa). Disponível em: <https://www.g77.org/doc/>.

¹² FLÔRES JR., Renato G. **O fim da OMC?** Boletim de Ciências Económicas. Vol. 57, Nº 2 (2014). Disponível em: https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_6. Acesso em 22/10/2018.

Considerar de maneira semelhante países diferentes, portanto, pode representar prática inadequada. Cada país deve buscar definir a estrutura de sua economia e adotar medidas e estratégias condizentes com esta. Iniciativas nesse sentido, inclusive, vêm sendo tomadas por grandes economias emergentes nos últimos anos. A Índia, em 2008, em conformidade com o que havia declarado na Declaração Ministerial de Hong Kong de 2005, criou um Esquema de Preferência por Isenção de Taxas (*Duty Free Tariff Preference - DFTP*¹³) para PMDs. Nos termos do acordo:

A Índia tornou-se o primeiro país em desenvolvimento a estender essa facilidade a Países de Menor Desenvolvimento (PMDs). A Índia anunciou o Esquema de Preferência por Isenção de Taxas (DFTP) para PMDs em 2008. O Esquema foi anunciado para dar suporte aos PMDs em suas iniciativas de comércio. Sob o Esquema, até 2012, 85% do total de linhas tarifárias da Índia tornaram-se isentas de taxas, 9% das linhas tarifárias desfrutando de uma Margem de Preferência (MOP) variando de 10% a 100% e apenas 6% do total de linhas tarifárias retiveram-se na Lista de Exclusão com nenhuma preferência tarifária, para as exportações de PMDs (tradução nossa)¹⁴.

A China, em 2010, o Chile, em 2014 e a Tailândia em 2015 fixaram compromissos semelhantes beneficiando diversos PMDs. Observa-se que todos esses países se enquadram na denominação de em desenvolvimento. Também em 2010, por meio da criação da União da Eurásia, a Federação Russa integrou seu SGP ao bloco junto com Cazaquistão, Bielorrússia e, a partir de 2016, a Armênia.

¹³O DFTP é uma modalidade de acordo preferencial para PMDs, com o objetivo de promover o comércio dos mesmos frente às grandes economias. Nessa modalidade, os PMDs exportam seus produtos em um esquema de tarifa zero. A Índia, além de ter sido o primeiro país em desenvolvimento a criar esse tipo de acordo, atualmente conta com 98% do total de suas linhas tarifárias para PMDs isentas de taxas.

¹⁴ WTO. **India's Duty-Free Tariff Preference (DFTP) Scheme for Least Developed Countries (LDCs)**. List of Preferential Trade Arrangements. Disponível em: https://commerce.gov.in/writereaddata/trade/international_tpp_DFTP.pdf. Acesso em 11/04/2017. No original: India became the first developing country to extend this facility to Least Developed Countries (LDCs). India announced the Duty-Free Tariff Preference (DFTP) Scheme for LDCs in the year 2008. The Scheme was announced to give support to the LDCs in their trade initiatives. Under the Scheme, by 2012, 85% of India's total tariff lines were made duty free, 9% tariff lines enjoying a Margin of Preference (MOP) ranging from 10% to 100% and only 6% of total tariff lines retained in the Exclusion List with no duty preferences, for the exports from LDCs.

Verifica-se que, hodiernamente, há, em vigor, 30 Arranjos de Comércio Preferencial, *Preferential Trade Agreements* (PTA)¹⁵, sendo 13 deles SGPs, com vários desses acordos tendo sido elaborados por países em desenvolvimento. Considera-se que cada PTAs da UE é computado como um acordo único e parte dos acordos da União da Eurásia ainda constam como acordos individuais de seus países¹⁶.

Desse modo, a maioria dos SGPs prossegue pertencendo a países desenvolvidos, porém é possível observar o surgimento deles em economias em desenvolvimento. É necessário, portanto, ir além das formulações iniciais oriundas de países desenvolvidos para a promoção do desenvolvimento presentes no GATT/47, numa configuração Norte-Sul, para considerar também a aproximação Sul-Sul de economias em desenvolvimento.

Essa análise parte de um exame do SGP conforme foi formulado, para, a partir desse ponto, considerar que outros meios e por quais motivos ele pode ser empregado por outros membros da OMC para a promoção do comércio e do desenvolvimento. Essa análise inicial é importante não apenas para contextualizar o sistema, mas também para permitir que seja possível melhor compreender os motivos para mudanças ocorridas em seu funcionamento.

Deve-se considerar que a redução progressiva e eventual eliminação das taxas alfandegárias é um dos princípios regentes do GATT. No cenário ideal, tal redução ocorreria com base no princípio da Nação Mais Favorecida (NMF), a qual seria aplicada de maneira uniforme para todos os países. Ainda assim, a eliminação de taxas alfandegárias que ocorrem de forma parcial, como seria exemplo de uma criação e aplicação de um SGP, também é prática que interessa ao GATT, por isso é aceita no âmbito da OMC.

A promoção do desenvolvimento atrelado ao comércio no GATT/OMC ocorreu em cenários distintos, mas, cada vez mais, reconhece-se que expansão do comércio internacional não é um fim em si mesmo. O

¹⁵PTAs podem ser definidos como acordos que criam abertura comercial entre dois ou mais países, mas cuja abertura não é estendida a todos os países. Maiores informações acerca dos PTAs podem ser obtidas em: DÜR, Andreas e ELSIG, Manfred. (2015). **Introduction: The purpose, design and effects of preferential trade agreements**. 1-22. 10.1017/CBO9781316018453.001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303449799_Introduction_The_purpose_design_and_effects_of_preferential_trade_agreements

¹⁶ A lista completa dos PTAs com seus acordos constitutivos e eventuais modificações pode ser acessado em: <http://ptadb.wto.org/ptaList.aspx>.

desenvolvimento pode ser alcançado por vias que, mesmo relativizando algumas regras, promovem a expansão das redes de trocas mundiais.

Comércio e desenvolvimento devem constituir-se em um círculo virtuoso. É nesse contexto que se deve buscar a compreensão e a aplicação dos SGPs, seja oriundo de economias centrais, seja de países em desenvolvimento. Parte-se, portanto, para uma análise do referido Sistema e suas distintas apresentações no cenário internacional hodierno.

2.2 DEFINIÇÕES ACERCA DO SGP NA OMC

O SGP é um sistema de preferências generalizadas, não recíprocas e não discriminatórias autorizado perante a OMC por meio de uma renúncia (*waiver*¹⁷). Conforme analisa Kennedy¹⁸, a decisão do GATT/47 de criar o SGP em 25 de junho de 1971 estabeleceu um *waiver* temporário, inicialmente por um período de 10 anos, ao artigo I: 1 do GATT/47, que estabelece a NMF.

Desse modo, os países desenvolvidos poderiam oferecer preferências tarifárias para produtos importados de países em desenvolvimento, por meio de redução ou mesmo exclusão tarifária dos produtos advindos desses países.

O SGP surgiu como um mecanismo oriundo de países desenvolvidos voltado para países em desenvolvimento, porém, com sua evolução, também alguns países em desenvolvimento resolveram criar seus próprios Sistemas. União Europeia, Estados Unidos (inclusive Porto Rico), União Aduaneira da Eurásia, Suíça (incluindo Liechtenstein), Japão, Turquia, Canadá, Noruega, Nova Zelândia e Austrália, possuem cada um seu próprio SGP, com particularidades e beneficiários próprios. Há, todavia, pontos comuns para todos eles, conforme enumera Kennedy:

¹⁷ A OMC, em seu glossário define Waiver como: Permissão concedida pelos membros da OMC, permitindo que um membro da OMC não cumpra os compromissos normais. Renúncias têm limites de tempo e extensões devem ser justificadas. Disponível em https://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/waiver_e.htm

¹⁸ KENNEDY, Kevin Craig. **The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin of Preference** (September 26, 2011). Michigan State University College of Law Journal of International Law, Forthcoming; MSU Legal Studies Research Paper No. 09-21. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1933756>. p. 31. No original: The Decision on a Generalized System of Preferences of June 25, 1971 temporarily waived the MFN obligation of GATT Article I:1 for ten years with respect to GSP tariff preferences under which the major developed countries give tariff preferences to the imported products of developing countries generally in the form of lower tariffs or duty-free treatment of imports originating from designated beneficiary developing countries.

Como condição para fornecer tais preferências tarifárias, os países que concedem preferências de SGP se reservam o direito de (1) excluir certos países, (2) determinar a cobertura do produto, (3) determinar as regras de origem que regem a preferência, (4) determinar a duração do esquema (5) reduzir as margens tarifárias preferenciais, continuando a reduzir ou eliminar tarifas em uma base MFN durante negociações comerciais multilaterais; (6) impedir a concentração de benefícios entre alguns países; e (7) incluir mecanismos de salvaguarda para combater surtos de importação danosos (tradução nossa)¹⁹.

Os países outorgantes beneficiam produtos agrícolas, capítulos 01 a 24 do Sistema Harmonizado (SH), e industriais, capítulos 25 a 97 do SH, segundo listas de concessão de benefício. Cada país que adota o SGP indica quais produtos são elegíveis ao tratamento tarifário preferencial de acordo com a classificação tarifária na sua própria nomenclatura, que, em geral, são baseados no SH, mas que varia de outorgante para outorgante.

O Sistema deve ser aplicado como uma ferramenta para promover maiores fluxos de comércio com os países em desenvolvimento, não para contribuir que ocorra um desvio de comércio com o restante do mundo. O SGP é autorizado no âmbito da OMC por meio da chamada Cláusula de Habilitação (CH)²⁰, por tempo indeterminado, a qual, em seu artigo 3, define que:

3. Qualquer tratamento diferencial e mais favorável fornecido sob esta cláusula:

a) deve ser concebido para facilitar e promover o comércio dos países em desenvolvimento e não para criar barreiras ou criar dificuldades indevidas ao comércio de quaisquer outras partes contratantes (tradução nossa)²¹.

¹⁹KENNEDY, Kevin Craig. **The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin of Preference** (September 26, 2011). Michigan State University College of Law Journal of International Law, Forthcoming; MSU Legal Studies Research Paper No. 09-21. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1933756>. p. 33-34. No original: Certain elements bind them all, however. As a condition for providing such tariff preferences, GSP preference-granting countries reserved the right to (1) exclude certain countries, (2) determine product coverage, (3) determine rules of origin governing the preference, (4) determine the duration of the scheme, (5) reduce any preferential tariff margins by continuing to lower or eliminate tariffs on an MFN basis during multilateral trade negotiations, (6) prevent the concentration of benefits among a few countries, and (7) include safeguard mechanisms to counter injurious import surges.

²⁰ Tal cláusula consiste na Decisão das Partes Contratantes do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), adotada por ocasião da Rodada Tóquio (1979), através da qual é permitido celebrar acordos regionais ou gerais entre países em desenvolvimento com a finalidade de reduzir ou eliminar mutuamente as travas a seu comércio recíproco, excetuando-se da aplicação do princípio consagrado no Artigo I do GATT, sobre o Tratamento da Nação Mais Favorecida.

²¹WTO. **Differential and more favorable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries - Enabling Clause**. Decision of 28 November 1979 (L/4903). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm. No original: 3. Any differential and more favorable treatment provided under this clause:

Desse modo, a adoção de um SGP é uma exceção aceita pelo GATT ao princípio da não discriminação e à NMF, pois, em condições normais, qualquer redução de impostos alfandegários praticados em favor de um país ou de um grupo deles deveria ser, automaticamente e incondicionalmente, estendida a todos os demais membros da OMC.

O SGP gera tarifas discriminativas, mas, diferentemente de discriminações decorrentes de práticas protecionistas, as quais restringem o fluxo de comércio internacional e causam assimetrias nas economias nacionais, utiliza essa discriminação para promover a redução ou retirada de barreiras tarifárias, o que contribui para o livre comércio.

Ressalte-se que a aplicação ou não da NMF não diz respeito a um potencial discriminação existente entre o produto interno e aquele que é importado, situação na qual pode haver distinções decorrentes da fixação de tarifas, mas sim a uma possível discriminação existente entre os agentes internacionais.

Significa, portanto, que cada país pode definir práticas discriminatórias para favorecer a comercialização de seu produto interno em sua economia, porém não pode definir práticas discriminatórias de comércio para um grupo específico de países.

A origem do SGP foi idealizada no âmbito da UNCTAD²², Conferência das Nações Unidas voltada para o comércio e desenvolvimento.

O primeiro Secretário-geral da UNCTAD, Raúl Prebisch, um dos formuladores de teorias econômicas presentes na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), foi um dos principais articuladores da criação do Sistema no GATT.

Apesar das primeiras discussões sobre a criação do SGP terem ocorrido em reuniões da UNCTAD, o sistema surgiu no contexto de

a) shall be designed to facilitate and promote the trade of developing countries and not to raise barriers to or create undue difficulties for the trade of any other contracting parties.

²² A Resolução 21 (ii), adotada na II Conferência da UNCTAD em Nova Delhi, em 1968, estabeleceu que: "...os objetivos do sistema geral de preferências, sem reciprocidade nem discriminação, em favor dos países em desenvolvimento, com inclusão de medidas especiais em favor dos países de menor desenvolvimento relativo, deveriam ser: a) aumentar o ingresso de exportações desses países; b) promover sua industrialização; e c) acelerar o ritmo de seu crescimento econômico." Original disponível em: <http://unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/About-GSP.aspx>

reconhecimento da especial preocupação conferida aos países em desenvolvimento por parte do GATT/47.

O Sistema foi idealizado para permitir que mercadorias de países em desenvolvimento pudessem ter um acesso privilegiado aos mercados dos países desenvolvidos, em bases não recíprocas, superando o problema da deterioração dos termos de troca²³ e facilitando o avanço dos países beneficiados. Por meio do SGP, certos produtos, procedentes de países em desenvolvimento, recebem tratamento tarifário preferencial, uma redução ou mesmo a exclusão da tarifa alfandegária, nos mercados dos países outorgantes.

O que surgiu como uma renúncia temporária, com um prazo definido de 10 anos, tornou-se permanente com sua renovação em 1979, na Rodada Tóquio do GATT/47. É o que aponta Kennedy, citando a mudança de opinião dentro do GATT no novo contexto histórico:

Enquanto a vontade política não existia em 1971 para tornar o GSP um elemento permanente do GATT, em 1979 a opinião havia mudado. A renúncia de dez anos ao SPG foi tornada permanente pela Decisão da Rodada de Tóquio, de 18 de novembro de 1979, sobre tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e participação mais ampla dos países em desenvolvimento, popularmente conhecida como “Cláusula de habilitação”. A Cláusula de habilitação, como seu nome sugere, permite, mas não obriga, os países desenvolvidos a conceder tratamento tarifário preferencial aos países em desenvolvimento (tradução nossa)²⁴.

²³ Teoria criada por Raúl Prebisch para a América Latina que considera que a região exporta bens primários e importam manufaturados. Contrariando as teorias clássicas de equilíbrio de comércio internacional, considerar haver um desequilíbrio no comércio entre países exportadores de primários e importadores de manufaturas, pois essas trocas, com o tempo, passavam a gerar cada vez menos ganhos para os países agroexportadores. Para uma abordagem acerca da teoria da deterioração dos termos de troca, ver: PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais**. Santiago do Chile: Boletín económico de América Latina, 1962.

²⁴KENNEDY, Kevin Craig. **The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin of Preference** (September 26, 2011). Michigan State University College of Law Journal of International Law, Forthcoming; MSU Legal Studies Research Paper No. 09-21. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1933756>. p. 42-43. No original: Whereas the political will did not exist in 1971 to make GSP a permanent GATT fixture, by 1979 opinion had shifted. The ten-year GSP waiver was made permanent by the Tokyo Round Decision of November 18, 1979 on Differential and More Favorable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries, popularly known as the “Enabling Clause.” The Enabling Clause, as its name suggests, *enables*, but does not *obligate*, developed countries to accord preferential tariff treatment to developing countries.

Com o surgimento da OMC, resultado da Rodada do Uruguai, houve a incorporação do GATT/47 à Organização e a consequente incorporação também da estrutura do SGP.

O SGP possui algumas características próprias. É unilateral e não-recíproco, pois os outorgantes concedem o tratamento tarifário preferencial, sem, contudo, obter o mesmo tratamento em contrapartida.

O sistema também é autônomo, uma vez que cada outorgante possui seu próprio Sistema de Preferências, que contém a lista de produtos elegíveis ao benefício, respectivas margens de preferências, a redução da tarifa alfandegária, e as regras a serem cumpridas para a concessão do benefício, tais como Regras de Origem.

Finalmente, embora os SGPs sejam temporários, é comum que os outorgantes tradicionalmente renovam recorrentemente seus Sistemas. Resumem o que vem a ser o SGP Ornelas e Ritel:

Em resumo, esses programas funcionam da seguinte forma. Os países "doadores" decidem, unilateralmente, aplicar tarifas de importação às importações de países "beneficiários" abaixo das taxas que aplicam para as importações de outros países. A lista de produtos afetados pode variar de várias dezenas a alguns milhares de itens. A lista de países beneficiários pode abranger todos os países em desenvolvimento ou um subconjunto deles. Também pode haver níveis diferentes para diferentes grupos de países, com alguns incluindo mais produtos e/ou reduções tarifárias maiores do que outros. Uma característica definidora desses programas é que ambas as listas são escolhidas (e alteradas) à total discrição dos países que oferecem as tarifas preferenciais. Além disso, as preferências devem ser não recíprocas - os beneficiários não precisam reduzir suas próprias tarifas (como faria no contexto de um acordo de livre comércio, por exemplo). No entanto, os países doadores geralmente pedem cooperação em "áreas não econômicas", como normas trabalhistas e proteção ambiental em troca da elegibilidade ao programa (tradução nossa)²⁵.

²⁵ ORNELAS, Emanuel; RITEL, Marcos. **The not-so-generalised effects of the Generalised System of Preferences**. VOX CEPR Policy Portal. Publicado em: 08 de novembro de 2018. Disponível em: <https://voxeu.org/article/not-so-generalised-effects-generalised-system-preferences>. No original: In a nutshell, those programmes function as follows. 'Donor' countries decide, unilaterally, to apply import tariffs on imports from 'beneficiary' countries below the rates they apply on imports from other countries. The list of affected products can range from several dozens to a few thousand items. The list of beneficiary countries may encompass all developing countries or a subset of them. There could also be different tiers for different groups of countries, with some including more products and/or larger tariff cuts than others. A defining characteristic of those programmes is that both lists are chosen (and altered) at the full discretion of the countries offering the preferential tariffs. Furthermore, the preferences are supposed to be nonreciprocal—beneficiaries are not required to lower their own tariffs (as they would in the context of a free trade agreement, for example). Nonetheless, donor countries often ask for cooperation on 'non-economic areas', such as labour standards and environmental protection in exchange for eligibility to the programme.

Das características previamente apontadas, decorrem outros aspectos importantes do Sistema.

Primeiro, o SGP traduz uma ideia de *trade, not aid* (em tradução livre, comércio, não ajuda), ao prever vantagens comerciais ao invés de ajuda por meio de repasses de recursos. Autores como Johnson²⁶ e Verbit²⁷ consideram esse tipo de iniciativa mais benéfico e eficiente, pois, enquanto a ajuda não requer nenhum esforço do país receptor, o estímulo ao comércio apenas oferece condições mais vantajosas de troca ao Estado beneficiado, ainda dependendo este de suas capacidades comerciais para incrementar suas exportações.

Segundo, percebe-se uma forte influência do pensamento de Prebisch e da CEPAL na ideia do SGP. O pensamento de Prebisch em favor do surgimento dos Sistemas de Preferências baseia-se na ideia da necessidade de superação da noção de igualdade formal no comércio, a qual é expressa por meio da aplicação da NMF, para adotar uma noção de igualdade material, onde países com estágios de desenvolvimento bastante diferentes deveriam receber tratamentos diferentes.

Terceiro, o SGP não surgiu como um mecanismo estático. A dinamicidade do Sistema verifica-se na forma com que ele é aplicado pelos países concedentes, de modo a assegurar que a concessão de garantias ocorra de forma coerente com os objetivos primordiais do Sistema de corrigir assimetrias no comércio internacional em relação aos países em desenvolvimento e contribuir para seu desenvolvimento.

Esses países podem não apenas aumentar o volume de suas exportações, mas também a qualidade de bens produzidos e ofertados por tais países, garantindo a seus produtos uma competitividade que talvez não possuiriam em condições de igualdade com o resto do mundo sob a regra da NMF, conforme analisa o Prof. Luís Pedro da Cunha, acerca da relação do SGP com o artigo primeiro do GATT:

Será sempre necessária uma derrogação ao art. 1º e, portanto, uma limitação à aplicação da cláusula da nação mais favorecida, para que

²⁶ JOHNSON, Harry G. **Trade Preferences for Manufactured Goods** in *Economic Policies Toward Less Developed Countries*, Londres, George Allen & Unwip, 1967, pp. 163-206. p. 198

²⁷ VERBIT, Gilbert. **Preferences and the Public Law of International Trade: The end of Most-Favoured-Nation Treatment?** in *Académie de droit international: Coloque 1968 - Les Accords de Commerce International*, Leiden, Sijthoff, 1969, pp. 19-56. p. 55.

a concessão de preferências se integre juridicamente no sistema institucionalizado pelo GATT²⁸.

A derrogação do artigo 1º, portanto, em uma primeira análise, levaria a considerar que o SGP surge em contraposição à NMF, pois ela exige a definição de tarifas semelhantes a todos os participantes do sistema de comércio multilateral, o que conduziria a um problema do ponto de vista jurídico, uma vez que o GATT conteria, em seu texto normativo, regras que se contradizem. Contudo, não foi essa a interpretação feita acerca do Sistema.

O que ocorre é uma flexibilização pragmática do quadro jurídico do GATT quanto à aplicação ou não de certas regras do acordo de modo a permitir que ocorra um incentivo aos países em desenvolvimento. Essa flexibilização, portanto, não é jurídica, mas sim econômica e política, conforme defende Long²⁹. Considerando o ponto de vista normativo, uma vez que o SGP surgiu por meio de um *waiver*, prática admitida no ordenamento jurídico do GATT, ele deve ser interpretado de maneira harmônica com o restante do acordo, de modo a não violar a NMF, mas sim interpretá-la de acordo com as exceções previstas no Sistema.

A abrangência do Sistema deriva do fato de que, em teoria, qualquer país que se define como em desenvolvimento poderia tornar-se usufrutuário de qualquer SGP. A promoção do desenvolvimento, contudo, apesar de ter sido estabelecida com base em formulações oriundas da UNCTAD, nem sempre ocorreu da maneira que se esperava.

Há a preocupação acerca da possibilidade de concentração das vantagens decorrentes do sistema nas economias em desenvolvimento com maior poder econômico e maior competitividade internacional, expressa não somente por países desenvolvidos, mas também pelos países em desenvolvimento de menor poder econômico. Nesse cenário, grandes economias emergentes, a exemplo do Brasil, foram as principais beneficiadas

²⁸ DA CUNHA, Luís Pedro Chaves Rodrigues. **O Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas** - Efeitos e Limites. Coimbra: Livraria Almedina - Arco de Almedina, 15, 1995. p. 33.

²⁹ LONG, Olivier. **La Place du Droit et Ses Limites dans le Systeme Commercial Multilatéral du GATT** in Académie de Droit International: Recueil des Cours, IV, vol. 182, Haia, Martinus Nijhoff Publishers, 1983, pp. 11-142. p. 114.

com os SGPs, muitas vezes ocupando reservas de mercado de produtos que economias menores e menos competitivas não conseguiram obter.

O protagonismo de alguns grandes países em desenvolvimento nos SGPs de diversos países desenvolvidos trouxe à tona discussões sobre como a concentração das preferências em poucos países poderia prejudicar a promoção do desenvolvimento internacional.

Isso porque, o crescimento econômico de algumas economias por conta de vantagens tarifárias à margem da estrutura multilateral de tarifas semelhantes para todos, com base na NMF, não corresponde, necessariamente, a uma promoção do desenvolvimento. Por conta disso, algumas iniciativas surgiram por parte dos principais SGPs do mundo para analisar e reconsiderar a participação de certos países em suas listas de preferências.

Outra questão de discussão acerca do SGP partiu de alguns países concedentes, cujos setores internos debatiam acerca da concessão de tarifas preferenciais de maneira unilateral. Argumentam os produtores afetados por um maior volume de importações dos países beneficiários que o sistema apenas traria perdas à economia nacional.

Uma vez que tarifas aumentam o preço final do produto importado no mercado interno, a sua redução ou exclusão tornariam os produtos importados mais competitivos e capazes de ocupar setores do mercado interno antes ocupados por bens de produtores nacionais, o que impacta o equilíbrio da economia.

Diversos modelos de SGP apresentam mecanismos para tentar lidar com esses impactos, como é exemplo no sistema norte-americano, onde os setores produtivos privados podem expressar suas opiniões acerca das tarifas aplicadas, ou o sistema europeu, que prevê hipóteses de salvaguarda para preservar o produtor interno, porém essa não é um mecanismo comum a todos os SGPs.

Verifica-se, entretanto, que há um interesse não apenas comercial na manutenção de um SGP. Grandes economias internacionais utilizaram o SGP como um mecanismo para promover alguns temas considerados relevantes para suas agendas internacionais, de modo que o Sistema se tornou, em certa

medida, uma forma pouco custosa de pressionar países em desenvolvimento a adotarem certas normativas internacionais.

Para as grandes economias, o impacto econômico real do SGP não é tão expressivo para suas balanças comerciais. Exemplo disso é abordado por Shaffer e Apea, especificamente considerando a participação de preferências de tarifa zero em dois grandes Sistemas, o norte-americano e o europeu:

Argumenta-se que o sistema do SGP não é em geral tão importante para as importações nos Estados Unidos e Europa. Foi reportado que apenas 1.3 por cento das importações dos EUA em 1999 entraram com tarifa zero sob o SGP, e apenas 3.1 por cento das importações da CE entraram com tarifa zero sob o SGP em 1997. Contudo, o sistema do SGP mantém-se importante para vários setores de países em desenvolvimento e tem sido politicamente importante nas relações dos EUA e da Europa com países em desenvolvimento, nas quais foi amplamente utilizado, em particular, por promotores de incrementos nos direitos de propriedade intelectual e trabalhistas³⁰.

Essa é a fonte de uma das principais críticas por parte dos países beneficiários. Há uma série de preocupações sobre da utilização do SGP como um instrumento de imposição de pautas comerciais dos países desenvolvidos, em uma nova forma de aplicação de práticas derivadas do período colonial. Sobre essa matéria, trazem importante análise Shaffer e Apea, ao considerarem que:

(...) existem vertentes neocoloniais no debate sobre a "condicionalidade" das preferências tarifárias. A maioria das leis das antigas colônias foi escrita pelas potências coloniais antes que esses países obtivessem independência nas décadas de 1960 e 1970. Muitas dessas leis permanecem em vigor hoje. As leis foram determinadas por processos políticos nas capitais ocidentais, seja para promover valores "civilizados" ou para promover interesses estratégicos e comerciais ocidentais. Da mesma forma, nos esquemas de SGP aplicados hoje pelos Estados Unidos e pela Europa, são os processos políticos nos Estados Unidos e na Europa que determinam, caso a caso, quais condições aplicar, quais países direcionar e quando aplicar essas condições a esses países. As justificativas para os subsídios condicionais combinam um senso de retidão, pois os benefícios preferenciais são fornecidos em primeiro lugar, com uma alegação moral de que os objetivos perseguidos por

³⁰SHAFER, Gregory; APEA, Yvone. **Institutional Choice in the General System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? The Law and Politics of Rights.** Journal of World Trade, lead article, vol. 39:5, pp. 977-1008, Dec. 2005. p. 978. No original: The GSP system is arguably not that important for overall imports into the United States and Europe. It is reported that "only 1.3 percent of U.S. imports in 1999 entered duty-free under the GSP,"⁵ and only 3.1 percent of EC imports entered duty-free under the GSP in 1997.⁶ However, the GSP system remains important for many developing country sectors and it has been politically important in US and European relation with developing countries, where it has been heavily used, in particular, by promoters of enhanced intellectual property and labor rights.

meio de subsídios condicionais são para o benefício dos países em desenvolvimento, de seus constituintes e da ordem mundial. Em resumo, a mistura de interesses próprios e outros valores mais "altruístas" é uma característica que se aplica igualmente aos programas de preferências da era colonial e aos esquemas de SGP dos EUA e da CE atualmente (tradução nossa)³¹.

Há alguns exemplos da utilização do SGP por países desenvolvidos como ferramenta para estimular práticas comerciais dos países beneficiários. No Sistema norte-americano, o governo utiliza seu Sistema para estimular a aprovação por parte dos países beneficiários de regras acerca de propriedade intelectual, indo além dos termos previstos na OMC por meio do acordo TRIPS. No SGP europeu, foi criado um mecanismo específico de concessão de maiores preferências a países que cumprissem certos requisitos de promoção de direitos do meio ambiente, trabalho e boa governança, o chamado SGP-Plus.

Desse modo, verifica-se que, apesar de ter sido criado como um sistema geral para conceder preferências aos países em desenvolvimento, foram criados dentro de diversos SGPs arranjos específicos para concessão de maiores vantagens para certas economias.

Esses arranjos foram criados tanto para conceder maiores vantagens para países mais vulneráveis economicamente, os quais, mesmo com as vantagens comuns do SGP, não possuiriam capacidade de competir com seus produtos nos mercados dos países concedentes, quanto para promover economias que cumprissem com algumas práticas de direito e governança consideradas importantes para os países concedentes.

³¹SHAFFER, Gregory; APEA, Yvone. **Institutional Choice in the General System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? The Law and Politics of Rights.** Journal of World Trade, lead article, vol. 39:5, pp. 977-1008, Dec. 2005. p. 993. No original: (...) there are neo-colonial strands in the debate over the "conditionality" of tariff preferences. Most of the laws of former colonies were written by the colonial powers before these countries obtained independence in the 1960s and 1970s. Many of these laws remain in force today. The laws were determined by political processes in Western capitals, whether to promote "civilized" values or to promote Western strategic and commercial interests. Similarly, in the GSP schemes applied today by the United States and Europe, it is the political processes within the United States and Europe that have determined, on a case-by-case basis, which conditions to apply, which countries to target, and when to apply these conditions to such countries. The justifications for the conditional grants combine a sense of righteousness in that preferential benefits are provided in the first place, with a moral claim that the goals pursued through conditional grants are for the benefit of developing countries, their constituents, and the world order. In short, the mix of self-interest and other more "altruistic" values is a characteristic that applies equally to the preference programs of the colonial era and to the US and EC GSP schemes today.

Essas definições surgem a partir de como cada país define seu SGP, havendo ainda um alto grau de discricionariedade para cada um em definir que países ele considera apto a integrar cada arranjo e são justificadas com base na liberdade que cada membro dispõe para definir o SGP de acordo com seus interesses e da ideia de inclusão de temas jurídicos considerados importantes para a sociedade internacional, porém afetam diretamente os fluxos de comércio decorrentes do Sistema. A prática é explicitada por Kennedy, ao considerar que:

Em uma abordagem do tipo chicote e cenoura à política de comércio e desenvolvimento para países em desenvolvimento, os EUA e os programas tarifários preferenciais da UE estão repletos de limitações e condicionalidades destinadas a impedir e recompensar certos comportamentos. A maioria das condicionalidades tem intenção de desestimular os países em desenvolvimento a se envolverem em certas práticas, correndo o risco de não serem designados como SGPs elegíveis. Outras condições foram criadas para incentivar os países a assumir e implementar efetivamente obrigações legais adicionais em troca da elegibilidade prolongada ao SGP para produtos que, de outra forma, não são elegíveis para tratamento preferencial³².

Não apenas a definição dessas potenciais condicionalidades, mas também a definição de quais países irão usufruir dessas preferências são fatores subjetivos, mas com impactos reais para as economias envolvidas. Diversos países em desenvolvimento possuem pautas exportadoras similares, baseadas em produtos primários, o que contribui para uma competição entre eles pelos mercados dos países desenvolvidos. A inclusão de um grupo específico de países em um SGP, enquanto outro permanece alheio ao Sistema, pode implicar em um sensível impacto comercial para o país em desenvolvimento não abarcado pelas preferências.

O Órgão de Solução de Controvérsias, instância de solução de conflitos da OMC, manifestou-se sobre uma questão nesse sentido. Foi o caso

³² KENNEDY, Kevin Craig. **The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin of Preference** (September 26, 2011). Michigan State University College of Law Journal of International Law, Forthcoming; MSU Legal Studies Research Paper No. 09-21. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1933756>. p. 8. No original: In a carrot and stick approach to trade and development policy for developing countries, both the U.S. and EU preferential tariff programs are riddled with limitations and conditions intended both to deter and to reward certain conduct. Most conditions are intended to discourage developing countries from engaging in certain practices at the risk of not being designated GSP eligible. Other conditions are designed to encourage countries to assume and effectively implement additional legal obligations in exchange for extended GSP eligibility for products that are otherwise ineligible for preferential duty treatment.

DS246:Comunidades Europeias - Condições para Concessão de Preferências Tarifárias para Países em Desenvolvimento³³, movido pela Índia em 2003. O caso buscou tratar de em que condições poderia a CE admitir o SGP-Plus para alguns países, *in casu*, concorrentes diretos da Índia. Percebe-se por esse exemplo que os impactos da instituição de um SGP vão além daqueles visíveis diretamente nas economias dos beneficiados, mas alcança também terceiros.

É preciso, portanto, considerar não apenas como irá ocorrer a instituição de um SGP e como ele pode promover o desenvolvimento por meio da concessão de preferências a algumas economias, mas também em que medida esse Sistema pode influenciar, ou mesmo prejudicar, o fluxo de comércio com outros países.

A definição de países beneficiários, portanto, é um ato discricionário dos países concedentes dos SGPs, bem como os critérios de análise para a inclusão de novos membros e a exclusão de economias que não mais se enquadrem nos critérios estabelecidos em seus Sistemas.

Nesse sentido, a Cláusula de Habilitação admite a chamada graduação de países incluídos em um SGP. A graduação ocorre quando uma economia alcança um nível de desenvolvimento setorial, havendo a exclusão de alguns de seus produtos do sistema de tarifas preferenciais.

Há também a exclusão de Estados dos SGPs, que é aplicada quando se verifica um aumento da competitividade dos produtos dos países em desenvolvimento e um fortalecimento de suas economias, não mais sendo verificada a necessidade de manutenção de garantias especiais em comparação ao restante do mundo, retomando-se a aplicação plena da NMF.

É certo que não há uma regra única para os distintos SGPs sobre em que cenários podem ocorrer graduações ou exclusões de países em desenvolvimento de cada Sistema, sendo possível verificar situações nas quais alguns desses países, enquanto são graduados e retirados de alguns SGPs, permanecem incluídos nas listas de preferências de outros.

O que o GATT/94 estabelece sobre o tema é que deve haver um critério comum de verificação dentro de cada sistema para definir as situações de graduação e exclusão. Em outras palavras, em um SGP específico, deve

³³ O caso, com seus documentos e decisões pode ser acessado em sua íntegra em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds246_e.htm

haver um conjunto de normas que defina as condições e situações que ocorrem essas graduações, bem como quais eventuais direitos os países graduados dispõem, como um período de transição para sua saída no sistema, por exemplo.

Esse é o cenário verificado nos principais SGPs. O SGP europeu, por exemplo, utiliza a avaliação do BM para enquadrar cada economia como o principal critério para definir se um país ainda deve ser considerado como uma economia em desenvolvimento e, portanto, carente de um tratamento especial por meio de seu SGP, quer seja em seu arranjo geral ou especiais, aplicando essa mesma regra para todos os membros de seu Sistema.

A existência de tais regras é importante não apenas para os países inclusos nos diferentes SGPs, mas também para conferir uma maior previsibilidade jurídica aos mesmos. Essa previsibilidade garante que, em caso de eventual discussão e discordância acerca da aplicação dessas normas, seja possível à OMC, por meio de seu sistema de solução de controvérsias, apurar se o Sistema foi estruturado de maneira adequada e se suas regras foram cumpridas corretamente no caso concreto. Considera-se, portanto, se um ato derivado de um SGP obedeceu aos ditames jurídicos do GATT, assegurando que ele funcione em sintonia com as regras de comércio internacional.

Por ser um mecanismo voluntário, não há qualquer obrigação de nenhum país concedente na manutenção de seus SGPs. A qualquer tempo, portanto, é possível que um país ou bloco regional decida encerrar seu Sistema e retornar todos seus beneficiários ao tratamento geral da OMC baseado na NMF.

Apesar disso, até o presente momento, não há exemplos de países que resolveram extinguir por completo seus SGPs. O que há é a eventual mudança das normativas dos Sistemas para adaptar-se às mudanças no comércio internacional. Ocorreram também casos de graduação e exclusão de algumas economias beneficiárias não mais consideradas incluídas na definição de países em desenvolvimento.

O que se verifica, portanto, é a alteração e eventual adesão de novos membros aos SGPs existentes, bem como o surgimento de Sistemas novéis. Em seu momento inicial de surgimento, importante lembrar, os Sistemas foram formulados por países desenvolvidos, reconhecendo suas parcelas de

responsabilidade em contribuir para o crescimento dos países em desenvolvimento, em uma aplicação clássica das doutrinas oriundas da UNCTAD de responsabilidade do Norte perante o Sul. Essa lógica, contudo, não parece ser a que rege o atual cenário do SGP.

Isso porque, é possível verificar que a separação tradicional entre economias centrais e periferias não pode ser aplicada da mesma forma com que ela foi formulada na década de 1960 e 1970, as quais basearam muito do discurso para o surgimento do SGP.

Um importante exemplo dessas mudanças é verificado no tratamento preferencial do SGP e quem o oferta. É possível encontrar mais de um exemplo de países em desenvolvimento que se tornaram países concedentes de Sistemas próprios, a exemplo da Federação Russa, que possuía SGP próprio e, em 2010, incluiu seu Sistema na União Aduaneira da Eurásia, criando um SGP de um bloco de países em desenvolvimento.

Esse exemplo traz à tona uma discussão presente na OMC, acerca da necessidade de haver uma reconsideração da maneira com que as grandes economias emergentes participam no comércio internacional. Busca-se garantir que elas assumam maiores responsabilidades para estimular a inserção comercial dos PMDs. Desse modo, reconhece-se que, especificamente na temática do SGP, certos países não mais deveriam ser enquadrados apenas como beneficiários de concessões comerciais especiais.

Grandes economias em desenvolvimento, como Índia, a primeira a instituir reduções unilaterais a certos países, China e mesmo o Brasil, expressaram estarem dispostos a agir nesse sentido. Sobre a iniciativa brasileira, Kennedy aponta ter havido uma manifestação clara que buscaria tais iniciativas, ao ressaltar que:

No final de 2006, o Brasil tornou-se um dos primeiros países em desenvolvimento a anunciar que implementaria a iniciativa “isento de quotas isentos de impostos” (DFQF) que emergiu da reunião da Conferência Ministerial da OMC de 2005 em Hong Kong. Ver OMC, Declaração Ministerial de 18 de dezembro de 2005, WT / MIN (05) / DEC, 47 (22 de dezembro de 2005) (“Com base no compromisso da Declaração Ministerial de Doha, membros de países desenvolvidos e membros de países em desenvolvimento declarando em condições de fazê-lo, concordam em implementar o acesso ao mercado com isenção de direitos e sem cota para produtos originários dos países menos desenvolvidos, conforme estabelecido no Anexo F deste documento. ”) [a seguir denominada Declaração Ministerial de Hong Kong]. Em dezembro de 2009, o Brasil anunciou que concederia acesso ao DFQF para produtos de PMDs que cobrissem 80% de

todas as linhas tarifárias até meados de 2010, o que aumentaria em 5% anualmente para cobrir todas as linhas tarifárias até 2014 (tradução nossa)³⁴.

O acesso aos PMDs à economia brasileira com exportações com tarifa zero, contudo, conforme declarado pelo país em 2009, baseado nas discussões da Conferência Ministerial da OMC de 2005 em Hong Kong, não ocorreu. Apesar de não ter surgido nos moldes propostos, esta manifestação de 2009 indica a disposição do país em assumir compromissos unilaterais para garantir o acesso de produtos oriundos de economias menos desenvolvidas ao mercado brasileiro.

A entrada desses produtos, no entanto, não pode ser definida de maneira unilateral exclusivamente por parte do Brasil, uma vez que o país se integra a um bloco regional dotado de Tarifa Externa Comum (TEC), tarifa aplicada pelo bloco para todos países terceiros que comercializam com o espaço regional, própria, o MERCOSUL. Por isso, uma discussão de concessão de vantagens ou isenções tarifárias deve ocorrer tomando por base um acordo regional, adequando as normativas comerciais do bloco.

A aplicação de vantagens unilaterais no contexto de um bloco regional, no entanto, não é prática nova. O primeiro SGP, criado em 1971, surgiu em um contexto regional, por parte da Comunidade Europeia (CE), e hodiernamente é possível observar mesmo um bloco regional de países em desenvolvimento, a União da Eurásia, que estabeleceu um SGP próprio.

A realidade do SGP, todavia, torna-se especialmente mais complexo quando transposto para um contexto regional, o qual passa por um nível muito mais denso de negociações e disputas entre setores econômicos além das fronteiras de um único país. Nesse sentido, é necessário considerar em que

³⁴ KENNEDY, Kevin Craig. **The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin of Preference** (September 26, 2011). Michigan State University College of Law Journal of International Law, Forthcoming; MSU Legal Studies Research Paper No. 09-21. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1933756>. p. 38. No original: In late 2006, Brazil became one of the first developing countries to announce that it would implement the “duty-free quota-free” (DFQF) initiative that emerged from the 2005 WTO Ministerial Conference meeting in Hong Kong. See WTO, Ministerial Declaration of 18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC, 47 (Dec. 22, 2005) (“Building upon the commitment in the Doha Ministerial Declaration, developed-country Members, and developing-country Members declaring themselves in a position to do so, agree to implement duty-free and quota-free market access for products originating from LDCs as provided for in Annex F to this document.”) [hereinafter Hong Kong Ministerial Declaration]. In December 2009, Brazil announced that it would grant DFQF access for products from LDCs covering 80 percent of all tariff lines by mid-2010, which would be increased by 5 percent annually to cover all tariff lines by 2014.

bases funciona um SGP em um contexto regional, bem como quais são as vantagens e desafios da instauração do mesmo em tal cenário.

2.3 ESTRUTURAS DE SGPS EM CONTEXTOS REGIONAIS

A criação de um SGP tem início com a análise interna de um país, o qual deve estabelecer as bases normativas que definem o funcionamento do sistema. Esse funcionamento é estruturado considerando quais são os beneficiários do Sistema e que produtos estão abrangidos em condições tarifárias especiais.

Essas escolhas devem ser tomadas tendo como base a CH da OMC. Assim, é um processo de elaboração inicialmente surgido no contexto interno do ordenamento jurídico do país, o qual, posteriormente é transposto para a esfera internacional com a criação do Sistema e a modificação das tarifas preferenciais para os membros beneficiários.

Um SGP criado por um único país leva em consideração apenas a realidade econômica do mesmo, havendo plena liberdade, uma vez que é um Sistema voluntário, do país beneficiador para estabelecer qual será o grau de redução tarifária aplicado, que países em desenvolvimento ou serão integrados ao Sistema e como será realizado o processo de verificação e aplicação das tarifas diferenciadas. Ou seja, respeitada a moldura geral estabelecida por parte da OMC, há uma imensa margem de liberdade para o país em estabelecer o seu SGP como considerar mais adequado para atingir o objetivo de promoção do desenvolvimento.

Diferente do cenário acima é o contexto de criação de um SGP para um bloco regional. Para além da importância teórica dessa análise e das discussões doutrinárias sobre o tema, não adentrando no debate acerca das etapas ou níveis do processo de integração regional, bem como a relativa dificuldade em definir de maneira exata em que estágio cada bloco existente enquadra-se, para o presente trabalho, quando está sendo abordada a definição de bloco regional, considera-se como tal um arranjo regional que seja, ao menos, uma União Aduaneira, contando, portanto, com uma TEC.

Isso porque, em um cenário de um grupo de países unidos por um processo de integração há uma série de discussões não presentes no contexto

de um só país, discussões essas que não se limitam ao aspecto político e ao jurídico, mas à integração regional.

Inicialmente, um dos principais pontos a ser analisado quando do estabelecimento de um SGP por parte de um bloco regional é como ele irá funcionar em relação à TEC. Isso porque, a partir do estabelecimento de uma União Aduaneira há o surgimento da TEC, que é responsável por fazer com que o bloco defina tarifas comuns para a entrada de produtos do restante do mundo. Desse modo, em teoria, um produto adentrando o bloco por qualquer de seus países deve ter aplicada uma mesma tarifa.

Um sistema de preferências tarifárias deve harmonizar-se com a TEC aplicada no bloco, pois se porventura apenas um dos países do contexto regional aplicasse preferências, reduzindo suas tarifas para um patamar abaixo daquele aplicado no restante do bloco haveria uma violação automática à TEC, pois estaria ocorrendo a entrada de um mesmo produto com tarifas diferente.

Assim, mesmo que, em tese, o SGP criado por um único país de uma União Aduaneira obedecesse às regras gerais da OMC para a criação de um Sistema, ele inseriria no bloco uma normativa em colisão direta com o restante do direito regional, por contrapor-se diretamente à TEC aplicada.

A título de exemplo, considera-se que o MERCOSUL, bloco regional que possui uma TEC, estabelecesse que todo o bloco adotaria uma tarifa de 10% para importação de têxteis. Caso o Brasil criasse um SGP que definisse uma lista de países em desenvolvimento, os quais poderiam exportar esses mesmos produtos para o Brasil com tarifa zero, essa importação brasileira aplicando uma tarifa diferenciada daquela definida na TEC seria uma violação à mesma. Tal normativa, portanto, desobedeceria ao direito da integração mercosulino, *in casu*, o Tratado de Assunção³⁵, que previu o estabelecimento da TEC em seu artigo 1º. Afrontaria, por consequência, também normativas mais específicas sobre a TEC, conforme aponta-se abaixo.

Na legislação brasileira, seria uma afronta direta ao Decreto nº 1.343/94, modificado pelo Decreto nº 2.376/97, o qual alterou a Nomenclatura

³⁵ MERCOSUL. **Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL)**. Internalizado pelo Brasil por meio do Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm

Comum do MERCOSUL (NCM) e as alíquotas do Imposto de Importação. Sobre a NCM e a aplicação da TEC, conforme veiculado por parte do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Atualmente Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços) (MDIC), a partir de 01/01/2012, entrou em vigor no Brasil a nova versão da NCM adaptada à V Emenda do SH de Designação e Codificação de Mercadorias, aprovada pelo Conselho de Cooperação Aduaneira (SH-2012). A adaptação à V Emenda do Sistema Harmonizado, assim como a correspondente TEC, foi aprovada pelo Grupo Mercado Comum, por sua Resolução 05/11, e publicada no Brasil pela Resolução da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) 94, de 08/12/2011. Esta Resolução da CAMEX incorporou também as modificações da NCM e da TEC decididas no âmbito do MERCOSUL pelas Resoluções GMC 33/10, 13/11, 17/11 e 32/11³⁶. Essas normas impedem que seja adotado um imposto de importação diferenciado por parte do Brasil, mesmo que menor que o praticado no MERCOSUL.

Desse modo, não é possível considerar o surgimento de um SGP por um país de um acordo regional que tenha alcançado, mesmo que de maneira imperfeita, o estágio de União Aduaneira, sem que ocorra a adoção do Sistema em todo o bloco, permitindo que as preferências adotadas não contrariem as tarifas estabelecidas na TEC.

Decerto que haveria, nesse contexto, a existência de ao menos dois patamares tarifários diferentes para certos produtos importados pelo bloco, contudo essa multiplicidade de tarifa não violaria a TEC, por ser estendida a todos os membros do bloco, preservando a regra geral de todos os países integrados adotarem regras tarifárias semelhantes.

Importante questão decorrente desse cenário é como ocorreria a negociação e aprovação de um SGP em um bloco regional, bem como de que modo ocorreria o processo decisório para a manutenção e eventuais ajustes do mesmo. Isso porque, a instituição do Sistema criaria uma lista de preferências que afetaria de maneira igual todos os países do bloco, porém nem sempre todos eles terão os mesmos interesses, quer seja sobre quais os países a

³⁶ MDIC. **Legislação - Tarifa Externa Comum - TEC**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/341-certificado-form-11>

serem beneficiados ou sobre que patamares de redução ou isenção tarifária devem ser aplicados.

A depender de como o bloco estabeleça seu processo de decisão e sua autonomia frente aos Estados que o constituem, há maiores dificuldades em estabelecer um SGP. Isso porque, em um cenário de integração regional, é possível falar, em linhas gerais, em duas estruturas diferentes de decisão, a intergovernabilidade e a supranacionalidade.

Em um bloco estruturado baseado na intergovernabilidade, para além de ser possível verificar a existência de um agente internacional dotado de personalidade jurídica própria, os Estados integrantes do arranjo de integração não realizam cessão de suas soberanias à figura do bloco, permanecendo as decisões condicionadas à aprovação individual de cada um de seus membros para sua efetiva aprovação e aplicação.

No acordo que adota a supranacionalidade, por outro lado, é possível verificar cessão de soberania para o bloco, havendo certos atos e decisões que podem ser adotadas diretamente pelos órgãos do processo de integração, fazendo surgir um direito comunitário, o qual funciona para além dos direitos nacionais dos Estados-membros.

A diferença entre essas duas estruturas, em um cenário de SGP, é a facilidade e velocidade com quem podem ser tomadas decisões por parte do bloco em matéria de preferências tarifárias. Em um bloco dotado de supranacionalidade, cujo exemplo maior é a UE, é possível que órgãos específicos do bloco assumam a titularidade de conduzir a política comercial e definir os rumos do SGP, fazendo as mudanças indispensáveis de forma célere conforme elas se façam necessárias.

Diferente desse contexto, em um arranjo regional regido pela intergovernabilidade, tanto a decisão para criação como as eventuais mudanças a serem feitas no Sistema devem sempre passar pela decisão soberana de cada um dos Estados-membros, apenas surtindo efeito jurídico uma vez que todos os membros aprovem esses atos por meio dos processos de decisão definidos em cada um de seus ordenamentos jurídicos, conforme ocorre com o MERCOSUL.

Percebe-se, portanto, que um bloco regional dotado de supranacionalidade que cria um SGP tem muito mais agilidade e flexibilidade

para garantir seu funcionamento do que outro que adote a intergovernabilidade. Não por acaso, verifica-se que os dois exemplos de SGPs criados por blocos regionais ocorreram em cenários onde há supranacionalidade, a UE e a União Econômica da Eurásia.

É de questionar-se, portanto, se há a necessidade da presença da supranacionalidade para que o arcabouço normativo do SGP possa aderir-se às normativas de um bloco regional. Uma vez que exista tal necessidade, considera-se que um arranjo regional que se estruture apenas em bases intergovernamentais não poderia criar um SGP, pois ocorreria um conflito entre sua estrutura jurídica e as regras de comércio do Sistema.

Para solucionar essa dúvida, cabe realizar uma análise dos dois arranjos regionais que possuem um SGP de maneira mais detida, de modo a compreender melhor a estrutura desses blocos e como a supranacionalidade influenciou os mesmos para a adoção e, principalmente, o funcionamento de seus SGPs. Inicia-se com a análise da União Econômica Eurasiática.

2.3.1 União Econômica Eurasiática

Os dois exemplos hodiernos de blocos regionais que criaram um SGP adotaram elementos de supranacionalidade em sua estrutura. Inicialmente, a União Econômica Eurasiática (UEE) é uma união econômica formada por países em desenvolvimento. Suas primeiras discussões surgiram em 1994, quando o Presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev, sugeriu a ideia de instituir de uma União Eurasiática, durante um discurso na Universidade Estatal de Moscou, discutindo a ideia da criação de uma integração monetária, política, militar e cultural, porém os Estados-membros decidiram procurar uma união majoritariamente econômica.

Houve uma sequência de acordos e tratados negociados por Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Rússia, tendo, em 10 de outubro de 2000, sido assinado o tratado criando a Comunidade Econômica Eurasiática (CEEa ou EurAsEC). Esse acordo foi ratificado por todos os membros em maio de 2001. O objetivo principal da Comunidade era buscar implantar políticas econômicas para unificar seus Estados-membros em um bloco regional.

Nessa sequência, em 1º de janeiro de 2010, surge a União Aduaneira da Eurásia (UAE) criada por Bielorrússia, Cazaquistão e Rússia. Nesse estágio da integração, surge uma TEC no bloco, resultado de ter sido alcançada a União Aduaneira. Em 29 de maio de 2014, Bielorrússia, Cazaquistão e Rússia, aprofundando a integração do bloco, assinam o Tratado da União Econômica Eurasiática, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2015, absorvendo e extinguindo a CEEA e a UAE, agora incorporadas à CEE. Neste mesmo ano, Armênia e Quirguistão aderiram ao bloco, que assumiu a sua atual dimensão.

A UEE tem um mercado único integrado, contando com acordos para garantir a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, bem como articulações do bloco para políticas comuns na área macroeconômica, transportes, indústria, agricultura, energia, comércio exterior, investimentos, regulamentação técnica, concorrência e regulação. Apesar de ainda não ter sido firmada, há manifestações no sentido de estabelecer uma moeda única para o bloco.

A estrutura conta como Conselho Econômico Supremo Euroasiático, órgão executivo supremo da UEE, composto pelos chefes dos Estados-membros. Há, em sequência, o Conselho Intergovernamental Eurasiático, composto pelos primeiros-ministros dos Estados-membros, responsável por discussões a nível intergovernamental. A Comissão Econômica Eurasiática é o órgão executivo que lida com o funcionamento habitual da União, contando inclusive com atribuições a nível supranacional. Por fim, a CEE conta também com o Tribunal de Justiça da UEE, seu órgão judicial.

A Comissão Eurasiática possui competência não apenas na área de políticas aduaneiras, mas também de macroeconomia, regulação da competição econômica, política energética e política financeira, bem como provisionamento governamental e no controle das migrações laborais.

Há uma forte influência desse órgão da Comissão Europeia da UE, sendo considerado que a UEE teria melhores possibilidades de evitar alguns dos problemas de desnível e disparidade entre os Estados-membros da UE, pois o bloco eurasiático seria composto de países em um nível de desenvolvimento econômico mais semelhante, bem como uma história e valores comuns, conforme abordado pelo então presidente da Rússia Dmitry Medvedev, na Reunião dos Presidentes da Rússia, República da Bielorrússia e

Cazaquistão em novembro de 2011, que assinou a Declaração de Integração Econômica da Eurásia, o Tratado da Comissão Econômica da Eurásia e a Decisão sobre os Regulamentos da Comissão Econômica da Eurásia³⁷.

Um dos pontos da UEE a ser notado é que a união opera através de instituições supranacionais e intergovernamentais. Reconhece a existência, no bloco, de cessão de parte da soberania dos Estados-membros para que a União opere certas políticas econômicas e comerciais.

Uma dessas políticas foi o estabelecimento de um SGP para países em desenvolvimento e/ou de menor desenvolvimento, previsto no tratado constitutivo da UEE. Verifica-se que a instituição do SGP da UEE, portanto, ocorreu por meio da cessão de parte da supremacia dos Estados-membros, reconhecendo que a matéria comercial deveria ser tratada de maneira supranacional, evitando que a vontade soberana de um único Estado pudesse impedir o funcionamento do mecanismo.

Acerca do SGP da UEE, ele vem disciplinado no artigo 36 do tratado constitutivo da União, que define:

Artigo 36

Preferências Tarifárias para Bens Originários de Países em Desenvolvimento e/ou de Menor Desenvolvimento

1. A fim de promover o desenvolvimento econômico de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento, em concordância com esse Tratado, A União pode conceder preferências tarifárias relativamente a mercadorias originárias de países em desenvolvimento que utilizem o sistema comum de preferências tarifárias da União e / ou de países menos desenvolvidos utilizando o sistema comum de preferências pautais da União.

2. No que diz respeito aos bens preferenciais importados para o território aduaneiro da União e originários de países em desenvolvimento que utilizam o sistema comum de preferências tarifárias da União, as taxas dos direitos aduaneiros de importação devem representar 75% das taxas dos direitos aduaneiros de importação da Pauta Aduaneira Comum da União Econômica Eurasiática.

3. Relativamente aos bens preferenciais importados para o território aduaneiro da União e originários de países menos desenvolvidos utilizando o sistema comum de preferências tarifárias da União, taxa zero de direitos aduaneiros de importação da Pauta Aduaneira Comum da União Econômica Eurasiática devem ser aplicadas (tradução nossa)³⁸.

³⁷ A declaração pode ser acessada na íntegra em: <http://kremlin.ru/events/president/news/13581>.

³⁸EAEU. **Treaty on the Eurasian Economic Union**. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/treaty_on_eeu.pdf. No original: Article 36 Tariff Preferences in Respect of Goods Originating from Developing Countries and/or Least Developed Countries

Desse modo, desde o surgimento da UEE, preferências tarifárias foram previstas para os países em desenvolvimento. Essa tendência é constatada desde os arranjos regionais anteriores, existindo na UAE, em 2010, um acesso preferencial ao mercado da União para PMDs. Observa-se, portanto, que o bloco buscou, desde seu surgimento, aproximar-se das economias menos desenvolvidas. Essas economias, contando com meios preferenciais de acesso ao mercado eurasiático, correspondiam em 2016a um volume de importações de mais de 1 bilhão de dólares para a UEE.

Um aspecto a ser mencionado no SGP do bloco é a ausência de previsão de um processo de transição para eventuais países graduados, conforme tradicionalmente ocorre em outros SGPs, podendo um país, uma vez verificado não mais enquadrar-se nas regras do Sistema, como ocorreu com Samoa em 2014, ser imediatamente retirado da lista de beneficiários.

Constata-se, portanto, que o bloco assumiu uma posição bastante assertiva em reduzir barreiras para economias em desenvolvimento, mesmo sendo composto também por países em desenvolvimento. Essa iniciativa de aproximação comercial Sul-Sul, contribui para aprofundar a discussão sobre a função do SGP conforme foi idealizada, como um mecanismo de países desenvolvidos para beneficiar aqueles de menor desenvolvimento.

Ademais da relevância do SGP criado por parte da UEE, este ainda é um fenômeno recente e que requer mais tempo para poder ser mais bem mensurado. Ainda assim, percebe-se importância como exemplo de manifestação do SGP como ferramenta para estimular as relações Sul-Sul, bem como a necessidade de alguns países em desenvolvimento reconhecerem

1. In order to promote economic development of developing and least developed countries, in accordance with this Treaty, the Union may grant tariff preferences in respect of goods originating from developing countries using the common system of tariff preferences of the Union and/or least developed countries using the common system of tariff preferences of the Union.

2. In respect of preferential goods imported into the customs territory of the Union and originating from developing countries using the common system of tariff preferences of the Union, the rates of import customs duties shall amount to 75% of rates of the import customs duties of the Common Customs Tariff of the Eurasian Economic Union.

3. In respect of preferential goods imported into the customs territory of the Union and originating from least developed countries using the common system of tariff preferences of the Union, zero rates of import customs duties of the Common Customs Tariff of the Eurasian Economic Union shall be applied

eventuais transições ocorridas em suas economias, assumindo novos compromissos no cenário do comércio internacional.

O SGP europeu é um dos maiores e mais complexos SGPs existentes, tendo passado por um extenso processo de consolidação e adaptação às mudanças no cenário do comércio mundial, bem como à evolução da integração do bloco regional. Desse modo, devido a sua relevância como fonte teórica para compreensão do funcionamento de um SGP de âmbito regional, parte-se a uma abordagem mais detalhada acerca de sua história e funcionamento, considerando como a UE tratou acerca da matéria de concessão de preferências tarifárias aos países em desenvolvimento.

2.3.2 O Sistema Geral de Preferência Europeu

Quando se discute a integração regional, verifica-se o protagonismo do processo de integração europeu, não apenas por sua longevidade e dimensão, mas, principalmente, pela profundidade das relações econômicas e jurídicas surgidas no agrupamento comunitário. É o que considera Alberto Júnior do Amaral ao afirmar que:

A Europa realizou, até agora, a mais ampla e bem-sucedida experiência de integração. A instituição do mercado comum e da união econômica e monetária, além do aparecimento da concepção de cidadania europeia e da elaboração de complexo aparato institucional, dá a dimensão exata dos avanços já obtidos. O sentimento de um destino comum a ser compartilhado e a convicção de que a Europa é uma individualidade histórica, com valores próprios que necessitam ser preservados, representam forças poderosas a motivar os países para a consecução do empreendimento europeu³⁹.

Mais que isso, por ter sido pioneiro na criação de um SGP de abrangência regional e por corresponder ao maior sistema de preferências existente hodiernamente, considerando sua abrangência e volume de comércio decorrente do mesmo, o SGP europeu é importante ponto de partida para qualquer análise de criação de tal Sistema por outros blocos regionais.

Mesmo no âmbito interno de um país, a escolha por conceder unilateralmente vantagens comerciais a certas economias é uma questão que

³⁹ DO AMARAL, Alberto Júnior. **A estrutura jurídica da União Europeia** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 459

passa por negociações políticas. Essa temática torna-se especialmente mais complexa se for analisada num contexto de arranjos regionais. A estrutura política e jurídica formada em torno dessa medida econômica possui diversas peculiaridades, conforme verifica-se no exemplo europeu.

Nesse cenário, a estrutura comunitária europeia é importante base de análise, pois, conforme considera Paulo Borba Casella, possui um sistema avançado de experiências para questões políticas e jurídicas, podendo trazer respostas mais adequadas que aquelas decorrentes das estruturas tradicionais do direito internacional⁴⁰.

O SGP europeu passou por uma sequência de ajustes em sua história, partindo de um sistema de preferências a produtos agrícolas até o presente contexto de, potencialmente, poder incluir quase todos os produtos de uma economia. Essas mudanças acompanharam a história do SGP no contexto do GATT/47 e da OMC, bem como a evolução do tratamento da matéria da promoção do desenvolvimento por meio de comércio, trazendo discussões sobre o enquadramento de certas economias no escopo de países em desenvolvimento.

Desse modo, compreender a formação e atual configuração do SGP europeu permite compreender melhor a natureza do instituto no hodierno cenário de comércio internacional. É necessário, contudo, ter certas ressalvas quanto à análise do sistema europeu e de sua aplicação para outras estruturas regionais.

Há aspectos relevantes na experiência do SGP europeu não apenas por seu valor histórico, mas também por contribuir como embasamento teórico para o direito internacional, nos temas de direito do comércio internacional e de integração regional. Esses aspectos tornam a ideia de definir o SGP europeu como um modelo, uma estrutura a ser analisada e reproduzida em sua completude por outras economias, em se tratando de arranjos regionais de integração, bastante atraente.

A aplicação de tal modelo, contudo, traz consigo sérios problemas. Ao considerar-se a aplicação de um modelo e sua reprodução, está sendo

⁴⁰ CASELLA, Paulo Borba. **Ordenamento comunitário, direito internacional público, regulamentação do GATT e direito internacional privado** in *Direito internacional econômico* = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 143

considerada a aplicação exata e idêntica de uma estrutura em outro contexto, como a reprodução de um experimento com o objetivo de obter resultados idênticos. Se isso pode ser verdadeiro em outras ciências, principalmente as naturais, essa possibilidade torna-se mais complexa nas ciências humanas, especialmente quando for considerado questões sociais e políticas. É o que bem aponta Paulo Bonavides ao considerar que:

Mas se o oxigênio, o enxofre e o hidrogênio "se comportam da mesma maneira na Europa, na Austrália ou em Sirius", se qualquer mudança na composição do elemento químico encontra no cientista condições fáceis e seguras de exame e esclarecimento, o mesmo não se dá com o fenômeno social e político. Fica este sujeito a imperceptíveis variações, de um para outro país, até mesmo na prática do mesmo regime; ou de um a outro século, de uma a outra geração. As instituições, conservando por vezes o mesmo nome, já passaram todavia pelas mais caprichosas alterações⁴¹.

As diferenças entre países são mais evidentes quando se analisam temas de comércio e economia. Nenhuma economia é perfeitamente idêntica a outra, portanto, qualquer aplicação de um modelo econômico ou de comércio pode ter resultados bastante distintos, mesmo que sejam seguidas as mesmas regras estabelecidas na estrutura original.

É necessário ter cautela na reprodução de iniciativas econômicas, de modo a aumentar possibilidade de sucesso da reprodução de estruturas de realidades distintas. Isso porque, é comum que existam grandes assimetrias entre os distintos atores, como é o caso de uma comparação entre a UE e o MERCOSUL.

Por esse motivo, é importante a análise do SGP europeu, considerando qual o processo de evolução que o mesmo passou para alcançar seu estágio atual e como o mesmo foi influenciado por parte do contexto de evolução do direito de integração europeu, culminando com o direito comunitário, porém não é possível considerar a reprodução do modelo europeu para um contexto como o do MERCOSUL. O que é possível observar é quais estruturas poderiam ser convenientes para o contexto regional brasileiro e quais foram os resultados reais de experiências econômicas específicas.

Desse modo, será analisado o contexto histórico de formação do SGP europeu, para então analisar a sua atual estrutura e abrangência, considerando

⁴¹ BONAVIDES, Paulo. **Ciência política** - 25ª ed. - São Paulo: Malheiros, 2018. p. 38, 39.

algumas de suas particularidades e como o Sistema contribuiu para a integração regional e a aproximação de outros atores comerciais.

A natureza do direito comunitário deve ser levada em consideração, conforme analisa Paulo Borba Casella, quando considera que há diversas perspectivas de análise do mesmo, devendo ser abordado como um fenômeno distinto do Direito Internacional, além de ter uma relação subsidiária referente à regulamentação do GATT⁴², o que fica claro com a interpretação praticada por parte da UE acerca das regras gerais do GATT-47 sobre o SGP. Parte-se, assim, à análise do Sistema europeu.

O SGP europeu foi o primeiro sistema de preferências aplicado em um contexto regional e tem um amplo histórico, sendo muitas das suas estruturas importantes para a compreensão da natureza do SGP primeiro no GATT-47 e, posteriormente, na OMC. Analisar como a UE buscou garantir preferências especiais para certos países permite verificar não apenas quais os mecanismos econômicos e jurídicos aplicáveis nesse contexto, mas também quais balizas foram estabelecidas para nortear os limites da concessão de preferências.

É importante considerar que diversos países do continente europeu e membros do processo de integração europeu, que, para o presente trabalho, será considerado como o conjunto de organizações e mecanismos que culminaram com o surgimento da UE, possuíam uma relação de comércio diferenciado com certos países.

Os laços entre as metrópoles europeias e suas ex-colônias verificavam-se, para além do âmbito cultural e social, também no contexto econômico, uma vez que o processo de descolonização, incentivado no contexto internacional tanto na ONU como no GATT, não extinguiu os vínculos econômicos existentes entre eles.

Desse modo, diversos países europeus reconheceram não apenas que suas ex-colônias possuíam economias atreladas aos mercados das antigas metrópoles, mas também suas parcelas de responsabilidade em buscar incentivar o desenvolvimento econômico daqueles países. Assim, antes do

⁴² CASELLA, Paulo Borba. **Ordenamento comunitário, direito internacional público, regulamentação do GATT e direito internacional privado** in *Direito internacional econômico* = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 136

surgimento do SGP no contexto regional europeu, era possível observar em diversos países europeus a existência de acordos econômicos de preferências para produtos de ex-colônias, expressos por meio da Convenção de Yaoundé I de 1963.

Havia, contudo, ainda uma relação de metrópole e colônias nos termos da Convenção de Yaoundé I, que, apesar de garantir benefícios a certos países africanos no âmbito comercial, principalmente para a promoção da industrialização, o fazia de maneira seletiva. Sobre a Convenção, aponta Raquel Faria:

As medidas estabelecidas em Yaoundé, que entraram em vigor no ano seguinte (1964), resultaram da vontade expressa das colônias pertencentes à França, à Itália e à Bélgica, que conseguiram alcançar a independência, mas que pretendiam dar continuidade à associação criada em 1957.

(...)

Com Yaoundé I ficou acordado que em relação a determinados produtos como o café, o cacau e a banana, exportados pelos Estados Africanos Associados, a CEE iria não só abolir gradualmente os direitos aduaneiros que detinha sobre os produtos exóticos que não se encontravam abrangidos pela Política Agrícola Comum (PAC), como também, durante um certo período de tempo, iria impor a existência e, por conseguinte, a aplicação de um imposto “extra” [Tarifa Externa Comum (TEC)] contra todos os produtos semelhantes que fossem importados de outros países em desenvolvimento, que não os abrangidos nesta convenção⁴³.

Essa experiência, contudo, apesar de reconhecer responsabilidades na promoção do desenvolvimento dessas economias, acabava por promover uma exclusão de comércio, à medida que alguns países europeus priorizavam a promoção do desenvolvimento apenas de suas antigas colônias.

Os objetivos expressos nessa primeira convenção buscaram ser reiterados na Convenção de Yaoundé II. Ocorre, porém, que as intenções da CE mudaram, o que causou a rejeição da ideia de manter uma tarifa diferenciada com os países africanos nos mesmos termos. Desse modo, influenciada por ideias que surgiam no GATT-47, a CE adotou um novo programa de preferências, o SGP. É o que afirma Raquel Faria ao considerar que:

⁴³ FARIA, Raquel. **As Convenções de Yaoundé e de Lomé como primeiros acordos de cooperação entre os continentes europeu e africano**. CESA, Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina; Lisboa School of Economics & Management. WP 133/2015. p. 6. Disponível em: <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp133.pdf>

Inicialmente pensava-se que Yaoundé II não seria mais do que a continuação de Yaoundé I. Contudo, tal não se verificou, pois foram introduzidas algumas alterações no domínio comercial. Efetivamente, e como demonstrado por Sissoko et al. (1998), a Comunidade rejeitou por completo o pedido efetuado pelos Estados africanos para manter a TEC, de forma a proteger os seus produtos exportados de todos os concorrentes que não pertencessem ao grupo dos 18 (dezoito) EAMA. Para tal, e segundo a mesma fonte (1998), contribuiu a posição de países como a Alemanha e os Países Baixos que consideravam que esta tarifa tinha um efeito discriminatório para todos os outros Estados que se encontravam em desenvolvimento. Ainda em Yaoundé II, e após a rejeição daquela tarifa, a Comunidade concordou em implementar um novo mecanismo aplicável a todos os países em desenvolvimento, sem a exigência de qualquer tipo de reciprocidade: o Sistema Generalizado de Preferências (SGP)⁴⁴.

A necessidade de uma promoção do desenvolvimento mais abrangente, associada às iniciativas do GATT/47, sob influência da UNCTAD, para criar um arranjo de comércio específico para garantir condições beneficiárias de comércio a certos países, fez com que surgisse, na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1971, o primeiro SGP europeu.

Com uma duração de 10 anos e revisões anuais, o Sistema apresentava, principalmente, a concessão de condições de preferências para a entrada de produtos agrícolas com reduções tarifárias de países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento, em moldes muito semelhantes ao que era praticado nas relações com as ex-colônias. Conforme analisa Shaffner e Apea:

(...) os antigos esquemas de preferências imperiais foram os predecessores dos esquemas de SGP atuais, aos quais o SGP foi planeado para substituir sob uma base "generalizada". O esquema de preferências imperial tinha inicialmente sido escrito no próprio artigo 1 do GATT, após negociações contenciosas entre os EUA, Reino Unido e França (tradução nossa)⁴⁵.

Tal Sistema tem o mérito de ter sido pioneiro em instituir um sistema de preferências de abrangência regional. Renovado em 1981 por um novo período

⁴⁴FARIA, Raquel. **As Convenções de Yaoundé e de Lomé como primeiros acordos de cooperação entre os continentes europeu e africano**. CESA, Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina; Lisboa School of Economics & Management. WP 133/2015. p. 7. Disponível em: <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp133.pdf>

⁴⁵SHAFFER, Gregory; APEA, Yvone. **Institutional Choice in the General System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? The Law and Politics of Rights**. Journal of World Trade, lead article, vol. 39:5, pp. 977-1008, Dec. 2005.p. 994.No original:(...) the former imperial preference schemes were the predecessors of GSP schemes today, which the GSP was intended to replace on a "generalized" basis. The imperial preference scheme had initially been written into GATT Article I itself, after contentious negotiations between the US, UK, and France.

de 10 anos, passou por alterações em 1991, por influência de algumas das discussões de comércio acerca da participação dos países em desenvolvimento no GATT ocorridas durante a Rodada do Uruguai, até 1994, quando apresentou um novo ciclo de 10 anos de 1995 a 2004, que trouxe três fases de alterações ao SGP europeu.

A primeira fase, de 1 de janeiro de 1995 a 30 de junho de 1999, iniciou o processo de revisão do SGP europeu, quando a Comunidade adotou o Regulamento (CE) nº. 3281/94, relativo a produtos industriais, e o Regulamento (CE) nº1256 / 96 do Conselho, relativo a produtos agrícolas.

Em seguida, durante a segunda fase, de 1 de julho de 1999 a 31 de dezembro de 2001, a CEE revisou o seu SPG com base no Regulamento (CE) n.º 2820/98 do Conselho.

Por fim, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2002 e 31 de dezembro de 2005, ela seguiu para a terceira fase do regime, adotando o Regulamento (CE) n.º 2501/2001 do Conselho, de 10 de dezembro de 2001, que definiu as novas aplicações do regime de preferências pautais generalizadas para o período compreendido entre 1 de janeiro de 2002 a 31 de dezembro de 2004.

A mais relevante dessas fases foi a terceira, quando a CEE introduziu cinco modalidades diferentes de preferências, quais sejam: arranjo geral; arranjo de incentivo especial para proteção dos direitos trabalhistas; arranjo de incentivo especial para a proteção do meio ambiente; arranjo de incentivo especial para combater produção e tráfico de drogas e arranjo de incentivo especial para os países menos desenvolvidos: a iniciativa *Everything but Arms* (EBA) (tudo menos armas)⁴⁶.

⁴⁶*Everything but Arms*: A iniciativa "Everything But Arms" (EBA), lançada em 2001 sob o esquema GSP da UE, concede aos PMD acesso sem impostos e quotas para quase todos os produtos (como o nome do programa indica, armas e munições são excluídas).

Para o período até 31 de dezembro de 2023, é regulamentado pelo Regulamento (UE) nº 978/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho.

O acesso ao esquema é automático para os LDCs. Em outras palavras, os países não precisam se inscrever para se beneficiar da EBA, eles são adicionados ou removidos à lista relevante por meio de um regulamento delegado. No entanto, as preferências da EBA podem ser retiradas em determinadas circunstâncias excepcionais, nomeadamente em caso de violação grave e sistemática dos princípios das convenções em matéria de direitos humanos e direitos laborais (ver artigo 19 do Regulamento (978/2012). Obtido em: United Nations LDC Portal - International Support Measures for Least Developed Countries. **Preferential Market Access – European Union Everything But Arms Initiative**. Disponível em:

Essa mudança trouxe a estrutura geral do que seria o atual SGP europeu, buscando tornar o sistema não apenas um mecanismo de redução tarifária, mas também uma ferramenta para estimular a promoção de um comércio consciente, voltado para temas internacionais considerados relevantes para a UE.

Uma análise mais abrangente do contexto internacional permite compreender melhor a mudança ocorrida no SGP europeu no início do século XXI. Muitas das modalidades preferenciais mencionadas anteriormente surgem para acompanhar iniciativas da OMC, principalmente com a Rodada Doha, de incluir no comércio internacional questões como direitos trabalhistas, proteção ao meio ambiente e combate ao tráfico de drogas, diretamente relacionado ao crime organizado.

A promoção do desenvolvimento do comércio passou a ser considerada não como um elemento isolado, mas como um ponto integrado à análise de como o comércio internacional pode contribuir para a promoção de diversas agendas importantes do sistema internacional.

Em 2005, foi realizada uma nova alteração do SGP europeu para sua vigência de 2006 a 2015. A principal mudança foi a reunião dos três temas presentes nos arranjos, incentivo especial para proteção dos direitos trabalhistas, para a proteção do meio ambiente e para combater produção e tráfico de drogas, sob a denominação de arranjo de incentivo especial para desenvolvimento sustentável e boa governança SGP-Plus). Essa mudança deu-se por conta de uma disputa de propositura indiana na OMC sobre o arranjo especial para combater produção e tráfico de drogas.

A UE buscou com essa reunião tratar em um único mecanismo uma série de medidas de desenvolvimento sustentável e práticas de governança, com um incentivo para os países em desenvolvimento buscarem práticas que ela considerava importante e buscava implementar no sistema de comércio internacional.

O novo arranjo, como apresentado no Manual da UNCTAD para o SGP Europeu, "garante mais incentivos para os países a se juntarem, enquanto, ao

mesmo tempo, incrementa o monitoramento dos mesmos para assegurar a conformidade com o cerne das convenções internacionais"⁴⁷.

Conforme previsto no Regulamento (UE) nº 978/2012, em conformidade com seu artigo 9º, o país deve ter aderido a uma série de convenções sobre temas considerados essenciais. Há que se aderir tanto a um grupo de convenções da ONU relativas aos direitos humanos, quanto da Organização Internacional do Trabalho, OIT, referentes aos direitos dos trabalhadores, em um total de quinze convenções as quais estão listadas no Anexo VIII, Parte A do citado regulamento. É necessário também a adesão a doze convenções relativas ao meio ambiente e aos princípios de governança⁴⁸.

Essa é, em linhas gerais, a estrutura do SGP europeu que persiste nos tempos atuais. Pode-se notar três distintos pontos dessa evolução histórica.

Primeiro, o surgimento do sistema no contexto regional buscando aprofundar e expandir relações comerciais já existentes com seus parceiros históricos. Segundo, a natureza inicial do SGP como um sistema de redução ou eliminação tarifárias, sem adentrar em outros temas do comércio internacional. Terceiro, a mudança no Sistema ocorrida durante o surgimento da OMC, com o eventual lançamento da Rodada Doha, para passar a tratar de temas como desenvolvimento sustentável e boas práticas de comércio.

Um último elemento a considerar no SGP europeu é a consideração que o bloco faz acerca de quais países devam ser enquadrados como países em desenvolvimento e, portanto, capazes de beneficiarem-se do mesmo. Conforme abordado, o termo país em desenvolvimento é um conceito indeterminado, bastante amplo e decorrente de uma autodeclaração de cada país.

É possível, portanto, que um país que, sob uma análise de certos indicadores econômicos, se enquadre como uma economia desenvolvida, opte

⁴⁷UNCTAD. **Generalized System of Preferences - HANDBOOK ON THE SCHEME OF THE EUROPEAN UNION**. UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.25/Rev. 4. © Copyright United Nations 2015, p. 21. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtsbmisc25rev4_en.pdf. Tradução nossa. No original: The reformed GSP Plus arrangement provides more incentives for countries to join, while at the same time enhances its monitoring to ensure compliance with core international conventions.

⁴⁸ UE. **Regulamento (UE) n.º 978/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 732/2008 do Conselho**. Última alteração em 01.01.2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0978-20190101>

por adotar a denominação de em desenvolvimento, quer seja por ter havido uma recente mudança em sua estrutura econômica, quer por uma análise pragmática de haver uma série de vantagens econômicas e comerciais em permanecer no rol dos países em desenvolvimento.

Nesse sentido, a UE realizou uma análise metódica do impacto de seu SGP e do grau de benefício que ele trazia para seus distintos parceiros comerciais. Foi verificado que havia uma recorrente vantagem aos maiores países em desenvolvimento participantes do Sistema, evento esse que ocorria desde seu primórdio, conforme analisa Murray, na década de 70, ao considerar que os benefícios do SGP são distribuídos de acordo com a capacidade de exportação de produtos industriais dos países em desenvolvimento. Deste modo, tenderão a concentrar-se nos países relativamente mais avançados, revelando-se sensivelmente menos interessantes para os outros países beneficiários⁴⁹.

Esse fato não deriva apenas da capacidade de volume de exportações dos maiores países em desenvolvimento, mas também da existência em tais países de um setor manufatureiro consolidado, mesmo que ainda infante em relação aos setores dos países desenvolvidos, enquanto outras economias menores sequer produzem alguns dos bens processados que estariam inclusos na lista de preferências do SGP europeu, não causando qualquer impacto para suas exportações mesmo uma eventual aplicação de tarifa zero.

Esse é um dos pontos de preocupação da aplicação de um SGP, pois torna-se ineficaz o estímulo à importação de certos produtos caso não haja a produção de tais bens pelos países beneficiários, resultando em uma medida comercial ineficaz.

Não apenas no setor manufatureiro, no qual percebe-se a proeminência de economias mais desenvolvidas, mas é verificado também essa assimetria na participação dos países beneficiários em outros produtos exportados. Exemplo disso é apontado na análise abrangendo período de 2002 a 2006 de Sophie Drogué e outros, acerca dos impactos do SGP europeu sobre produtos agrícolas de países em desenvolvimento:

⁴⁹ MURRAY, Tracy. **How Helpful is the Generalised System of Preferences to Developing Countries**. The Economic Journal, Julho, pp. 449-455. p. 454.

Olhando para o ranking dos países de acordo com o valor de suas exportações agrícolas para a UE, pode ser visto que países emergentes são os maiores beneficiários desse regime preferencial. Seja em 2004 ou 2006, China, Argentina, Índia e Brasil aparecem nas cinco posições do topo desse ranking. Esses países não apenas aumentaram o valor global de suas exportações (dentro e fora das preferências) mas, sem exceções, também aumentaram suas parcelas de exportações no SGP no total (tradução nossa)⁵⁰.

Analisa também o referido estudo que mesmo a iniciativa EBA, que alcançava potencialmente cerca de 50 PMDs com tarifas bastante próximas a zero em quase todos os produtos que a EU importa, não contribuiu para um crescimento perceptível das exportações decorrentes dessas economias.

A estrutura do arranjo geral foi o que mais cresceu nos últimos anos, permitindo que grandes economias emergentes tivessem um acesso diferenciado aos mercados europeus, contribuindo para estimular as exportações desses países.

Não por um acaso, portanto, a UE procedeu a uma revisão generalizada do enquadramento dos países em desenvolvimento como beneficiários de seu SGP, de modo a analisar se não estariam ocorrendo concessões de benefícios que, ao invés de contribuírem de maneira adequada para o desenvolvimento de economias mais vulneráveis e para a promoção de práticas de comércio sustentável, beneficiariam indevidamente economias pujantes.

Foi nesse contexto que, em 2014, o Brasil foi retirado do SGP europeu. Conforme apontado no guia da UNCTAD, "a principal mudança no esquema do SGP da UE foi uma significativa redução no número de países beneficiários. Sob o esquema anterior, havia 177 países beneficiários, mas, a partir de 4 de julho de 2014, há 88"⁵¹.

⁵⁰ DROGUÉ, Sophie & DEMARIA, Federica & MATTHEWS, Alan (2009). **Impacts of the revision of the European generalized scheme of preferences on agrifood imports from developing countries**. Inra Sciences Sociales. 3/2009. p. 4. No original: Looking at the ranking of the countries according to the value of their agrifood exports to the EU, it can be seen that emerging countries are the major beneficiaries of this preferential regime. Whether in 2004 or 2006, China, Argentina, India and Brazil appear in the top five places of this ranking. These countries did not only increase the global value of their exports (under and off preference) but, without exception, also increased their share of GSP exports in the total.

⁵¹ UNCTAD. **Generalized System of Preferences - HANDBOOK ON THE SCHEME OF THE EUROPEAN UNION**. UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.25/Rev. 4. © Copyright United Nations 2015, p. 13. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtsbmisc25rev4_en.pdf. Tradução nossa. No original: The main change in the GSP scheme of the European Union is a

Para além dos impactos económicos e comerciais para tais economias, conforme será analisado em maiores detalhes, observa-se que a iniciativa da UE em rever a abrangência de países em seu SGP, para além de uma análise económica pragmática de limitar a concessão de vantagens unilaterais, pode ser interpretada como uma maior preocupação em cumprir com o real conteúdo das normativas de comércio internacional.

A criação do SGP surgiu na esteira de uma preocupação do GATT e de seus membros em reconhecer a responsabilidade das economias desenvolvidas em garantir condições melhores para que os demais países pudessem prosperar com o comércio internacional, em uma perspectiva bastante atinente à doutrina desenvolvida por David Ricardo de livre comércio como meio de promoção do comércio⁵², o qual seria um mecanismo para promover o crescimento económico internacional.

Desse modo, é coerente que a UE busque garantir que essa ferramenta comercial seja utilizada em conformidade com os princípios do comércio internacional expressos no GATT/47 e confirmados no GATT/94.

A UE, nesse sentido, garante a possibilidade de países que foram graduados, sendo retirados do SGP, continuem sendo potencialmente selecionáveis para reintegrarem-se ao Sistema. Portanto, caso um país deixe de ser considerada uma economia de renda alta ou de renda médio-alta segundo BM, ele poderá retornar ao SGP europeu. Assegura-se, desse modo, que a lista de países beneficiários do Sistema beneficie aqueles que, de fato, necessitam de tratamento preferencial.

Observa-se que o atual SPG europeu é um regime único que engloba uma série de medidas diferentes para a promoção do desenvolvimento de certos países. O Sistema europeu funciona à semelhança da estrutura inicialmente idealizada no seio da UNCTAD, removendo tarifas de importações de produtos que entram no mercado europeu de países em desenvolvimento mais vulneráveis, mas busca também ajudar tais países a reduzir índices de pobreza e criar empregos baseados e valores internacionais como Direitos

significant reduction in the number of beneficiary countries. Under the previous scheme, there were 177 beneficiary countries, but as of 4 July 2014, there are 88.

⁵² Sobre os princípios básicos de economia de David Ricardo, ver: RICARDO, David. **On the Principles of Political Economy and Taxation**, 1817, Cambridge, University Press (Sraffa's edition), 1951.

Humanos e regras trabalhistas e de sustentabilidade, condições que podem permitir regimes especiais tarifários.

As regras de origem do SGP europeu estão contidas em um conjunto de regulamentações. Inicialmente, podem ser encontradas nos artigos 3 e 41 a 58 do Regulamento Delegado da Comissão (UE) 2015/2446, de 28 de julho de 2015, suplementando a Regulamentação (UE) nº 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito às regras de execução relativas a determinadas disposições do Código Aduaneiro da União.

São também encontradas nos artigos 60 e 70 a 112 do Regulamento de Implementação da Comissão (EU) 2015/2447, de 2 de novembro de 2015, o que estabelece regras detalhadas para implementar certas disposições do Regulamento (UE) nº 952/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito a regras detalhadas concernentes a certas disposições do Código Aduaneiro da Comissão. A lista de regras está contida no Regulamento 2015/2446, anexo 22-03 (Notas introdutórias e lista de operações em funcionamento ou processamento as quais conferem status originário)⁵³.

A tratativa geral da matéria pode ser encontrada no Regulamento (UE) nº 978/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas⁵⁴.

O Sistema encobre mais de 6.350 produtos para o arranjo geral e 7.200 produtos para a iniciativa EBA, incluindo muitos produtos agrícolas e quase todos os produtos industriais processados e semiprocessados, englobando uma prática de tarifa zero para produtos não sensíveis e reduções tarifárias distintas para diferentes produtos sensíveis. A Comissão também criou um guia para os usuários das regras de origem do SGP europeu, As Regras de Origem para o SGP da União Europeia: Um Guia para usuários. O SGP europeu hodierno possui vigência até o dia 31/12/2023.

O SGP é um sistema dinâmico, tanto em relação a que países podem beneficiar-se do mesmo, quanto ao rol de produtos incluídos nele. Isso ocorre

⁵³UE. **Generalised System of Preferences**. European Commission> Taxation and Customs Union> Business> Calculation of customs duties> Rules of Origin> General aspects of preferential origin> Arrangements list>Generalised System of Preferences. Disponível em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-of-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/generalised-system-preferences_en

⁵⁴O regulamento pode ser acessado em sua íntegra em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0978-20190101>

porque, como em outros SGPs, há o interesse do bloco em garantir que o Sistema seja, mais do que uma simples concessão de vantagens comerciais unilaterais, uma ferramenta para estimular o desenvolvimento de certas economias mais frágeis.

Nesse sentido, o SGP europeu surgiu de modo a permitir que houvesse um mecanismo facilitador das exportações de produtos manufaturados e industrializados dos países em desenvolvimento para o mercado europeu. É o que aponta Luís Chaves da Cunha, ao afirmar que:

(...) recorde-se que o primeiro dos objectivos do SPG consiste no aumento das receitas das exportações. Este aumento consegue-se estimulando as exportações dos países em desenvolvimento e o estímulo reside nas taxas alfandegárias preferenciais. Mas não se procura, pelo menos primordialmente, que o aumento das receitas das exportações se obtenha através do estímulo das exportações de produtos primários. Isto porque, como também já vimos, os países em desenvolvimento dependem excessivamente deste tipo de exportações e enfrenta, por este facto, vários problemas. O que se pretende, com a concessão das preferências é, antes, oferecer aos países recipientes fontes alternativas de receitas provenientes das exportações, promovendo-se a orientação dos esforços produtivos destes países do sector agrícola para o sector industrial (o que não implica que se entenda desejável o completo abandono do primeiro dos sectores, desatendendo-se às dotações do factores e às vantagens comparativas existentes)⁵⁵.

É interessante notar, portanto, que o SGP europeu surgiu com uma preocupação de estimular a exportação de bens industrializados dos países em desenvolvimento, coerente com a abordagem sobre o tema da CEPAL e da UNCTAD, buscando estímulos para a industrialização desses países. Verifica-se, mais do que garantir um contexto passivo de permitir a criação de mecanismos protecionistas nos países em desenvolvimento para estimular a indústria nascente, foram desenvolvidas práticas ativas de estímulo do comércio internacional por meio de redução ou mesmo exclusão tarifária.

Com a evolução do sistema e a inclusão de arranjos especiais, como o SGP-Plus e a iniciativa EBA, associou-se a essa preocupação uma intenção de garantir a maior participação das exportações, tanto de produtos manufaturados quanto de primários, de certos países no mercado europeu como uma ferramenta para estimular o desenvolvimento econômico.

⁵⁵ DA CUNHA, Luís Pedro Chaves Rodrigues. **O Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas** - Efeitos e Limites. Coimbra: Livraria Almedina - Arco de Almedina, 15, 1995. p. 167-168.

Seja por meio de produtos manufaturados ou de primários, o SGP europeu tem como foco a ideia de contribuir para garantir melhores condições de comércio aos países em desenvolvimento ou PMDs. Esse fato, contudo, não significa que o Sistema seja um mecanismo irrestrito, a ser aplicado em detrimento de eventuais danos à economia europeia.

Nenhum SGP deve ser considerado como um mecanismo para prejudicar a economia daquele que concede as vantagens unilaterais, sejam elas decorrentes de um único país ou de um bloco regional. É certo que há um impacto econômico decorrente do potencial aumento das importações, mas esse fenômeno também ocorre em outras iniciativas de abertura comercial, sendo um evento que, no longo prazo, pode contribuir para a melhor alocação dos recursos da economia do país concedente em setores que apresentem vantagens comparativas.

Ainda assim, há situações específicas que requerem a restrição às garantias do SGP. É o que ocorre nas situações previstas no artigo 22, 1., do Regulamento (UE) nº 978/2012, que define as situações de aplicação de salvaguardas nos seguintes termos:

Salvaguardas gerais

Artigo 22.o

1. Caso um produto originário de um dos países beneficiários de qualquer dos regimes preferenciais referidos no artigo 1.o, n.o 2, seja importado em volumes e/ou a preços que causem, ou ameacem causar, dificuldades graves aos produtores da União de produtos similares ou diretamente concorrentes, os direitos normais da Pauta Aduaneira Comum podem ser restabelecidos relativamente a esse produto⁵⁶.

Restaura-se, portanto, nesse cenário, as tarifas aplicadas na Pauta Aduaneira Comum do bloco. O procedimento ocorre na Comissão Europeia e apenas é posto em prática, caso seja julgado necessário, dois meses após a publicação da decisão da mesma no Diário Oficial da União Europeia. Uma vez que a situação para a aplicação da salvaguarda não se faça mais presente, deve voltar a incidir a redução tarifária do SGP para o produto.

⁵⁶UE. Regulamento (UE) n.o 978/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas e que revoga o Regulamento (CE) n.o 732/2008 do Conselho. Última alteração em 01.01.2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0978-20190101>

Ainda assim, analisa Luís Pedro da Cunha que as salvaguardas previstas no SGP europeu aproximam-se das salvaguardas tradicionais previstas no GATT/47, pois não há uma determinação pré-definida do volume de importações admitas, porém aquelas diferem destas no tocante a sua aplicação, que não pode ser discriminativa, deve ser informada aos afetados pelas medidas, admitindo que os mesmos contestem junto à Comissão, ou, em certos casos, o Conselho, a validade dos fundamentos invocados e até mesmo a existência de medidas compensatórias para países afetados pela medida⁵⁷.

Verifica-se que há diversas situações específicas e medidas a serem tomadas para a adesão e manutenção de um país como beneficiário do SGP europeu. Buscando facilitar a compreensão de tais medidas, a UNCTAD produziu um manual sobre o SGP europeu, trazendo no mesmo uma sequência de seis passos para que alguém possa beneficiar-se do SGP europeu.

De acordo com o documento, é necessário considerar se o produto se enquadra nas listas do Sistema, analisar qual tarifa será aplicada ao produto específico, lembrando que o Sistema europeu apresenta regras tarifárias diferentes para produtos diferentes como modo de estimular certos fluxos de comércio, e se há preferências adicionais a serem aplicadas.

O SGP busca beneficiar economias específicas e favorecer o desenvolvimento de certos países, não permitir que países terceiros utilizem os beneficiários como entrepostos comerciais para seus produtos. É necessário também cumprir com os critérios de origem dos produtos, bem como atender às regras de transporte dos mesmos que existam. Todos esses passos devem ser devidamente comprovados⁵⁸.

As regras de origem são de grande importância para o SGP europeu. Há uma discussão acerca da definição das regras de origem para bens manufaturados. Isso porque, o Sistema foi criado com uma preocupação especial em estimular a exportação desses produtos manufaturados por parte

⁵⁷ DA CUNHA, Luís Pedro Chaves Rodrigues. **O Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas** - Efeitos e Limites. Coimbra: Livraria Almedina - Arco de Almedina, 15, 1995. p. 171.

⁵⁸ O referido checklist pode ser visto em sua íntegra em: UNCTAD. **Generalized System of Preferences - HANDBOOK ON THE SCHEME OF THE EUROPEAN UNION**. UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.25/Rev. 4. © Copyright United Nations 2015, p. 7. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtsbmisc25rev4_en.pdf

dos países em desenvolvimento, porém é necessário garantir que o produto exportado para o bloco de fato seja procedente de tais países.

Isso porque, é possível que um bem manufaturado passe por diversos estágios de processamento e modificação até a criação do produto final, portanto nem sempre seja uma tarefa simples definir a origem exata desse produto.

Nesse sentido, a UE em seu Regulamento (UE) n.º 1063/2010 da Comissão Europeia, de 18 de novembro de 2010, nos artigos 72 a 83, traz as linhas gerais para a definição das regras de origem. Esse regulamento buscou simplificar as referidas regras aplicadas no SGP europeu, facilitando a aplicação das normativas do bloco acerca da matéria. Em se tratando de bens manufaturados, define o referido Regulamento, a partir da leitura conjunta de seus artigos 72 e 76, que:

Artigo 72º

Consideram-se produtos originários de um país beneficiário:

b) os produtos obtidos nesse país que incorporem matérias que aí não tenham sido inteiramente obtidas, desde que essas matérias tenham sido objecto de operações de complemento de fabrico ou de transformação suficientes na acepção do artigo 76.o

(...)

Artigo 76º

1. Sem prejuízo dos artigos 78º e 79º, os produtos que não tenham sido inteiramente obtidos no país beneficiário em causa, na acepção do artigo 75º, são considerados originários dele, desde que estejam preenchidas as condições enunciadas na lista do anexo 13A.

2. Se um produto que adquiriu a qualidade de produto originário de um país, nos termos do nº 1, for sujeito a um processo suplementar de transformação naquele país e utilizado como matéria para o fabrico de outro produto, as matérias não originárias que possam ser usadas no seu fabrico não serão tidas em consideração⁵⁹.

É interessante analisar, portanto, que o fato de um bem manufaturado vir de um país beneficiário do SGP europeu não é garantia de que o mesmo possa ser enquadrado como produto originário desse país. Conforme expresso na lista contida no artigo 78 do Regulamento supramencionado, uma série de operações de transformação não são suficientes para tornar cumprida as regras de origem de produtos vindos de um país beneficiário.

⁵⁹UE. Regulamento (UE) n.º 1063/2010 da Comissão, de 18 de Novembro de 2010, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário. Última alteração em 01.05.2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1578268402328&uri=CELEX%3A32010R1063>.

Busca-se, com isso, garantir que o incentivo para a industrialização dos países em desenvolvimento por meio da concessão de preferências ocorra de forma legítima, não como um artifício comercial para que ocorra a destinação de condições tarifárias especiais para produtos oriundos de terceiros países, a tredestinação, permitindo que produtos derivados países não beneficiados com o Sistema entrem como preferências tarifárias.

Isso ocorreria caso houvesse uma ineficiência nas regras de origem que permitisse que países exportassem produtos para países intermediadores, os quais realizariam poucas modificações nos mesmos e exportariam tais produtos como se fossem seus. Países beneficiários do SGP poderiam tornar-se entrepostos de outras economias não abrangidas pelas preferências, em uma tentativa de circundar barreiras comerciais de maneira indevida, prática que pode ser definida como uma circunvenção, que os beneficiasse com as tarifas reduzidas do SGP europeu.

Há uma preocupação, portanto, no Sistema europeu, em garantir que as preferências criadas sejam destinadas aos países que devem dispor de tais benefícios. As normas do Sistema são organizadas de modo a permitir que sejam cumpridos os objetivos idealizados para o SGP no sistema GATT, sem que suas concessões unilaterais prejudiquem os produtores da UE ou haja o oferecimento de preferências indevidas.

Em matéria comercial, deve-se buscar um equilíbrio na regulamentação normativa entre estabelecer um conjunto denso de regras, que possa prejudicar o fluxo de trocas, e criar normativas genéricas, as quais não abordem os temas necessários para evitar interpretações que desvirtuem mecanismos de comércio e façam surgir práticas comerciais desleais e que prejudicam partes não envolvidas no processo comercial.

O SGP europeu, em sua formação histórica, buscou respeitar semelhante equilíbrio, alterando sua estrutura, quando necessário, para criar um sistema mais dinâmico e capaz de adequar-se a diferentes realidades das economias em desenvolvimento, bem como simplificar ou adensar a normatividade, quando necessário.

Não apenas por sua longevidade, mas também por conta das diversas mudanças e adaptações ocorridas no mesmo para adequar-se às diferentes realidades comerciais surgidas tanto no cenário internacional, como dentro do

contexto do bloco, é de se reconhecer a importância do SGP europeu no contexto de comércio internacional.

Há uma série de questões que podem ser consideradas acerca do Sistema europeu, como sua abrangência e que tipo de práticas comerciais o bloco busca estimular por parte de seus beneficiários, porém é certo que o mesmo é um marco de grande importância na análise da aplicação do SGP conforme idealizado pela UNCTAD e estabelecido no GATT/OMC, tendo contribuído para melhor compreender-se como pode ser realizada a promoção do desenvolvimento por meio do comércio internacional.

2.4 A INSERÇÃO BRASILEIRA NOS SGPS

Como um país em desenvolvimento bastante atuante nas discussões de comércio mundial, o Brasil foi, desde o surgimento do SGP no GATT em 1971, um articulador da importância do programa. Em 1973, durante a Rodada Tóquio, o país apresentou uma série de propostas no GATT acerca de uma expansão de produtos a serem enquadrados em exceções à NMF, incluindo-os nos distintos SGPs e aprimorando o Sistema para melhorar as condições tarifárias de acesso dos países em desenvolvimento aos países desenvolvidos.

Apesar de tal proposta não ter sido adotada à época, a Rodada Tóquio estimulou os debates acerca do SGP e concluiu por estabelecer uma ampla reforma do programa, tornando-o *perene*.

Hodiernamente, o Brasil faz parte dos programas de Austrália, Comunidade Econômica da Eurásia, Estados Unidos, Noruega, Nova Zelândia e Suíça e até 2014, para além desses Sistemas, o Brasil estava também incluído em outros grandes SGPs como o da EU, Japão e Canadá. Observa-se, todavia, uma gradativa mudança da visão acerca do Brasil no curso da última década no cenário internacional, de modo que o país foi graduado e retirado de sua posição de beneficiário de alguns SGPs.

O SGP norte-americano, criado pela chamada Lei do SGP, o Título V do Ato de Comércio de 1974 (*Title V of the Trade Act of 1974 - 19 U.S.C. 2461 et seq.*⁶⁰) incluía o Brasil até 2013, época em que houve a suspensão brasileira do referido Sistema, fruto de debates acerca do estágio da economia brasileira

⁶⁰ Tal normativa pode ser acessada em seu texto original em: http://www.sice.oas.org/TPD/USA_GSP/tradeact_e.pdf

e a possibilidade de enquadrar o país como uma economia que ainda necessitasse de auxílios especiais. A presença do Brasil no SGP norte-americano apenas foi restaurada, com efeitos retroativos, em 2015, perdurando até o final de 2017.

Em 23/03/2018, por meio do H.R 1625 - *Consolidated Appropriations Act*, 2018, a legislação orçamentária norte-americana para o corrente ano fiscal, renovou-se o Sistema incluindo o Brasil entre os países beneficiários até 31/12/2020. Houve ainda a realização de reembolso dos direitos aduaneiros cobrados desde 1º de janeiro de 2018, sem pagamento de juros, até a data da efetiva renovação⁶¹.

Percebe-se, portanto, por essas situações de suspensão e demora na renovação, que é discutível até quando ocorrerá a renovação da participação brasileira no Sistema norte-americano. Um dos sinais apontados para essa mudança foi a retirada de outros países em desenvolvimento desse SGP, a exemplo da Índia, país que figurava junto ao Brasil como um dos maiores beneficiários do Sistema, retirada em junho de 2019⁶².

A verificação da mudança do enquadramento da economia brasileira vem sendo percebida em outros contextos de SGPs, não apenas no exemplo norte-americano. Observa-se que o Brasil deixou de receber o benefício do SGP do Canadá, que anunciou a saída brasileira em 2013 e confirmou-a em janeiro de 2015.

Outra importante retirada brasileira de um Sistema ocorreu com o Japão, país do qual o Brasil era beneficiário desde 1971. A graduação brasileira desse Sistema ocorreu por conta da decisão do governo japonês de adotar a consideração do BM de que o Brasil, assim como outros países em desenvolvimento, deveria ser considerado uma economia de renda média-alta, não sendo adequado, portanto, prosseguir recebendo uma preferência voltada para países mais frágeis.

⁶¹ Essas e outras informações acerca da relação brasileira com o SGP norte-americano podem ser obtidas junto ao Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços no seguinte domínio: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1793-sgp-estados-unidos>

⁶² Maiores informações acerca da retirada indiana do SGP dos EUA podem ser obtidas em: <http://www.mondaq.com/india/x/818378/international+trade+investment/Withdrawal+Of+India+From+The+US+General+System+Of+Preference+GSP+Trade+Program+An+Impact+Analysis>

O processo de saída do Brasil do SGP japonês ocorreu de forma gradual, primeiro em 01/04/2018, englobando parte da lista de produtos com tarifas preferenciais e em 01/04/2019, a saída integral. Dessa forma, mesmo o presente Sistema japonês estando vigente até 03/2021, o Brasil, desde sua exclusão, não mais exporta seus produtos com as tarifas aplicadas ao SGP.

A mudança com maiores impactos recentes ao comércio brasileiro ocorreu na sua reação coma UE, em 2014, quando o bloco decidiu retirar o Brasil de sua lista de países beneficiados de seu SGP.

A justificativa dada pela Comissão da EU à época foi que a economia brasileira, ao ingressar no grupo dos países de renda média-alta, segundo o BM, possuiria melhores condições de competir por mercados para seus produtos. Outros países afetados na América Latina foram Argentina, Uruguai e Venezuela. A saída do SGP europeu foi acompanhada da saída do Sistema turco, que acompanha a estrutura europeia.

Analistas econômicos consideraram a saída do Brasil do SGP chegou a afetar US\$ 5 bilhões em exportações, o que resultou numa perda de competitividade de diversos produtos brasileiros, visto que o Sistema correspondia a 12% das exportações brasileiras para a UE. Analisando as médias históricas, verifica-se que de 2014 para 2015 houve uma redução de mais de US\$ 8 bilhões em exportações para o bloco, contribuindo para uma média no final da década inferior aos valores verificados no início da década de 2010⁶³.

Em tal contexto, surge o debate acerca da possibilidade de o Brasil, buscando uma diversificação de parcerias e maior aproximação de países em desenvolvimento e PMDs, criar um SGP com tais países. Apesar de os SGPs serem, tradicionalmente, criação de países desenvolvidos, não seria uma iniciativa inédita a criação de tal sistema por um país em desenvolvimento.

Tanto a Turquia como a Bulgária, esta última agora inserida no SGP europeu, criaram SGPs próprios mesmo sendo países em desenvolvimento, tendo o Brasil sido beneficiário de ambos.

⁶³ Dados detalhados das séries históricas nas estatísticas de comércio exterior brasileiras podem ser obtidos no site do Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços no seguinte endereço: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>.

Em um contexto regional também é possível encontrar o exemplo da União da Eurásia como um bloco regional de países em desenvolvimento que buscou estabelecer um SGP próprio.

Desse modo, considerando as mudanças na posição brasileira em relação a alguns dos SGPs, verifica-se que o reconhecimento da economia brasileira como madura impactou seu enquadramento como uma economia em desenvolvimento e implicou na retirada do Brasil de diversos Sistemas.

Nesse contexto, discute-se, como estratégia econômica para o Brasil, a criação de um SGP próprio, o que poderia contribuir para o crescimento de seu comércio, bem como incrementa as possibilidades de investimento com países em desenvolvimento ou PMDs.

A criação de sistemas não-recíprocos por parte de países em desenvolvimento, nesse sentido, não é uma ideia nova. Durante o princípio da Rodada Doha, iniciada no Qatar, em novembro de 2001, durante a IV Conferência Ministerial da OMC, foi aventada a ideia de ser necessário encorajar os países em desenvolvimento, principalmente as grandes economias emergentes, a assumirem programas de preferência tarifária unilaterais perante os PMDs⁶⁴.

Essa ideia é estimulada por uma consideração da importância da concertação Sul-Sul em matéria de comércio, que contribui para a superação da noção de que o grande objetivo dos países em desenvolvimento e dos PMDs seria obter vantagens e isenções tarifárias para que suas exportações tenham melhores condições de ingressar nos mercados dos países desenvolvidos, devendo ser considerada também a importância do ingresso nos mercados dos países em desenvolvimento

Sobre o tema, aponta Kennedy, considerando as manifestações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, OCDE, Organização voltada para temáticas como economia, finanças, comércio, entre outros e composta por grandes economias mundiais, sobre a temática:

⁶⁴Manifestações nesse sentido ocorridas na Rodada Doha podem ser encontradas em: WTO, Negotiating Group on Market Access, Market Access for Non-Agricultural Products, **Negotiating proposal submitted by Bangladesh on behalf of the least developed countries**, TN/MA/W/22, ¶13 (Jan. 8, 2003); bem como em: WTO, Negotiating Group on Market Access, Market Access for Non-Agricultural Products, **Communication from Ghana, Kenya, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zambia and Zimbabwe**, TN/MA/W/27, ¶8 (Feb. 18, 2003)

(...) a OCDE concluiu que os países em desenvolvimento se beneficiam mais com o corte de tarifas no comércio uns dos outros do que com reduções adicionais de tarifas nos países desenvolvidos. A OCDE estima que os ganhos da liberalização do comércio Sul-Sul seriam o dobro dos ganhos da liberalização do comércio Norte-Sul. OCDE, PERSPECTIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO GLOBAL 2010: DESLOCAMENTO DA RIQUEZA 161-62 (2010). Para esse fim, um grupo de 22 países em desenvolvimento está envolvido na negociação de reduções tarifárias de pelo menos 20% em seu comércio como parte do Sistema Global de Preferências Comerciais. PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO GLOBAL, supra, 162 (tradução nossa)⁶⁵.

Iniciativas para a aproximação entre as economias do Sul, como seria um SGP criado por países em desenvolvimento para beneficiar outros países mais frágeis, contribui para fortalecer a relação entre esses países. Esse fato é relevante para o Brasil, um país com uma política externa pragmática e com boas relações diplomáticas e comerciais com diversos de países. O país tem capacidade de articulação em diversos foros internacionais e interage tanto com grupos de países mais desenvolvidos, buscando fazer ser reconhecida sua importância política e econômica no contexto internacional, quanto com países menores, que reconhecem no Brasil um potencial parceiro em demandas de países em desenvolvimento.

A articulação política brasileira é acompanhada de uma capacidade de aproximação de diversos parceiros comerciais. A diversificação dos parceiros e da pauta comercial brasileira foi, durante décadas, um ponto norteador da política comercial nacional. Reconhece-se que, para além da importância de grandes parceiros comerciais, os quais contribuem para parcelas expressivas do comércio internacional brasileiro, também é necessário buscar a aproximação com outros países, seja qual for sua dimensão e expressividade na economia internacional.

⁶⁵ KENNEDY, Kevin Craig. **The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin of Preference** (September 26, 2011). Michigan State University College of Law Journal of International Law, Forthcoming; MSU Legal Studies Research Paper No. 09-21. p. 148. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1933756>. No original: (...)the OECD has concluded that developing countries stand to benefit more from cutting tariffs on each other's trade than from additional tariff reductions by developed countries. The OECD estimates that the gains from liberalizing South-South trade would be double those from liberalizing North-South trade. OECD, PERSPECTIVES ON GLOBAL DEVELOPMENT 2010: SHIFTING WEALTH 161-62 (2010). To that end, a group of 22 developing countries are engaged in negotiating tariff reductions of at least 20 percent on their trade inter se as part of the Global System of Trade Preferences. PERSPECTIVES ON GLOBAL DEVELOPMENT, supra, at 162

A diversificação de parcerias é uma ferramenta importante para mitigar vulnerabilidades, expressa na situação de um país depender de poucos parceiros comerciais e, por conta disso, ficar vulnerável às pressões econômicas destes. No contexto de comércio internacional, essa temática é relevante, pois o país não se torna subordinado a um ou poucos parceiros, podendo negociar com mais flexibilidade com os distintos mercados.

Desse modo, mesmo que o adensamento do fluxo comercial com um pequeno país não seja, por si só, um fator de grande expressividade para a balança comercial brasileira, esse mesmo adensamento praticado com dezenas de países pode contribuir para fortalecer a posição da economia brasileira como um grande ator comercial. Dessa forma, é também uma estratégia pragmática pensar numa aproximação inicial por meio de um mecanismo em bases não-recíprocas, como o SGP.

A criação de uma lista de países beneficiados por tarifas especiais em certos produtos, contudo, deve passar por uma negociação em seu contexto regional. Como membro do MERCOSUL, bloco regional possuidor de uma TEC, é natural que a criação de um SGP que inclua o Brasil deva passar por uma adoção desse sistema no âmbito regional, de modo a evitar que tais preferências possam violar às normas de integração.

Há desafios à consideração teórica acerca de como proceder com a criação de um SGP no contexto do MERCOSUL. Inicialmente, verifica-se que há ainda uma escassez de análise acerca do funcionamento dos SGPs surgidos no seio de países em desenvolvimento, de modo que é necessário considerar certas características próprias dos países em desenvolvimento, as quais tornam a promoção de práticas como a do SGP ajustáveis às realidades regionais.

Em seguida, é necessário também realizar uma análise acerca das normativas aplicadas por tais sistemas, uma vez que, ademais de uma autorização geral feita por parte da OMC por meio da CH, o disciplinamento dos SGPs é dotado de bastante autonomia para cada país ou bloco instituidor. Nesse contexto, deve-se analisar de quais normas são aplicáveis a tais acordos. Conforme analisa Eugênia Barza:

O disciplinamento de atividades econômicas implica na normatização das relações de comércio exterior, fruto de convergência política e presente em acordos internacionais. A influência exterior se faz

presente, o intercâmbio propicia questionamentos sobre lei aplicável dentre as possíveis provenientes de ordens jurídicas diferentes⁶⁶.

Mais que isso, deve-se considerar a busca de novas parcerias comerciais e a aproximação de PMDs para acompanhar o surgimento de uma nova realidade para a inserção brasileira no comércio internacional, o que deve ser seguida de uma normatização adequada.

Desse modo, a ideia de criação, por parte do Brasil, de um SGP deve passar por uma análise de diversos fatores, não apenas políticos e econômicos, mas também jurídicos. Há que ser feita um exame sobre a normatização do processo de integração que o país está inserido, de modo a considerar que grau de autonomia possui o bloco regional para estabelecer normas e fazer valer suas vontades.

Para além da alegação de necessidade do país em assumir maiores responsabilidades no comércio internacional em relação aos PMDs, contribuindo com o desenvolvimento mundial, há a possibilidade de o Brasil obter vantagens econômicas e uma maior inserção no comércio internacional com a criação de tal Sistema.

Nesse sentido, verifica-se que as relações comerciais Sul-Sul correspondem pela maior parte do fluxo de comércio brasileiro⁶⁷. Há interesse, portanto, em buscar um Sistema que possibilite uma aproximação dos países do Sul, havendo potenciais benefícios decorrentes da adoção de um SGP, mesmo que, inicialmente, ocorram impactos comerciais decorrentes da redução das tarifas.

A criação de preferências e eventual aproximação entre as economias permite também, principalmente em PMDs, onde ainda se verificam certas limitações de suas indústrias e setores produtivos, a abertura para maiores investimentos estrangeiros capazes de suprir com a maior demanda decorrente da criação do SGP. Desse modo, multinacionais brasileiras podem buscar

⁶⁶ BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro, **A idéia de Comércio Internacional e suas implicações para o Direito Internacional**, Caderno de Relações Internacionais, Faculdade Damas, v. 4, n. 6, 2013, p. 27. Disponível em: <http://www.faculadadedamas.edu.br/revista/index.php/relacoesinternacionais>

⁶⁷ Dados recentes do MDIC demonstram que as exportações brasileiras ocorrem em maiores quantidades e em maiores valores para os países em desenvolvimento. Dados podem ser obtidos em: www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/balanca/balcombrasileira/mensal/brasileiro/2015_08/bce006.doc

investir em tais mercados. Analisando a importância de sistemas preferenciais de comércios para empresas transnacionais, afirma Vera Thorstensen:

Por envolver um número menor de participantes, os acordos preferenciais de comércio são alvo de grande interesse das transnacionais. Com grande capacidade de definição de objetivos, organização e recursos financeiros, as transnacionais podem mobilizar especialistas e realizar estudos detalhados que oferecem análises de benefícios e custos de cada iniciativa.

Um exame minucioso das últimas gerações de acordos preferenciais dos principais parceiros internacionais como EUA, UE, Japão, Canadá, Austrália, dentre outros, não deixa margem a dúvidas. São os acordos preferenciais os foros privilegiados em que as transnacionais conseguem avançar os temas da OMC de seus interesses (...) ⁶⁸.

Verifica-se que há a possibilidade de fortalecimento das relações por meio dessas empresas transnacionais. Esse fato permite que haja um desenvolvimento da economia de tais países, um dos principais objetivos com a criação de um SGP, como também permite a obtenção de lucros por parte dos investidores brasileiros, o que pode diversificar o mercado de investimentos e evitar possíveis estagnações em períodos de menor crescimento nacional e menor absorção interna nesse setor.

A normatização sobre a criação de um SGP mercosulino, portanto, deve ser analisada conforme a estrutura da integração regional no Cone Sul. Há outros exemplos de blocos regionais que adotaram SGPs e é relevante a análise das mudanças que se operaram em tais blocos com tais medidas, devendo ser analisada qual a possibilidade de transposição de tais modelos à realidade do MERCOSUL.

O SGP da UE, conforme mencionado, é importante modelo a ser analisado para uma possível criação de um SGP na realidade mercosulina. Todavia, é necessário considerar não apenas os distintos estágios da integração de cada bloco, bem como contrabalancear a característica da supranacionalidade no contexto europeu contra a intergovernabilidade presente no MERCOSUL.

É possível cogitar a criação de um SGP para um bloco como o MERCOSUL, porém é necessário considerar vantagens e desafios. Devem ser

⁶⁸ THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MULLER, Carolina e NAKAGAWA, Adriane. **Sistemas de regulação do comércio internacional em confronto: o marco dos Estados e o marco das transnacionais**. Revista Política Externa, HMG Editora, v. 21 nº 4 - Abr/Mai/Jun 2013.

consideradas quais medidas jurídicas serão praticadas para tornar possível a criação de tal Sistema, bem como quais os possíveis impactos nas normativas mercosulinas existentes.

Não é tarefa fácil consolidar um SGP, considerando que ainda há fortes incentivos a buscar a manutenção do país em SGPs de outros países, porém é necessário considerar a necessidade brasileira em adequar-se à nova realidade econômica que o país se inseriu nos últimos anos, de modo a buscar alternativas que permitam adensar seu fluxo de comércio, fortalecendo sua economia.

Mais que isso, há diversos desafios econômicos verificados nos países do MERCOSUL nos últimos anos, o que fragiliza importantes aspectos do processo de integração do bloco. Buscar mecanismos novos para diversificar as parcerias comerciais pode ser uma alternativa viável para garantir não apenas um benefício econômico ao bloco, mas também a retomada da importância comercial do processo de integração.

Sabe-se, por experiência de outros processos de integração, que uma maior aproximação econômica pode contribuir para a consolidação de um bloco regional. Exemplo disso é a experiência da UE, cuja aproximação econômica favoreceu a consolidação de seu modelo de integração. Sobre o tema, analisa Otávia de Oliveira May:

Pode-se perceber que no contexto europeu, a teoria da integração econômica rapidamente foi alcançada. Os fundadores da Comunidade Europeia (CE), para estimular a união falavam em assumir uma solidariedade de fato para se chegar a uma solidariedade política, imaginar a paz como nova forma de organização social. Contudo, seria ingênuo acreditar que a solidariedade foi base exclusiva da CE. Terem conseguido isso não denota serem amigos, mas que a conquista de vitórias econômicas superou rivalidades⁶⁹.

Em suma, considerando tanto a realidade econômica brasileira na última década, bem como sua inserção no cenário de comércio internacional, verifica-se a importância no debate acerca da eventual transição do país de sua posição tradicional de beneficiário de sistemas especiais de comércio para passar a figurar como um país que oferece benefícios a outros países.

⁶⁹ MAY, Otávia de Oliveira, **Direito Comunitário europeu: integração econômica e soberania**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v. 1, nº 1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica.

Tal questão envolve também a análise dos rumos da integração regional desenvolvida no MERCOSUL, considerando a possibilidade de buscar uma maior consolidação de normativas e medidas econômicas no bloco. É considerado também qual o tratamento das normativas existentes sobre a matéria, de modo a garantir não apenas o fortalecimento do bloco, mas uma maior projeção do mesmo no comércio internacional.

Parte-se, para uma análise acerca do MERCOSUL, abordando sua realidade histórica e o estágio atual da integração, tomando por base o presente contexto do direito da integração regional, para ingressar na temática de surgimento de um SGP no bloco.

Realizando uma abordagem crítica da matéria, deve-se verificar em que medida é possível buscar reproduzir estruturas de outros Sistemas oriundos de outros blocos regionais, notadamente o presente na UE, bem como quais seriam as potenciais vantagens e possíveis desafios a uma implementação do mesmo.

3 A CRIAÇÃO DE UM SGP NO MERCOSUL

No contexto hodierno de comércio internacional verifica-se uma relativização de concepções de interação entre países por conflitos Norte-Sul, ou centro-periferia, as quais foram de grande importância para diversas teorias econômicas da segunda metade do século XX. Nesse contexto, economias enquadradas como pertencentes ao Sul influenciaram bastante o comércio internacional.

Os países subdesenvolvidos, posteriormente definidos como em desenvolvimento, ingressaram nos foros internacionais de comércio em um período quando havia uma hegemonia dos países desenvolvidos, de modo que as temáticas discutidas nesse período nem sempre correspondiam aos anseios das economias periféricas.

A noção de disputa entre periferia e centro influenciou não apenas pensadores e economistas, como é possível verificar em teorias econômicas como a teoria da deterioração dos termos de troca de Raúl Prebisch, como também a definição de conceitos políticos, como a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Sobre a NOEI, analisa Raúl Emilio Vinuesa que:

Basicamente, a NOEI (Nova Ordem Econômica Internacional) é a resposta a um contínuo enfrentamento entre o mundo desenvolvido e o mundo em desenvolvimento. As aspirações cujo objetivo é instaurar uma nova ordem econômica internacional provêm dos Estados subdesenvolvidos. A estratégia desenhada para alcançar essa nova ordem pareceria centrar-se na promulgação de diretivas e recomendações tendentes a incorporar novas regras de jogo no comércio internacional e no acesso dos países subdesenvolvidos na diagramação e controle da política econômica internacional (tradução nossa)⁷⁰.

Conforme analisa Cançado Trindade, seu surgimento ocorreu com as resoluções adotadas em maio de 1974 pela Assembleia Geral da ONU em sua VI Sessão Extraordinária, especificamente a Resolução 3.201, de 1º de Maio

⁷⁰ VINUESA, Raúl Emilio. **El nuevo orden económico internacional** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 159-160. No original: Básicamente el NOEI (Nuevo Orden Económico Internacional) es la respuesta a un continuo enfrentamiento entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Las aspiraciones cuyo objetivo es instaurar un nuevo orden económico internacional provienen de los Estados subdesarrollados. La estrategia diseñada para lograr ese nuevo orden parecería centrarse en la promulgación de directivas y recomendaciones tendientes a incorporar nuevas reglas de juego en el comercio internacional y en el acceso de los países subdesarrollados en la diagramación y contralor de la política económica internacional.

de 1974, a Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial, e a Resolução 3.202, de 1º de Maio de 1974, o Plano de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial⁷¹.

A NOEI buscou redefinir a participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional, saindo de uma posição passiva nessa temática para o pólo ativo, como formuladores de políticas internacionais e com vozes a serem consideradas nessas negociações. Desde o seu surgimento na década de 70, ela contribuiu bastante para não apenas fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas temáticas de comércio, mas também para que eles buscassem assegurar que seus interesses estariam presentes nas normativas de comércio internacional.

Essa visão de embate Norte-Sul foi importante para a formulação de novas regras no contexto de comércio internacional, o que contribuiu para a relativização antigas práticas de comércio internacional que consideravam que os rumos das negociações em matéria de comércio deveriam ocorrer com base nos interesses das economias centrais. É exemplo disso a instituição do SGP, resultado da maior atuação de países em desenvolvimento no GATT/47 e, posteriormente, na OMC.

Assim como ocorreu com as teorias clássicas de política internacional no Pós-Guerra, em que se verificou um processo de rediscussão de alguns de seus conceitos basilares, impõe-se necessário também a análise de como deveria ocorrer a inserção das economias em desenvolvimento no comércio internacional. É preciso questionar, portanto, o grau de relevância das discussões voltadas apenas para o vetor Norte-Sul.

Verifica-se que, cada vez mais, as relações Sul-Sul tornam-se relevantes para o comércio internacional, representando um grande fluxo naquele comércio. Conforme dados da OMC, desde 2011, as exportações das economias em desenvolvimento para outras economias em desenvolvimento superaram suas exportações para as economias desenvolvidas, bem como "as economias em desenvolvimento superaram ou igualaram o desempenho das

⁷¹TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional**. 1984. Rev. Inf. Leg. Brasília, a. 21, n. 81, p. 213.

economias desenvolvidas no comércio mundial na maioria dos cenários nos últimos dez anos (tradução nossa)⁷².

Nesse contexto, um país ou bloco regional que busque adensar seu fluxo de comércio deve considerar não apenas sua relação com grandes economias internacionais, mas também sua interação com economias em desenvolvimento.

Nesse sentido, alguns dos grandes países emergentes, definição na qual países como Brasil, China e Índia enquadram-se, têm buscado uma aproximação também com economias menores. Isso porque, apesar da importância dos laços econômicos com grandes economias centrais, há pouco espaço na negociação com esses países para alcançar patamares maiores de comércio do que os já obtidos.

A aproximação com economias menores, nas quais muitas vezes há vasto potencial para o incremento do comércio, portanto, pode ser uma estratégia comercial pragmática, não apenas um voluntarismo em favorecer atores comerciais mais frágeis.

A relevância dessa aproximação vai além do aspecto econômico, havendo também uma análise política e sociológica da superação de relações de dependência previamente instituídas, que não será feita aqui. No contexto da América Latina, exemplo disso pode ser visto tanto com a teoria da deterioração dos termos de troca como com a teoria da dependência desenvolvidas, principalmente, na década de 1970 e 1980.

Nesse sentido, transpondo a temática para uma análise de comércio internacional e sua implicação para o Brasil, verifica-se um cenário de oportunidades de aproximação com parceiros não tradicionais.

O país tem buscado ampliar seus parceiros comerciais e verifica-se que as trocas comerciais com economias do Sul são responsáveis por significativa parcela do fluxo comercial brasileiro, conforme aponta o Ministério da Economia, Indústria Comércio Exterior e Serviços⁷³, bem como há indicativos de aproximação de outras economias em desenvolvimento, a

⁷² WTO. **World Trade Statistical Review 2019**. p. 12-13. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf.

⁷³ Maiores informações acerca das séries históricas comerciais brasileiras podem ser acessadas em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas>

exemplo da China e Argentina, alguns dos maiores parceiros comerciais brasileiros.

É necessário ainda, contudo, buscar uma maior expansão de suas relações comerciais com PMDs, os quais contribuem de maneira pouco expressiva para a balança comercial nacional.

A aproximação comercial é um processo nem sempre célere, pois lida com avanços e recuos, especialmente quando realizada com países com fragilidades políticas e institucionais. Exemplo desse contexto de avanços e recuo disso pode ser considerado em alguns acordos de criação de zonas de livre comércio, os quais podem décadas para serem implementados e, nem sempre, ocasionam os frutos esperados.

Foi o que se verificou-se no contexto do MERCOSUL, onde a integração da Venezuela surgiu com um potencial comercial e energético para o bloco. Devido a fatores de fragilização das estruturas democráticas do Estado-membro, contudo, o país acabou por ser suspenso do bloco, o que prejudicou um extenso processo de aproximação de integração comercial promovida na região.

A tentativa de aproximação de economias de menor desenvolvimento, portanto, nem sempre terá êxito se idealizada em bases estritamente bilaterais. Mesmo uma abertura bilateral clássica, a depender do estágio de desenvolvimento do Estado, pode gerar profundas assimetrias no fluxo comercial entre os acordantes, afetando de maneira significativa os produtores e o mercado interno da economia mais frágil.

Desse modo, a abertura unilateral é estratégia a ser considerada para buscar uma aproximação com menores impactos para tais economias. Mesmo que ocorra de forma temporária, a estruturação de uma ferramenta unilateral pode fortalecer comércio bilateral e permite uma aproximação em bases menos assimétricas. Esse contexto inicial pode ser o ponto de partida para estruturar laços comerciais sólidos entre os países envolvidos.

A criação de um SGP por parte do Brasil, portanto, em um contexto de abertura unilateral, seria uma alternativa para uma aproximação, estreitando suas relações Sul-Sul.

A criação de um mecanismo unilateral de comércio, contudo, não pode ocorrer de maneira exclusiva por parte do Brasil, uma vez que o país faz parte

de um bloco regional dotado de uma TEC, o MERCOSUL. Portanto, para que não ocorra o surgimento de um direito de comércio que contrarie as normas de integração do MERCOSUL, é necessário que o Sistema seja acordado e estruturado dentro da estrutura normativa do bloco regional.

Há desafios à implementação de um SGP em um acordo regional, mais ainda quando se cuida de um bloco regional de países em desenvolvimento, bloco não dotado de supranacionalidade. Por isso, para além do interesse teórico em pensar a criação de tal medida comercial, é necessário analisar alguns caminhos e barreiras ao surgimento de um SGP no contexto regional do MERCOSUL.

Inicialmente, parte-se de uma análise acerca das definições introdutórias sobre a integração regional, de modo a permitir uma conceituação de qual estágio pode ser considerado que o MERCOSUL se encontra e que impactos esse fato traz para a ideia de criação de um SGP pelo mesmo. Em seguida, adentra-se na estrutura do MERCOSUL, abordando que mudanças recentes influenciaram o bloco, de modo a poder analisar como a estrutura do bloco poderia atender ao surgimento de um SGP.

Analisa-se, em sequência, a possibilidade de utilização do modelo de SGP adotado na UE para o contexto Mercosulino. Essa análise é feita considerando que elementos do SGP europeu pode auxiliar na criação de um SGP para outro bloco regional, observando quais mecanismos podem ser reproduzidos, bem como discutir o cenário de um espelhamento da estrutura do Sistema de Preferências europeu.

Adentra-se, em seguida, na análise dos benefícios e desafios decorrentes da implementação de um SGP no contexto regional, tanto para a realidade do bloco quanto para a economia e balança comercial brasileira para, por fim, considerar como essas questões influenciariam a nova inserção brasileira no cenário de comércio internacional.

A abordagem da temática do SGP em um contexto de um bloco em desenvolvimento é analisada de maneira escassa na doutrina. Em verdade, o SGP, para além de ser um mecanismo importante para os países em desenvolvimento e com impactos não apenas em seus fluxos comerciais, mas também na forma com que eles negociam internacionalmente, é um tema mais

analisado por uma doutrina de países desenvolvidos. Nesse sentido, apontam Shaffer e Apea, abordando a temática da CH no SGP, que:

O discurso sobre a interpretação da Cláusula de Habilitação no caso GSP foi dominado por uma comunidade interpretativa de estudiosos predominantemente norte-americanos e europeus que publicam nas principais revistas de direito comercial lidas pelos tomadores de decisão judiciais da OMC. O discurso inevitavelmente reflete e privilegia certos antecedentes e prioridades normativas (tradução nossa)⁷⁴.

Alguns analistas dos EUA e da EU não apenas foram responsáveis por influenciar diretamente a formulação normativa do Sistema no seio do GATT, mas também são hodiernamente a principal fonte de referência doutrinária para decisões e interpretações acerca do SGP na OMC e em seu Sistema de Solução de Controvérsias, conforme verifica-se em algumas das decisões proferidas sobre o tema.

Verifica-se que há aspectos a serem analisados na temática da criação do SGP considerando as particularidades dos países em desenvolvimento. Esse aspecto deve ser considerado não apenas para atender a seus pleitos como beneficiários dos Sistemas, mas também para considerar a possibilidade de tais países estruturarem seus próprios Sistemas.

Busca-se a superação de uma relação de dependência não apenas política e econômica, mas também acadêmica aos países desenvolvidos, admitindo a possibilidade de haver realidades particulares dos países em desenvolvimento ainda pouco avaliadas, mas de importância para o contexto do comércio internacional.

Um único país em desenvolvimento pode apresentar dificuldade sem definir de maneira individual um SGP eficiente. Nesse cenário, é importante referir-se à iniciativa de buscar estratégias de comércio internacional em blocos regionais, de modo a permitir que, uma vez reunidas economias em

⁷⁴SHAFFER, Gregory; APEA, Yvone. **Institutional Choice in the General System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? The Law and Politics of Rights**. Journal of World Trade, lead article, vol. 39:5, pp. 977-1008, Dec. 2005. p. 1005 No original: The discourse regarding the interpretation of the Enabling Clause in the GSP case was dominated by an interpretive community of predominantly North American and European scholars publishing in the major trade law journals that are read by WTO judicial decision-makers. The discourse inevitably reflects and privileges certain backgrounds and normative priorities.

desenvolvimento em um agrupamento regional, surja um bloco coeso e dotado de capacidade de influência internacional.

Desse modo, ao considerar-se o regionalismo, pode estar sendo avaliado não apenas a criação de espaços regionais de integração, mas também possíveis alargamentos ou aprofundamentos dos blocos.

Verifica-se que há mais de uma forma de investigar experiência da integração regional, tendo a mesma mudado sensivelmente desde o momento de suas primeiras formulações. Nesse contexto, antes de adentrar especificamente na experiência regional do Cone Sul, cabe uma regressão para analisar alguns fundamentos da integração regional, para, a partir dos mesmos, considerar o atual estágio de integração do MERCOSUL e como seu histórico, estrutura e diferenças para outros arranjos regionais influencia a criação de novas iniciativas de comércio internacional como o SGP.

3.1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO

A integração regional, também chamada de integração econômica internacional, conforme define a Enciclopédia Britânica, consiste na união de economias nacionais numa região econômica mais vasta, que ultrapassa as fronteiras individuais de cada Estado, reduzindo barreiras comerciais para promover objetivos econômicos (tradução nossa)⁷⁵.

Este processo consiste na gradativa redução ou eliminação de barreiras à livre circulação, inicialmente de produtos e serviços, posteriormente de capitais e, a depender do tipo e grau da integração, também de pessoas.

Não há um modelo específico a ser seguido no processo de integração. As particularidades de cada região devem ser consideradas quando do surgimento de qualquer acordo, havendo riscos na ideia de transposição de um modelo de integração aplicado a certas realidades políticas, econômicas e geográficas para outros contextos regionais.

⁷⁵ BURGESS, Sean. **Economic integration**. Encyclopædia Britannica. Encyclopædia Britannica, inc. September 27, 2016. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/economic-integration>. No original: Economic integration, process in which two or more states in a broadly defined geographic area reduce a range of trade barriers to advance or protect a set of economic goals.

Há níveis de integração, considerando o grau de liberalização nas trocas realizado no arranjo regional e o aprofundamento das medidas de aproximação econômica e, em situações específicas, política. Apesar de não haver consenso entre os autores que cuidam de estabelecer esses níveis, pode-se indicar cinco estágios de integração, como o faz Bela Balassa em sua obra "Teoria da integração Econômica"⁷⁶.

Iniciando pelo mais simples dos níveis, o primeiro se constitui em uma zona de preferências tarifárias, onde os países definem tarifas preferenciais para alguns produtos, tornando-os mais baratos em relação a países não participantes do bloco.

O segundo dos níveis se constitui com o surgimento de uma zona de livre comércio, que consiste na eliminação ou diminuição significativa das tarifas alfandegárias dos produtos comercializados entre os países-membros. Ambos os estágios dão maior destaque à integração por meio do fluxo de trocas, funcionando de forma muito semelhante a um acordo de livre comércio bilateral, mas abrangendo os países do bloco.

O terceiro nível é a união aduaneira, estrutura mais aprofundada, na qual há a criação de uma TEC, que é um tipo de tributação unificada dos produtos importados para o bloco regional por meio de uma tarifa comum. Visa taxar os produtos advindos de países não membros dos blocos, sendo definidas políticas econômicas comuns para tratamento das importações e exportações do bloco com o restante do mundo.

O quarto nível, o modelo de mercado comum, bloco que conta com um avançado nível de integração econômica, que define de forma integrada não apenas a livre circulação de bens e serviços, mas também a de pessoas, do capital e do trabalho, relativizando as fronteiras tradicionais estabelecidas entre seus membros.

Por fim, o último nível, a união econômica e monetária, cujo principal exemplo é a UE. Esse estágio ocorre quando um mercado comum amplia sua integração, com a adoção de uma política monetária comum. Nesse nível pode ocorrer o surgimento de uma moeda comum, a exemplo do euro, ou a fixação

⁷⁶ BALASSA, Bela. **Teoria da integração Econômica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Clássica Editora, 1961.

de políticas monetárias semelhantes a todos os membros do bloco, que passa a contar com banco central próprio.

A partir desse estágio, é possível considerar que foi alcançado um novo nível do direito da integração regional, passando as tratativas serem regidas pelo chamado direito comunitário.

Entretanto, há autores que defendem a existência de uma união ainda mais profunda, a união política, que vai além da econômica e monetária ao passar a definir que quase a totalidade da política nacional dos países partícipes do bloco em bases comuns, com a criação de órgãos políticos comunitários próprios.

É de grande importância acadêmica a classificação de Balassa das formas de integração regional, sendo a mesma amplamente conhecida na doutrina. A classificação, contudo, nem sempre se verifica adequada a certos tipos de blocos regionais, principalmente se o bloco possui, simultaneamente, características de diferentes etapas de integração.

Tomando como exemplo o MERCOSUL, verifica-se que a denominação do bloco, Mercado Comum do Sul, traria a ideia de que ele seria um mercado comum. Em verdade, o MERCOSUL conta com algumas características de mercado comum, a exemplo de iniciativas de livre circulação, como a dispensa de passaporte para circulação de pessoas, ou a adoção de alguns documentos padronizados para os indivíduos integrantes do bloco, porém não apresenta alguns dos elementos de estágios anteriores de integração. Verifica-se que é um projeto de integração que pretende alcançar o mercado comum, mas que até então figura como união aduaneira imperfeita e, recentemente, foi passado a área de livre comércio.

O principal traço característico desse fato verifica-se com a TEC, que, ainda hodiernamente, não é plenamente consolidada, apresentando uma série de lacunas. É possível verificar certos produtos no bloco que têm aplicadas tarifas diversas, a depender do país pelo qual eles sejam importados, o que não seria uma prática adotada em um mercado comum.

Verifica-se, portanto, que a classificação nos estágios de integração supramencionados nem sempre é a mais adequada para analisar a realidade de algumas experiências de integração. A definição dessa classificação como uma lista crescente, como uma sucessão natural de todo bloco regional nem

sempre corresponde à realidade, pois a união econômica e monetária nem sempre é o objetivo maior dos projetos de integração.

Isso porque, os Estados buscam arranjos regionais que atendam a suas realidades econômicas, políticas e comerciais. Há exemplos de áreas de livre comércio bem-sucedidas, tomando como referencial o fluxo de comércio existente na mesma, onde não há a vontade dos Estados-membros em buscar uma outra forma de integração. É exemplo disso o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que consolidou um significativo crescimento no fluxo comercial de seus membros desde seu surgimento em 1994, permanecendo o Acordo até o presente como uma área de livre comércio.

Tomando como exemplo do MERCOSUL, observa-se que alguns institutos do bloco ainda não foram consolidados de maneira adequada, sendo necessário, por vezes, retroceder na integração para buscar fortalecer esses institutos. A denominação de qual estágio de integração encontra-se o bloco regional, por si só, não é uma informação relevante para definir seu funcionamento, sendo mais coerente analisar quais os institutos presentes no arranjo regional e como os Estados relacionam-se em sua interação regional.

Entre as teorias que buscam definir a integração econômica internacional, há uma teoria com classificação mais abrangente, que considera o nível de profundidade na normatização da integração. É a teoria de Robert Z. Lawrence acerca da integração superficial (*shallow integration*) e a integração densa (*deep integration*)⁷⁷.

Considera-se haver, em um primeiro nível, uma forma de integração superficial, na qual os países não abandonam suas prerrogativas de unilateralismo legislativo, de modo que cada país mantém sua autonomia para legislar.

Explicando a ideia de unilateralismo legislativo, verifica-se que há a criação de normas de livre comércio e podem existir outras iniciativas, como a livre circulação de pessoas, capital ou trabalho, mas tudo é negociado baseado na decisão autônoma e soberana de cada membro. A exceção a esse unilateralismo legislativo, todavia, pode ser verificada na proibição aos países do bloco de elaborar legislações discriminativas, que beneficiem ou

⁷⁷ LAWRENCE, Robert Z. **Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration**. Brookings Institution. Washington, DC, 1996.

prejudiquem, especificamente, algum membro do bloco, em detrimento dos demais.

Nesse contexto, as decisões legislativas que surgirem em cada Estado, apesar de autônomas e soberanas, devem ser realizadas de maneira não discriminativa, abrangendo a todos os membros do bloco. É o que aponta o Relatório de Comércio Mundial da OMC de 2011, ao definir a integração superficial como:

Acordos de comércio que lidam principalmente com medidas de fronteiras são comumente definidos como acordos "superficiais". No âmbito doméstico, esses acordos decidem pelo tratamento nacional não-discriminatório a produtos e empresas estrangeiras (i.e. o mesmo tratamento que é acordado para as empresas domésticas), mas param antes de intervir nas políticas econômicas domésticas para além desse requerimento (tradução nossa)⁷⁸.

Em um nível posterior, é possível que ocorra a criação de uma integração densa. Nesse cenário, os Estados passam a relativizar em maior ou menor grau o unilateralismo legislativo, com vistas à harmonização de legislações, ou mesmo a harmonização ou unificação das legislações de acordo com as regras internacionais de integração. Sobre o tema, apresenta Relatório de Comércio Mundial da OMC de 2011, ao contrapô-lo à ideia de integração superficial:

Em contraste, acordos comerciais que incluem regras sobre políticas domésticas que se enquadram "dentro das fronteiras" são referidos como acordos "densos". Não há uma definição pacífica do âmbito de tais acordos densos, e, de fato, o conceito é amplamente utilizado para referir-se a qualquer acordo que vai além de simplesmente estender concessões tarifárias preferenciais (tradução nossa)⁷⁹.

Nesse cenário de integração, a harmonização legislativa dos membros do bloco garante que o processo de tomada de decisão ocorra de forma

⁷⁸WTO. **World Trade Report 2011**. The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence. p. 110. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf. No original: Trade agreements that deal mostly with border measures are often defined as "shallow" agreements. On the domestic side, these agreements accord non-discriminatory national treatment to foreign goods and firms (i.e. the same treatment that is accorded to domestic firms) but stop short of intervening in domestic economic policies beyond this requirement.

⁷⁹ WTO. **World Trade Report 2011**. The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence. p. 110. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf. No original: In contrast, trade agreements that include rules on domestic policies that fall "inside the border" are referred to as "deep" agreements. There is no agreed definition of the scope of such deep agreements, and indeed the concept is widely used to refer to any arrangement that goes beyond simply extending preferential tariff concessions.

semelhante para todos, seguindo um procedimento único para o bloco. Isso garante uma maior celeridade no processo decisório, bem como permite que o arranjo regional, ao poder definir regras e legislações acerca de temas que, tradicionalmente, são tratados pelos legisladores domésticos, tornando-se uma entidade autônoma e menos sujeita à soberania de cada país.

A análise das formas de integração por meio da classificação de Lawrence é de especial utilidade para o estudo da ciência do direito, pois, ao invés de se focar no aspecto econômico da integração, que é a tônica da classificação de Balassa, analisa a articulação legislativa presente no bloco para enquadrar seu estágio de integração. Assim, considera-se a estrutura do processo decisório, mas também a formulação das normativas do processo de integração.

Independentemente do modo de classificar as formas de integração regional, verifica-se que a integração é uma realidade bastante presente no cenário internacional hodierno. Apesar de ser possível traçar distantes origens históricas, usualmente apontando a Liga Hanseática no final do século XII e início do século XIII como talvez uma primeira iniciativa de integração comercial, considera-se a criação de blocos regionais é um fenômeno verificado, majoritariamente, no século XX.

A reorganização do cenário de comércio internacional no Pós-Guerra alterou profundamente a forma com que as trocas eram feitas e como os Estados relacionavam-se entre si, o que contribuiu para o surgimento de iniciativas, a exemplo do projeto da Organização Internacional do Comércio (OIC) e posteriormente o GATT/47, para buscar aproximações econômicas e comerciais, o que propagou o fenômeno da integração regional no mundo. É possível observar, portanto, que o período de surgimento e consolidação dos blocos regionais coincide com a formação e consolidação do cenário de comércio multilateral decorrente do GATT/47 e da OMC. Esse fenômeno é influenciado pelo fato de GATT/47 ter buscado analisar e normatizar as iniciativas de integração. Deve-se analisar, portanto, como relaciona-se a temática da integração regional com o regramento legislativo decorrente do GATT e da OMC.

O processo de integração regional, inicialmente, gera uma redução tarifária entre um grupo específico de países, o que, numa primeira análise,

seria uma violação à NMF, mas ocorre que a integração regional é admitida pela OMC como exceção à plena aplicação da referida cláusula, sendo uma das exceções expressamente admitidas, conforme consta no artigo XXIV do GATT/47:

4. As Partes Contratantes reconhecem que é recomendável aumentar a liberdade do comércio desenvolvendo, através de acordos livremente concluídos, uma integração mais estreita das economias dos países participantes de tais acordos. Reconhecem igualmente que o estabelecimento de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio deve ter por finalidade facilitar o comércio entre os territórios constitutivos e não opor obstáculos ao comércio de outras Partes Contratantes com esses territórios.

5. Em consequência, as disposições do presente Acordo não se oporão à formação de uma união aduaneira entre os territórios das Partes Contratantes ou ao estabelecimento de uma zona de livre troca ou à adoção de Acordo provisório necessário para a formação de uma união aduaneira ou de uma zona de livre troca (...) ⁸⁰.

Desse modo, a integração regional não apenas é admitida na OMC, como a Organização também reconhece a possibilidade de tal mecanismo contribuir para a facilitação do comércio internacional. A criação e desenvolvimento de um bloco regional pode ser um importante fenômeno para expandir a prática de livre comércio, além de contribuir para a promoção do desenvolvimento dos participantes do arranjo regional.

A contribuição para o desenvolvimento motivou diversos países em desenvolvimento a buscarem arranjos regionais, pois a integração regional contribuiu para a superação de moldes tradicionais de relações internacionais, onde países periféricos buscavam relacionar-se, quer seja na economia ou na política, com suas metrópoles e outros países centrais, havendo uma forte relação de competitividade e desconfiança entre as periferias.

Com a progresso das ideias de integração regional, verificou-se que esses países poderiam obter ganhos por meio de uma aproximação regional.

Primeiro, por permitir que economias que antes não contavam com grande relevo no contexto internacional pudessem, por meio de uma aproximação de outros países em cenário semelhante, projetar-se como atores internacionais de maior importância.

Segundo, a proximidade econômica e de estruturas políticas entre os países periféricos contribuiu para que os mesmos pudessem realizar um

⁸⁰GATT. **Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GATT 47)**. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1197486062.doc. Acesso em 11/02/2019.

intercâmbio de experiências, além de permitir que eles buscassem estruturas econômicas mais próximas, contribuindo para a expansão de suas economias por meio de um maior fluxo de capitais, trabalhadores e tecnologia.

Terceiro, as iniciativas de integração regional permitem que antigos rivais no contexto regional se tornem aliados políticos e comerciais. Confirma essa ideia a criação do MERCOSUL, resultado de uma aproximação entre Brasil e Argentina, países com um longo histórico de conflitos em diversos níveis, buscando superar um antagonismo na região que não beneficiava nenhuma das partes.

Desse modo, cabe uma análise do estágio da atual integração que se opera no MERCOSUL, considerando brevemente sua história, como funcionam as suas instituições e quais seriam os mecanismos possíveis para a implementação de um SGP por parte do bloco.

3.2 REALIDADE E FUNCIONAMENTO DO MERCOSUL

É possível traçar uma série de iniciativas de integração ocorridas na América Latina, mas, no que se refere ao tema do MERCOSUL, há especial relevância para a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que surgiu em 1960 como resultado do pensamento da CEPAL, mas que não foi exitosa em seu projeto.

Esse fato ocorreu, principalmente, por a ALALC não prever tratamento diferenciado entre seus países-membros, de acordo com o seu grau de desenvolvimento econômico, bem como por prever acordos comerciais que deveriam, necessariamente, englobar todos os membros do bloco, sem permitir que surgissem acordos de alcance parcial entre dois ou alguns membros para liberação comercial.

Essas dificuldades foram superadas apenas com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), Associação responsável pelo surgimento, na América Latina, dos chamados Acordos de Complementação Econômica (ACE).

Esses acordos são dotados de alcance parcial na região, garantindo que apenas um grupo de países buscasse iniciativas de livre comércio, sendo o acordo-base para o registro do MERCOSUL. O acordo é registrado na ALADI,

que funciona como uma instituição guarda-chuva para as diversas iniciativas de integração regional e liberação comercial na região, por meio do ACE nº 18.

O MERCOSUL acompanha muitas das ideias de integração frutos da Cepal e incentivadas por parte da ALADI conforme ressalta Alberto do Amaral:

Diante da formação de blocos econômicos, que caracteriza a economia internacional a partir do início da década de 90, o MERCOSUL representou o esforço para elevar o grau de competitividade da região no comércio mundial. A adoção de políticas comerciais comuns contribui para fortalecer as posições defendidas pelo bloco nos foros internacionais de negociação. Aumenta, em consequência, a possibilidade de obtenção de maiores vantagens comerciais, como sucede na matéria de produtos agrícolas. A formação de um grande mercado, com cerca de duzentos milhões de consumidores, é uma importante moeda de barganha nas negociações que se travam com outros parceiros⁸¹.

O bloco é resultado de um processo de reconhecimento da importância, na América Latina, da integração regional como um instrumento para fortalecer as economias da região e permitir que elas, unidas, buscassem superar desafios comuns a seus desenvolvimentos. Nesse sentido, aponta Alberto do Amaral que:

As tentativas de integração econômica na América Latina remontam ao final dos anos 50, quando os estudos da Cepal indicavam a diminuição do intercâmbio comercial entre os países da região. A integração econômica foi então recomendada como meio capaz de permitir a formação de mercados mais abrangentes e dinâmicos, que facilitariam o processo de substituição de importações⁸².

As primeiras negociações que motivaram o surgimento do bloco ocorreram por meio de uma parceria entre Brasil e Argentina, posteriormente incluindo na concertação regional também Paraguai e Uruguai. Conforme traz o sítio institucional do bloco, "Venezuela aderiu ao Bloco em 2012, mas está suspensa, desde dezembro de 2016, por descumprimento de seu Protocolo de Adesão e, desde agosto de 2017, por violação da Cláusula Democrática do Bloco"⁸³.

⁸¹ DO AMARAL, Alberto Júnior. **As instituições do MERCOSUL** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 439.

⁸² *ibidem*. p. 435.

⁸³ MERCOSUL. **Saiba mais sobre o MERCOSUL - Composição, objetivos e estrutura institucional**. Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/saiba-mais-sobre-o-MERCOSUL>

Para além disso, Bolívia está em processo de adesão e todos os demais países da América do Sul, à exceção das Guianas, são membros associados. Apesar de sua importância comercial, política, social e jurídica, para o Brasil, restam críticas sobre sua relevância, questionando-se qual o atual estágio da integração e quais serão os futuros rumos do bloco.

Juridicamente, MERCOSUL foi instituído por meio do Tratado de Assunção, subscrito pela Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, em 1991, ratificado pelo Congresso através do Decreto Legislativo nº 197, de 25/09/1991 e promulgado pelo Decreto nº 350, de 21/11/1991 o qual foi aditado por três Protocolos Adicionais: o Protocolo de Brasília, internalizado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 88, de 01/12/92, e Decreto nº 922, de 10/09/1993, e Decreto nº 922, de 10/09/1993; o de Ouro Preto, internalizado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 188, de 16/12/1995, e Decreto nº 1.901, de 09/05/1996 e o de Olivos, internalizado no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 712, de 15/10/2003, e Decreto nº 4.982, de 09/02/2004⁸⁴.

Para além dessa estrutura central, há uma série de outros acordos e protocolos estabelecendo as funcionalidades do acordo para além da temática de comércio, como a livre circulação de pessoas e documentação de viagens, definida pela Decisão CMC Nº 14/11, a seguridade social, definida no Acordo Multilateral de Seguridade Social e aprovado pela Decisão CMC Nº 19/97 e mesmo um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL⁸⁵, criado por meio da Decisão CMC Nº 64/10, que visa a ampliar e consolidar o conjunto de direitos e benefícios para os cidadãos dos Estados Partes⁸⁶.

Um ponto a ser observado no bloco é que, desde seu surgimento, com o Tratado de Assunção, ele define-se como uma união aduaneira, conforme traz Alberto do Amaral ao afirmar que:

Os artigos iniciais do Tratado de Assunção delinearam o modelo de mercado comum pretendido por seus autores. Diversamente do que sucedeu na Europa, onde o Tratado de Roma disciplinou, pormenorizadamente, as finalidades do mercado comum a ser criado,

⁸⁴ Dados disponíveis no MDIC sob o tópico " Tratado de Assunção e seus Protocolos". Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1802-sgp-tratado-de-assuncao-e-seus-protocolos>

⁸⁵ Disponível em: http://www.alampymebr.org.br/images/Plano_de_Ao_-_Estatuto_da_Cidadania_do_Mercosul.pdf

⁸⁶ Essas e outras iniciativas podem ser encontradas no sítio institucional do MERCOSUL: <http://www.mercosul.gov.br/o-mercopol-na-vida-do-cidadao>

no MERCOSUL preponderou maior grau de indeterminação quanto ao resultado final do processo de integração. Na realidade, pode-se concluir que o fim colimado pelo Tratado de Assunção, como transparece da leitura do art. 1, foi instituir uma união aduaneira, caracterizada pela completa eliminação das barreiras alfandegárias e não alfandegárias entre os Países-membros e por uma política comercial comum em relação a outros mercados⁸⁷.

Percebe-se que a ideia da integração do MERCOSUL surge com um projeto de estabelecer tarifas comuns *intra* bloco, para buscar atingir um mercado comum. É o Protocolo de Ouro Preto que, além de criar a personalidade jurídica do MERCOSUL, define aspectos da hodierna estrutura do bloco.

Há diversas instâncias que disciplinam e aplicam as pautas pertinentes ao bloco, porém é possível apontar alguns órgãos especialmente relevantes. Conforme aponta o Ministério das Relações exteriores brasileiro:

Os três órgãos decisórios do MERCOSUL são: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Bloco; e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum⁸⁸.

Para além desses órgãos decisórios, é possível mencionar também o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) a Secretaria do MERCOSUL e o Tribunal Permanente de Revisão (TPR). Sem entrar em detalhes acerca do funcionamento de cada uma dessas estruturas, é importante observar que o bloco conta com órgãos que produzem normas tanto originárias como derivadas e influenciam não apenas o processo de integração regional, mas também estrutura política e jurídica dos Estados-membros. Sobre as normas originárias e derivadas, aponta Cláudia Lyra, ao considerar, primeiro, que o Protocolo de Ouro Preto:

(...) expressamente em seu art. 41, define como direito originário ou primário do MERCOSUL aquele Tratado(Tratado de Assunção), seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito daquele Tratado e seus protocolos, aí

⁸⁷ DO AMARAL, Alberto Júnior. **As instituições do MERCOSUL** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 439.

⁸⁸ MRE. **MERCOSUL - Composição, objetivos e estrutura institucional**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/686-MERCOSUL>. Acesso em 03/03/2020.

incluídos o POP e o Protocolo de Brasília, acordos e convenções; e, compondo o direito derivado ou secundário, as normas provenientes dos órgãos decisórios, que encontram validade nos respectivos tratados constitutivos, ou seja, as decisões do Conselho do Mercado Comum, as resoluções do Grupo Mercado Comum, as diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL, as propostas e as recomendações. O direito originário seria uma “constituição” do MERCOSUL, enquanto o direito derivado, normas infraconstitucionais.

Ainda devem ser incluídas como fontes acessórias e complementares os princípios gerais do direito, de equidade e de justiça, e os laudos do Tribunal Arbitral, previstos no Protocolo de Brasília⁸⁹.

As normativas do MERCOSUL, portanto, não surgem apenas por meio de decisões oriundas de cada Estado, mas também podem ser criadas por meio do direito derivado criado por seus órgãos. Nesse sentido, aponta Alejandro Perotti:

Sem dúvidas que o conjunto de normas que foram ditadas no âmbito do MERCOSUL, originárias e derivadas, constituem um conjunto normativo próprio e autônomo, que rege as relações recíprocas entre os Estados-membros e as instituições, e também, mesmo quando há resistência em reconhecê-lo, entre as pessoas físicas ou jurídicas e os Estados-membros, os órgãos regionais e outros particulares.

(...)

Todo este conjunto normativo, como se vê, não expressa meros compromissos éticos dos Estados entre si, ao contrário, as disposições citadas claramente estabelecem que os mandatos nascidos a partir do TA deverão ser cumpridos e executados por sujeitos obrigados e para eles se determinam órgãos que vigiarão e, eventualmente, intervirão em caso de inobservância das normas⁹⁰.

Apesar de o MERCOSUL apresentar esse conjunto normativo, com órgãos que produzem normas internacionais, a exemplo do CMC e do GMC,

⁸⁹ NASCIMENTO, Cláudia Lyra. **O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 43 n. 172 out./dez. 2006 p. 179. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/172/ril_v43_n172_p175.pdf

⁹⁰ PEROTTI, Alejandro Daniel, **Estructura institucional y derecho en El Merosur** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 491-492. No original: Sin dudas que el conjunto de normas que se han dictado en el ámbito del Mercosur, originarias y derivadas, constituyen un conjunto normativo propio y autónomo, que rige las relaciones recíprocas entre los Estados-miembros y las Instituciones, y también, aún cuando hay resistencia en reconocerlo, entre las personas físicas o jurídicas y los Estados-miembros, los órganos regionales y otros particulares.

(...)

Todo este conjunto normativo, como se ve, no expressa meros compromissos éticos de los Estados entre sí, todo lo contrario, las disposiciones citadas claramente establecen que los mandatos nascidas a partir del TA deberán ser cumplidos y ejecutados por sujetos obligados y para ello se determinan órganos que vigiarán y, eventualmente, intervendrán en caso de inobservancia de las normas.

verifica-se que o bloco é pautado na permanência da soberania das decisões de integração junto aos Estados.

Desse modo, mesmo que o processo de discussão e aprovação de certas medidas normativas de interesse do MERCOSUL ocorram em algum de seus órgãos, no qual há a participação dos Estados por meio de seus representantes designados para cada setor, para que essas normas tenham vigência dentro de cada Estado-membro é necessário que ocorram processos individuais de internalização da mesma a cada ordenamento jurídico nacional.

Não é possível se falar, portanto, na existência de vigência imediata das normativas oriundas dos órgãos do MERCOSUL, conforme aponta Alberto do Amaral:

No atual estágio do MERCOSUL, as decisões e resoluções emanadas do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum são obrigatórias para os Estados-membros, o que não quer dizer que ingressem, diretamente, nas ordens jurídicas nacionais. Os Estados devem, para tanto, promover as adequações na ordem jurídica interna para dar-lhes plena efetividade. Só nesse instante as normas do MERCOSUL adquirem todos os efeitos que lhe correspondem, definindo direitos e obrigações, além de ser passíveis de aplicação pelos tribunais⁹¹.

Isso ocorre devido ao fato de que o MERCOSUL foi estabelecido em bases intergovernamentais, que significa dizer em um processo de integração regional que, apesar de buscar uma aproximação econômica, comercial social, preservou a soberania estatal de cada membro para definir os rumos da integração.

A característica da intergovernabilidade traz consigo vantagens, a exemplo da maior democratização das decisões, que passam pelo processo de internalização das normas de todos os países, mas também desvantagens, pois é possível que um único membro, ao retardar a aprovação de alguma decisão, impeça que todos os demais possam progredir com algum ponto da agenda de integração, uma vez que os acordos apenas passam a valer para o bloco quando todos os membros os tiverem internalizado.

⁹¹ DO AMARAL, Alberto Júnior. **As instituições do MERCOSUL** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 449

A intergovernabilidade traz impactos também para discussões de âmbito comercial, especialmente considerando iniciativas menos ortodoxas, a exemplo da criação de um SGP. Sem que ocorra a aprovação por todos os membros, não é possível que qualquer preferência tarifária passe a valer para nenhum membro do bloco, de modo que, mesmo que haja uma articulação nacional no sentido de reconhecer a viabilidade de tal projeto, deve haver um processo de convencimento dos demais Estados-membros.

Considerando a assimetria existente entre os membros, principalmente no que se refere à projeção econômica e comercial que o Brasil dispõe frente aos demais, não é tarefa simples buscar instituir projetos no sentido de garantir aberturas comerciais unilaterais. Há também questões normativas a serem consideradas, especialmente o sistema de incorporação das normas do MERCOSUL, que será tratada em maiores detalhes no próximo capítulo, e a questão da efetividade dessas normas às realidades dos Estados-membros.

Outrossim, caso haja sucesso na instituição de tal mecanismo, observa-se que o MERCOSUL dispõe de uma estrutura capaz de administrar o seu funcionamento. Inicialmente, cabe ao CMC as discussões a nível institucional do bloco, local onde ocorreria a formulação de uma decisão para que fosse criado o SGP mercosulino e a Comissão que seria a responsável por firmar esses acordos com os potenciais países beneficiários dele.

O GMC atuaria por meio de resoluções para garantir o cumprimento dessa iniciativa, criando, se necessário, órgãos para supervisionar o SGP, acompanhando a lista de países beneficiários, quais seriam as reduções ou isenções tarifárias aplicadas, que regras de origem deveriam ser seguidas ou qualquer outra particularidade considerada necessária pelo bloco.

Uma vez instituído, contudo, boa parte do funcionamento de um SGP no MERCOSUL seria atribuído à Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), responsável por garantir a aplicação dos instrumentos comuns de política comercial com terceiros países, sendo também responsável por vigiar a aplicação desses instrumentos, bem como o funcionamento da TEC. Nesse sentido, aponta Alejandro Daniel, quando analisas as competências da CCM:

No âmbito de sua competência administrativa e execução da política comercial, se destacam as seguintes atribuições (arts. 19 do POP e 6 do R.I.): (i) vigiar a aplicação dos instrumentos de política comercial comum e da Tarifa Externa Comum (TEC) nas relações intra e extra-bloco, o que inclui, também, seu rastreamento nos Países e a

consideração e análise dos requerimentos que estes o apresentem; (ii) adotar as Diretivas necessárias para a administração e execução da política comercial; (iii) seguir a evolução da UA e efetuar propostas ao Grupo; (iv) informar a este último sobre a tramitação das solicitações recebidas em matéria de política comercial e TEC e as decisões que a seu respeito foram tomadas; (v) propor ao GMC novas normas ou a modificação das existentes em matéria comercial e aduaneira, o que engloba também a revisão das alíquotas tarifárias para itens específicos (...) ⁹².

Desse modo, o funcionamento do SGP passaria regularmente pelas atribuições do CCM, a qual deveria analisar como poderiam ser atribuídas condições tarifárias diferenciadas para certos países sem que isso implicasse em uma violação à TEC.

Por fim, para resolver determinadas questões envolvendo disputas, o MERCOSUL dispõe de um processo interno de solução de controvérsias, contando com órgão permanente, o TPR, para sanar eventuais questões surgidas tanto entre os membros quanto entre os beneficiários acerca da aplicação dos institutos do SGP frente aos tratados e protocolos do MERCOSUL. Haveria, portanto, um sistema de solução de controvérsias a ser aplicado para questões envolvendo o SGP, o qual pode buscar referência também no sistema de solução de controvérsias da OMC, mecanismo que vem tratando da temática dos sistemas de preferências desde seu surgimento.

Uma vez instituído o Sistema, seriam necessárias poucas adaptações na estrutura organizacional do bloco para adequar-se a essa nova realidade, porém o processo de criação do SGP não é isento de desafios. Para além da questão política e da necessidade de aceitação de todos os membros para o surgimento de tal iniciativa, inclusive passando por um processo de

⁹² PEROTTI, Alejandro Daniel, **Estructura institucional y derecho en El Merosur** in *Direito internacional econômico* = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 482. No original: En el ámbito de su competencia administración y ejecución de la política comercial, se destacan las siguientes atribuciones (arts. 19 POP y 6 R.I.): (i) vigilar la aplicación de los instrumentos de política comercial común y del Arancel Externo Común (AEC) en las relaciones intra y extra-bloque, lo que incluye, además, su seguimiento en los Países y la consideración y análisis de os requerimientos que éstos le presenten; (ii) adoptar las Directivas necesarias para la administración y ejecución de la política comercial; (iii) seguir la evolución de la UA y efectuar propuestas al Grupo; (iv) informar a este último sobre la tramitación de las solicitudes recibidas en materia de política comercial y AEC y las decisiones que al respecto se han tomado; (v) proponer al GMC nuevas normas o la modificación de las existentes en materia comercial y aduanera, lo que engloba también la revisión de las alícuotas arancelarias para ítenes específicos (...)

internalização em cada Estado, verifica-se que o MERCOSUL possui aspectos de regulação a serem aprimorados.

Primeiro, há distinções de natureza técnica que ocorrem dentro do bloco. Essas distinções podem ser observadas não apenas nas especificações técnicas de cada produto, nas quais há entraves para maior uniformização, mas também na ausência de padronização da técnica jurídica, cujas diferenças entre os ordenamentos jurídicos nacionais comprometem a ocorrência de uma maior uniformização no contexto regional mercosulino.

Sem uma padronização na técnica jurídica, torna-se mais demorado o processo de internalização de cada membro, pois cada um adota regras próprias, baseadas nas particularidades de seu ordenamento jurídico. O sentido da padronização na técnica jurídica, portanto, é permitir que os membros do MERCOSUL definam direitos e obrigações de maneira semelhante ao criarem normativas para o arranjo regional. Essa padronização torna mais célere o processo de internalização para os Estados-membros, pois os respectivos órgãos legislativos possuirão maior familiaridade com a técnica jurídica a ser adotada.

Segundo, há uma perceptível incidência de interpretações divergentes acerca das normativas regionais. Esse ponto tem sido responsável por retardar de maneira sensível diversas iniciativas do bloco, as quais esbarram em interpretações diversas a depender de qual país está analisando a temática.

Sopesadas essas divergências, parte-se, inicialmente, para uma análise de quais vantagens podem ser verificadas com a implementação de um SGP no MERCOSUL, considerando as bases em que o mesmo seria estabelecido e reconhecendo a realidade própria do contexto regional. Em seguida, serão consideradas as contradições decorrentes de tal iniciativa.

3.3 VANTAGENS PARA O MERCOSUL DA EXISTÊNCIA DO SGP

É necessário destacar o que importaria para o bloco e seus Estados-membros. Aborda-se não apenas os benefícios econômicos, mas também que outros benefícios podem ser verificados com a criação do Sistema. Considera-se, para tanto, os impactos políticos e sociais de um SGP, bem como qual a sua contribuição para o adensamento normativo do MERCOSUL.

Países em desenvolvimento e PMDs são os principais beneficiários do surgimento de um SGP, pois passam a contar com melhores condições tarifárias para suas exportações no mercado do beneficiante. Esse maior fluxo estimula o desenvolvimento nacional, garantindo um fortalecimento da economia desses países por meio de um incentivo à sua industrialização. A maior facilitação para a exportação de produtos manufaturados e semimanufaturados contribuiu para a superação da deterioração dos termos de troca.

Por esses fatores, resulta do SGP o crescimento das exportações dos países beneficiários. Esse crescimento pode ocorrer não apenas no aspecto quantitativo, mas também qualitativo, uma vez que os países podem passar a exportar produtos manufaturados quando anteriormente não possuíam capacidades de competir no mercado internacional.

Em primeira análise, assume-se que o SGP beneficiaria esses países em desenvolvimento, sendo indiferente ou mesmo prejudicial aos demais. É possível, contudo, observar que há mais do que apenas a redução tarifária decorrente da instituição do Sistema, sendo verificável uma série de outros benefícios derivados do mesmo, principalmente para o país ou bloco regional que o institui, devendo ser analisado quais os impactos positivos decorrentes de um SGP, considerando, *in casu*, a instituição do mesmo em um contexto regional de países em desenvolvimento como o MERCOSUL.

Esses países beneficiários, com o seu desenvolvimento, estariam aptos a serem graduados do SGP, enquadrando-se na regra tarifária geral da NMF. Assim, poderiam buscar iniciativas de livre comércio em bases bilaterais ou multilaterais, criando um círculo virtuoso de aumento dos fluxos comerciais e crescimento econômico, conforme previsões da OMC.

Existem diferentes abordagens sobre benefícios aos membros do MERCOSUL em instituir um SGP, porém, para o presente trabalho, busca-se priorizar temas que envolvam a inserção comercial do bloco no cenário internacional, analisando para isso impactos nas cadeias produtivas nacionais, bem como sua influência na estrutura e nos rumos da integração regional.

Há, hodiernamente, um cenário de produção e comercialização dos produtos no qual as cadeias produtivas estão cada vez mais fragmentadas e complexas. Há, de outro lado, uma dependência cada vez maior das indústrias

nacionais de componentes, os quais têm de ser obtidos de uma pluralidade de parceiros comerciais em variados acordos de comércio.

É cada vez menos provável encontrar um produto que tenha todos seus componentes produzidos em um único país, ou que seu processo de fabrico não envolva uma série de produtos e ferramentas oriundas de outras economias. Esse fato é proporcionalmente mais observável quanto mais complexo for o produto, pois o mesmo deve passar por mais cadeias de transformação.

É complexo, portanto, apontar todos os países que, diretamente ou indiretamente, participaram para a fabricação de um bem manufaturado. Nesse cenário, fortalecer cadeias produtivas e assegurar o acesso a mercados de componentes é uma estratégia para melhor alocar os recursos econômicos e assegurar vantagens comparativas no comércio internacional.

Em um contexto de SGP, principalmente se o mesmo for estabelecido buscando estimular as importações de bens industrializados, surge a possibilidade de o país beneficente obter insumos e ferramentas utilizadas em sua cadeia produtiva com menores custos, o que pode impulsionar sua economia, principalmente em setores mais de mais alta complexidade.

É o que aponta Harrison, que considera que, nos modelos de crescimento endógeno, a política comercial afeta o crescimento de longo prazo por meio do seu impacto em progresso tecnológico. Isso porque a abertura comercial possibilita acesso a insumos importados, que contêm nova tecnologia, aumenta o tamanho efetivo do mercado para os produtores e afeta a especialização do país numa produção intensiva em pesquisa⁹³.

Sobre outros benefícios decorrentes dessa abertura unilateral, considera Wacziarg que há também o impacto positivo decorrente de *spillovers* tecnológicos, da transmissão internacional de conhecimento, da maior facilidade na obtenção de eficiência na alocação, da especialização na produção de acordo com as vantagens comparativas, dos ganhos de eficiência

⁹³ HARRISON, Ann E. **Openness and growth: A time-series, cross-country analysis for developing countries**. Journal of Development Economics 48 (2): 419-447. 1996. p. 440.

em virtude da maior escala dos mercados e do incentivo à adoção de política disciplinada de gestão macroeconômica⁹⁴

Verifica-se, nesse sentido, que a redução unilateral de tarifas pode permitir a diminuição dos custos dos insumos, de modo que setores da indústria podem beneficiar-se e obter uma maior competitividade. Essa ideia, além de apontada na doutrina, pode ser verificada também na experiência histórica. Uma das suas primeiras expressões ocorreu com a abolição das Leis dos Cereais de 1846 na Inglaterra, a qual traz relevantes considerações acerca da redução unilateral de tarifas, merecendo uma análise mais detida da mesma.

Em 1814, verificou-se, na Europa, o final das guerras napoleônicas e uma redução significativa dos preços dos cereais no mercado internacional, decorrente do aumento da oferta e extinção de bloqueios econômicos e militares existentes.

Nesse contexto, inspirado por ideias econômicas de Thomas Malthus, que considerava ser necessário ter cautela em permitir que a Inglaterra se tornasse dependente de grãos importados para suprir sua demanda, em 1815, por meio de um *Importation Act*, foram aprovadas as Leis dos Cereais (*Corn Laws*), medidas protecionistas que instituíam tarifas aos cereais estrangeiros, principalmente o trigo, e preservavam os produtores britânicos de grãos, porém afetavam a economia nacional ao tornar mais caro o preço para a produção do pão, um dos produtos básico de alimentação da população inglesa.

Até 1846, a Inglaterra manteve tais Leis, as quais eram renovadas por meio de *Importation Acts*. Verificou-se, todavia, que tal proteção ao produtor local trazia impactos na produção industrial britânica, elevando o preço do trigo e, conseqüentemente, do pão produzido no Reino Unido, que era a fonte básica de subsistência dos trabalhadores britânicos.

Uma vez que o preço do pão tornava seu consumo uma das principais destinações dos salários dos trabalhadores industriais, diversos indivíduos deixavam de oferecer sua força de trabalho para a indústria e dedicavam-se a outras atividades menos produtivas, como a agricultura. Outro impacto dessa

⁹⁴ WACZIARG, Romain. **Measuring the dynamic gains from trade**. The World Bank Economic Review 15 (3): 393-429. 2001. p. 411.

medida era o fato de que havia uma constante pressão dos trabalhadores industriais por melhorias nos salários para acompanhar os preços do pão.

Situações em que os empregadores eram obrigados a acatar com essas demandas faziam com que o custo do trabalho aumentasse nas fábricas, aumentando os custos de produção de cada produto, o que influenciava o incremento do preço da produção manufatureira britânica e afetava sua curva de oferta, tornando seus produtos menos competitivos.

Foi com o *Importation Act* de 1846 que o governo britânico reconheceu o impacto negativo que as tarifas protecionistas oferecidas aos cereais estrangeiros geravam em toda a cadeia produtiva das manufaturas nacionais. Por conta disso, ele optou por uma redução unilateral dessas tarifas, sem buscar negociações bilaterais com os eventuais exportadores de trigo. Essa medida trouxe dois impactos relevantes.

Primeiro, a súbita redução das tarifas para os cereais permitiu que o Reino Unido buscasse o trigo mais competitivo disponível no mercado internacional, reduzindo não apenas o preço do produto no mercado interno, mas também contribuindo para equilibrar o preço do produto em um novo patamar que atendesse à grande demanda nacional.

Segundo, a súbita abertura impactou também os ineficientes produtores de grãos do Reino Unido, os quais, sem as práticas protecionistas, viram-se incapazes de competir com os preços internacionais. O impacto da medida no setor graneleiro fez com que sua força de trabalho buscasse alocar-se em novos postos de trabalho, principalmente os setores industrial e manufatureiro, setores que estavam em expansão e buscando mais trabalhadores.

As indústrias, com o menor preço do pão, decorrente da queda do preço de seu insumo, o trigo, passaram a sofrer menos pressão por parte dos trabalhadores por aumentos salariais e conseguiam empregar mais operários para suas fábricas, os quais eram remunerados *in natura* com pão.

A revogação das Leis dos Cereais foi uma medida unilateral que aplicou uma interpretação ricardiana da economia, considerando que a abertura comercial não funcionaria apenas para impactar negativamente a economia com o aumento das importações, mas também poderia trazer

ganhos aos setores mais produtivos e competitivos, em uma aplicação da teoria das vantagens comparativas.

Esse exemplo histórico não é expressão única desse fenômeno. É possível verificar situações semelhantes em outros momentos, onde os Estados realizaram opções de beneficiar uma abertura para certos produtos, notadamente produtos primários e insumos para setores específicos de suas economias, que, mesmo levando a um maior *déficit* em suas balanças comerciais, contribuíram para o fortalecimento e desenvolvimento de suas economias. Nas economias modernas, onde os setores encontram-se integrados na formulação da cadeia produtiva, o impacto de tais práticas pode ser mais facilmente verificável.

Observa-se tal cenário com a abertura da economia chinesa ocorrida na segunda metade do século XX e início do século XXI a diversas *commodities*, a exemplo do minério de ferro. Tal abertura e incentivo à demanda de tal produto contribuiu para um incremento do preço internacional, tendo países produtores de tal *commodities*, como é o caso do Brasil, sido beneficiados pelo aumento do preço internacional e da expansão da demanda para obter superávits comerciais com o parceiro asiático⁹⁵.

Tal cenário comercial, contudo, foi relevante para assegurar uma maior oferta desses insumos para setores industriais estratégicos da economia chinesa, como o do alumínio e do aço, produtos que contam com um maior valor agregado, bem como permitiram que a China pudesse contar com uma oferta doméstica desses produtos para setores intensivos em tecnologia, como construção civil, automobilístico e militar.

Esse foi um dos fatores que alavancou a economia chinesa nas últimas décadas e permitiu que ela pudesse inserir-se de maneira competitiva em tais setores no mercado internacional. Verifica-se, desse modo, que um eventual *déficit* comercial ocasionado por uma abertura a certos produtos pode contribuir para ganhos mais expressivos na economia de um Estado.

O investimento em setores manufatureiros contribui não apenas para o aumento do volume quantitativo de trocas de bens, mas também para um

⁹⁵ Em 2019, minérios de ferro e seus concentrados responderam por 21% das exportações totais para a China, correspondendo à 3ª lista de produto mais exportados para o país. Dados do MDIC disponíveis por meio do Sistema Comex Vis: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis> sob a rubrica "País", "China".

incremento qualitativo das exportações. Acerca da importância do incremento qualitativo nas exportações, consideram Muhlis Can e Giray Gozgor:

É bem sabido que um número significativo de estudos testou empiricamente os efeitos do volume de exportações no crescimento econômico. A literatura, todavia, recentemente mudou o ponto focal para a qualidade das exportações ao invés do volume, mas um número limitado de estudos foca-se na importância de aprimorar a qualidade de exportação, ao invés do volume de exportação, para o crescimento econômico. Acadêmicos recentemente revelaram que aprimorar a qualidade dos produtos influenciou positivamente indicadores chave da performance econômica dos países, impulsionando o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), do emprego, do volume de trocas e dos salários. De fato, o aprimoramento da qualidade de exportação fornece não apenas um crescimento nas receitas de exportação, mas também alimenta o crescimento econômico.

(...)

como países de baixa renda produzem bens de baixa qualidade e baixo valor agregado (primários), a qualidade de suas exportações não contribui significativamente para o crescimento econômico, e a razão mais importante para isso é que a diversificação de produtos de exportação nesses países não alcançou o nível desejado. Em resumo, o sucesso do melhoramento da qualidade de exportações está fortemente ligado ao processo de diversificação (tradução nossa)⁹⁶.

Esse fato pode ser verificado na realidade do MERCOSUL, arranjo regional de países em desenvolvimento que ainda conta com uma gama limitada de produtos responsáveis por parcela expressiva de suas pautas exportadoras⁹⁷. A importância da diversificação das exportações dos países em

⁹⁶ CAN, Muhlis; GOZGOR, Giray. **Effects of export product diversification on quality upgrading: an empirical study**. The Journal of International Trade & Economic Development, 2018, Vol. 27, NO. 3, 293-313. p. 293, 295. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09638199.2017.1370006>. No original: It is well known that a significant number of studies have empirically tested the effects of the export volume on economic growth. However, the literature has recently shifted the focal point to the quality of exports rather than volume, but a limited number of studies focus on the importance of upgrading export quality, rather than the volume of exports, for economic growth. Scholars have recently revealed that upgrading the quality of goods has positively influenced key indicators of countries' economic performance, boosting gross domestic product (GDP) growth, employment, trade volume, and wages. Indeed, export quality upgrading yields not only an increase in export revenues, but also foster economic growth

(...) as low-income countries produce low-quality and low-value-added (primary) products, their export quality does not significantly contribute to economic growth, and the most important reason for this is that export product diversification in these countries has not reached the desired level. In short, the success of export quality upgrading is strongly tied to the diversification process.

⁹⁷ De acordo com dados do MDIC disponíveis por meio do Sistema Comex Vis, 34% das exportações totais brasileiras em 2019 decorreram de 03 grupos de produto: Soja, Óleos brutos de petróleo Minérios de ferro e seus concentrados. Dados podem ser obtidos em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis> sob a rubrica "Brasil Geral".

desenvolvimento também está presente no corpo normativo do GATT-47, o qual prevê, em seu artigo XXXVI que:

5. A expansão rápida das economias das Partes Contratantes menos desenvolvidas será facilitada pela diversificação da estrutura de suas economias, bem como evitando a dependência excessiva na exportação de produtos primários. É por essa razão que se torna necessário assegurar da forma mais ampla possível e sob condições favoráveis, um maior acesso aos mercados para os produtos processados e manufaturados, cuja exportação apresenta ou possa vir a apresentar um especial interesse para as Partes Contratantes menos desenvolvidas⁹⁸.

Considera também a OMC que o fechamento por meio de práticas protecionistas apresenta efeitos negativos à conjuntura econômica do país, apesar de preservar certos setores da economia e fortalecer seu crescimento, conforme foi verificado no exemplo britânico com suas Leis de Cereal. Nesse sentido, consideram Michael Trebilcock e Sally Wong:

(...) evidências empíricas mostram que respostas protecionistas a deslocamentos de mercado de trabalho induzidos pelo comércio tipicamente custam aos consumidores em maiores preços diversos múltiplos do valor dos trabalhos preservados na indústria protegida. Por exemplo, em 2009, a Administração Obama impôs medidas de salvaguarda para pneus de carros e caminhões importados da China, resultando na preservação estimada de 1200 empregos na indústria americana de pneus, equivalente ao montante de \$900,000 em custos para os consumidores por trabalho preservado por ano e resultando na perda estimada de 3731 empregos em outros setores da economia. Uma grande porcentagem das importações de países desenvolvidos são bens intermediários que são insumos para a produção de outros bens e serviços, de modo que medidas protecionistas direcionadas a essas importações aumentam os custos para indústrias à jusante na cadeia de produção que usam as importações de insumos e costumeiramente resultam em muito maiores perdas de emprego nessas indústrias à jusante relativamente aos empregos preservados nos setores protegidos (tradução nossa)

⁹⁹.

⁹⁸GATT. **Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GATT 47)**. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1197486062.doc. Acesso em 15/02/2019.

⁹⁹ TREBILCOCK, Michael; WONG, Sally. **Trade, Technology, and Transitions: Trampolines or Safety Nets for Displaced Workers?** *Journal of International Economic Law*, 2018, 21, 509-545. p. 511. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgy023>. No original: (...) empirical evidence shows that protectionism responses to trade-induced labour market dislocations typically cost consumers in higher prices several multiples of the value of the jobs preserved in the protected industry. For example, in 2009 the Obama Administration imposed safeguard measures on car and trucks tires imported from China resulting in an estimated saving of 1200 jobs in the US tire industry, amounting to \$ 900,000 in consumer costs per job saved per year and resulting in the loss of an estimated 3731 jobs in other sectors of the economy. A high percentage of developed country imports are of intermediate goods that are inputs into the production of other goods and services, so that protectionism measures directed at these imports raise costs for downstream industries that use the imports as inputs and often result in much larger job losses in these downstream industries relative to jobs preserved in the protected sectors.

O exemplo de Trebilcock e Wong é acerca de bens manufaturados que são empregados como insumos para outros setores industriais, mas pode ser aplicado também para bens primários que servem de insumos para setores manufatureiros. O protecionismo aplicado ao setor primário pode de preservar os empregos de trabalhadores e favorecer os lucros dos produtores, mas prejudica a economia nacional ao produzir gargalos de insumos ao setor manufatureiro.

Para um país que ainda passa por um processo de crescimento populacional, como é o caso do Brasil¹⁰⁰, soma-se a esses fatores a crescente demanda por bens manufaturados, os quais, se não forem ofertados de forma adequada pelos produtores nacionais, devem ser importados de outras economias. É o que ocorre no MERCOSUL, onde uma parcela expressiva das pautas de importações dos Estados-membros estão concentradas em produtos manufaturados¹⁰¹. Nesse contexto, considera Haiwen Zhou:

Primeiro, um aumento na população leva a um nível maior de demanda para bens manufaturados. Para satisfazer esse maior nível de demanda, o número de firmas manufatureiras aumenta. Isso leva a um menor nível da margem de lucro do preço sobre o custo marginal e cada firma produz mais para equilibrar-se. Com a existência de custos fixos, há retornos crescentes no setor manufatureiro. Um maior nível de produção leva a um menor nível de preço geral. Uma vez que firmas obtêm lucro zero, um menor custo geral é demonstrado como um aumento na taxa real de salários. Segundo, um aumento de população aumenta a oferta de bens manufaturados, mas não muda a oferta de bens agrícolas, e, portanto, o preço de bens agrícolas aumenta (tradução nossa)¹⁰².

¹⁰⁰ Conforme dados do IBGE, em 2019 o Brasil apresentou uma taxa de crescimento populacional de 0,79% ao ano, apresentando queda do crescimento quando comparado ao período 2017/2018, conforme a Projeção da População 2018. Dados disponíveis em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>.

¹⁰¹ No exemplo brasileiro, de acordo com dados do MDIC disponíveis por meio do Sistema Comex Vis, 91% dos produtos importados em 2019 foram bens decorrentes da indústria de transformação. Dados podem ser obtidos em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis> sob a rubrica "Brasil Geral".

¹⁰² ZHOU, Haiwen. **Impact of international trade on unemployment under oligopoly**. The Journal of International Trade & Economic Development, 2018, Vol. 27, NO. 3, 365-379. p. 371. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09638199.2017.1379553>. No original: First, an increase in population leads to a higher level of demand for manufactured goods. To satisfy this higher level of demand, the number of manufacturing firms increase. This leads to a lower level of markup of price over marginal cost and each firm produces more to break even. With the existence of fixed costs, there are increasing returns in the manufacturing sector. A higher level of output leads to a lower average cost. Since firms earn profits of zero, a lower average cost is shown as an increase in the real wage rate. Second, an increase in population increases the supply of the manufactured good but does not change the supply of the agricultural good, and thus the price of the agricultural good increases.

Assim, a abertura comercial unilateral por meio de um SGP pode tanto contribuir para uma diversificação do mercado consumidor de bens manufaturados, bens que as economias dos Estados-membros do MERCOSUL apresentam demanda significativa, quanto permitir que a produção de manufaturas com maior presença de componentes oriundos de importações em suas cadeias produtivas seja beneficiada de uma redução de custos desses insumos decorrente da redução ou eliminação das tarifas de importação. Para a concretização de tal cenário, contudo, é necessário que ocorra a regulamentação da matéria por parte do MERCOSUL.

Outra vantagem decorrente da implementação de um SGP pode ser verificada quando se considera que a atuação por parte dos Estados para criar mecanismos de incremento do comércio internacional, como é exemplo do SGP, contribui para a aproximação de empresários e demais agentes econômicos privados estrangeiros nas economias nacionais dos Estados concedentes da preferência e vice-versa.

Para além do dos impactos econômicos decorrentes da nova relação entre importadores e exportadores dos Estados envolvidos no SGP, o incremento da relação comercial transnacional permite que empresários e investidores possuam uma melhor compreensão das economias dos países com quem se estabelecem as novas parcerias comerciais, obtendo mais confiança para atuar nos distintos países.

Os ganhos de capital inicial observados por parte dos países exportadores não implicam, necessariamente, na saída de recursos das fronteiras do país importador, conforme afirmam Michael Trebilcock e Sally Wong:

(...) se um país estrangeiro está exportando mais do que importa de outro país, a média da balança de pagamentos é dividida entre a conta corrente e a conta capital e financeira, as quais incluem todos portfólios e investimentos diretos. Países estrangeiros podem tanto usar suas exportações para comprar importações ou para investir o superávit em adquirir ativos ou investimentos no país no qual ele está obtendo um superávit comercial (por exemplo, o investimento da China em notas do tesouro dos EUA e outros títulos) (tradução nossa)¹⁰³.

¹⁰³ TREBILCOCK, Michael; WONG, Sally. **Trade, Technology, and Transitions: Trampolines or Safety Nets for Displaced Workers?** *Journal of International Economic Law*, 2018, 21, 509-545. p. 511. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgy023>. No original: (...) if a foreign

Desse modo, em certos cenários econômicos, países que apresentam um incremento em seus ganhos com exportações para um dado parceiro podem tanto buscar incrementar também suas importações em relação a esse país, quanto buscar investir o capital superavitário obtido nas trocas comerciais.

A criação de um SGP por parte do MERCOSUL terá impactos que vão além da relação entre importações e exportações, podendo contribuir para que ocorra o fluxo de capital em outros setores das economias envolvidas. A captação de recursos oriundos dos superávits de países beneficiados com o SGP pode ser fonte de investimentos no MERCOSUL e fortalecimento do arranjo regional. A temática de investimentos é atualmente coordenada por parte do Subgrupo de Trabalho Nº 12 (SGT-12), cujas funções foram atribuídas por meio da Resolução GMC - Grupo Mercado Comum nº 13 de 2000, podendo haver uma expansão das iniciativas de investimento a serem realizadas com a instituição de relações com novos atores comerciais.

Esse fato afeta de maneira mais direta os maiores membros do bloco, que contam com economias mais diversificada e que oferecem mais opções para realização de investimentos estrangeiros.

A criação de um SGP permite a aproximação e a criação de acordos de livre comércio de âmbito não unilateral com países em desenvolvimento ou PMDs. Considerando o contexto da América Latina, observa-se que, nos últimos anos, o Brasil tem perdido espaço na região para outras economias emergentes, como a China, principalmente a partir de, como considera Kissinger, sua consolidação como um global player no comércio internacional a partir da adesão à OMC em 2001¹⁰⁴. Sobre a participação chinesa na América Latina, considera Actis:

Em 2007, 14,8% das importações dos países da América do Sul eram do Brasil e 10% da China; em 2013, a participação brasileira caiu a 11,2% e a chinesa subiu para 17,4%. A China vem ganhando espaço nos serviços de engenharia e construção na América Latina e é uma

country is exporting more than it imports from another country, the overall balance of payments is divided between the current account and the financial account, which includes all portfolio and direct investments. Foreign countries can either use their export to purchase imports or to invest the surplus in acquiring assets or investments in the country with which they are running a trade surplus (for example, China's investment in US treasury bills and other securities).

¹⁰⁴ KISSINGER, H. **Sobre a China**. Nova Iorque: Penguin, 2012. p. 300.

ameaça às pretensões das empresas brasileiras nos países vizinhos. EM 2003, os asiáticos tinham uma participação de 1,8% no mercado latino-americano de grandes obras de engenharia; em 2013, essa cifra subiu 7 vezes (tradução nossa)¹⁰⁵.

Desse modo, um SGP que busque beneficiar comercialmente países mais frágeis da região, com os quais o MERCOSUL possui laços históricos, pode ser uma estratégia viável para impulsionar a participação do bloco no contexto de comércio da América Latina, buscando ultrapassar questões de desconfianças existentes em períodos históricos anteriores. Considerando o exemplo do MERCOSUL, o comércio internacional pode ser uma ferramenta de aproximação entre países que supere eventuais conflitos pretéritos.

Essa parceria pode ser fortalecida também por uma aproximação decorrente da presença de tais países em outras iniciativas voltadas para a região. Essa aproximação, contudo, depende da participação ativa dos países do MERCOSUL nos demais grupos de concertação regional, o que não tem sido a tônica da política externa brasileira dos últimos anos¹⁰⁶.

A abordagem torna-se mais relevante quando é considerado que existem laços culturais e históricos entre os países da região, que compartilham um histórico de emancipação de antigas metrópoles, bem como uma busca por inserção no sistema de comércio internacional.

A aproximação com esses países deve reconhecer o potencial de cada economia, de modo a se consolidar as relações solidárias entre os países periféricos que compartilharam experiências semelhantes. Essa temática vem sendo trazida desde a década de 1990, conforme considera André Franco Montoro, ao afirmar a necessidade de integração entre os países da América Latina:

(...) há uma exigência de maiores mercados para a expansão normal de importantes setores da economia ligados a novas tecnologias, e a América Latina possui uma população superior a 400 milhões de

¹⁰⁵ ACTIS, Esteban. **De Brasília a Pekín**. La Nación. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/de-brasilia-a-pekín-nid1767048>. No original: En 2007, 14,8% de las importaciones de los países de América del Sur eran de Brasil y 10%, de China; en 2013, la participación brasileña cayó a 11,2% y China subió a 17,4%. China viene ganando espacio en los servicios de ingeniería y construcción en América latina y es una amenaza a las pretensiones de las empresas brasileñas en los países vecinos. En 2003, los asiáticos tenían una participación de 1,8% en el mercado latinoamericano de grandes obras de ingeniería; para 2013, esa cifra subió 7 veces

¹⁰⁶ Em 2019, o Brasil formalizou sua saída da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, em janeiro de 2020, a suspensão de sua participação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), dois foros de concertação internacional da região.

habitantes. Por outro lado, a junção de esforços pode multiplicar a capacidade das instituições e das empresas locais na corrida tecnológica, no aproveitamento de recursos existentes e potenciais, e na solução de problemas comuns. Em suma, a união de esforços e atividades constitui poderoso meio de promoção do desenvolvimento. (...)

Diante desse quadro, as nações da América latina não poderiam continuar isoladas, fragmentadas e em atitude de confrontação ou conflito. Sua posição vem se modificando. Na mesma linha da constituição de grandes blocos regionais, elas tomam consciência cada vez mais clara da necessidade de sua união. Juntas, elas possuem população, recursos naturais e peso político que, se adequadamente combinados, colocarão a região entre as principais economias mundiais. Separadas e divididas, elas se reduzirão a um conjunto de populações miseráveis e regimes políticos instáveis¹⁰⁷.

Por fim, a criação de um SGP em um contexto regional pode fortalecer o arranjo regional. A expansão de um projeto de integração regional pode ocorrer de diferentes maneiras, notadamente por meio da adesão de novos membros. Essa, contudo, não é a única maneira, sendo possível verificar o crescimento no sentido interno do bloco, em um aprofundamento da relação entre os Estados-membros, a qual pode ocorrer por meio do fortalecimento das relações de integração e consolidação da normativa sobre o tema.

Exemplo disso é encontrada na experiência de integração europeia, em que se verificou a necessidade de ir além de uma tentativa de expansão geográfica do bloco, para priorizar o adensamento da relação entre os Estados-membros. Buscou a experiência de integração europeia fortalecer os elos entre seus países por meio de iniciativas comerciais, jurídicas e políticas que contribuíssem não apenas para a evolução do bloco, mas também para a fomentação da identidade europeia.

No caso do MERCOSUL há um interesse no fortalecimento do bloco e consolidação de seu direito da integração regional, principalmente a partir do Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, que definiu a estrutura institucional básica do MERCOSUL.

No que se refere à expansão do bloco, em 2012, houve a adesão da Venezuela como Estado-membro, submetida a suspensão em 2016, por descumprimento ao Protocolo de Adesão, sendo mantida essa suspensão em

¹⁰⁷MONTORO, André Franco, **Perspectivas de integração da América Latina** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 572.

2017, por violação da Cláusula Democrática do bloco, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia¹⁰⁸.

Há um pedido de adesão da Bolívia em curso, mas importa mais do que expandir o bloco com a adesão de novos membros, é o fortalecimento das instituições do bloco.

Para tanto, a criação de novos mecanismos de comércio como os acordos de SGP por parte do MERCOSUL como o SGP contribui tanto para um maior intercâmbio de discussões no bloco acerca do funcionamento e estrutura da TEC, quanto para o fortalecimento dos órgãos existentes, os quais assumiram novas atribuições.

O surgimento do SGP não soluciona todos os desafios existentes ao processo de integração do MERCOSUL, porém pode ser um ponto de partida para que os membros do bloco busquem fortalecer sua estrutura normativa, não apenas para regulamentar a criação do Sistema, mas também garantir mecanismos efetivos para seu funcionamento dentro da estrutura organizacional mercosulina.

A criação de um SGP poderia ser representar um estímulo a uma maior participação dos distintos setores, notadamente empresários, investidores e a sociedade civil. Sobre o tema de investimentos, em 2017 é de ressaltar que foi aprovado o Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos, que busca atrair novos investimentos para a região

Para além desses benefícios, é necessário também considerar os potenciais impedimentos e os impactos negativos decorrentes da tentativa de criar um SGP no contexto regional do MERCOSUL, pois acordos de livre comércio podem, apesar de serem benéficos em certos setores, se apresentarem danosos em outros.

Há benefícios econômicos diretos aos consumidores dos Estados que instituem um SGP, pois estes passam a obter produtos de maior qualidade e com preços mais competitivos. Essa abertura, contudo, pode também prejudicar as políticas econômicas e comerciais dos Estados envolvidos.

¹⁰⁸ A Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL pode ser acessada em sua íntegra em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>

No contexto regional do MERCOSUL, bloco onde cada Estado detém soberania para reprimir o processo de evolução da integração com base na intergovernabilidade, observa-se um potencial risco de surgimento de impasses caso não ocorra uma uniformização, ou, ao menos, uma harmonização, das decisões Estatais, o que pode prejudicar o desenvolvimento do bloco. A seguir serão analisados quais os principais desafios verificados à implementação do SGP por parte do MERCOSUL.

3.4 CONTRADIÇÕES EXISTENTES: MODELO NORMATIVO A SER APLICADO

Em uma crítica construtiva, é possível discutir com bases científicas eventuais impedimentos ao surgimento do SGP e quais seriam suas particularidades dentro do contexto mercosulino.

Inicialmente, há a discussão acerca da viabilidade do SGP como um mecanismo de promoção do desenvolvimento por meio do comércio internacional.

Tendo sido analisado alguns fatores que motivaram o surgimento do mecanismo e as mudanças que ocorreram durante sua implementação, considera-se se seus principais objetivos foram atingidos. Há conclusões divergentes sobre esse tema, principalmente no que se refere a como o Sistema afetou grupos particulares de países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento. É o que consideram Martin e outros ao afirmarem que:

Estudos acadêmicos chegaram a conclusões conflitantes sobre o impacto do programa SGP nos fluxos de comércio internacional. Dependendo da metodologia utilizada e das premissas feitas, os estudos estimaram o efeito comercial de produtos elegíveis para o SGP, que variam de insignificantes a aumentar em mais de 60%. Por exemplo, um estudo de 2006 dos programas de preferências comerciais da UE estimou que o programa SGP da UE “não aumenta significativamente as exportações” para os países beneficiários. A maioria dos estudos calculou um aumento de menos de 20% nas exportações de produtos elegíveis para o SGP (tradução nossa)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ MARTIN, Michael F.; JONES, Vivian C. CONG. RESEARCH SERV., RL 34702. **Potential Trade Effects of Adding Vietnam to the Generalized System of Preferences Program**, quoting Maria Persson & Fredrik Wilhelmsson, **Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing Countries**¹⁶ (Lund Univ. Dep't of Economics Working Papers, Paper No. 2006:4, 2006). No original: Scholarly studies have come to conflicting conclusions of the impact of the GSP program on international trade flows. Depending on the methodology used and the assumptions made, the studies have estimated the trade effect for GSP-eligible products as ranging from being negligible to increasing by over 60%. For example, a 2006 study of EU trade preference programs estimated that the EU GSP program “does not significantly

Mais que isso, considera-se também que, a depender de qual SGP esteja sendo analisado, dados e resultados diferentes podem ser verificados. Exemplo disso pode ser observado no caso do SGP europeu, que, conforme analisam Drogué e outros, mesmo com suas reformulações, ainda obteve resultados diversos a depender de qual país beneficiário esteja sendo considerado. Sobre o tema, analisam os autores, tratando dos casos de variação de resultados e levando em conta a realidade europeia:

É o caso da União Europeia, que oferece preferências comerciais unilaterais aos países em desenvolvimento no âmbito do Sistema Generalizado de Preferências (SGP) para promover o comércio desses países. Desde a sua implementação, um debate está em andamento sobre a eficácia dessas preferências devido a obstáculos administrativos ou regras restritivas de atribuição que limitam seu impacto. No entanto, a UE afirma que o novo SGP, em vigor desde 1 de janeiro de 2006, é mais simples e mais generoso do que os anteriores. Neste estudo, que examina se essas alegações são justificadas e confirmadas por fatos, concentramo-nos no comércio de alimentos agroalimentares, como a maioria das mudanças estão relacionadas às tarifas desse tipo de produto. Enquanto a revisão pela União Europeia de seu esquema de preferências melhorou o acesso a seus mercados agroalimentares para alguns países em desenvolvimento, seu impacto permanece limitado (tradução nossa)¹¹⁰.

Assim, a criação de um SGP não é acompanhada da certeza que ocorrerá o desenvolvimento dos países de forma igualitária. Uma das principais críticas ao SGP é como ele pode beneficiar de maneira assimétrica os países mais competitivos, causando pouco ou nenhum impacto nos países menos competitivos no comércio internacional, os quais não conseguem competir internacionalmente mesmo com vantagem comercial como a tarifa zero, conforme aponta Kennedy ao considerar que:

increase exports” for beneficiary countries. Most of the studies calculated a less than 20% increase in GSP-eligible product exports.

¹¹⁰ DROGUÉ, Sophie & DEMARIA, Federica & MATTHEWS, Alan. (2009). **Impacts of the revision of the European generalized scheme of preferences on agrifood imports from developing countries**. Inra Sciences Sociales. 3/2009. p. 1. No original: This is the case of the European Union which offers unilateral trade preferences to developing countries within the Generalised System of Preferences (GSP) to promote trade from those countries. Since their implementation, a debate has been ongoing about the efficacy of these preferences because of administrative obstacles or restrictive rules of attribution which limit their impact. However, the EU states that the new GSP, in force since 1 January 2006, is both simpler and more generous than the previous ones. In this study which examines whether these claims are justified and confirmed by facts, we concentrate on agrifood trade as most of the changes concern tariffs on this type of products. Whereas the review by the European Union of its scheme of preferences has improved access to its agrifood markets for some of the developing countries, their impact remains limited.

Se se pode concordar que programas de preferências comerciais não recíprocas não são uma bala de prata para erradicar a pobreza nos países beneficiários, o déficit de eficácia é inerente aos programas ou o déficit de eficácia é atribuível mais a fatores endógenos nos países beneficiários? Indiscutivelmente, os fatores internos nos países beneficiários superam os externos. Um dos fatores intrínsecos para muitos países beneficiários em potencial - especialmente os países menos desenvolvidos - é a capacidade de fornecimento limitada. Se um país não possui capacidade de fabricação para fornecer bens de valor agregado a um potencial mercado de exportação, a promessa de tratamento isento de impostos nesse mercado é especialmente oca. Um fator essencial que pode determinar o impacto dos programas de preferências comerciais no desenvolvimento econômico é a capacidade dos países em desenvolvimento de aproveitar as oportunidades comerciais globais (tradução nossa)¹¹¹.

Em uma análise econômica, caso a redução ou isenção tarifária não seja capaz de reduzir o preço dos bens derivados de um PMD a um patamar semelhante ou inferior ao praticado internacionalmente, o SGP não terá efeito para esse país.

Caso o país de menor desenvolvimento não tenha capacidade produtiva para ofertar seus produtos de forma a oferecer um preço semelhante ou menor que o aplicado no mercado internacional, portanto, mesmo a aplicação de uma tarifa zero decorrente do SGP não o beneficiará.

No contexto da criação de um SGP mercosulino esse fato é relevante pois, não raro, diversos produtos oriundos dos países em desenvolvimento que poderiam se beneficiar do Sistema também são produzidos pelos membros do MERCOSUL, havendo uma potencial concorrência no âmbito interno entre esses produtos e a produção nacional. Nesse cenário, mesmo que ocorra a isenção tarifária de produtos que o bloco é competitivo internacionalmente, ela não causará impactos econômicos.

¹¹¹ KENNEDY, Kevin Craig. **The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin of Preference** (September 26, 2011). Michigan State University College of Law Journal of International Law, Forthcoming; MSU Legal Studies Research Paper No. 09-21. p. 148. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1933756>. No original: If it can be agreed that nonreciprocal trade preference programs are not a silver bullet for eradicating poverty in beneficiary countries, is the shortfall in efficacy inherent in the programs or is the deficit in efficacy attributable more to endogenous factors within beneficiary countries? Arguably, the internal factors within beneficiary countries outweigh the external ones. One of the intrinsic factors for many potential beneficiary countries – especially LDCs – is limited supply capacity. If a country lacks the manufacturing capacity to supply value-added goods to a potential export market, then the promise of duty-free treatment in that market is an especially hollow one. A pivotal factor that can determine the impact of trade preference programs on economic development is the ability of developing countries to take advantage of global trading opportunities.

Desse modo, é necessário considerar para quais bens seriam concedidas reduções e isenções tarifárias na constituição de um SGP mercosulino, considerando quais as listas nacionais negociáveis por cada um dos membros do arranjo regional.

Uma maneira de estabelecer tal lista de produtos de forma coerente é considerar quais os principais objetivos derivados da instituição do Sistema, a exemplo do que ocorre na UE, que define a priorização dos produtos manufaturados, o que não apenas garantiria o estímulo à entrada de bens que fossem de interesse aos membros do MERCOSUL, como também permitiria que os países beneficiários conhecessem melhor o Sistema e buscassem adequar-se a seus objetivos, especializando suas pautas exportadoras para o MERCOSUL onde houvesse maiores vantagens comparativas.

Outra crítica é a consideração de que as barreiras ao comércio internacional ocorrem de maneira diversa ao estabelecimento de tarifas. Redução, ou mesmo a exclusão, de tarifas nem sempre é suficiente para uma liberalização do comércio internacional.

Isso porque, cada vez mais, verifica-se que medidas não-tarifárias são aplicadas como estratégias para restringir o volume de importações por um país, principalmente em pautas consideradas sensíveis. É o que considera Flávio L. Carneiro ao considerar que:

Um efeito colateral dessa bem-sucedida redução tarifária, contudo, foi tornar cada vez mais clara a importância das medidas não tarifárias – isto é, qualquer medida, além de tarifas de importação, que tenha impacto sobre o comércio. Por um lado, o substancial declínio da proteção tarifária alcançado pelas negociações do GATT tornou cada vez mais evidentes os efeitos das MNTs sobre os fluxos comerciais, levando esse tipo de medida para o centro das atenções. Por outro lado, a adoção de níveis máximos para as tarifas – as chamadas tarifas consolidadas –, negociados no âmbito multilateral, limitou a discricionariedade de que os países dispunham para utilizar a proteção tarifária. Diante disso, diversos países passaram cada vez mais a utilizar barreiras não tarifárias no lugar de tarifas como mecanismos de proteção comercial.¹¹²

A adoção dessas medidas não-tarifárias, portanto, funciona como um limitador ao comércio internacional sem incidir em violação às regras de

¹¹² CARNEIRO, Flávio Lyro. **Medidas Não Tarifárias como Instrumento de Política Comercial: o conceito, sua importância e as evidências recentes de seu uso no Brasil.** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília : Rio de Janeiro : © Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea , 2015 -ISSN 1415-4765. p. 9.

redução tarifárias estabelecidas multilateralmente na OMC. A utilização dessas medidas é mais comum em acordos de integração superficiais, onde há maior liberdade para o legislador doméstico definir suas práticas comerciais. É o que aponta o relatório da OMC sobre comércio e políticas públicas de 2012:

Acordos superficiais contêm previsões que se focam em abordar o problema de tarifas sendo substituído por medidas não-tarifárias. Sob a teoria econômica principal para acordos de comércio, o principal problema que as regras sobre medidas não-tarifárias precisam abordar é "substituição política" entre medidas tarifárias e não-tarifárias. A eficiência pode ser obtida com um simples conjunto de regras, as quais deixam uma autonomia substancial para governos nacionais em definir MNTs (integração superficial)¹¹³

O cerne da decisão sobre as medidas não-tarifárias em um arranjo de integração superficial, portanto, recai sobre os governos nacionais, não sendo definido de maneira concertada pelo bloco regional. Tal fato pode ocorrer no contexto do MERCOSUL, onde há bastante liberdade de definição dos processos de integração por parte dos governos dos Estados-membros, de modo que é possível que decisões nacionais acabem por estruturar medidas não-tarifárias que reduzam a eficácia das reduções tarifárias advindas do SGP.

Assim, a criação de um SGP, embora cause um impacto no comércio no aspecto tarifário, não necessariamente é medida suficiente para o adensamento comercial entre o MERCOSUL e seus parceiros beneficiados.

Para garantir a maior efetividade de um SGP no MERCOSUL, é necessário considerar quais são as barreiras não-tarifárias presentes no sistema de comércio do bloco para produtos que poderiam ser beneficiados com o Sistema. Deve-se analisar também situações onde formuladores das políticas comerciais nacionais possam instituir novas barreiras ou expandir as existentes.

A análise das barreiras não-tarifárias não é um tema simples, pois envolve não apenas as regulamentações de comércio nacionais, mas também as normativas regionais sobre a matéria e a regulamentação adequada dessas barreiras pode exigir ajustes na estrutura normativa regional. Sem essa análise,

¹¹³ WTO. **Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21st century**. Geneva: WTO, 2012. p. 11. No original: Shallow agreements contain provisions that focus on addressing the problem of tariffs being replaced by non-tariff measures. Under the main economic theory for trade agreements, the main problem that the rules on non-tariff measures in a trade agreement need to address is "policy substitution" between tariffs and non-tariff measures. Efficiency can be obtained with a simple set of rules, which leave substantial autonomy to national governments in setting NTMs ("shallow" integration).

contudo, há o risco de que, mesmo que ocorra a criação do SGP por parte do MERCOSUL, não se verifique uma abertura comercial para os países beneficiado.

Deve ser considerado que, para a efetiva aplicação de um SGP, dentre outras regras, é necessária uma regulamentação eficiente na temática de regras de origem, atualizando os regimes iniciais. Tal atenção deriva do fato que o país de origem de um produto é o ponto de referência para definir se ele dispõe ou não da preferência especial do Sistema.

Assim, uma regulamentação ineficiente de regras de origem pode ter efeitos negativos ao SGP, à medida que outras economias não integrantes do SGP podem realizar a inserção de seus produtos nos países beneficiários, os quais posteriormente exportariam com preferências às economias que concederam o SGP.

Essa prática fragiliza o SGP, à medida que as vantagens das preferências acabam por beneficiar economias que não se enquadram no Sistema e não deveriam obter benefícios especiais a seus produtos. Essa prática prejudica o Sistema e impede que ocorra um maior desenvolvimento dos países enquadrados no mesmo.

Sobre a temática, é pertinente a análise feita por Joanna Carolina Simões acerca da possibilidade de residentes de outros países buscarem taxas mais vantajosas:

Em geral, aqueles intitutados para o benefício de um tratado fiscal são residentes e em alguns casos nacionais de um Estado Contratante. Não obstante, esses benefícios foram frequentemente buscados por contribuintes que não são residentes ou nacionais de um Estado Contratante, normalmente a fim de reduzir exposição a taxas em vigor. Essa busca por opções mais vantajosas de planejamento fiscal é geralmente referida como "treaty shopping" de taxas (tradução nossa)¹¹⁴.

¹¹⁴ SIMÕES, Joanna Carolina D. B.. **Treaty Shopping: An overview of domestic and international anti-avoidance provisions** in *Direito internacional econômico* = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 60. No original: In general, those entitled to the benefits of a tax treaty are residents and in some case nationals of a Contracting State. Nonetheless, these benefits have been frequently sought by taxpayers who are not residents or nationals of a Contracting State, usually in order to reduce exposure to withholding taxes. This search for more advantageous tax planning options is usually referred to as tax "treaty shopping".

Essa preocupação foi regulamentada no SGP da UE, que buscou em anos recentes aperfeiçoar suas normativas acerca das regras de origem, de modo a evitar possíveis desvios de comércio, iniciativa que ocorreu de forma paulatina e buscando sanar eventuais erros cometidos no decorrer da aplicação do Sistema do bloco.

Para além de questões econômicas e de normatização do bloco, considera-se também que a escolha de parceiros comerciais e que a aproximação de certos blocos regionais nem sempre ocorre baseada unicamente em aspectos econômicos.

É possível, portanto, que, por decisões políticas de alinhamento a certas economias, seja dada preferência a parceiros comerciais que não oferecem as melhores opções de preços de certos produtos e que contribuem para prejuízos na balança comercial. Porém, em uma abordagem econômica, voltada para a maximização dos lucros e do saldo da balança comercial brasileira, o elemento ideológico deve ser afastado no processo de decisão das políticas econômicas e comerciais.

Levando essa temática ao contexto regional do MERCOSUL, observa-se que, em anos recentes, os países do bloco vêm enfrentando questões políticas próprias, a exemplo da questão da Venezuela, que se encontra suspensa no presente, por violações à cláusula democrática do MERCOSUL.

Nesse contexto, há a possibilidade da influência de discursos políticos, o que prejudica a tomada de decisões pragmáticas e a formulação de normativas coerentes com as necessidades regionais. Não se trata de não reconhecer a importância do componente político nessas temáticas, fato que ocorre em diversos contextos comerciais, mas sim de evitar a adoção de ideologias que influenciem de maneira negativa o processo de tomada de decisão.

Em um bloco como o MERCOSUL, onde a vontade soberana dos Estados é relevante por aplicação da noção de intergovernabilidade, o cenário de influência ideológica pode causar mais impactos na tomada de decisões de comércio internacional. A contaminação política, portanto, pode, potencialmente, impedir a ideia de criação de um SGP no MERCOSUL, mesmo que sejam verificados benefícios decorrentes do mesmo.

Por fim, há a questão da opção por um modelo diferente da supranacionalidade no MERCOSUL. Conforme abordado na pergunta condutora do presente trabalho, questiona-se se é possível o surgimento de um SGP em um bloco que não possua supranacionalidade.

Verifica-se que os dois exemplos de blocos que adotaram um SGP, a UE e a UEE, adotaram o elemento da supranacionalidade, o que motiva também o questionamento de, mesmo que seja possível o surgimento de um SGP sem ela, como o arranjo funcionaria.

O ponto principal de dúvida é a possibilidade de a vontade soberana de um Estado interromper o funcionamento do Sistema. Uma vez que em um arranjo regional intergovernamental não há cessão de soberania para a personalidade do bloco, é necessária a manifestação unânime dos Estados para acordar os temas da integração. Ausente a supranacionalidade, a soberania de qualquer país pode inviabilizar uma política comercial comum ao retardar a internalização das normas acordadas no bloco.

Esse fato é especialmente mais verificável em uma ferramenta de comércio voluntária e sem contrapartida. Como não há um compromisso de duas ou mais partes em estabelecer e manter o Sistema, dada a unilateralidade do SGP, é possível que a vontade de um Estado membro do arranjo regional decida pela não conveniência da manutenção dele, frustrando a vontade dos demais membros.

Apesar de existir esse risco, verifica-se que, enquanto houver a vontade comum dos Estados, é possível que um SGP funcione em um bloco que utilize apenas a intergovernabilidade. Contanto que todos os Estados-membros acordem de maneira unânime sobre o Sistema, principalmente no que se refere a seu funcionamento e manutenção, não há entraves jurídicos à sua criação.

Percebe-se que o principal entrave ao surgimento de um SGP em um bloco que não possua a supranacionalidade não é jurídico, mas político. Caso seja possível conciliar as vontades soberanas dos Estados, é cabível a criação de um SGP em um bloco como o MERCOSUL. É necessário considerar, no entanto, como o mesmo iria interagir com a estrutura normativa do bloco.

Não apenas a utilização apenas da intergovernabilidade pode ser um entrave à implementação e funcionamento de um SGP, mas também é

necessário considerar o sistema de incorporação das normas regionais nos Estados-membros do bloco.

Na estrutura normativa do MERCOSUL, o mecanismo de incorporação das normas mercosulinas pelos Estados-membros possui duas categorias de normas. Há aquelas que dispensam incorporação e as que exigem incorporação.

Dentre as que exigem incorporação, há aquelas que são definidas por uma regulamentação do Poder Executivo, não necessitando de incorporação por parte do Legislativo e, portanto, passando por um mecanismo mais célere de incorporação aos ordenamentos jurídicos internos de cada Estado-membro, e aquelas que devem passar por um processo de internalização legislativa. Apesar de haver iniciativas para expandir o rol de normas que não necessitam de incorporação, essa dispensa não se verificaria na normatização para surgimento de um SGP.

A necessidade de que os Estados incorporem por meio de seus Legislativos o que foi negociado pelos órgãos do MERCOSUL é outra faceta da intergovernabilidade que afeta a efetividade de suas instituições. Apesar de surgirem normas de direito da integração por iniciativa de órgãos do bloco, essas não possuem eficácia até que ocorra a anuência interna de cada Estado por meio de seu processo de internalização, que, no caso brasileiro, envolve um processo de aprovação do Legislativo nacional.

Isso não significa, contudo, que não seja possível um bloco pautado na intergovernabilidade criar um SGP. O que há é a possibilidade de, por meio da supranacionalidade, haver uma maior agilidade das decisões políticas e econômicas a serem tomadas, em um processo jurídico mais célere e passível de menos entraves.

Desse modo, havendo a criação das normativas adequadas entre os membros de um bloco que se estrutura com base na intergovernabilidade, é possível que seus Estados-membros decidam por criar um SGP. A principal particularidade ocorrida nesse caso é que, conforme surjam as demandas a serem resolvidas no Sistema, eles deverão negociar conjuntamente cada tema para poder alcançar decisões conjuntas e capazes de garantir a aprovação delas.

Do ponto de vista de legitimidade democrática, a necessária negociação e aprovação de todos os membros, pautado na estrutura intergovernamental, pode ser um ponto de fortalecimento do SGP surgido em tal bloco. Isso porque, para além dos maiores desafios acima mencionados, a constante participação direta de todos os Estados-membros garante que haja uma maior legitimidade democrática dentro de cada Estado, contribuindo para uma possível maior aceitação de uma política comercial unilateral que pode afetar os produtores nacionais de cada país.

Em suma, a ausência de supranacionalidade no bloco como uma ferramenta para garantir maior agilidade nas negociações e aprovação de normativas em matéria de comércio internacional é um desafio a ser superado para o surgimento de um SGP no MERCOSUL.

Uma forma de tentar superar tal desafio é buscar mecanismos que facilitem a uniformização ou harmonização das normativas regionais, bem como buscar experiências de outros contextos regionais para a aplicação e interpretação de seus SGPs.

Por meio dessa prática, seria possível buscar um modelo normativo criado em outros contextos regionais para definir o funcionamento do SGP. Nesse cenário, averigua-se em que medida o modelo do SGP europeu contribui, não apenas por se tratar do mais antigo SPG vigente, tendo passado por diversos processos de atualização e adaptação à realidade regional, mas também por ter sido estabelecido por um bloco regional.

Para além disso, o bloco europeu é conhecido por suas diversas iniciativas de uniformização normativa, garantindo que o direito comunitário europeu tenha suas características incluídas senão de maneira semelhante para todos os membros, ao menos de forma adequada para evitar contradições que prejudiquem o funcionamento do bloco.

O SGP europeu, em grande medida, influenciou e foi influenciado pela evolução da temática de concessão de preferências no GATT e na OMC, estando seu Sistema muito próximo a o que a Organização hoje considera aplicável ao mecanismo. Assim, ao buscar espelhar-se no exemplo europeu, o MERCOSUL poderia instituir um SGP bastante alinhado às normativas da OMC, o que pode lhe assegurar uma maior funcionalidade.

Ocorre, todavia, que é preciso considerar com ressalva a aplicação de modelos econômicos por um país ou bloco regional, devendo ser analisado se há a possibilidade de replicação de um modelo desenvolvido em uma realidade nacional ou regional em contexto diverso. Mesmo com os benefícios da aplicação pelo MERCOSUL do modelo de SGP europeu, devem ser investigadas quais as dificuldades, ou mesmo impedimentos, existem para que isso ocorra.

3.4.1 Crítica à Aplicação do Modelo Europeu de SGP no MERCOSUL

O SGP da UE é um Sistema cuja análise é relevante para qualquer outro SGP que esteja em processo de criação por um bloco regional. Isso não significa, todavia, que ele seja um modelo ideal a ser reproduzida por qualquer um que busque instituir tal mecanismo.

Inicialmente, a utilização internacional de modelos é tema sensível, pois há interpretações diversas de como deve aplicar-se um modelo. Em uma visão mais ampla, a ideia de utilização de modelos pode ser considerada de maneira semelhante à noção de harmonização no direito internacional. É o que considera Boscolo, que, ao diferenciar uniformização de harmonização considera que:

Para que haja harmonização, diferentemente, (i) usa-se um instrumento como modelo ou fonte de inspiração (ii) para aproximar uma regra da outra, com o objetivo de facilitar as relações entre as pessoas (físicas ou jurídicas), aproximando um instrumento do outro.

Essa aproximação pode acontecer tanto pela via legislativa quanto pela via interpretativa, seja no âmbito nacional ou no internacional (...)¹¹⁵

Nesse contexto, o modelo pode ser uma lei-modelo de uma Organização Internacional, um sistema normativo existente em um ordenamento jurídico nacional, ou mesmo uma estrutura normativa oriunda de um arranjo regional. O importante é que o instrumento a ser utilizado busca aproximar os sistemas diversos, servindo o modelo como uma inspiração, mas

¹¹⁵ BOSCOLO, Ana Teresa de Abreu Coutinho. **Desafios da Harmonização do Direito do Comércio Internacional**. Orientadora Maristela Basso -- São Paulo, 2016. 148 p. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.p.36-37.

não, necessariamente, como uma forma exata a ser reproduzida integralmente. Sobre a desnecessidade dessa repetição exata, considera Oliveira que:

(...) a harmonização jurídica pode ser compreendida em sentido amplo e estrito. No sentido amplo, assume significado de aproximação jurídica(...). Em sentido estrito, a harmonização configura-se pelo emprego de mecanismos específicos que visam apenas a alinhar determinados ordenamentos: não há a necessidade de direito idêntico, apenas coerente.¹¹⁶

Há uma preocupação, portanto, com coerência entre os ordenamentos, mas não em reproduções idênticas. Há, contudo, outra interpretação da ideia de reprodução de modelos, a qual considera que, quando se utiliza um modelo, se está analisando uma estrutura por completo, sendo necessário aplicar todo seu arcabouço para que seja preservado o modelo original. Ou seja, quando se considera o modelo de SGP europeu, está sendo analisado que toda sua estrutura deva ser reproduzida.

Nesse contexto, é possível falar em utilização de um modelo. Ele será reproduzido em sua completude por um determinado sistema, sem ocorrer a separação do mesmo em subelementos que possam ser destacados da estrutura original. Assim, ao analisar o modelo de SGP europeu, é possível realizar uma interpretação crítica do mesmo em sua estrutura completa, sem que ocorra a desvirtuação de suas noções principais decorrentes de um enfoque em pontos isolados.

Esse tipo de interpretação de modelos, contudo, possui menos efetividade do que quando se busca considerar que elementos de um sistema podem ser aplicados para outro, na ideia de harmonização apresentada por Oliveira. Isso porque, ao considerar um modelo e como o mesmo funcionaria em um contexto diverso do qual ele surgiu, deve se buscar uma coerência, não uma estrutura de direito idêntica, que repita estruturas sem ajustá-las para uma realidade diversa.

Essa prática, na maioria dos casos, contribui para uma inadequação do modelo fora de sua estrutura original, notadamente quando busca reproduzir-se modelos de um dado contexto histórico, político e geográfico para outra realidade diversa.

¹¹⁶ OLIVEIRA, Renata Fialho de. **Harmonização Jurídica no Direito Internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 24.

Há de se considerar, portanto, que não é correto aventar a possibilidade de reprodução do modelo europeu de SGP para o MERCOSUL, mas sim a possibilidade de análise de quais estruturas podem ser aplicadas para o contexto regional do Cone Sul. Essa análise é feita considerando o processo histórico de formação da UE e de suas estruturas normativas, verificando semelhanças e divergências a serem comparadas.

A UE surgiu de iniciativas de integração que buscaram aproximar países arrasados em um contexto pós-guerra em uma análise de como o comércio e a integração entre antigos inimigos poderia garantir a superação de rivalidades históricas e assegurar a paz no continente. Desse modo, a integração europeia surgiu em setores estratégicos e, desde seu princípio, garantiu certa dose de cessão de soberania dos Estados para uma iniciativa comum de integração.

O MERCOSUL, de outra sorte, surgiu em um contexto bastante diverso. É verdade que a aproximação regional ocorreu em um contexto de superação de rivalidades entre dos atores estratégicos na região, surgida de diálogos entre Brasil e Argentina para superar uma crise energética, porém o bloco foi consolidado em bases voltadas para a necessidade de expansão da capacidade comercial e de participação internacional dos Estados-membros, considerando que, para esse fim, não seria necessário aos países envolvidos dispor largamente de suas soberanias.

Esse é um exemplo que podem ser apontados para explicar a diferença entre os dois blocos regionais, podendo ser considerado também a estrutura normativa e institucional, a dimensão física e econômica de cada um e mesmo quais os objetivos principais de cada um dos processos de integração.

Ao considerar a estrutura presente no contexto regional europeu, especificamente quanto ao SGP, caso se busque aplicar a estrutura europeia como modelo a ser reproduzido pelo MERCOSUL, recai-se em um problema estrutural, pois não seria possível, no contexto mercosulino, espelhar de maneira idêntica as construções presentes no Sistema europeu.

Conforme analisado, a ideia de modelo como a replicação exata envolveria considerar que o MERCOSUL possui a mesma formação histórica e normativa que a UE, de modo que comporta os mesmos institutos que o

arranjo regional europeu, o que não é viável, tendo em vista suas formações diversas.

Mesmo que seja considerado o modelo como uma fonte para a realização de harmonização, realizando ajustes que mantenham a coerência da estrutura europeia no contexto do MERCOSUL, há que ser analisado se a estrutura do ordenamento jurídico europeu pode ser adaptada a outro contexto regional. Analisa-se, portanto, que pontos de diferença entre os dois blocos são importantes para a estrutura do SGP e como eles tornam necessário a adoção de práticas diversas por cada bloco.

É relevante analisar algumas características das normas regionais, considerando o que é direito originário e que é direito derivado de cada bloco, bem como quais as situações de aplicabilidade imediata do direito em cada bloco regional.

Um ponto comum entre ambos os blocos é a definição entre as regras primárias, ou originárias, e secundárias, ou derivadas, porém há distinções entre ambos na aplicação das mesmas. As regras primárias são os instrumentos jurídicos internacionais que criaram e continuam aperfeiçoando os respectivos blocos. No MERCOSUL, o direito originário é constituído pelo Tratado de Assunção, pelo Protocolo de Outro Preto, pelo Protocolo de Olivos e pelos demais protocolos institucionais do bloco.

No direito comunitário europeu, tal direito deriva de seu tratado constitutivo e restantes instrumentos relativos ao alargamento e aprofundamento do bloco, notadamente o Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), de 1952, o Tratados de Roma, de 1958, o Tratado de Maastricht, de 1993 e o Tratado de Lisboa, de 2009¹¹⁷.

Quanto às regras secundárias, esse direito, no MERCOSUL, surge com as normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL, sendo um conjunto de normas jurídicas criadas por meio da ação das instituições criadas pelos tratados de direito originário. No Brasil, possuem hierarquia de normas infraconstitucionais, sendo equiparadas a leis federais.

De maneira semelhante, na UE, o Direito Comunitário derivado ou secundário é composto por um conjunto de normas emitidas pelos órgãos

¹¹⁷ Os respectivos tratados podem ser acessados em: https://europa.eu/european-union/law/treaties_pt.

comunitários competentes, porém, diferente do que ocorre no contexto do MERCOSUL, no direito europeu, os regulamentos têm a capacidade de revogar, no todo ou em parte, legislações nacionais que se lhes oponham, estando hierarquicamente acima das normas infraconstitucionais nacionais.

A hierarquia das normas no sistema comunitário europeu é um dos pontos de distinção do mesmo com o MERCOSUL. Na UE, há o que parte da doutrina considera um direito constitucional da União Europeia, com as temáticas comunitárias espraiando-se cada vez mais e consolidando a ideia de uma esfera não estatal que passa a disciplinar temas jurídicos anteriormente disciplinados de maneira soberana por um Estado e sobrepõe-se ao direito nacional.

Nesse contexto, a UE possui características próprias na aplicação de seu direito da integração regional, contando não apenas com processos especiais para aprovação e funcionamento de suas normas, mas também criando uma hierarquia própria de normas regionais.

Essas normas, além de serem aplicadas diretamente por parte dos tribunais dos Estados-membros do bloco, têm o condão de sobrepor outras normativas nacionais, cabendo a uma estrutura judiciária própria, o Tribunal de Justiça da União Europeia, analisar a aplicação desse direito, contando com mecanismos próprios para tanto, a exemplo do reenvio prejudicial.

Bastante diferente desse cenário são as relações presentes no MERCOSUL. De acordo com os artigos 41 e 42 do Protocolo de Ouro Preto:

Artigo 41

As fontes jurídicas do Mercosul são:

- I - o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares;
- II - os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos;
- III - as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção.

Artigo 42

As normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

O artigo 42 menciona a necessidade de incorporação das normas regionais apenas quando for necessário, porém essa exigência é usual para as normas do MERCOSUL. A necessidade de incorporação pelos ordenamentos

jurídicos nacionais é a regra, sendo possível perceber no arranjo regional a manutenção de relações típicas de direito internacional, onde os Estados soberanos discutem e acordam conjuntamente os rumos do processo de integração.

Também não se verifica no direito do MERCOSUL a utilização da aplicabilidade imediata para suas normas, diferentemente do sistema comunitário europeu. Esse tema foi definido em julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), no Agravo Regimental em Carta Rogatória nº 8.279, de 1998. Nos termos dessa decisão, considerou o STF que:

O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direto e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais. A Constituição brasileira não consagrou, em tema de convenções internacionais ou de tratados de integração, nem o princípio do efeito direto, nem o postulado da aplicabilidade imediata. Isso significa, de *jure constituto*, que, enquanto não se concluir o ciclo de sua transposição para o direito interno, os tratados internacionais e os acordos de integração, além de não poderem ser invocados, desde logo, pelos particulares (princípio do efeito direto), também não poderão ser aplicados, imediatamente, no âmbito doméstico do Estado brasileiro (postulado da aplicabilidade imediata)¹¹⁸

Nesse sentido, não apenas a formulação e aprovação do direito da integração regional no MERCOSUL passa, necessariamente, por um processo de internalização de cada Estado-membro, mas também o bloco não é dotado de uma estrutura jurisdicional que permita a aplicabilidade imediata das normas de direito regional.

Essa diferenciação traz distinções tanto para a natureza jurídica entre os blocos de que se cuida, quanto para o rumo dos processos de integração e a velocidade com que cada um consegue tratar de certas temáticas. Nesse sentido, considera-se que não é objetivo do MERCOSUL, no presente momento, criar um direito comunitário.

A existência de regras de direito comunitário afeta diretamente o funcionamento de um SGP, pois há a possibilidade de questões envolvendo a aplicação do Sistema serem levadas de maneira mais célere à apreciação dos órgãos comunitários, fato que facilita a aplicação do SGP no contexto europeu, pois.

¹¹⁸ STF - CR: 8279 AT, Relator: Min. PRESIDENTE, Data de Julgamento: 04/05/1998, Data de Publicação: DJ DATA-14-05-98 P-00034. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324396>

No contexto mercosulino, ao contrário, verifica-se que demandas envolvendo as normativas do SGP terão de ser levadas à apreciação dos ordenamentos jurídicos de cada Estado-membro, de modo que há uma diferença no grau de celeridade que os temas podem ser abordados entre os distintos blocos.

Um SGP com dimensões mais reduzidas e com menos variantes possui maiores possibilidades de funcionamento no MERCOSUL, onde disputas acerca de interpretações e aplicação do mesmo podem ser mais demoradas e com decisões diversas entre os membros, diferenciando-se essa estrutura daquela que ocorre no SGP europeu, onde há uma série de arranjos especiais, a exemplo do SGP-Plus e da iniciativa EBA.

Outro ponto a ser considerado é o fato de o SGP europeu ter sido criado, em princípio, como um mecanismo voltado para a promoção da industrialização dos países em desenvolvimento. Observa-se, portanto, que é um dos objetivos do Sistema europeu garantir a concessão de preferências para estimular a entrada de produtos industrializados de países em desenvolvimento no bloco regional. Sobre o tema, analisa Luís Pedro da Cunha:

Para julgarmos os efeitos do SPG comunitário devemos reportar-nos aos seus objectivos. O primeiro consiste em aumentar as receitas das exportações de produtos industriais dos países recipientes das preferências. Mas este aumento, mesmo que se verifique, não vale por si só. Se se procurasse apenas ajudar financeiramente os países em desenvolvimento, poderia ter-se encarado mais seriamente a hipótese de se prestar essa ajuda directamente, não a fazendo depender do volume das exportações dos beneficiários, com desvantagem no que toca à repartição dos benefícios preferenciais. Simplesmente, com as preferências alfandegárias generalizadas procura transferir-se recursos financeiros mas, fundamentalmente, prossegue-se o objectivo do crescimento das exportações de produtos industriais com origem nos países em desenvolvimento¹¹⁹.

Observa-se, portanto, que, apesar de terem surgidos novos mecanismos no SGP europeu que acabaram por beneficiar a importação de produtos agrícolas, a UE busca, primordialmente, utilizar seu Sistema como uma ferramenta para estimular a industrialização dos países em desenvolvimento.

¹¹⁹DA CUNHA, Luís Pedro Chaves Rodrigues. **O Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas** - Efeitos e Limites. Coimbra: Livraria Almedina - Arco de Almedina, 15, 1995. p. 214-215.

Esse cenário, apesar de ser coerente com as concepções originais do SGP desenvolvidas por parte da UNCTAD e com muitos dos interesses dos mercados internos europeus, não necessariamente seria condizente com um SGP por parte do MERCOSUL.

Isso porque o contexto econômico da UE é bastante diverso do contexto mercosulino. As principais economias que conduzem o processo de integração europeia são provenientes de países desenvolvidos, oriundos de um processo de industrialização histórico e que atingiram elevados patamares de desenvolvimento.

Para o bloco europeu, portanto, a abertura para produtos industrializados não é algo que afeta de forma sensível sua economia, pois o bloco é competitivo nesse setor, podendo garantir reduções tarifárias ou mesmo isenções para países em desenvolvimento sem que isso prejudique de maneira exacerbada seu produtor nacional.

Diferente cenário ocorre no MERCOSUL. As indústrias dos Estados-membros, apesar de buscarem iniciativas de setores de ponta, ainda estão concentradas em produtos de média complexidade, envolvendo uma produção trabalho intensiva. Esses setores vêm enfrentando, nos últimos anos, uma redução no mercado internacional, conforme aponta os Indicadores Econômicos da Confederação Nacional da Indústria (CNI) do Brasil, que indica que:

O indicador de desempenho produtivo também ilustra a perda de competitividade da indústria de transformação brasileira. Em 2018, a participação do Brasil no valor adicionado da indústria de transformação mundial caiu pelo quinto ano consecutivo, de 1,90%, em 2017, para 1,83%. Apesar do maior dinamismo apresentado pela indústria de transformação mundial, o Brasil continuou a registrar queda do valor adicionado, ainda que se observe redução no ritmo de queda. A taxa de crescimento do valor adicionado da indústria de transformação mundial, medida em US\$ a preços constantes de 2010, aumentou de 2,8%, em 2016, para 3,8% em 2017. Em 2018, esse ritmo de crescimento diminuiu para 3,5%. Já a produção da indústria de transformação brasileira caiu nos três anos: 1,9%, em 2016, 1,2% em 2017 e 0,4% em 2018. A perda de participação pela indústria de transformação brasileira é observada desde o fim da década de 1990. A participação brasileira chegou a 3,37% em 1994, valor máximo da série histórica iniciada em 1990. Entre 1994 e 2018, o indicador brasileiro caiu 1,54 pontos percentuais¹²⁰.

¹²⁰ CNI. **Desempenho da indústria no mundo**. Indicadores Econômicos CNI. ISSN 1676-0212 • Ano 3 Número 1 • Dezembro 2019. p. 3.

Desse modo, uma abertura ampla de manufaturados e industrializados decorrente de um SGP nos mesmos moldes que o da UE pode prejudicar esses setores e causar uma ainda maior perda de competitividade das indústrias dos Estados-membros.

A concorrência direta entre o produtor nacional e o internacional pode contribuir para uma maior rejeição das políticas nacionais. Isso porque, o SGP, em geral, surge de uma negociação de cúpula dos Estados, sem uma participação direta dos diversos grupos políticos nacionais, conforme aponta Shaffer e Apea:

Comentaristas, mesmo se eles atenderem às metas trabalhistas, ambientais ou de propriedade intelectual, geralmente se concentram nos fins das condições do SPG e prestam menos atenção aos meios pelos quais são implantados. Mesmo que se concorde com os objetivos normativos refletidos na condição, os processos pelos quais eles são implementados envolvem pouca contribuição dos grupos eleitorais dos países em desenvolvimento afetados (tradução nossa)¹²¹.

Assim, uma abertura voltada para os produtos industrializados por parte do MERCOSUL pode não apenas prejudicar setores importantes da economia nacional, os quais, inclusive, enfrentam grandes desafios no contexto econômico hodierno, mas também contribuir para uma maior rejeição ao SGP que prejudicaria sua viabilidade.

Não se trata de rejeitar a ideia de entrada de manufaturas com reduções tarifárias dos países beneficiários, porém essa abertura pode ocorrer de maneira a priorizar certos produtos que complementem as indústrias nacionais do bloco, trazendo insumos e componentes que, ao invés de prejudicar, contribuam para o desenvolvimento industrial na região.

Por fim, um tópico a ser considerado é o fato de o MERCOSUL, diferentemente da UE, não ser dotado de supranacionalidade, sua integração ocorre focada nas decisões soberanas de cada Estado-membro.

¹²¹SHAFFER, Gregory; APEA, Yvone. **Institutional Choice in the General System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? The Law and Politics of Rights**. Journal of World Trade, lead article, vol. 39:5, pp. 977-1008, Dec. 2005. p. 998. No original: Commentators, whether they address labor, environment, or intellectual property goals, often focus on the ends of GSP conditions, and pay less attention to the means by which they are deployed. Even if one agrees with the normative goals reflected in the condition, the processes by which they are implemented involve little input from affected developing country constituencies.

Se para a UE a cessão de soberania e a consolidação da supranacionalidade foi uma questão essencial para permitir que setores estratégicos pudessem ser acordados em bases comuns, essa não é a realidade do MERCOSUL.

Verifica-se que o MERCOSUL define sua integração pautada na intergovernabilidade, permitindo que cada Estado possa, em bases soberanas, definir a velocidade e rumo do adensamento regional conforme considere adequado, para que não sejam assumidas obrigações que o Estado não considera adequadas.

Não é possível considerar, portanto, que possa haver um processo de negociação e formulação normativa no MERCOSUL semelhante ao ocorrido na UE, pois a estrutura jurídica do MERCOSUL, até o presente momento, não comporta uma ferramenta comercial que apenas possa ser aplicada utilizando a supranacionalidade.

Em um contexto de criação de algum mecanismo de comércio, portanto, é necessário que ocorra um processo de negociação entre seus Estados-membros, que, tradicionalmente, ocorre por meio das interações dos Poderes Executivos nacionais, para que cada um possa considerar quais estruturas seu Estado está disposto a estabelecer, que nível de redução tarifária será acordado e quais países beneficiários o bloco pretende incluir.

O processo de adoção de iniciativas de abertura comercial unilateral no contexto do MERCOSUL deve seguir um rumo distinto do ocorrido na Europa, uma vez que, conforme abordado na questão condutora do presente trabalho, deve ser considerado se a estrutura normativa do bloco comporta uma iniciativa de comércio como o SGP, ou se haveria um conflito com o ordenamento jurídico regional.

As diferenças entre o contexto regional da UE e do MERCOSUL que apontam para a impossibilidade de considerar a reprodução do modelo europeu de SGP para o Cone Sul. Isso não significa, todavia, que não possam ser verificados benefícios decorrentes da consideração algumas estruturas específicas aplicadas no contexto europeu.

O que deve ocorrer, portanto, não é a replicação do modelo de SGP adotado na UE, mas sim a verificação quais ferramentas demonstraram-se efetivas e podem ser úteis para o contexto regional do MERCOSUL.

Considerar essas diferenças e superar esses desafios são necessários não apenas para a instituição de um SGP no contexto regional, mas também para a consolidação do MERCOSUL.

Verifica-se que muitos dos desafios apresentados, como a consolidação da TEC, a criação de mecanismos mais céleres de internalização das regras derivadas e a harmonização das legislações nacionais, correspondem a avanços necessários apresentados no sítio institucional do bloco, quais sejam:

Ainda há muito avanços necessários para consolidar o Mercado Comum previsto no Tratado de Assunção, em todos os seus aspectos: a livre circulação de bens, serviços e outros fatores produtivos, incluindo a livre circulação de pessoas; a plena vigência da TEC e de uma política comercial comum; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais; e a convergência das legislações nacionais dos Estados Partes.

Na área institucional, é fundamental tornar o MERCOSUL mais ágil, moderno e dinâmico. Também há espaço para avançar na racionalização da estrutura institucional do Bloco, tornando-a mais enxuta, transparente e eficiente¹²².

A criação de um SGP é um mecanismo para estimular o bloco a realizar análises acerca de sua TEC e de sua política comercial, buscando, na aplicação do Sistema, aperfeiçoar sua estrutura institucional. Há benefícios a serem observados dessa iniciativa, bem como desafios à viabilidade da mesma.

Considerando, portanto, tanto o ponto de vista econômico e comercial, bem como o uma tentativa de maior aproximação de outras economias em desenvolvimento, especialmente aquelas do contexto regional latino-americano, o SGP pode ser considerado um instrumento eficiente.

Qualquer abertura comercial, principalmente uma abertura de natureza unilateral tal qual ocorre no contexto de um SGP, deve ser regulada, de modo a lidar com os impactos econômicos surgidos nos Estados envolvidos.

Nesse sentido, o eventual impacto econômico será maior ou menor a depender de quais medidas regulatórias foram realizadas no período anterior à abertura. Ressalte-se que a eficácia dessa regulação depende menos do

¹²² MERCOSUL. **Saiba mais sobre o MERCOSUL - Composição, objetivos e estrutura institucional.** Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/saiba-mais-sobre-o-MERCOSUL>.

volume normativo e mais de uma eficaz adequação das normas jurídicas às realidades econômicas presentes.

Considerados esses fatores, a análise da viabilidade de criação de um SGP regional em um bloco de países em desenvolvimento como o MERCOSUL envolve uma série de particularidades que torna inviável a reprodução de modelos externos, sendo necessário definir regras de direito internacional adequadas à realidade regional.

Cabe, portanto, considerar em que estruturas jurídicas seria criado um SGP no MERCOSUL, bem como quais os setores e órgãos nacionais e regionais devem ser utilizados, permitindo que surja uma normatização eficiente e capaz de contribuir para o sucesso da iniciativa.

4 SGP MERCOSULINO: CRIAÇÃO DE NORMAS DE COMÉRCIO

Analizada a ideia de criação de um SGP por parte do MERCOSUL, considerando as particularidades favoráveis e desfavoráveis para essa iniciativa comercial, é preciso abordar como essa criação ocorreria do ponto de vista jurídico.

A criação de normas de comércio internacional por um arranjo regional é um tema bastante discutido tanto nos foros internacionais de comércio internacional, a exemplo da OMC, quanto por formuladores de normas internacionais presentes nos Estados nacionais. O surgimento de uma variedade de espécies de normas internacionais foi acompanhado de uma maior necessidade de consideração do processo de incorporação delas, conforme analisado no projeto "Pensando o Direito", apresentado ao Ministério da Justiça em 2012, o qual considera que:

Nas últimas décadas, o vertiginoso desenvolvimento das normas internacionais transformou sua incorporação às ordens jurídicas nacionais em um grande desafio para os governos democráticos. Fruto da crescente interdependência entre os Estados, o fenômeno conhecido como "internacionalização do direito" ocorre em diversas dimensões (multilaterais, regionais, bilaterais e transnacionais). Ele compreende, além das fontes de direito clássicas, novos tipos de normatividade¹²³.

Conforme analisam os autores, a pluralidade de dimensões em que ocorre a internacionalização do direito se faz no contexto nacional com a absorção de normas internacionais e pela sua formulação pelos organismos internacionais.

O enfoque maior deste trabalho é quanto ao âmbito multilateral, nomeadamente na OMC, e no âmbito regional, no MERCOSUL e em outras experiências de integração regional que possam contribuir para a análise da estrutura jurídica do arranjo regional do Cone Sul.

No contexto multilateral da OMC, a normatização sobre a criação de um SGP deriva, inicialmente, do GATT/47 e, posteriormente, do GATT/94. Como visto, a criação de um sistema de preferências para um grupo específico de atores de comércio internacional seria, em princípio, uma violação ao artigo

¹²³ VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760. p. 15.

1º do GATT/47, que define a noção de NMF. Essas preferências a um grupo específico de membros do GATT são admitidas com base na CH, a qual define:

1. Não obstante o disposto no Artigo I do Acordo Geral, as partes contratantes podem conceder tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento, sem que tal tratamento tenha sido acordado com outras partes contratantes.
2. As previsões do parágrafo 1º aplica-se às seguintes situações:
 - a) Tratamento tarifário preferencial concedido pelas partes contratantes desenvolvidas a produtos originários de países em desenvolvimento de acordo com o Sistema Geral de Preferências (...)¹²⁴.

Esta é a ferramenta jurídica que legitima a existência do SGP, o que permite que países solitariamente ou em arranjos regionais criem suas próprias preferências.

A criação do SGP, deve definir quais os países beneficiários, a lista de produtos nele incluídos, bem como as regras de origem, a existência de subsistemas especiais para estimular certas práticas de comércio, bem como o período de vigência do Sistema, respeitadas as normas gerais de comércio da OMC.

Quando o SGP resulta de acerto multilateral, o mesmo deve definir as regras de preferência aplicáveis em todo o bloco. Quando as normas sobre o SGP advenham da legislação interna de cada país, demanda a concordância e a validação no âmbito regional.

É possível também que a criação dessas normas ocorra no sentido inverso, sendo criadas nos órgãos do bloco capazes de produzir normas, as quais deverão ser, posteriormente, incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais, motivo pelo qual é relevante considerar como é definido o sistema de incorporação das normas regionais dentro dos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados-membros de uma associação regional.

Em se tratando da criação de normas de comércio internacional por meio da estrutura organizacional de um arranjo regional, soma-se a esse

¹²⁴ GATT "CONTRACTING PARTIES". **Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries**. Decision of 28 November 1979 (L/4903). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm. No original: 1. Notwithstanding the provisions of Article I of the General Agreement, contracting parties may accord differential and more favourable treatment to developing countries, without according such treatment to other contracting parties.
2. The provisions of paragraph 1 apply to the following:
a) Preferential tariff treatment accorded by developed contracting parties to products originating in developing countries in accordance with the Generalized System of Preferences

cenário a análise de quais órgãos são competentes para criar tais regras, bem como que mecanismos eles dispõem para acelerar e simplificar a incorporação de suas normativas por parte dos Estados-membros.

Parte-se para a análise de qual a legislação aplicável para a criação de um SGP no MERCOSUL, considerando os instrumentos no âmbito multilateral e se as normativas regionais de outros arranjos regionais são aplicáveis para o contexto regional do Cone Sul, para atender às particularidades e necessidades do MERCOSUL.

Há que atentar de quem é a iniciativa para a criação desse direito do comércio internacional, bem como ocorre a interação entre o âmbito nacional, notadamente o brasileiro, quanto ao regime de incorporação de normas internacionais e o sistema regional do MERCOSUL.

Importa analisar quais os elementos normativos essenciais para um SGP, ou seja, o que a normatização que cria tal Sistema deve cuidar para permitir que ele opere de maneira efetiva. Daí cuida-se de abordar o papel dos órgãos do MERCOSUL na criação desse direito de comércio internacional, e para assegurar seu funcionamento adequado.

A análise não pode se cingir ao estritamente jurídico, olvidadas a política e a economia. São abordados os impactos do surgimento de um SGP no MERCOSUL para a nova inserção brasileira no comércio internacional, interpretando como o país tem definido sua política comercial internacional e como o SGP poderia contribuir para realizar ajustes na mesma

Ressalte-se que, conforme analisa Marcelo Medeiros *et alli* no projeto "Pensando o Direito", ao considerar o tema da internalização das normas do MERCOSUL, que esse tema não envolve, necessariamente, restrições à soberania brasileira, nem tem como foco a discussão acerca do atual estágio de integração do bloco regional. A análise é feita considerando a existência do consenso no MERCOSUL, o que garante que nenhuma norma seja adotada sem o expresso consentimento de todos os Estados-membros¹²⁵.

A tônica presente no trabalho, portanto, é a de verificar que mecanismos pode tornar o processo mais eficiente. O que fortaleceria a

¹²⁵ VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760. p. 18.

soberania brasileira, ao permitir que fosse necessário o surgimento de um número reduzido de novas normas regionais, mas que essas possam surgir e ser aplicadas com transparência e garantindo o controle quanto à sua aplicação no Brasil. A finalidade para tanto é assegurar que o direito estabelecido permita o desenvolvimento do comércio internacional brasileiro.

Procede-se uma análise que transcende às discussões sobre monismo e dualismo, ou sobre o caráter intergovernamental e supranacional. Conforme abordam Marcelo Medeiros *et alli*, a análise do surgimento de normas de comércio internacional e o surgimento de um SGP:

Trata-se de um cenário complexo de interação entre ordens jurídicas de diversas esferas, caracterizado por um extenso e profundo pluralismo que, em muitos aspectos, apresenta a desordem normativa como sua principal características¹²⁶.

4.1 REGULAMENTAÇÃO APLICÁVEL E NECESSIDADE DE UMA NORMATIZAÇÃO PRÓPRIA

No âmbito internacional, é importante considerar o que define a OMC e se suas normativas são suficientes para estruturar o surgimento de um SGP. A criação de um SGP por parte do MERCOSUL deve estabelecer novas regras de comércio internacional para o arranjo regional.

Esse novo direito, todavia, não surge desconectado das demais normas de comércio internacional existentes, bem como não pode surgir em contrariedade às normas existentes no contexto regional ou ao que definem os ordenamentos jurídicos nacionais. A nova regulamentação, portanto, deve relacionar-se com esses distintos níveis de normativas.

Verifica-se que, durante a vigência do GATT/47, quando ocorreu o surgimento da estrutura do SGP, a normatização ocorrida no âmbito multilateral foi voltada para estabelecer as balizas para futuros SGPs que fossem criados por parte dos países desenvolvidos. Desse modo, a CH estabelece as condições para que os Estados possam relativizar a aplicação da cláusula NMF.

É por meio da CH que ocorre uma derrogação do artigo 1º do GATT/47, posteriormente GATT/94, posição essa que foi confirmada no Órgão de

¹²⁶ VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760. p. 19.

Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC no caso *EC – Tariff Preferences* de 2003, envolvendo a Índia e a então CE. Sobre o tema, analisa Alex Ansong:

Uma questão importante que o Órgão de Apelação abordou foi se a Cláusula de Habilitação constituía uma regra positiva que estabelecia obrigações ou, pelo contrário, era uma exceção que autorizava derrogações a uma ou mais dessas regras positivas. Ao estabelecer se a Cláusula de Habilitação era uma derrogação do GATT 1994, o Órgão de Apelação considerou o significado de 'não obstante', conforme usado no parágrafo 1, e chegou à conclusão de que "[o] significado comum do termo 'não obstante' é, como observou o painel, 'apesar de, sem consideração ou prevenção por' ". Com base, *inter alia*, nessa análise, o Órgão de Apelação confirmou a conclusão do Painel de que a Cláusula de Habilitação agia como uma exceção à disposição da NMF no Artigo I: 1 da GATT 1994 e que "como uma disposição de exceção, a Cláusula de Habilitação se aplica simultaneamente ao Artigo I: 1" e, portanto, "tem precedência na extensão do conflito entre as duas disposições" (tradução nossa)¹²⁷.

Há a legitimação na OMC para a criação do SGP, porém as normativas da Organização não definem o que deve conter as normativas do país ou bloco regional. Por exemplo, verifica-se que o GATT/94 e a CH definem que o SGP deve existir para beneficiar países em desenvolvimento e PMDs, porém não traz uma definição de que países se enquadram em tais grupos, cabendo à interpretação de cada ator de comércio internacional considerar quais países considera incluídos nessas definições.

Esse é um dos motivos por que há distinção entre SGPs diversos sobre que países podem figurar em suas listas de preferência. É certo que o GATT/94 define que tal discricionariedade não deve ocorrer de modo a discriminar indevidamente certos atores comerciais, o que representaria uma deturpação da aplicação do sistema de preferências.

¹²⁷ ANSONG, Alex, **Creating WTO Law by Stealth: GSP Conditionalities and the EC – Tariff Preferences Case** (2013). *Estey Centre Journal of International Law & Trade Policy*, Vol. 14, No. 2, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3171760> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3171760>. p. 136. No original: One important question that the Appellate Body addressed was whether the Enabling Clause constituted a positive rule that set out obligations or, rather, it was an exception authorising derogation from one or more such positive rules. In establishing whether the Enabling Clause was a derogation from the GATT 1994, the Appellate Body considered the meaning of 'notwithstanding' as used in paragraph 1 and came to the conclusion that "[t]he ordinary meaning of the term 'notwithstanding' is, as the panel noted, '[i]n spite of, without regard to or prevention by' ".¹⁶ Based, *inter alia*, on this analysis, the Appellate Body upheld the finding of the panel that the Enabling Clause acted as an exception to the MFN provision in Article I:1 of the GATT 1994¹⁷ and that "as an exception provision, the Enabling Clause applies concurrently with Article I:1" and thus "takes precedence to the extent of the conflict between the two provisions."

A natureza voluntária do SGP garante ao Estado, portanto, uma liberdade para definir seu Sistema como lhe convenha, porém é possível que essa liberdade acabe por causar assimetrias entre os membros beneficiados. É o caso de uma definição de subsistemas em um SGP que concedem maiores preferências, a exemplo do que ocorre com o atual SGP europeu.

Nesse contexto, a liberdade do ator comercial internacional para definir para quem irá conceder maiores ou menores preferências comerciais pode causar impactos no funcionamento do Sistema, porém a OMC, na aplicação do GATT/94, não tem o condão de obrigar de maneira vinculativa a escolha discricionária do Estado ou bloco regional.

Esse é um tema sensível e que envolve uma discussão acerca da obrigatoriedade de normas de comércio internacional que estabelecem escolhas voluntárias, sobre o qual interpreta Alex Ansong que:

Uma pergunta pertinente que deve ser feita é se um Estado soberano pode ser obrigado a conceder preferências comerciais, mesmo em uma organização por meio de tratados à qual o Estado tenha aderido. Evidentemente, existe um argumento moral a ser feito sobre bom para os outros, mas a bondade para com os outros deve ser obrigada por meio de regras vinculativas? Está subjacente à natureza voluntária do SGP a possível objeção a um sistema vinculativo de preferências comerciais. Por mais que possa ser censurável obrigar bondade a outras pessoas com base em regras vinculativas, pode-se argumentar a proibição do uso da bondade como ferramenta para manipulação ou alavancagem (tradução nossa)¹²⁸.

Há limites, portanto, a o que se pode extrair da normatização definidora do SGP presente na OMC. Para além das balizas que estabelecem e legitimam o Sistema, a criação do mesmo por parte do MERCOSUL não pode basear-se unicamente no âmbito multilateral da OMC, sendo necessária uma normatização própria do arranjo regional.

Essa normatização pode surgir tomando por base outras experiências regionais que instituíram um SGP, a exemplo do ocorrido na União da Eurásia

¹²⁸ ANSONG, Alex, **Creating WTO Law by Stealth: GSP Conditionalities and the EC – Tariff Preferences Case** (2013). *Estey Centre Journal of International Law & Trade Policy*, Vol. 14, No. 2, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3171760> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3171760>. p. 140. No original: A pertinent question that must be asked is whether a sovereign state can be compelled to grant trade preferences even in a treaty organisation that the state has acceded to. Evidently, there is a moral case to be made for being good to others, but should goodness to others be obliged through binding rules? The voluntary nature of the GSP underlies the possible objection to a binding system of trade preferences. Much as it may be objectionable to oblige goodness to others based on binding rules, the case can be made for prohibiting the use of one's goodness as a tool for manipulation or leverage.

e na EU, contudo, conforme abordado no capítulo anterior, deve reconhecer-se que o MERCOSUL é um arranjo regional próprio, com particularidades em sua estrutura e aplicação das suas normas que o distingue dos blocos supramencionados, o que torna, em certa medida, inviável a reprodução de modelos presentes nessas outras realidades regionais.

Um Sistema estruturado por um único Estado estabeleceria sua normatização, inicialmente, como ato unilateral do Estado, reconhecendo a sua vontade em garantir as preferências a um grupo de países beneficiários. Por se tratar de uma iniciativa ligada a um arranjo regional, contudo, no caso brasileiro e do MERCOSUL, a fonte de definição deve ocorrer por meio de tratados internacionais.

Esses tratados criariam um direito derivado do MERCOSUL. A criação de direito derivado, conforme visto, é decorrente do surgimento de uma ou mais normas por meio dos órgãos existentes do bloco. Definem a distinção entre direito originário e derivado Marcelo Medeiros e demais no projeto "Pensando o Direito" ao afirmarem que:

Chama-se direito originário de uma organização internacional o tratado ou o conjunto de convenções *lato sensu* que instituem a organização, que determinam sua função (essencial à definição e ao alcance de sua personalidade jurídica), criam sua estrutura institucional e regulam seu processo de tomada de decisões.

De regra, o direito originário é produzido em conferências intergovernamentais clássicas. Foi o caso do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto. Já o Protocolo de Olivos e o Protocolo constitutivo do PARLASUL foram aprovados por Decisões do Conselho do Mercado Comum, órgão superior do MERCOSUL.

(...)

Chama-se direito derivado de uma organização internacional o resultado de seu processo de tomada de decisões, ou seja, as normas produzidas no âmbito de sua estrutura institucional¹²⁹.

A normatização do SGP em um bloco regional, portanto, ocorre por meio de um tratado internacional. O disciplinamento desse tipo de norma, contudo, ainda é objeto de debate na doutrina brasileira, conforme considera Cláudia Lyra, ao abordar a regulação e incorporação dos tratados no ordenamento jurídico brasileiro:

(...) a regulação dos tratados está prevista em outros, dispersos ao longo do texto constitucional, não existindo um capítulo específico

¹²⁹ VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760. p. 22.

para tratar da matéria, tampouco para definir o que vêm a ser tratados. Hierarquicamente, eles continuam sendo equiparados às leis, podendo inclusive ser revogados por lei federal posterior com eles incompatível e, também, serem submetidos a controle de constitucionalidade.

(...)

Há pouca previsão constitucional quanto aos tratados; não há sequer menção ao processo legislativo dessas matérias nem qualquer definição de prazo. A intervenção do Legislativo, na conclusão do tratado, opera-se sobretudo na sua função fiscalizadora dos atos do Poder Executivo. Apesar de que, ao autorizar a ratificação, o Poder Legislativo esteja também aprovando a matéria contida no ato internacional, não há uma atividade legislativa capaz de gerar norma de direito interno; é apenas uma autorização, que se completará com a promulgação do acordo mediante decreto. A aprovação do Legislativo, nesses casos, é apenas uma etapa do processo de formação do ato internacional¹³⁰.

A dificuldade em disciplinar a temática dos tratados no direito brasileiro pode ser um ponto de desafio para a instituição dos tratados que estabeleceriam um SGP no MERCOSUL. É necessário, desse modo, haver uma abordagem acerca de como eventualmente ocorreria a incorporação ou internalização de tais tratados, de modo a considerar se há uma insuficiência na estrutura do ordenamento jurídico brasileiro ou se é possível considerar a utilização do presente mecanismo de internalização dessas normas internacionais no contexto nacional.

Essa temática é de especial relevância quando é considerado a característica do MERCOSUL de apenas garantir vigência a vários de seus acordos uma vez que ocorra a internalização desse direito por parte de todos seus Estados-membros. É necessário, assim, analisar a forma com que esses processos ocorrem no contexto nacional.

Reconhecendo que há a necessidade de surgimento de um direito próprio adequado ao contexto regional do MERCOSUL e verificando que o mesmo deve ocorrer no âmbito internacional regional, por meio de tratados, cabe considerar quem teria a iniciativa no processo de criação de tal direito no contexto do MERCOSUL.

Parte-se, portanto, para uma análise desses atores, principalmente considerando quais são os mesmos no contexto do ordenamento jurídico

¹³⁰ NASCIMENTO, Cláudia Lyra. **O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 43 n. 172 out/dez. 2006 p. 180-182. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/172/ril_v43_n172_p175.pdf. p. 180,181.

brasileiro, bem como que decisões existem nos órgãos do MERCOSUL para buscar disciplinar essa temática.

4.2 A CRIAÇÃO DE UM SGP E A REGULAMENTAÇÃO DA INTERGOVERNABILIDADE NO PROTOCOLO DE OURO PRETO

O direito regional aplicado no MERCOSUL parte, primariamente, do Tratado de Assunção e de seus protocolos adicionais. Sobre esses protocolos, o Protocolo de Ouro Preto traz, em seu artigo 2º, a definição dos órgãos com capacidade decisória e qual sua natureza, nos seguintes termos:

Artigo 2

São órgãos com capacidade decisória, de natureza inter-governamental, o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do Mercosul¹³¹.

Percebe-se, portanto, que nenhum órgão do bloco possui capacidade decisória além da intergovernamental, o que determina que, mesmo que sejam elaboradas normas próprias para o surgimento de um SGP por parte desses órgãos, elas apenas poderão ter vigência uma vez que sejam aceitas e incorporadas nos Estados-partes.

Assim, um sistema de comércio que requeira a utilização de estruturas supranacionais para seu funcionamento entraria em conflito com o artigo supramencionado, sendo necessária sua alteração para que o sistema seja comportado pela normativa do MERCOSUL. Esse fato que motiva o questionamento se as normas que estabelecem um SGP em um contexto regional não exigem a existência da supranacionalidade no bloco e, desse modo, entrariam em uma rota de colisão com o ordenamento do MERCOSUL.

Muito foi discutido sobre a natureza dos regramentos do MERCOSUL e das experiências de criação de um SGP por blocos regionais, todas contendo a supranacionalidade, sendo possível chegar a algumas conclusões decorrentes da possível interação entre as duas estruturas normativas distintas, as normas de comércio que estabelecem e regulam o SGP e o ordenamento regional do MERCOSUL.

¹³¹ BRASIL, **Decreto Nº 1.901, de 09 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm

Nas normativas que estabelecem o SGP, nomeadamente aquelas presentes na OMC, não há uma exigência de que arranjos regionais que busquem estabelecer tal Sistema devem adotar a supranacionalidade, porém estabelecem regras que, apesar da natureza voluntária do mecanismo, geram obrigações internacionais aos concedentes de vantagens. Um bloco que não obedeça a tais regras pode ser responsabilizado e sofrer sanções comerciais.

Por esse motivo, há o interesse que o bloco possa decidir de maneira efetiva sobre o estabelecimento e funcionamento do SGP. No contexto de arranjos regionais, a existência da supranacionalidade permite que a pessoa jurídica do bloco assuma protagonismo na condução do SGP. Desse modo, quem estabelece as normas para o Sistema é o mesmo ente que garante o funcionamento dele.

No caso do MERCOSUL, seus órgãos regionais, principalmente aqueles citados no art. 2º do Protocolo de Ouro Preto, podem criar as normativas para o estabelecimento de um SGP no bloco, porém estas não possuem validade sem que todos os Estados-membros as aprovem e as internalizem.

Nesse contexto, é possível considerar um cenário em que surja o interesse na criação de um SGP por parte do MERCOSUL e seus órgãos, as normativas sobre a temática sejam estabelecidas no âmbito regional, contudo não ocorra a internalização dessas normativas por algum dos Estados-membros, o que impediria o surgimento do Sistema.

Mesmo que surja uma estrutura normativa no MERCOSUL condizente com as regras estabelecidas na OMC, por conta da regra estabelecida no art. 2º do Protocolo de Ouro Preto, as normas criadas por esses órgãos não são capazes, por si só, de permitir a criação do Sistema.

Verifica-se, portanto, que o supracitado artigo não impede o surgimento de um SGP no MERCOSUL nem contradiz as regras gerais presentes na OMC, porém permite que surja um cenário de criação de normas regionais por parte dos órgãos do arranjo regional as quais não possuirão validade até que os Estados-membros expressem sua concordância com elas.

Não se trata de um conflito entre os direitos apontados, mas de uma exigência da manifestação da vontade soberana dos Estados para o surgimento do citado mecanismo de comércio. A regulamentação da

intergovernabilidade presente no Protocolo de Ouro Preto, portanto, acomoda a criação de um SGP na estrutura normativa do MERCOSUL, porém estabelece uma atuação de seus órgãos um pouco distinta do que ocorre em um arranjo regional que possua a supranacionalidade.

Verificada essa temática, parte-se para a análise de quem seria a iniciativa no processo de criação das normas de comércio do MERCOSUL, bem como qual é a atuação dos órgãos do arranjo regional nesse contexto.

4.3 INICIATIVA NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DE NORMAS COMERCIAIS NO MERCOSUL

O direito do comércio internacional, como ramo do Direito Internacional, admite uma série de fontes para seu direito¹³². Nesse sentido, a criação de um SGP, geralmente, ocorre por meio de um ato unilateral dos Estados. Essa fonte do direito é admitida como válida e capaz de gerar efeitos vinculantes, conforme explicam Leonardo Nemer e Bruno Biazatti:

A força normativa dos atos unilaterais encontra fundamento em dois princípios: o princípio da soberania e o princípio da boa-fé. No tocante ao primeiro, destaca-se que é atributo da soberania de todos os Estados a capacidade de abdicar de parte de sua liberdade soberana a fim de se vincular a certo conteúdo obrigacional de cunho internacional. Assim, já que todo Estado é inerentemente uma entidade política soberana, todo “[...] Estado tem capacidade para assumir obrigações jurídicas por meio de declarações unilaterais”. Quanto ao princípio da boa-fé, esse é o efetivo alicerce à natureza obrigatória dos atos unilaterais. Isso porque, os Estados interessados em certa declaração unilateral depositam confiança na sua execução,

¹³² Tradicionalmente, considera-se como um dos primeiros referenciais para definir as fontes do direito internacional o disposto no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que define:

Artigo 38

A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b. o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
- c. os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;
- d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

(Estatuto da CIJ disponível em sua íntegra em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/EstCortIntJust.html>)

A evolução do tratamento da matéria na doutrina e jurisprudência internacional reconheceu também a possibilidade de atos unilaterais dos Estados serem admitidos como fontes do direito internacional.

criando a expectativa de que ela será cumprida apropriadamente. Essa confiança legítima recebe tutela do sistema jurídico internacional, impondo ao autor do ato em questão o dever de cumprir as obrigações contraídas unilateralmente. Com fulcro no princípio *venire contra factum proprium*, forma-se uma efetiva vedação ao comportamento contraditório que visa proteger a confiança recíproca entre os Estados e as expectativas criadas a partir das declarações unilaterais¹³³.

A manifestação soberana e de boa fé de um Estado em estabelecer um sistema de preferências para um grupo de países beneficiários de maneira unilateral, portanto, é o mecanismo habitual para que ocorra o surgimento de um SGP. As normas de direito internacional, nesse contexto, surgem a partir de atos normativos internos, os quais geram efeitos para o Estado no âmbito de comércio internacional.

Nesse contexto, é provável que haja a discussão sobre a matéria não apenas no Poder Executivo do Estado, mas também que o Legislativo atue para a criação desse ato normativo. No exemplo do ordenamento jurídico brasileiro, mesmo que o Legislativo não seja o formulador direto da norma em questão, ele pode funcionar como fiscalizador das competências Executivas, a exemplo do que é previsto no artigo 49, V, da Constituição Federal de 1988¹³⁴. Há, portanto, a atuação de diversos Poderes para o surgimento de um ato unilateral do Estado que faça surgir uma fonte do direito internacional, como seria o caso de um SGP.

Diferente cenário ocorre na criação de um SGP por um arranjo regional. No exemplo do MERCOSUL, um Estado-membro do grupo não pode, unilateralmente, assumir obrigações tarifárias perante países terceiros, pois esse ato seria uma violação à TEC. Desse modo, é necessário que haja um processo de negociação entre os Estados-membros e que surja um tratado internacional que discipline a matéria.

Ressalte-se que esse tratado, conforme abordado, seria norma de direito derivado do MERCOSUL, o qual estabeleceria um regime especial de preferências para o comércio no bloco regional. A criação desse direito

¹³³ BRANT, Leonardo Nemer Caldeira e BIAZATTI, Bruno de Oliveira. **Os atos unilaterais à luz da prática estatal e judicial internacionais**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 69, pp. 271 - 310, jul/dez. 2016. p. 274-275.

¹³⁴ Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

derivado ocorre por meio da atuação dos órgãos competentes do MERCOSUL, quais sejam, as Decisões do CMC, as Resoluções do GMC ou as Diretivas da CCM.

Essas normas, todavia, devem ser incorporadas pelos ordenamentos jurídicos nacionais. Portanto, para uma norma do MERCOSUL obter vigência nos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros, o que permite o SGP, deve ocorrer um processo de incorporação.

O processo de incorporação no bloco é um tema sensível e alvo de bastante discussão por parte da doutrina. É o que apontam Marcelo Medeiros *et alli*, no projeto "Pensando o Direito", quando afirmam que:

A incorporação das normas do MERCOSUL nos ordenamentos jurídicos nacionais há muito tempo constitui uma preocupação dos Estados.

Na história do bloco, a norma que melhor reflete esta preocupação é a Decisão CMC n.20/02, sobre o "Aperfeiçoamento do sistema de incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes".

Por meio desta norma, instalou-se um complexo procedimento de consulta prévia aos órgãos competentes nacionais, a fim de evitar a aprovação de uma norma que não tem condições de ser incorporada em algum(ns) Estado(s). O mecanismo de controle chega a prever que o Estado estime um prazo e indique a modalidade de incorporação de cada norma, antes mesmo de sua aprovação no plano regional¹³⁵.

Há, portanto, primeiro a atuação das instâncias regionais para a criação de normas, as quais, uma vez estabelecidas, serão levadas para incorporação nos Estados-membros. Essa dinâmica, natural em um arranjo regional definido com base na intergovernabilidade, deve ocorrer de maneira que permita a preservação da soberania dos Estados em definir quais normas de direito regional serão estabelecidas.

Desse modo, é necessário analisar como é realizado o processo de internalização das normas no MERCOSUL. A matéria vem disciplinada no direito originário do bloco regional por meio do POP, que define, em seu capítulo IV, o sistema de incorporação. Sobre o tema, afirma Antônio Medeiros que:

O Protocolo de Ouro Preto, ao dispor, no Capítulo IV, sobre a aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL,

¹³⁵ VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo *et alli*. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760. p. 27.

dispõe que essas deverão ser incorporadas, quando necessário, aos ordenamentos jurídicos nacionais, mediante os procedimentos de cada país. Logo, o Protocolo de Ouro Preto deixa para o Direito interno a decisão sobre a forma de incorporação das normas MERCOSUL.

Um instrumento jurídico internacional não pode, com efeito, impor aos Estados determinado processo de incorporação de normas. Esse processo, que cada Estado adota livremente, inclui ou não o assentimento do Poder Legislativo.¹³⁶

Tratando especificamente do uso do termo "quando necessário", presente no Capítulo IV do POP, há uma discussão em maiores detalhes realizada por Marcelo Medeiros *et alli*, no projeto "Pensando o Direito", ao considerarem que:

A supracitada expressão "quando necessário", que figura no artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, tem sido interpretada de modo a permitir duas formas de dispensa de incorporação. Primeiramente, de forma coletiva, pela adoção de uma cláusula expressa no corpo da norma, devida à sua natureza *interna corporis*. Em segundo lugar, de forma individual, quando um Estado Parte entende que já existe norma nacional correspondente em seu ordenamento, bastando que o seu governo informe sobre dita existência à Secretaria do MERCOSUL, como esclarece a Decisão CMC n.23/00¹³⁷.

Observa-se que são escassas as situações para as quais é dispensável realizar o processo de incorporação das normas do MERCOSUL. No direito brasileiro, em sua maioria, as normas que necessitam de incorporação passam por esse processo apenas por atuação do Poder Executivo, contudo, há situações específicas onde é necessária a manifestação também do Legislativo.

É o que define o artigo 49, I, da Constituição Federal de 1988, o qual dispõe que:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional¹³⁸;

¹³⁶ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. **Incorporação Direta das Normas MERCOSUL**. Transcrição de Painel apresentado no lançamento do livro "Internalização de Normas do Mercosul" por parte da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul da Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/ eventos/livros.html/interna-normas.html/2-incorp-direta.html>

¹³⁷ VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760. p. 16.

¹³⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

No cenário da criação de um SGP, esse seria o procedimento necessário, por se tratar da elaboração de um tratado que acarretaria encargos gravosos ao patrimônio nacional. Observa-se, conforme citado, dois momentos distintos, mas complementares, na iniciativa para de criação de normas comerciais no MERCOSUL.

Em um primeiro momento, os órgãos do MERCOSUL com capacidade decisória adotam a iniciativa para conceder vantagens tarifárias para certos países em desenvolvimento e PMDs, iniciativa essa que estaria respaldada nas normas do GATT/94 por meio da CH, que autorizaria esse regime de preferências sem que se configurasse uma violação ao princípio da NMF.

Surgiria, nesse momento, uma norma ou conjunto de normas derivadas que fariam parte do direito regional do MERCOSUL e estabeleceriam as previsões específicas do SGP mercosulino. Esse primeiro momento, contudo, não seria suficiente para garantir a vigência dessas normas e, conseqüentemente, do Sistema.

Em um segundo momento, há o processo de incorporação desse direito regional aos ordenamentos jurídicos dos Estados-membros. No caso brasileiro, essa incorporação deveria ocorrer tomando por base a regra do art. 49, I, da CF/88, sendo apenas após o Congresso Nacional ter decidido definitivamente, por meio de um decreto legislativo, sobre a adequação do tratado internacional que o mesmo passa a ser considerado incorporado ao direito nacional.

Uma vez que todos os ordenamentos jurídicos dos Estados-membros tenham cumprido seus processos de internalização, passa a ter vigência o direito tanto nos âmbitos nacionais e regional, podendo ser requisitado pelos países beneficiários suas inclusões no SGP do MERCOSUL.

Há uma série de procedimentos a serem cumpridos para a criação e o início da vigência de um SGP no MERCOSUL, não apenas no âmbito regional, o qual pode, inicialmente, ocorrer em apenas um órgão, mas também nos contextos nacionais de cada Estado-membro.

Considerando a presente composição do arranjo regional, verifica-se que é necessário ocorrer o processo de incorporação em quatro ordenamentos jurídicos distintos, os quais não aplicam as exatas mesmas normas para definir

esse processo. Essa multitude de processos de incorporação e a ocorrência de, muitas vezes, a participação de diversos órgãos dos poderes públicos para sua conclusão faz com que o surgimento de novas normas no MERCOSUL seja um tema que se apresenta complexo para o bloco. É o que analisam Marcelo Medeiros *et alli*, no projeto "Pensando o Direito", ao considerarem que:

A vigência nos Direitos internos dos Estados Membros das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL com capacidade decisória — o Conselho Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL — tem sido motivo de preocupação que decorre principalmente da dificuldade das autoridades nacionais de exercerem controle sobre um processo decisório doméstico, disperso, entre vários Ministérios, departamentos e agências do Poder Público, o que gera uma insegurança jurídica que acaba por afetar o próprio avanço da integração econômica. A Decisão CMC nº 22/04, de 7 de julho de 2004, sobre "vigência e aplicação das normas emanadas dos órgãos com capacidade decisória do MERCOSUL", lembra que os Estados Partes comprometeram-se, pelo Protocolo de Ouro Preto, a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. Mas é imprescindível assegurar a vigência e a aplicação dessas normas aprovadas pelos órgãos com capacidade decisória, a fim de contribuir para o afortalecimento da segurança jurídica no âmbito do MERCOSUL¹³⁹.

Desse modo, apesar de a iniciativa para a criação de um SGP no MERCOSUL ser dos órgãos do arranjo regional, é necessário a atuação também dos atores normativos nacionais dos Estados-membros para incorporar esse direito. Nesse contexto, buscar mecanismos que facilite o diálogo entre os órgãos nacionais e os órgãos regionais pode contribuir para assegurar uma maior celeridade ao processo de entrada de vigência de um SGP.

Analisado como ocorreria a iniciativa para a criação de um SGP por parte do MERCOSUL, cabe agora considerar que elementos devem estar presentes no mesmo para garantir seu efetivo funcionamento.

¹³⁹ MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. **Incorporação Direta das Normas MERCOSUL**. Transcrição de Painel apresentado no lançamento do livro "Internalização de Normas do Mercosul" por parte da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul da Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoes/eventos/livros.html/interna-normas.html/2-incorp-direta.html>

4.4 ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA A NORMATIZAÇÃO DE UM SGP

A criação de um SGP, atendidas as regras gerais estabelecidas no GATT/94 e na CH, constitui-se em ato discricionário dos Estados ou dos blocos regionais, havendo uma grande margem de liberdade para que cada SGP surja conforme os interesses dos atores comerciais. Ainda assim, há uma série de elementos que devem estar presentes na normativa de um Sistema de preferências, sem os quais ele não possuiria efetividade.

Parte-se, portanto, para a análise dos elementos são essenciais para a normativa que estabelece o SGP.

O primeiro elemento a ser inserido é a lista de beneficiários, ou seja, os países de desenvolvimento ou PMDs pois estes são os potenciais beneficiários conforme a OMC.

Todavia, como visto, inexistente normativa que defina o que vem a ser um país em desenvolvimento, admitido a OMC a autodeclaração dos países, pelo que qualquer país pode ser inserido no rol de beneficiários de um SGP.

A escolha de quais países serão inseridos no Sistema, portanto, é decisão de cada Estado ou arranjo regional. Por ser um Sistema unilateral e voluntário, o sujeito internacional que estabelece um SGP não pode ser compelido a incluir países, mesmo que estes estejam em condições semelhantes aos presentes na lista de beneficiários.

Verifica-se, portanto, que, no exemplo do MERCOSUL, o arranjo regional contaria com ampla liberdade para definir os destinatários do SGP, assegurando-lhes melhores condições comerciais para contribuir para seu desenvolvimento.

No contexto do MERCOSUL, o arranjo regional poderia buscar instituir, inicialmente, um regime de preferência com países da América Latina, beneficiando-se da proximidade geográfica para garantir que países da região pudessem exportar mais produtos e em melhores condições para o bloco. Essa estratégia condiz com a ideia de buscar uma aproximação do bloco com o restante dos países da América Latina, que, têm estreitado fluxos de comércio com outras grandes economias emergentes, a exemplo da China.

Definidos que países serão beneficiados com o SGP, o segundo elemento que dele deve constar é a lista de produtos. Para tanto, se impõe

modificar a TEC do MERCOSUL, pois com o Sistema faz existir na TEC patamares tarifários distintos para um mesmo produto.

Torna-se necessário estabelecer um nível tarifário específico para os produtos dos países beneficiário, pois, com o SGP, oferta-se para esses países tarifas inferiores às definidas na TEC para os produtos do restante do mundo. Uma vez definida a lista de produtos, deve ser estabelecido no SH uma categoria específica para os produtos dos países beneficiários, de modo a assegurar as vantagens do SGP.

É de ser considerado o objetivo de alcance do SGP no MERCOSUL. Caso o bloco adote uma postura semelhante à do SGP europeu, deve ser dada uma maior relevância à entrada de produtos manufaturados, em uma iniciativa para estimular diretamente a produção industrial dos países beneficiários.

Contudo, caso o MERCOSUL opte por considerar que produtos esses países têm maiores capacidades exportadoras, bem como quais deles poderiam ser complementares às economias nacionais, há uma tendência que haja uma priorização da redução ou eliminação tarifária de produtos primários. É possível também que ocorra uma abertura ampla de produtos para os beneficiários, semelhante ao que ocorre na iniciativa EBA do SGP europeu, porém essa talvez não seja a alternativa mais adequada para o Sistema do MERCOSUL.

A escolha de quais produtos priorizar no SGP ocasiona impactos na relação comercial com os países beneficiários, a exemplo de potencial maior concorrência dos produtos beneficiários do Sistema com produtos internos do bloco caso ocorra uma maior abertura do setor de primários.

Definir quais produtos estão incluídos nas preferências de um SGP não é suficiente para garantir seu devido funcionamento. É preciso, inserir o terceiro elemento, o das regras de origem, as quais são capazes definir a procedência dos produtos, assegurando que eles sejam produzidos pelos países a que se destina o SGP.

A definição de regras de origem busca estabelecer se um bem procede de um determinado país, tendo sido produzido ou modificado no mesmo. Caso o SGP instituído pelo MERCOSUL seja voltado para bens primários, essa definição se apresenta mais simples, pois há maior facilidade na definição dos

produtores. Sabendo quem produziu o bem, é possível verificar se o produto é procedente de um dos países beneficiários do Sistema.

Situação mais complexa ocorre com a criação de preferências quanto a manufaturas. É possível que um bem manufaturado tenha uma série de componentes oriundos de países distintos, bem como tenha passado por transformações substanciais em outros países que não o beneficiário do SGP.

Para regular tais situações, são estabelecidas regras de origem. No contexto dos SGPs, tais regras são chamadas de regras de origem preferenciais, conforme dispõe o ABC das Regras de Origem do MDIC:

São disposições, negociadas entre as partes signatárias de acordos preferenciais de comércio, que deverão ser cumpridas para que uma determinada mercadoria possa receber tratamento tarifário preferencial. Dentro dessa categoria também se encontram as Regras de Origem relacionadas a regimes comerciais autônomos, que visam facilitar a inserção dos países em desenvolvimento na economia internacional e favorecer o desenvolvimento dos países que mais necessitam, ou seja, os países de menor desenvolvimento. Neste caso, o sistema é unilateral, ou seja, as preferências comerciais são concedidas sem reciprocidade, como por exemplo nos Sistemas Gerais de Preferência (SGP)¹⁴⁰.

O conjunto desses regulamentos estabelece o corpo normativo sobre a temática, que é o regime de origem. No MERCOSUL, seu regime de origem foi estabelecido por meio do 77º Protocolo Adicional ao ACE 18, o qual estabeleceu o MERCOSUL, e foi internalizado pelo Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015¹⁴¹. Esse corpo normativo estabelece o regime de origem do bloco, definindo quais produtos podem ser considerados como originários do MERCOSUL e, conseqüentemente, gozar de livre circulação entre os Estados-membros.

Caso surja um SGP no arranjo regional, é necessário realizar um novo protocolo adicional ao referido ACE, complementando o regime de origem do bloco para definir que produtos serão considerados originários dos países beneficiários. Uma normatização eficiente nesse sentido garante que o MERCOSUL possa aplicar adequadamente seu SGP, enquanto regras

¹⁴⁰ MDIC. **ABC das Regras de Origem**. Coordenação de Regimes de Origem - Departamento de Negociações Internacionais - SECEX. Atualizado em 12 de julho de 2017. p. 3. Disponível em:

http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/deint/coreo/regras_de_origem/ABCdasRO_versofinal-12.07.17.pdf.

¹⁴¹ Decreto disponível em sua íntegra em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8454.htm.

complexas ou de difícil compreensão podem criar entraves indesejáveis à facilitação do comércio.

A formulação das regras de origem, nesse sentido, deve ocorrer de modo a não impedir o acesso dos países beneficiários ao SGP. Sobre o tema, consideram Thomas Chantal e Joel Trachtman que:

Além disso, um número de fatores tende a reduzir a capacidade dos países em desenvolvimento de aproveitar as preferências que estão potencialmente disponíveis. Talvez o mais importante, regras de origem complexas e custos administrativos relativamente altos resultam na subutilização significativa das preferências disponíveis. Em 1999, por exemplo, apenas um terço das importações para a União Europeia (UE) elegíveis para preferências realmente entraram na UE com tarifas reduzidas, em grande parte devido a regras de origem complexas e restritivas; durante o mesmo ano, excluindo os minerais, apenas 4% das importações tributáveis nos Estados Unidos de países em desenvolvimento receberam tratamento preferencial. Um estudo mais recente constatou que a parcela de exportações elegíveis para a União Europeia que solicitou tratamento com SGP foi de apenas 6%. Da mesma forma, no programa SGP dos Estados Unidos, a taxa de utilização de muitas linhas tarifárias é zero e a média para todas as linhas é de 25%. Por outro lado, a liberalização das regras restritivas de origem pode produzir resultados significativos, como as mudanças no Ato de Crescimento e Oportunidades para a África (AGOA) e do programa SGP do Canadá demonstram (tradução nossa)¹⁴².

A depender do nível tarifário estabelecido na TEC do bloco regional, regras de origem demasiadamente complexas para que países possam beneficiar-se do Sistema pode tornar inviável a utilização do SGP. Isso porque, é possível que a diferença entre as tarifas externas comuns estabelecidas no arranjo regional seja pouco distinta do que ocorre nas preferências do SGP, o que torna a dificuldade decorrente das regras de origem um limitador do

¹⁴² THOMAS, Chantal & TRACHTMAN, Joel P. (editors). **Developing Countries in the WTO legal system**. Oxford University Press, Inc. New York. ISBN 978-0-19-538361-4. 2009. p. 53. No original: Moreover, a number of factors tend to reduce developing states' ability to take advantage of the preferences that are potentially available. Perhaps most important, complex rules of origin and relatively high administrative costs result in significant underutilization of available preferences. In 1999, for example, only one-third of imports to the European Union (EU) which were eligible for preferences actually entered the EU with reduced tariffs, largely due to complex and restrictive rules of origin; during the same year, excluding minerals, only 4 percent of dutiable imports into the United States from developing countries received preferential treatment. A more recent study found that the share of eligible exports to the European Union that requested GSP treatment was only 6 percent. Similarly, for the United States' GSP program, the utilization rate of many tariff lines is zero, and the average for all lines is 25 percent. Conversely, liberalization of restrictive rules of origin can produce significant results, as changes to the African Growth and Opportunity Act (AGOA) and Canada's GSP program demonstrate.

Sistema. Analisando essa temática no contexto da CE, afirmam Thomas Chantal e Joel Trachtman que:

As regras de origem preferenciais da CE são bastante complexas. Embora contrárias às regras de origem não preferenciais, elas têm a vantagem de serem bastante precisas; a compreensão das regras aplicáveis, incluindo as regras de acumulação, pode significar um grande esforço para exportadores e autoridades certificadoras de países terceiros. Uma simplificação do esquema é desejável. Segundo, as regras de origem preferencial para certos produtos são claramente muito exigentes. Em vista da redução geral dos níveis tarifários após as sucessivas rodadas do GATT, o benefício conferido pelos esquemas preferenciais, em certos casos, se torna marginal em comparação com a carga de trabalho administrativa e o custo para planejar o conjunto de produtos de acordo com as regras de origem preferenciais (tradução nossa)¹⁴³.

Esse fato foi visto na evolução do SGP europeu, o qual buscou simplificar suas regras de origem e estimular o fluxo de comércio oriundo dos países beneficiários. É necessário, portanto, que o MERCOSUL considere como estruturar seu regime de origem de modo a assegurar o funcionamento do SGP.

Um quarto elemento necessário ao SGP é que ele contenha uma definição de sua vigência. Essa definição não significa que, uma vez terminada a vigência do SGP, ele deixará de existir. O SGP é uma iniciativa temporária, porém que admite a renovação do mesmo sempre que houver o interesse do arranjo regional em mantê-lo.

Não há definição exata quanto ao período adequado de vigência para cada SGP, havendo Sistemas quinquenais, quadrienais, por exemplo. Mais relevante do que considerar quantos anos irá durar cada vigência, é buscar definir maneiras adequadas para que ocorra sua renovação.

Uma vez que o SGP pode ser renovado indefinidamente, o MERCOSUL deverá buscar, a cada renovação, considerar o funcionamento do mecanismo e buscar realizar mudanças necessárias nas normativas do

¹⁴³ VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEOIS, Jacques. **Rules of origin in international trade: a comparative study**. The University of Michigan Press. ISBN 0-472-10411-X. 1994. p. 158. No original: The EC preferential rules of origin are fairly complex. While contrary to the nonpreferential rules of origin, they have the advantage of being rather precise; grasping the applicable rules, including cumulation rules, may mean quite an effort for exportes and certifying authorities in third countries. A simplification of the scheme is desirable. Second, the preferential origin rules in respect of certain products are clearly too demanding. In view of the general lowering of tariff levels following the successive GATT Rounds, the benefit conferred by the preferential schemes in certain cases becomes marginal in comparison with the administrative workload and cost to plan the product mix to comply with the preferential origin rules.

mesmo. Essas mudanças normativas, decerto, nem sempre são céleres, principalmente em um bloco regional, onde a manifestação de todos os Estados-membros é necessária para a vigência da norma.

Desse modo, é possível que ocorra um período de demora na renovação do SGP, ultrapassando o prazo de vigência originário do Sistema, situação essa que gera insegurança e incerteza para os países beneficiários. É de se assegurar que as renovações ocorram dentro da vigência do SGP, iniciativa importante para garantir maior credibilidade ao mesmo, o que favorece a aproximação de investidores e atores comerciais. É o que consideram Thomas Chantal e Joel Trachtman, ao afirmarem que:

Adicionalmente, a maioria dos programas de preferências é legislado para durar um certo número de anos e deve ser autorizado novamente. Naturalmente, a nova autorização nunca é garantida e, às vezes, ocorre retroativamente após a expiração do programa. Por exemplo, o programa SGP dos EUA foi renovado nove vezes desde sua criação em 1974; oito dessas renovações ocorreram após períodos de vencimento, que variam de dois a quinze meses. Todos esses aspectos introduzem incertezas comerciais substanciais e, portanto, diminuem os incentivos para investir em setores elegíveis. Colocando de maneira simples, os investidores e as empresas importadoras atraídos pelas preferências reduziram os incentivos para investir ou buscar os países beneficiários quando o status das preferências está em dúvida (tradução nossa)¹⁴⁴.

A vigência do SGP, portanto, deve ser estabelecida de modo a assegurar que haja tempo hábil para os Estados-membros do MERCOSUL negociarem e definirem como ocorrerá a renovação do Sistema, evitando que haja uma expiração temporária do programa prejudicial a todos.

Por fim, o quinto elemento, o qual nem sempre é instituído por um SGP, são os arranjos especiais criados para beneficiar alguns países que possuam práticas comerciais específicas ou possuam uma maior vulnerabilidade no sistema de comércio internacional, a exemplo do que ocorre no SGP europeu, onde há o SGP+ e a iniciativa EBA.

¹⁴⁴ THOMAS, Chantal & TRACHTMAN, Joel P. (editors). **Developing Countries in the WTO legal system**. Oxford University Press, Inc. New York. ISBN 978-0-19-538361-4. 2009. p. 52-53. No original: In addition, most preferences programs are legislated to last a certain number of years and must be reauthorized. Reauthorization is, of course, never guaranteed, and has at times occurred on a retroactive basis following expiration of the program. For example, the US GSP program has been renewed nine times since its inception in 1974; eight of these renewals have been after periods of expiration ranging in length from two to fifteen months. All of these features introduce substantial commercial uncertainties and hence lower the incentives to invest in eligible sectors. Simply put, investors and importing firms attracted by preferences have reduced incentives to invest in or source from beneficiary states when the status of the preferences is in doubt

Criar subsistemas pode ser uma iniciativa para garantir que o SGP alcance de maneira mais efetiva países em condições específicas no comércio internacional, notadamente de maior vulnerabilidade, porém pode trazer efeitos adversos ao seu funcionamento. Isso porque, essa diferenciação pode ser interpretada como uma forma de discriminação por parte dos países beneficiários que não se enquadram em subsistemas com maiores preferências tarifárias. Uma vez que os subsistemas conferem maiores reduções tarifárias que o Sistema geral, há o interesse dos países beneficiários em enquadrar-se nesses arranjos.

Esse tópico foi objeto de discussão na OMC com o caso *EC – Tariff Preferences* de 2003, envolvendo a Índia e a então CE, onde o Órgão de Apelação do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC definiu que não é possível impedir que os países concedentes estabeleçam regimes diferenciados dentro de seus SGPs, por se tratar de um mecanismo de estímulo ao comércio e promoção do desenvolvimento voluntário. Sobre a decisão do Órgão de Apelação, analisa Alex Ansong:

A aplicação do Artigo I: 1 à Cláusula de Habilitação também levantou a questão da não discriminação no fornecimento de preferências aos países em desenvolvimento. A opinião do painel de que a regra de não discriminação no parágrafo 2 (a) da Cláusula de Habilitação exigia o fornecimento de preferências idênticas a todos os países em desenvolvimento tinha o efeito potencial de pôr fim à adoção de esquemas de SGP pelos países desenvolvidos. Também sustentou que, com exceção de limitações a priori, o termo “países em desenvolvimento” no parágrafo 2 (a) significa todos os países em desenvolvimento. A ameaça à continuidade do SGP está no fato de que a previsão dos esquemas SGPs foram pensados como um compromisso voluntário dos países desenvolvidos para ajudar os países em desenvolvimento. Assim, a instituição de regras que obrigam o fornecimento de preferências idênticas a todos os países em desenvolvimento retiraria a natureza voluntária do SGP e afetaria negativamente a disposição dos países desenvolvidos em conceder tais preferências, pois os esquemas do SGP geralmente não fornecem preferências neutras quanto à origem.

(...)

Consequentemente, a interpretação menos mandatória dada pelo Órgão de Apelação - de que os países que concedem preferências podem tratar os países em desenvolvimento de maneira diferente, embora com a condição de que esse tratamento deva surgir de necessidades diferentes - teve o efeito de preservar a natureza voluntária do SGP. Assim, os países em desenvolvimento 'situados de maneira similar' podem ser tratados de maneira diferente de outros países em desenvolvimento que não compartilham a mesma 'situação' (tradução nossa)¹⁴⁵.

¹⁴⁵ ANSONG, Alex, **Creating WTO Law by Stealth: GSP Conditionalities and the EC – Tariff Preferences Case** (2013). *Estey Centre Journal of International Law & Trade Policy*, Vol. 14, No.

Portanto, apesar de haver a liberdade para o MERCOSUL estabelecer seu SGP com regimes especiais, conforme confirmado por decisão do órgão de solução de controvérsias da OMC, é necessário definir essa temática com cautela. Em um Sistema recém-criado, é importante considerar a necessidade de assegurar a efetividade do mecanismo para os países beneficiários, o que pode ser prejudicado pelo estabelecimento de regras diferenciadoras desses países.

Há que se considerar, portanto, se não seria mais viável deixar o estabelecimento de subsistemas para um momento posterior à criação do SGP no MERCOSUL, quando o mecanismo esteja consolidado e seja possível verificar de maneira mais eficiente que países devem dispor de preferências diferenciadas.

Além dos elementos normativos supramencionados, é necessário considerar a natureza do instituto do SGP. Conforme debatido, o Sistema existe, primariamente, para garantir vantagens comerciais para certos atores comerciais que não contam com condições de inserir-se adequadamente no comércio internacional em uma situação de igualdade no tratamento comercial e livre-concorrência. A definição de preferências, portanto, surge como alternativa para contribuir para o desenvolvimento desses países, os quais podem obter melhores oportunidades para exportar seus produtos.

2, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3171760> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3171760>. p. 136/137. No original: The application of Article I:1 to the Enabling Clause also raised the issue of nondiscrimination in the provision of preferences to developing countries. The panel's view that the non-discrimination rule in paragraph 2(a) of the Enabling Clause required the provision of identical preferences to all developing countries had the potential effect of bringing to an end the adoption of GSP schemes by developed countries. The panel had also held that, with the exception of a priori limitations, the term 'developing countries' in paragraph 2(a) means all developing countries. The threat to the continuance of the GSP lay in the fact that the provision of GSP schemes has been thought of as a voluntary undertaking by developed countries to aid developing countries. Thus the institution of rules that oblige the provision of identical preferences to all developing countries would have taken away the voluntary nature of the GSP and negatively affected the willingness of developed countries to grant such preferences, as GSP schemes do not usually provide origin-neutral preferences. (...)

Consequently, the less mandatory interpretation given by the Appellate Body – that preference-granting countries can treat developing countries differently, albeit with the proviso that such treatment must address differences of needs – had the effect of preserving the voluntary nature of the GSP. Thus, 'similarly situated' developing countries could be treated differently from other developing countries that do not share the same 'situation'.

Nesse contexto, deve-se buscar estabelecer um SGP com normas que atendam a essa função primordial do Sistema, evitando o surgimento de regulamentações que acabem por prejudicar esse intuito.

É certo que a liberdade de definição normativa existente no SGP, decorrente de ser uma iniciativa comercial unilateral e voluntária, garante ao Estado ou arranjo regional a possibilidade de definir que mecanismos de comércio lhe são mais pertinentes, porém é importante que haja iniciativas para estabelecer um diálogo também com os países beneficiários, de modo a evitar arbitrariedades. É o que considera Alex Ansong, ao considerar que:

Porque a regulamentação das preferências sob o SGP foi deixada, em grande parte, a critério das nações fornecedoras, isso lhes dá uma margem de manobra para instituir algumas normas que de outro modo não normalmente pertenceriam às regras do regime comercial. Assim, por serem beneficiários de preferências fornecidas voluntariamente, os países em desenvolvimento não têm voz ou influência no estabelecimento de padrões para acessar os tratamentos preferenciais (tradução nossa)¹⁴⁶.

A liberdade de regulamentação do Sistema, desse modo, deve envolver o exercício da ponderação. Deve-se preservar os objetivos principais do SGP estabelecidos primeiramente no GATT-47 de permitir que os países beneficiados com o SGP possam obter vantagens comerciais que propiciem resultados econômicos positivos. Esses resultados podem refletir em ganhos comerciais também para os países fornecedores das vantagens, em um círculo econômico virtuoso.

Considerados quais são os elementos que devem estar presentes na normativa que estabelecer um SGP no MERCOSUL, cabe considerar qual seria o papel desempenhado pelos órgãos do MERCOSUL primeiro na normatização do SGP, bem como, posteriormente, para o funcionamento adequado do Sistema.

¹⁴⁶ ANSONG, Alex, **Creating WTO Law by Stealth: GSP Conditionalities and the EC – Tariff Preferences Case** (2013). *Estey Centre Journal of International Law & Trade Policy*, Vol. 14, No. 2, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3171760> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3171760>. p. 138.No original: Because the regulation of preferences under the GSP has been left, to a large extent, at the discretion of the providing nations, it gives them the leeway to institute some norms that otherwise do not normally pertain in the rules of the trade regime. Thus, because they are beneficiaries of preferences provided on a voluntary basis, developing countries have no say or leverage in the setting of standards for accessing the preferential treatments

4.5 O PAPEL DOS ÓRGÃOS DO MERCOSUL NA NORMATIZAÇÃO

O surgimento de um SGP, tradicionalmente, decorre de decisão unilateral de um Estado, o qual, por meio de atos internos, cria direito de comércio internacional ao assumir o compromisso de estabelecer tarifas preferenciais para um grupo de países em desenvolvimento e PMDs.

Diferente cenário ocorre com a criação desse Sistema em um arranjo regional. O ato prossegue sendo unilateral, pois não exige contrapartida dos países beneficiários, contudo ele não deriva da decisão soberana de um único Estado, carecendo a aceitação dos membros do bloco regional.

Desse modo, no contexto do MERCOSUL, conforme abordado, o surgimento das normas que disciplinem um SGP ocorreria não no âmbito nacional de cada Estado-membro, mas sim com a atuação dos órgãos do MERCOSUL.

Essa normativa, de acordo com o sistema normativo do bloco, é definida como direito derivado do MERCOSUL, o qual surge para disciplinar nova temática pertinente ao arranjo regional. Tal normativa de comércio, devido às características próprias do processo de surgimento e início de vigência das normas do MERCOSUL, passa por uma apreciação e internalização dos Estados-membros.

Tendo sido analisado previamente a estrutura organizacional do MERCOSUL, cabe indicar qual seria a atuação dos órgãos do arranjo regional na formulação das normas que instituem um SGP. Não se trata de considerar como ocorreria o funcionamento do Sistema no bloco regional, tema que foi abordado no capítulo anterior, mas sim de verificar como ocorre a criação de normas no bloco e como essa dinâmica deve ser aplicada para o surgimento de um SGP.

Sobre os órgãos do MERCOSUL com capacidade decisória de produzir normativas, analisam Marcelo Medeiros *et alli*, no projeto "Pensando o Direito" que:

O MERCOSUL possui 3 órgãos dotados de poder decisório (CMC, GMC e CCM). Os órgãos desprovidos de poder decisório são chamados de órgãos dependentes. Cada órgão dependente é vinculado a um órgão decisório do MERCOSUL, a quem reporta sua produção normativa, ainda em estado de projeto de norma.

(...)

Estimamos que o MERCOSUL possua cerca de duas centenas de foros de negociação (entre órgãos auxiliares, técnicos e consultivos).

Mas é importante frisar que o seu direito derivado produz-se exclusivamente no âmbito do Conselho Mercado Comum (CMC), do Grupo Mercado Comum (GMC) e da Comissão de Comércio (CCM), que são os únicos órgãos dotados de poder decisório, conforme o artigo 2 do Protocolo de Ouro Preto¹⁴⁷.

Constata-se, portanto, que o direito derivado que institui um SGP deve ser decorrente do CMC, GMC ou CCM. Uma vez que o conjunto normativo definidor do Sistema de preferências deve promover um complemento ao estabelecido no Tratado de Assunção, ele deve surgir por meio de uma Decisão do CMC, a qual promova uma complementação a uma série de normas do MERCOSUL, a exemplo do regime de origem.

Cabe ao CMC, portanto, a normatização instituidora do SGP, a qual deve conter os elementos básicos para seu funcionamento. Tal normatização não dispensa o processo de internalização para entrar em vigor, segundo as regras do POP, o qual define, em seu artigo 40 que:

Artigo 40

A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento:

- i) uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul;
- ii) quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado Parte;
- iii) as normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais¹⁴⁸.

Apenas após ocorrer o processo de internalização por todos os Estados-membros é que entrará em vigor a normativa do SGP. Esse processo, apesar de assegurar a soberania de cada Estado em apreciar devidamente uma normativa oriunda de um órgão do MERCOSUL, por vezes torna morosa a vigência de regras no arranjo regional.

¹⁴⁷ VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760. p. 23.

¹⁴⁸ MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. Promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm.

No intuito de buscar agilizar esse processo de internalização, a CMC estabeleceu a Decisão Nº 20/02, a qual, em seu artigo 1º, determina que:

Art. 1 - Quando um projeto de norma for consensuado em algum dos órgãos do MERCOSUL, deverá ser submetido a consultas internas nos Estados Partes, por um período não superior a 60 (sessenta dias), com o objetivo de confirmar sua conveniência técnica e jurídica e estabelecer os procedimentos e o prazo necessários para sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos¹⁴⁹.

Essa Decisão, apesar de tentar garantir um tempo razoável para que ocorra a internalização de cada Estado, não estabelece um prazo específico para que ela ocorra, definindo apenas um prazo não superior a 60 (sessenta) dias para que seja considerada a conveniência técnica do direito derivado. É possível, portanto, que mesmo após a manifestação dessa conveniência por parte dos órgãos competentes nacionais, ocorra ainda um longo período até que os Poderes responsáveis realizem a internalização da norma.

Esse período variável de incorporação é bastante relevante para uma norma comercial como a de criação de um SGP, pois não é possível que os países beneficiários passem a utilizar as novas regras tarifárias mais vantajosas com o MERCOSUL até que todos seus Estados-membros confirmem a incorporação desse direito a seus ordenamentos jurídicos nacionais.

Nesse sentido, apesar do papel de protagonismo dos órgãos do MERCOSUL, nomeadamente o CMC, para a criação do direito derivado que institua um SGP no bloco, o surgimento desse direito pouco significa sem que ocorra a incorporação do mesmo nos Estados-membros.

Há manifestações de outros Estados-membros para garantir que as normas do MERCOSUL possam entrar em vigor a partir do momento que ocorra a internalização em seu ordenamento jurídico, porém essa não é a prática no Brasil, conforme apontam Marcelo Medeiros *ET alli*, no projeto "Pensando o Direito", ao afirmarem que:

É fato que no Brasil, salvo disposição expressa, as normas do MERCOSUL entram em vigor no momento em que se completa sua internalização, sem que sua vigência seja condicionada a notificações posteriores. Exceção deve ser mencionada em relação aos Acordos

¹⁴⁹ MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 20/02. **Aperfeiçoamento do Sistema De Incorporação da Normativa MERCOSUL ao Ordenamento Jurídico dos Estados Partes.** XXIII CMC – Brasília, 06/XII/02. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pdf/acordos/CMC_n2002.pdf

provenientes das Reuniões de Ministros, para os quais parece haver alguma coordenação no sentido de promulgá-los apenas quando estiverem vigentes internacionalmente (ou seja, quando todos os Estados tiverem ratificado ou quando atingido o número de ratificações previsto pela própria norma).

Segundo Alejandro Perotti, o mesmo fenômeno ocorre nos demais Estados-membros do MERCOSUL, salvo, e apenas para uma parte das normas, no caso da Argentina.

Isto significa que o grau de vigência das normas do MERCOSUL nos Estados Partes é heterogêneo. É corriqueiro que uma norma importante, inclusive em matéria comercial, encontre-se em vigor num Estado e não no outro¹⁵⁰.

Em 2006, houve uma iniciativa buscando uma maior harmonização legislativa dos parlamentos nacionais, de modo a favorecer o funcionamento das normas do MERCOSUL perante os Estados-membros, bem como garantir que um maior diálogo entre os Poderes Legislativos assegure um processo mais célere de incorporação das normas regionais com a substituição da Comissão Parlamentar Conjunta pelo PARLASUL. O PARLASUL surgiu como um órgão voltado ao fortalecimento da integração regional por meio do fortalecimento da interação entre os Estados-membros.

Esse órgão, entre outras funções, tem como objetivo assegurar esse diálogo, conforme apontam Antônio Carlos Ribeiro e Mayra Silva:

O parlamento foi pensado para auxiliar a incorporação das normas aos Estados, a harmonização legislativa dos parlamentos nacionais, além de representar os interesses da sociedade mercosulina. Além dessas atividades, o Parlasul tem competência para agilizar a incorporação das normas do Mercosul nos ordenamentos jurídicos internos dos seus integrantes e também deve apoiar o compromisso democrático do bloco para fortalecer a respectiva cooperação interparlamentar, ou seja, promover o diálogo entre os parlamentos dos Estados integrantes, conforme dispôs a Decisão do CMC de número 49 do ano de 2004, durante a elaboração do projeto de criação do parlamento comum¹⁵¹.

Especificamente sobre a temática de incorporação das normas do bloco, prosseguem os autores considerando que:

O procedimento de incorporação das normas do Mercosul junto aos ordenamentos jurídicos nacionais é um problema em termos de segurança jurídica no bloco, pois os atrasos nos procedimentos para

¹⁵⁰ VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. 98 p. ISSN 2175-5760. p. 31.

¹⁵¹ RIBEIRO, Antônio Carlos, ANDRADE, Mayra Thaís Silva. **A construção da democracia regional no processo de integração desenvolvido no Mercosul**. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 31, n. 1: 9-34, jan/jun. 2015. p. 23. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/8e55b77bd2c8055cea62890b5cb58664.pdf>

a incorporação deixam uma quantidade considerável de normas regionais sem aplicação. Cabe ao Parlasul acompanhar o processo de incorporação nos Estados-membros, junto aos respectivos Congressos Nacionais, para a qual devem ser observados os prazos estipulados nas normas emitidas pelos órgãos do Mercosul. Ressalte-se que tal processo varia conforme o estipulado no ordenamento jurídico de cada Estado-membro¹⁵².

Há, portanto, a possibilidade de, uma vez que as normativas para um SGP no MERCOSUL sejam criadas pelo CMC, o PARLASUL possa interagir com os poderes legiferantes dos Estados-membros, de modo a tornar mais célere o procedimento de incorporação de tais normativas. Ao funcionar como um órgão articulador de uma harmonização entre os Estados-membros, o PARLASUL pode contribuir para que haja uma maior aceitação à ideia de surgimento de um SGP, inclusive por garantir um maior diálogo entre os Estados e os demais órgãos do MERCOSUL.

O PARLASUL dispõe um relevante mecanismo de aceleração da aprovação de normas criadas por órgãos do MERCOSUL, o procedimento de consulta entre CMC e PARLASUL sobre normas que requerem aprovação legislativa. Previsto no artigo 4º, 12, do Protocolo Constitutivo do PARLASUL que define:

Artigo 4º Competências

O Parlamento terá as seguintes competências:

12. Com o objetivo de acelerar os correspondentes procedimentos internos para a entrada em vigor das normas nos Estados Partes, o Parlamento elaborará pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa em um ou vários Estados Partes, em um prazo de noventa dias (90) a contar da data da consulta. Tais projetos deverão ser encaminhados ao Parlamento pelo órgão decisório do MERCOSUL, antes de sua aprovação¹⁵³.

Esse mecanismo, apesar de pouco utilizado na história do bloco, permite que não apenas haja uma maior comunicação entre os órgãos do MERCOSUL e os poderes legiferantes dos Estados-membros, como também estabelece prazos razoáveis para que se desenvolva o processo de

¹⁵²RIBEIRO, Antônio Carlos, ANDRADE, Mayra Thaís Silva. **A construção da democracia regional no processo de integração desenvolvido no Mercosul**. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 31, n. 1: 9-34, jan/jun. 2015. p. 25-26. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/8e55b77bd2c8055cea62890b5cb58664.pdf>

¹⁵³ MERCOSUL. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul**. Edifício Mercosur -Luis Piera 1992 Piso 1 -Montevideo Uruguay -Tel: (5982) 410.22.98 / 410.59.22 www.parlamentodelmercosur.org Departamento de Documentación Normativa – Secretaría Parlamentaria. Entrada em vigência em maio de 2007. Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf.

internalização das normas. É o que consideram Marcelo Medeiros *et alli*, no projeto "Pensando o Direito", quando apontam as potencialidades do mecanismo:

A consulta ao PARLASUL por parte do CMC, do GMC ou da CCM poderia melhorar consideravelmente o nível de diálogo e de confiança mútua entre os órgãos do MERCOSUL, além de criar o hábito do trabalho em conjunto. Ela implicaria o envolvimento dos congressos nacionais, chamados a dar sua opinião sobre o tema consultando setores da sociedade civil e promovendo um debate público na esfera doméstica. Isso elevaria o nível de democracia no bloco e também provocaria a criação de canais de comunicação estáveis entre o PARLASUL e os congressos nacionais, especialmente importantes após o sufrágio universal.

O diálogo entre o PARLASUL e os congressos nacionais, decorrente da formulação do parecer, permitiria o acompanhamento constante dos acordos do MERCOSUL por parte dos parlamentares nacionais, que poderiam atuar durante o processo negociador, e não apenas quando a norma já está pronta para aprovação. Isso diminuiria consideravelmente a sensação de "amarra" dos congressistas ao aprovar esses acordos internacionais e, assim, eventuais resistências e atrasos no momento da aprovação.

Por fim, o parecer favorável do PARLASUL acarretaria em uma tramitação acelerada da norma nos congressos nacionais, que tem no máximo seis meses para aprovar o texto¹⁵⁴.

No contexto de criação de um SGP, esse mecanismo é de particular relevância, pois permitiria que houvesse um canal de comunicação entre o CMC e os legislativos nacionais, dirimindo eventuais desconfianças que possam surgir a respeito de uma iniciativa unilateral de comércio. Há, portanto, meios hábeis presentes na presente estrutura do MERCOSUL e competência de seus órgãos para permitir que não apenas surja a normativa do SGP, mas também que a mesma possa ser internalizada de maneira adequada e possa iniciar sua vigência.

O surgimento de um SGP no MERCOSUL, portanto, representaria uma iniciativa capaz emprestar maior relevância do PARLASUL no arranjo institucional do bloco, garantindo-lhe maior protagonismo. Importante observar, contudo, que essa atuação ocorre de maneira a preservar a soberania dos Estados e confirmar a característica de intergovernabilidade do MERCOSUL. Isso porque, o PARLASUL, de maneira distinta ao que ocorre com outros órgãos parlamentares de arranjos regionais, a exemplo do Parlamento da UE,

¹⁵⁴ VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760. p. 80.

não possui competência para elaborar normas automaticamente aplicáveis aos Estados-membros do MERCOSUL, em uma atribuição típica de supranacionalidade.

Não é possível considerar, portanto, que o PARLASUL seria capaz de elaborar de maneira autônoma normativas para definir o funcionamento do SGP, iniciativas essas que teriam vigência desde seu surgimento, obrigando os Estados-membros a cumpri-las. A função do PARLASUL na dinâmica de surgimento do Sistema é de aproximar os atores envolvidos na criação e incorporação das normas regionais e permitir uma normatização harmonizada.

Uma vez que foi considerada a atuação desses órgãos, é importante agora considerar que proposta é apresentada para a criação de um SGP do MERCOSUL. Decerto que se trata de uma proposta, a qual depende não apenas de aspectos jurídicos, mas também da vontade política dos membros do bloco, porém é necessário considerar algumas particularidades do arranjo regional para tentar criar uma ferramenta de comércio viável à realidade regional.

4.6 PROPOSTA DE SGP PARA O MERCOSUL

Não há caminho único para a criação de uma ferramenta de comércio internacional e esse fato é mais verdade quando se considera um SGP. O sistema unilateral garante, dentro das balizas definidas na OMC com a cláusula de habilitação, bastante liberdade para o Estado ou bloco regional definir as características, extensão e abrangência das preferências. Ainda assim, tomando por base as características do MERCOSUL e a hodierna realidade do comércio internacional do bloco, pode-se apresentar uma proposta de SGP condizente.

O SGP do MERCOSUL deve surgir como um protocolo anexo ao Tratado de Assunção, admitindo o surgimento de um grupo tarifário especial dentro da TEC regional.

Quanto aos países beneficiários, o SGP deve surgir como uma iniciativa que aproxime mercados relevantes ao MERCOSUL, bem como permita uma melhor inserção do bloco em seu contexto regional, portanto considera-se viável, em um primeiro momento que os países beneficiários sejam PMDs e países em desenvolvimento da América Latina.

Há um facilitador para o surgimento do SGP do MERCOSUL abrangendo esses países, visto que essas preferências unilaterais de comércio poderiam ser abrangidas no contexto de ACEs da ALADI. Desse modo, o caminho para atrelar os países beneficiários no sistema de preferências contaria com um elo mais duradouro.

Considerando o perfil de exportação de muitos dos países da América Latina e que estes seriam os primeiros beneficiados do SGP, a lista de produtos deve ser instituída priorizando a facilitação na importação de produtos primários. Com isso, tanto é possível garantir tanto um maior impacto econômico em um curto prazo aos países beneficiários, majoritariamente Estados que priorizam a exportação de produtos primários, quanto que os Estados do MERCOSUL obtenham acesso a produtos que podem beneficiar outros setores de suas economias a um menor preço.

Importante ressaltar, conforme abordado anteriormente, a necessidade de definição das regras de origem desses produtos, sendo necessário uma revisão de certas normativas do MERCOSUL. Não parece razoável se cogitar uma reformulação completa da normatização do tema no bloco, a qual continuará sendo aplicada para o restante dos países que praticam comércio fora do SGP, porém é preciso que se defina bem como irá ser definida a origem de bens que irão obter reduções ou isenções tarifárias.

Não parece viável, em um momento inicial, a instituição de diversas modalidades e iniciativas de preferências, conforme ocorre no SGP europeu, pois é necessário que tanto se considere o impacto inicial da abertura comercial, quanto haja tempo para definir a capacidade exportadora dos países beneficiários.

Por fim, quanto à vigência do Sistema, considera-se o período de 05 (cinco) anos de vigência um prazo razoável para verificar e ajustar cada ciclo do SGP. É necessário, contudo, atentar para com que antecedência irá ocorrer o início das verificações para renovação do Sistema, de modo a evitar o surgimento de hiatos na vigência das preferências. Sugere-se a estipulação de um prazo mínimo de 06 (seis) meses anteriores ao encerramento do período de vigência para ter-se definido o novo período.

Analizadas as questões da iniciativa para a criação do SGP, quais elementos são essenciais para seu funcionamento, qual seria a atuação dos

órgãos do MERCOSUL nesse processo e uma proposta de criação do mesmo para o MERCOSUL, questiona-se os impactos do surgimento desse Sistema. Considerando as diferenças existentes entre os Estados-membros e a influência brasileira na condução das políticas comerciais do bloco, o SGP traz impactos diretos para o contexto de comércio internacional brasileiro.

O Brasil é o principal membro do MERCOSUL a sofrer impactos com o surgimento de um SGP, não apenas por conta da dimensão de seu comércio internacional, mas também por afetar sua interação no contexto regional com os demais Estados-membros. Ao conduzir uma iniciativa de tal natureza, é possível considerar que o Brasil passa a inserir-se de forma distinta no cenário de comércio internacional.

Parte-se, desse modo, para uma análise de como a criação de um SGP conduz para uma nova inserção brasileira no cenário de comércio internacional, não apenas na relação com os países beneficiários do Sistema, mas também que postura o país assume na condução do processo de integração presente no MERCOSUL.

4.7 A NOVA INSERÇÃO BRASILEIRA NO CENÁRIO DE COMÉRCIO INTERNACIONAL

A criação de um SGP por parte do MERCOSUL é uma iniciativa que requer a atuação protagonista do Brasil. É verificável a relevância do país para a integração, principalmente, por conta da sua dimensão econômica e possuir um potencial comercial correspondente a essa dimensão

Essa realidade é verificada no bloco, por exemplo, com o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o qual financia programas para promover a convergência estrutural do arranjo regional, apoiando, principalmente, economias menores e regiões menos desenvolvidas e tendo como objetivo reduzir as assimetrias existentes. Nesse Fundo, o Brasil é responsável por aportar 70% (setenta por cento) dos recursos, assumindo a grande parcela da responsabilidade em promover tal iniciativa¹⁵⁵.

A doutrina discute acerca da necessidade do Brasil em assumir uma posição de *paymaster*. Uma explicação, essa posição corresponde ao papel de

¹⁵⁵ Dados acerca dos aportes de cada Estado-membro podem ser obtidos no sítio virtual do governo brasileiro sobre o MERCOSUL. Acesso em: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>.

Estado condutor financeiramente e institucionalmente do processo de integração. Sobre o tema, analisa Marcelo Mariano, ao falar do papel de *paymaster*:

A questão da autonomia estatal frente às experiências de regionalismo e os objetivos visados pelos Estados nacionais participantes pode ser tratada a partir do conceito de *paymaster* desenvolvido por Mattli (1999). Esse autor, ao estudar diversas experiências de integração regional, chega à conclusão de que, nos processos com maior capacidade de aprofundamento, ou seja, nos quais as instituições regionais criadas absorveram uma maior quantidade de funções governamentais – antes desenvolvidas plenamente no âmbito do Estado nacional – e essas funções foram legitimadas no seu exercício, houve a atuação central de um Estado com disposição e capacidade de arcar com a maior parte dos custos da integração¹⁵⁶.

Nesse cenário, o Brasil deve assumir não apenas uma responsabilidade de ser o principal financiador da integração, mas também de assumir condutas de condução do processo de aprofundamento da integração, propondo novas iniciativas para garantir que o arranjo regional prospere. Não é possível considerar, portanto, um cenário de criação de um SGP no MERCOSUL sem o protagonismo brasileiro para essa iniciativa.

Há uma série de questões de interesse ao Brasil em uma tentativa de aproximação de outros países em desenvolvimento e de PMDs, o que pode contribuir para uma redefinição de sua posição no comércio internacional. A mudança de contexto brasileiro no comércio internacional na temática dos SGPs, portanto, ultrapassa o âmbito estritamente jurídico, alcançando, em especial, temas políticos e econômicos. Busca-se considerar o contexto de comércio internacional hodierno do Brasil e como o mesmo poderia ser alterado com o surgimento de um mecanismo como o SGP no MERCOSUL.

Para essa análise, é necessário partir de uma verificação acerca do contexto brasileiro de comércio internacional, considerando que mudanças ocorreram nesta última década. A partir dessa compreensão, é possível melhor considerar que alternativas surgem para estimular o desenvolvimento nacional.

O cenário de comércio internacional desde o início dos anos 2000, mas, principalmente, a partir da crise econômica de 2008, é de retomada no de

¹⁵⁶ MARIANO, Marcelo Passini, **O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América Do Sul: Limites Institucionais e Possibilidades de Mudança** in **O Brasil e novas dimensões da integração regional** / Walter Antonio Desiderá Neto, Organizador. – Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 508 p.: il., mapas. p. 260

discussões sobre políticas protecionistas. Estas podem ser verificadas não apenas em países em desenvolvimento, os quais possuem previsões no GATT/47 que os autoriza a adotá-las¹⁵⁷, como também por países desenvolvidos, bastante impactados com a crise supramencionada.

Fato é que se verifica que, após o cenário de crise econômica internacional no final de 2008, houve certa desaceleração no crescimento do comércio internacional por uma multitude de fatores. É o que analisa Aquib Aslam *et alli*:

2. A Desaceleração do Crescimento do Comércio: Alguns Fatos Estilizados

(...)

Os contornos da desaceleração de 2012-2016 tiveram uma ampla variação para cada país e setor. Através dos grupos de países, a desaceleração foi aguda no início do período em economias avançadas seguindo as crises de débito da zona do euro, mas o crescimento de importações engrenou subsequentemente em sintonia com a modesta recuperação nessas economias. Em mercados emergentes e países em desenvolvimento, a desaceleração foi inicialmente mais branda, mas se tornou mais severa durante 2014-2015, comandada por menores importações na China e estresse macroeconômico em um número de economias. Há uma pequena recuperação nas importações de mercados emergentes e países em desenvolvimento durante 2016, a qual foi primariamente conduzida pela China (tradução nossa)¹⁵⁸.

¹⁵⁷GATT/47, ARTIGO XVIII - AJUDA DO ESTADO EM FAVOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - 2. As Partes Contratantes reconhecem além disso que pode ser necessário para as Partes Contratantes previstas no parágrafo primeiro, com o objetivo de executar seus programas e suas políticas de desenvolvimento econômico orientados para a elevação do nível geral de vida de suas populações, tomar medidas de proteção ou outras medidas que afetem as importações e que tais medidas são justificadas na medida em que elas facilitem a obtenção dos objetivos deste Acordo. Elas estimam, em consequência, que estas Partes Contratantes deveriam usufruir facilidades adicionais que as possibilitem: (a) conservar na estrutura de suas tarifas aduaneiras suficiente flexibilidade para que elas possam fornecer a proteção tarifária necessária à criação de um ramo de produção determinado, e (b) instituir restrições quantitativas destinadas a proteger o equilíbrio de suas balanças de pagamento de uma maneira que leve plenamente em conta o nível elevado e permanente da procura de importação suscetível de ser criada pela realização de seus programas de desenvolvimento econômico (grifo nosso).

¹⁵⁸ ASLAM, Aqib; BOZ, Emine; CERUTTI, Eugenio; POPLAWSKI-RIBEIRO, Marcos; TOPALOVA, Petia. **The Slowdown in Global Trade: A Symptom of a Weak Recovery?** INF Econ REV (2018). Vol 66, Number 3: 440-479. p. 444. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41308-018-0063-7>. No original: 2. The Slowdown of Trade Growth: Some Stylized Facts

(...)

The contours of the 2012-2016 slowdown varied by broad country group and sector. Across country groups, the slowdown was sharp at the outset of the period in advanced economies following the euro area debt crises, but import growth picked up thereafter in line with the modest recovery in those economies. In emerging market and developing economies, the slowdown was initially milder, but became more severe during 2014-2015, driven by weaker imports in China and macroeconomic stress in a number of economies. There is a small recovery in emerging market and developing economies' imports during 2016, which was mostly driven by China.

Percebe-se, todavia, que a desaceleração no comércio internacional não contribuiu para uma retração dele, ocorrendo cenários de retração apenas em ocasiões pontuais, mensuradas por indicadores específicos. É possível considerar, desse modo, que houve impactos no crescimento do comércio internacional nos últimos anos, motivada pelo contexto de crise em grandes economias centrais e seu espraiamento para as economias periféricas.

A desaceleração no comércio contribuiu para o ressurgimento de discussões acerca da necessidade de práticas protecionistas. O discurso protecionista, portanto, vem ganhando importante relevo político, conforme analisam Fabio Ghironi e Andrei Levchenko:

A crise global de 2008-2009 foi acompanhada por uma ampla perturbação no comércio internacional e no fluxo de capitais. O comércio diminuiu tanto que o apelido "grande colapso do comércio" foi cunhado para se referir às dinâmicas de importação e exportação durante o final de 2008 e o início de 2009. A repercussão foi similarmente rápida, mas o ritmo do crescimento do comércio desde a recuperação inicial da crise permaneceu reprimido. Fluxos de capital (por exemplo, investimento estrangeiro direto) estão similarmente ainda longe do rápido crescimento experimentado durante o meio dos anos 90 e 2008. Enquanto isso, os governos de diversos países têm se defrontado com o desafio de administrar grandes fluxos de migrantes e refugiados deslocados pela fome, crise econômica e conflito. A crise que aconteceu dez anos atrás parece ter representado um revés de longa duração para a globalização, projetando uma sombra escurecedora também na forma de governos populistas que não fazem segredo de suas propensões ao protecionismo, aversão ao investimento estrangeiro e rejeição de imigração (tradução nossa)¹⁵⁹.

O impacto do protecionismo nas economias desenvolvidas foi tema de análise por parte dos principais organismos de comércio internacional. Nesse sentido, a OMC lançou um relatório acerca das medidas de investimento e

¹⁵⁹ GHIRONI, Fabio; LEVCHENKO, Andrei. **Globalization in the Aftermath of the Crisis**. INF Econ REV (2018). Vol 66, Number 3: 415-417. p. 415. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41308-018-0064-6>. No original: The global crisis of 2008-2009 was accompanied by a large disruption in international trade and capital flows. Trade fell so much that the moniker "great trade collapse" was coined to refer to the dynamics of imports and exports between the end of 2008 and early 2009. The rebound was similarly fast, but the pace of trade growth since the initial recovery from the crisis has remained subdued. Capital flows (for instance, foreign direct investment) are similarly still far from the rapid growth experienced between the mid-1990s and 2008. Meanwhile, the governments of several countries have been faced with the challenge of managing large flows of migrants and refugees displaced by famine, economic crisis and conflict. The crisis that happened ten years ago appears to have represented a long-lasting setback for globalization, casting a darkening shadow also in the form of populist governments that make no secret of their penchant for protectionism, aversion to foreign investment, and rejection of immigration.

comércio dos países membros do G20, grupo do qual Brasil faz parte. Tanto nesse relatório, como em seu sumário, a Organização discorreu acerca do impacto das medidas restritivas de comércio e das tensões derivadas delas.

Aponta a OMC:

O 20º Relatório da OMC sobre medidas de comércio do G20 fornece um primeiro discernimento factual nas medidas restritivas de comércio impostas no contexto das atuais tensões de comércio. Cifras demonstram que essas medidas afetaram centenas de bilhões de dólares em importações. A proliferação de ações restritivas de comércio e as incertezas criadas por tais ações pode colocar a recuperação econômica em risco. Maior intensificação poderia carregar potenciais grandes riscos para o comércio internacional com efeito dominó para o crescimento econômico, empregos e preços aos consumidores ao redor do mundo. As economias do G20 devem usar todos os meios ao seu dispor para reduzir a situação. A OMC irá fazer o que pode para apoiar seus Membros nesse objetivo e a liderança do G20 será essencial (tradução nossa)¹⁶⁰.

Há, portanto, uma tendência ao protecionismo ocorrendo em economias de países desenvolvidos e nas economias de países em desenvolvimento, o que provoca o desestímulo a negociações bilaterais e multilaterais de livre comércio.

Esse complexo contexto internacional exige que o Brasil busque adotar iniciativas capazes de garantir o crescimento do comércio tanto com seus parceiros tradicionais, quanto com novos parceiros. Crescimento, nesse contexto, está sendo utilizado para além da noção exclusiva de incrementar o volume de trocas de bens e serviços. É possível considerar também o impacto do fluxo internacional de investimentos.

Apesar de não ser estritamente regulado no âmbito multilateral da OMC, os investimentos têm profunda relação com o comércio internacional. Não por acaso, acordos como o TRIMS surgiram no âmbito de negociação da OMC, bem como é possível encontrar a previsão da terceira forma de

¹⁶⁰ OECD/WTO/UNCTAD. **Joint Summary on G-20 Trade and Investment Measures**. p. 2. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/g20_joint_summary_november18_e.pdf. No original: The 20th WTO Report on G20 trade measures provides a first factual insight into the trade restrictive measures imposed in the context of current trade tensions. Figures show that these measures affect hundreds of billions of dollars of imports. The proliferation of trade restrictive actions and the uncertainty created by such actions could place economic recovery in jeopardy. Further escalation would carry potentially large risks for global trade, with knock-on effects for economic growth, jobs and consumer prices around the world. G20 economies must use all means at their disposal to de-escalate the situation. The WTO will do what it can to support its Members to this end and leadership from the G20 will be essential.

prestação de serviços presente no GATS, em seu artigo I, 2., c)¹⁶¹, que abrange investimentos diretos estrangeiros.

Parcela significativa dos investimentos internacionais são decorrentes de investidores oriundos de economias desenvolvidas, os quais buscam transferir suas poupanças para setores com perspectivas de lucro em economias em desenvolvimento. Esse fluxo oriundo de países centrais, contudo, não pode ser mais considerado como a única forma de investimento.

Observa-se que, nas últimas décadas, é possível ser identificado o crescimento do investimento oriundo dos países em desenvolvimento, podendo ser verificado esse fenômeno, para além da maior participação desses Estados no fluxo internacional de investimento, também na presença cada vez mais expressiva de empresas originárias de tais países figurando entre os maiores investidores internacionais. Economias emergentes como a China e a Índia são exemplos de países em desenvolvimento que buscam obter mais mercados para expandir suas iniciativas de investimento

Nesse contexto, uma estratégia verificada para esses fluxos de investimento é financiar projetos em outros países em desenvolvimento ou em PMDs, onde há potencial para expansão da economia.

No contexto regional da América Latina, é possível verificar, na última década, a presença de empresas e projetos de grandes países em desenvolvimento. Essa tendência, apesar de ter sofrido variação nos últimos anos¹⁶², contribui para a verificação da existência de um processo de maior presença da temática de investimento nas relações Sul-Sul.

O Brasil, historicamente, não realiza acordos bilaterais de investimento (BITs), contudo há potenciais nesse sentido para a economia brasileira. Uma

¹⁶¹ Acordo Geral Sobre Comércio de Serviços - Artigo I - Alcance e Definição

2. Para os propósitos deste Acordo, o comércio de serviços é definido como a prestação de um serviço:

c) Pelo prestador de serviços de um Membro, por intermédio da presença comercial no território de qualquer outro Membro;

¹⁶² Conforme relatório da CEPAL acerca de investimentos diretos na América Latina, "Ao considerar as fusões e aquisições concretizadas em 2018, observa-se que as empresas da China realizaram investimentos estratégicos em infraestrutura e na mineração de lítio na região, mas não mantiveram o dinamismo que haviam mostrado em 2017, principalmente no Brasil. Deste modo, as operações realizadas por empresas da Ásia representaram 20% do montante total das fusões e aquisições concretizadas em 2018 na região, enquanto sua participação chegou a 39% em 2017." COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL), **O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe**, 2019. Resumo executivo (LC/PUB.2019/17), Santiago, 2019. p. 7.

aproximação comercial pode ser instrumento para incrementar as relações com as economias exportadoras, contribuindo para um estímulo do setor de investimentos. Desse modo, o Brasil poderia buscar fortalecer sua posição como investidor estrangeiro nessas economias de menor desenvolvimento.

Há dois cenários de contribuição dos investimentos para o SGP do MERCOSUL. Primeiro, aborda-se a destinação dos superávits comerciais dos países beneficiários com o SGP. O aumento das exportações causa o impacto na balança comercial dos países envolvidos, passando o Estado que obteve as preferências a obter maiores quantidades de moeda estrangeira.

Esse ganho nem sempre implica na saída dessas divisas da economia do Estado importador. Isso porque, há a possibilidade que os valores obtidos por conta da exportação de bens sejam investido no país, de modo que o impacto da balança comercial é compensado por um incremento na balança de capital.

Os mesmos atores comerciais estrangeiros exportadores, portanto, podem tornar-se investidores estrangeiros no Brasil à medida que obtiverem maiores ganhos comerciais. Há uma tendência a verificar-se mais comumente esse cenário à medida que ocorre a estabilização das relações comerciais, pois os exportadores dos países beneficiários passam a verificar a possibilidade de, ao investir diretamente no país ou bloco regional instituidor do SGP, fortalecer as cadeias de comércio. Investimentos em setores de logística, transportes e infra-estrutura são comuns nesse contexto.

A verificação de haver a possibilidade de fortalecer as cadeias de distribuição dos produtos contribui para o segundo cenário. O maior fluxo de comércio tende a ser acompanhada da necessidade de investimentos para consolidá-lo, especialmente quando se trata de novos fluxos comerciais, onde não havia anteriormente estruturas de logística.

Nesse panorama, países terceiros podem buscar investir nessas cadeias de comércio. O investimento ocorre, portanto, não apenas na relação bilateral entre beneficente e beneficiário do SGP, mas na participação de outros países que observam oportunidades de investimentos rentáveis com o aumento de comércio decorrente do SGP. Mais uma vez, investimentos em logística, transporte e infraestrutura, esse último mais verificado em fluxos comerciais entre países geograficamente próximos, como ocorre na América

Latina, ocorrem em maiores quantidades, impactando positivamente a balança de capital do país ou bloco regional instituidor do SGP.

Apesar dos potenciais para investimentos existentes, há uma maior dificuldade que estes ocorram caso o país não apresente uma abertura aos investimentos. O Brasil é uma economia ainda considerada fechada, devido a fatores como a restrição ao acesso de investidores estrangeiros, escassez de políticas de incentivo à participação de atores internacionais e fragilidade da integração comercial do país em matéria de investimentos. Essas características resultam em dados apontados por estudo do Instituto Brasileiro de Economia da FGV, o qual assinala que:

O grau de abertura do Brasil, medido pela corrente de comércio (exportações mais importações) sobre o PIB, subiu de 17%, em 1991, para 25%, em 2011, com um pico de 29%, em 2004. Essa evolução favorável, porém, empalidece quando se considera que o nível de abertura brasileira é muito baixo no cenário mundial, e que o resto do planeta também ampliou sua integração no período — em alguns casos, como se verá, em ritmo superior ao nacional. Assim, entre 1991 e 2011, o grau médio de abertura dos Brics+ quase dobrou, de 33% para 57%. Já no caso da América Latina, o indicador subiu de 60% para 74% nessas duas décadas. A média mundial, finalmente, foi de 66% para 91%. Em todos esses casos, saltam à vista os níveis de abertura, tanto em 1991 quanto em 2011, muito superiores aos do Brasil. Examinando-se os Brics+ em particular, nota-se que esse grupo das principais nações emergentes apresentou um processo mais rápido de abertura, e hoje tem economias muito mais integradas comercialmente que a brasileira¹⁶³.

Esse contexto dificulta não apenas o acesso a investimentos estrangeiros, mas também o crescimento dos fluxos comerciais, sendo necessário considerar também a abertura da economia nacional como um mecanismo para o incremento desses fluxos.

A abertura comercial é uma questão importante para a economia brasileira, pois o país ainda possui limitadores em sua estrutura de logística e tecnologia que poderiam ser sanados ou reduzidos com a maior facilitação da entrada de bens para setores específicos. Mais que isso, essa abertura contribui também para fortalecer a competitividade do produto nacional exportado, pois, a partir da importação com menores entraves a insumos e

¹⁶³ IBRE. **O Brasil ainda é uma economia fechada, e isso não é bom para o desenvolvimento.** Novembro de 2013 • Conjuntura Econômica. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/21267/20016>.

produtos estratégicos, é possível que a produção de bens manufaturados seja barateada e o país possa ofertar com preços mais atraentes.

A abertura econômica, portanto, é uma questão para considerar-se no processo de nova inserção da economia brasileira. Verifica-se que houve uma tentativa de abertura no início da década de 1990, buscando sanar problemas burocráticos e de transparência presentes no mercado brasileiro. Nesse sentido, compila esse período Dix-Carneiro e outros ao afirmarem que:

Iniciado no final da década de 80 e início da década de 90, o Brasil empreendeu um grande processo de liberalização comercial unilateral que foi plenamente implementado entre 1990 e 1995. A reforma comercial rompeu com quase 100 anos de barreiras ao comércio muito altas, as quais eram parte de uma deliberada política de substituição de importações. Tarifas nominais não eram apenas altas, mas também não representavam a proteção *de facto* conferida às indústrias, uma vez que havia uma complexa e não transparente estrutura de regulações adicionais (tradução nossa)¹⁶⁴.

Ademais dessa iniciativa, é necessário considerar que esse é um processo gradual, não sendo possível falar que a economia brasileira se tornou a partir dessa época aberta ao comércio internacional.

No tema de comércio internacional, o Brasil figura como uma grande economia internacional. Analisando o cenário macroeconômico, verifica-se que o Brasil, ademais de alguns períodos de diminuição do crescimento, ou mesmo retração do comércio internacional, continua apresentando resultados relevantes em sua balança comercial, conforme verificado por meio dos órgãos ministeriais atinentes à matéria¹⁶⁵.

Em outra temática atinente à matéria, destaca-se que, desde o início dos anos 2000, até 2012, o Brasil vem num processo crescente, mas não ininterrupto, de acúmulo de reservas internacionais. Conforme apontam os

¹⁶⁴ DIX-CARNEIRO, Rafael; R. SOARES, Rodrigo; ULYSSEA, Gabriel. **Economic Shocks and Crime: Evidence from the Brazilian Trade Liberalization**. American Economic Journal: Applied Economics. 2018, 10 (4): 158-195. p. 162,163. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/app.20170080>. No original: Starting in the late 1980s and early 1990s, Brazil undertook a major unilateral trade liberalization process which was fully implemented between 1990 and 1995. The trade reform broke with nearly 100 years of very high barriers to trade, which were part of a deliberate import substitution policy. Nominal tariffs were not only high, but also did not represent the *de facto* protection faced by industries, since there was a complex and nontransparent structure of additional regulations.

¹⁶⁵ Série histórica da comercial brasileira disponível no site do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e serviços: <http://www.mdic.gov.br/balanca/mes/2018/BCB001.xlsx>. Acesso em 13 de dezembro de 2018.

dados do Banco Central¹⁶⁶ e Estudo Especial da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal, as reservas internacionais brasileiras "De R\$ 53,8 bilhões, ao final de 2005, elas passaram para R\$ 373,1 bilhões, em dezembro de 2012"¹⁶⁷.

Desde então, o nível tem-se mantido relativamente estável¹⁶⁸. A partir desse período, o país vem mantendo um equilíbrio em suas reservas, com pequenas oscilações em períodos de maior necessidade de aplicação de capitais estrangeiros em determinados setores. De acordo com os números atuais do Banco Central, estima-se que o país conta com uma média de 390 bilhões de dólares em suas reservas, figurando como a sétima economia com o maior volume de reservas internacionais no mundo.

Observa-se, portanto, que o Brasil corresponde a uma economia relevante no contexto econômico internacional, não podendo permanecer obtendo vantagens de normas de comércio internacional voltadas para beneficiar atores comerciais mais frágeis. Esse fato vem sendo verificado tanto por instâncias internacionais, como o BC, quanto por países e blocos de países desenvolvidos, os quais têm promovido a retirada dos Brasil de seus SGPs. É necessário, desse modo, considerar como o Brasil irá buscar renovar sua presença no cenário de comércio internacional e garantir o avanço de seu desenvolvimento.

Não se trata de abandonar as estratégias tradicionais de aproximação de economias desenvolvidas, ainda havendo grande importância para o país o incremento das suas exportações com tais economias, a obtenção de investimentos estrangeiros e o reconhecimento das fragilidades que o país ainda enfrenta.

Essas estratégias, contudo, podem ser praticadas de maneira concomitante com novas iniciativas que busquem aproximar o país de outros

¹⁶⁶ Dados podem ser obtidos nas séries temporais e tabelas especiais disponíveis na página eletrônica do Banco Central do Brasil: <https://www.bcb.gov.br/#!/n/SERIESTEMPORAIS>

¹⁶⁷ Instituição Fiscal Independente. **Reservas internacionais do Brasil: evolução, nível adequado e custo de carregamento**. Estudo especial nº 1. Março de 2017. p. 4. Disponível em:

http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529487/EE_Reservas_Internacionais.pdf?sequence=1

¹⁶⁸ Os dados de referência da presente obra referem-se àqueles disponíveis no Banco Central do Brasil até dezembro de 2019. Há a possibilidade de sensíveis variações nesses dados para o ano de 2020 por conta da pandemia de COVID-19 ocorrendo no planeta.

atores internacionais. Desse modo, podem ser abordadas três vertentes em que a criação de um SGP por parte do MERCOSUL, capitaneada pelo Brasil, pode contribuir para a nova inserção da economia nacional no comércio internacional.

Primeiro, a redução unilateral de tarifas para bens primários utilizados como insumos e bens semimanufaturados e manufaturados empregados em setores da indústria nacional oferecia uma vantagem comparativa para o produto industrializado brasileiro, pois, com a diminuição ou redução tarifária desses bens o produtor industrial nacional, o Brasil poderá obter insumos e equipamentos sensíveis a um menor preço, reduzindo seus custos e permitindo a expansão da curva de oferta no setor industrial.

Mesmo que haja um impacto direto nos setores que se beneficiavam das altas tarifas, essa perda pode ser compensada com o crescimento de outros setores, como o industrial. O Brasil pode obter maiores superávits comerciais com o incremento da produção de bens de média complexidade, setor no qual o país possui vantagens comparativas. É o que considera Philipp Ehrl ao considerar que:

A mudança agregada do emprego é positiva para todos os setores e é concentrada no meio da distribuição de competências. Essa evidência sugere que as rotinas manuais e de média complexidade representam as vantagens comparativas do Brasil dentro da rede global de produção. Uma importante nova compreensão para os formuladores de políticas públicas é que elevadas tarifas de importação em produtos intermediários pode penalizar firmas brasileiras na competição *vis-à-vis* com firmas de outros países de salários médios por tarefas levadas *offshore*. Portanto, para além dos argumentos usuais a favor do livre comércio, tais tarifas de importação distorcem as próprias vantagens comparativas do país na fragmentada rede de produção global. Enquanto o impacto geral para as fábricas importadoras é positivo, os trabalhos gerados não promovem avanços qualitativos substanciais na totalidade da rede (tradução nossa)¹⁶⁹.

¹⁶⁹ EHRL, Philipp. **Task Trade and employment patterns: The offshoring and onshoring of Brazilian firms.** The Journal of International Trade & Economic Development, 2018, Vol. 27, NO. 3, 235-266. p. 257-258. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09638199.2017.1362462>. No original: The aggregate employment change is positive for all sectors and is concentrated in the middle of the skill distribution. This evidence suggest that those medium-complex, routine manual tasks represent Brazil's comparative advantage within the global production chain. An important new insight for policy-makers is that elevated import tariffs on intermediate products may penalize Brazilian firms in the competition for offshored tasks *vis-à-vis* firms in other middle-wage countries. Thus, apart from the usual arguments in favor of free trade, such import tariffs distort the country's own comparative advantage in the fragmented global production chain. While the overall impact for the importing plants is positive, the generated jobs do not promote substantial qualitative advances among the chain.

Esse cenário é relevante para o país no contexto hodierno, onde é apontado uma desaceleração do crescimento do setor industrial, conforme dados anteriormente mencionados no capítulo anterior. Nesse contexto, a criação do SGP pode contribuir também para promover a diversificação da pauta comercial nacional. Conforme citado no capítulo anterior, há, hodiernamente, a concentração das exportações brasileiras em *commodities*, o que fragiliza o setor comercial.

A abertura para bens primários e manufaturados de menor complexidade contribui para a extinção de produtores ineficientes presentes no mercado interno, à semelhança do que foi citado no exemplo histórico da Inglaterra com sua Lei dos Cereais de 1846, o que reduziria a necessidade de investimento governamental em setores pouco produtivos, bem como estimularia a migração desse capital para novos setores em expansão, como a indústria. Com a diversificação da pauta exportadora nacional, o Brasil pode consolidar-se como uma economia mais estável, menos sensível às flutuações de preços de bens específicos.

Segundo, a criação de um SGP com países em desenvolvimento e PMDs com os quais o Brasil não possui laços comerciais consolidados contribui para a diversificação de suas parcerias. Mais que isso, ao criar um SGP voltado para países do Sul, garante-se que o país alcance parceiros que ainda possuem potencial para aumento do fluxo de trocas. É importante buscar incrementar o fluxo de comércio com as economias centrais, porém, verifica-se que, esses incrementos podem demandar longas negociações nas quais, nem sempre, o Brasil conta com as melhores condições de negociação.

A aproximação com outras economias em desenvolvimento, de outro lado, pode ser realizada em um contexto de maior horizontalidade, no qual pode haver um diálogo mais célere e que contribua para o desenvolvimento das distintas partes envolvidas na negociação. É isso que considera Luiz Olavo Baptista, ao afirmar que:

A cooperação entre os países em desenvolvimento, na medida em que contribui para reduzir as relações de dependência e desigualdade com os países do norte, e em que gera um tipo novo, equilibrado e aberto de relacionamento entre os próprios países do

Sul, contribui para a afirmação de uma nova ordem internacional mais justa¹⁷⁰.

Não se trata de buscar utilizar o comércio como uma forma de ajuda humanitária ou de transferência de recursos. Ao contrário, verifica-se que o SGP é pautado numa iniciativa, conforme citado, de comércio e não ajuda, utilizando o comércio como ferramenta para estimular o desenvolvimento sem que ocorra uma ajuda despida de contrapartida por parte dos beneficiários. A contrapartida verifica-se no médio e longo prazo das economias concedentes, que podem se fortalecer em setores estratégicos em decorrência da maior abertura comercial.

Assim, a criação de um SGP no MERCOSUL contribuiria para reinserir o Brasil como uma economia emergente capaz de, assim como outras grandes economias, a exemplo da Índia, China e Rússia, aproximar-se de economias menores com mecanismos comerciais benéficos a elas e que fortalecessem a cooperação Sul-Sul, assumindo uma posição de beneficiador, em maior consonância com suas dimensões na economia internacional.

Terceiro, o surgimento de um SGP no MERCOSUL pode contribuir para sanar problemas existentes no bloco e contribuir para a estimular a integração. O surgimento desse Sistema envolveria maiores considerações acerca da estrutura do bloco, da formulação e aplicação de sua TEC e de que bases de liberdade de atuação os órgãos do mesmo teriam para implementar o Sistema, pois uma iniciativa como o SGP poderia estimular os Estados-membros a considerarem a pertinência de atuar mais diretamente nas políticas para a integração.

Ao capitanear a iniciativa, o Brasil poderia assumir de forma mais proativa seu papel de *paymaster* do bloco, buscando negociar com os demais membros em que condições seria também vantajoso para eles instituir tal Sistema. A análise da implementação do SGP também contribui para rever o funcionamento alguns dos órgãos do MERCOSUL anteriormente mencionados, pois a criação e aplicação do mesmo envolveria a análise em diversos níveis

¹⁷⁰ BAPTISTA, Luiz Olavo. **A nova ordem econômica internacional**: Uma reflexão sobre suas origens e reflexos na ordem jurídica *in* Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2). p. 105

do bloco, podendo ocorrer uma eventual desburocratização e organização mais racional de seu funcionamento para adequar-se com as necessidades apresentadas para o funcionamento do SGP.

Essa reorganização da estrutura normativa no MERCOSUL é relevante para o bloco regional, que possui divergências no ritmo de incorporação e implementação de seu direito por parte dos Estados-membros. Sobre a assincronia, define Marcelo Medeiros *et alli*, no projeto "Pensando o Direito", que:

Quanto ao ritmo das transformações das relações globais, dois fenômenos contemporâneos devem ser considerados: a assincronia e a policronia.

A assincronia decorre da pluralidade de escalas temporais em distintos espaços (transnacional, nacional, regional e/ou internacional), gerando diferentes ritmos de incorporação e implementação de direitos. Esta diferença de ritmo é aleatória e opaca, ensejando um pluralismo desordenado, que potencializa as tensões e os conflitos entre os diferentes regimes jurídicos. Além disso, a desordem das interações normativas dificulta qualquer tipo de controle democrático do direito vigente.

Já a policronia atribui uma conotação positiva às diferenças de velocidade na evolução dos processos de interação normativa, quando são previstas de antemão e tomam em conta os níveis de desenvolvimento de cada espaço normativo. O estabelecimento de um enquadramento jurídico que respeite as margens nacionais de apreciação possibilita a existência de um pluralismo ordenado¹⁷¹.

É necessário, portanto, buscar uma policronia, que reconheça os diferentes níveis de desenvolvimento no arranjo regional, o que permita que cada Estado-membro participe de forma ativa no processo de criação do SGP, garantindo que a liderança brasileira seja uma ferramenta positiva para fortalecer o bloco e incluir de maneira harmônica os demais membros.

Por fim, a discussão acerca da ausência de supranacionalidade no bloco, apesar de não ser um ponto indispensável para o funcionamento do Sistema, poderia ser retomada com novas iniciativas para garantir uma maior liberdade e celeridade ao MERCOSUL em implementar suas decisões, criando mecanismos de facilitação por parte dos Estados-membros para a aprovação das decisões mercosulinas. Ao assumir o protagonismo na criação do SGP no MERCOSUL, o Brasil pode buscar estimular a integração na região,

¹⁷¹VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760. p. 20.

fortalecendo seu arranjo regional e tornando-o mais coeso para atuar no contexto internacional de comércio.

Somado às questões da nova inserção brasileira no comércio internacional, é relevante considerar também como o surgimento de um SGP é uma iniciativa de normatização do direito regional de integração e direito comercial internacional que pode fortalecer esses ramos do direito no Brasil.

O surgimento das normas decorre, na grande maioria das vezes, em sequência de eventos e da consolidação de certas práticas. Ocorre, todavia, que, em matéria de comércio internacional, é possível verificar situações onde a regulamentação jurídica não apenas antecede, mas também é condição *sine qua non* para o surgimento da relação comercial.

Exemplo disso é a realização de negociações e eventual consolidação de regras específicas de reduções tarifárias que permitem que o comércio de certos produtos entre os Estados surja, uma vez que o preço do produto estrangeiro se torna mais competitivo e ele passa a ser consumido por parte dos consumidores do Estado importador.

Caso ocorra apenas a regulamentação *a posteriori* e o direito permaneça numa posição eminentemente reativa, o direito do comércio internacional torna-se insuficiente às necessidades das economias nacionais. Mesmo a noção de previsibilidade e harmonização, essenciais para o funcionamento do comércio internacional, são fragilizadas nesse cenário, quando o direito apenas surge como resposta às práticas de comércio.

Esse cenário é mais relevante em um contexto internacional tal qual o presente, onde há um nível elevado de incertezas nas diversas economias. Sobre esses momentos de incertezas, é interessante analisar considerações de Theotônio dos Santos, o qual dispõe que:

Ninguém pode assegurar que a atual onda democrático-liberal resistirá indefinidamente a esta combinação de políticas econômicas recessivas, abertura externa, especulação financeira, desemprego e exclusão social crescente. Mesmo que, neste contexto, um setor importante da população possa melhorar seus padrões de consumo, isto dificilmente substituirá o desgarramento do tecido social, da identidade cultural e das expectativas de trabalho e de competitividade produtiva de grande parte da população¹⁷².

¹⁷² DOS SANTOS, Theotônio. **A teoria da dependência: balanço e perspectivas**. São Paulo: Editora Civilização Brasileira. 2000. p. 25.

Percebe-se que autor antevê o arrefecimento da democracia liberal, além de um crescente questionamento das sociedades, as quais se encontram fragilizadas em suas relações culturais e sociais. Dessa forma, uma formulação de direito do comércio internacional não pode analisar tão somente questões estritamente econômicas, de ganhos ou prejuízos comerciais e melhorias ou perdas na balança comercial, mas também considerar como os mecanismos de comércio podem contribuir para uma aproximação maior entre culturas e sociedades distintas.

Em síntese, portanto, considerando o contexto internacional e a posição brasileira no mesmo, verifica-se não apenas a necessidade de uma nova inserção do Brasil no cenário de comércio internacional, mas também que a mesma ocorra, mesmo que fundada em uma iniciativa de abertura unilateral como o SGP, definida em estruturas de comércio consolidadas no contexto multilateral da OMC.

Deve-se buscar uma diversificação de parcerias que tanto alcance e aprofunde a relação com parceiros comerciais menos tradicionais, quanto permita que ocorra um processo de aprofundamento da integração do bloco regional ao qual o país pertence. A busca de uma integração profunda do MERCOSUL é um dos caminhos mais efetivos para fortalecer o bloco, indo além de um crescimento do mesmo para fora, com a adesão de novos membros, e alcançando um crescimento para dentro do bloco.

Não uma iniciativa livre de desafios iniciar novas práticas comerciais, porém a capacidade de observar o contexto internacional não apenas no presente, mas projetar as questões para o futuro, é um dos principais pontos de contribuição para a consolidação de grandes economias.

O Brasil e o MERCOSUL apresentam potenciais econômicos ainda não explorados e estão em uma situação própria no cenário de comércio internacional, podendo dialogar em diversos níveis tanto com países mais ricos quanto mais pobres. É necessário, portanto, reconhecer que estratégias podem ser aplicadas para estimular o desenvolvimento dos países do bloco.

5 CONCLUSÃO

Em termos de comércio, as mudanças ocorrem em um ritmo cada vez mais acelerado, pelo que a inércia em sua regulamentação pode gerar perdas econômicas e dificultar a inserção dos Estados no contexto do comércio internacional. Necessária, pois, uma constante preocupação não só em manter atualizado o direito incidente, como também que ele seja posto acompanhando os eventos da política e da economia.

Esta demanda age no sentido de assegurar a previsibilidade nas relações comerciais, e se volta a afastar o risco de que uma eventual rigidez normativa acarretar entraves ao comércio.

Apresenta-se o SGP como um mecanismo apto para a regência do comércio internacional para o desenvolvimento porque é uma ferramenta unilateral de fácil aceitação por seus beneficiários, bem como causa poucos impactos comerciais a quem o oferta. É também uma estrutura que atende aos objetivos de abertura comercial que a OMC incentiva, especialmente por atingir países que estão menos inseridos no contexto de comércio internacional.

Pode-se listar alguns benefícios decorrentes da abertura comercial por meio de um SGP e da inclusão de países em desenvolvimento e PMDs como beneficiários dele.

Primeiro, a diversificação de parceiros comerciais é importante no cenário de comércio internacional hodierno. Evita-se, com tal diversificação, o surgimento, ou aprofundamento, de relações de dependência a um número limitado de economias. A diversificação de parcerias não apenas beneficia os países que passam a realizar trocas com novos atores internacionais, mas também aumenta o poder de barganha do Estado importador frente a seus parceiros tradicionais, pois ele passa a dispor de uma maior variedade de opções de relações comerciais.

Segundo, a abertura para importações de produtos primários, especialmente aqueles que são utilizados como insumos para setores da indústria nacional, permite que seja feita uma alocação mais eficiente dos recursos econômicos em setores estratégicos da economia nacional. No MERCOSUL, apesar de haver uma presença significativa do setor primário nas economias dos Estados-membros, países com um maior grau de

industrialização, como é o exemplo brasileiro, podem beneficiar-se desse cenário de maior oferta de insumos para a indústria. Esse fato verifica-se não apenas com produtos primários, mas também com manufaturas que são necessárias para o setor industrial.

Terceiro, o SGP pode ser considerado como uma iniciativa relacionada às discussões da necessidade de promoção das relações de solidariedade frente ao recrudescimento de iniciativas individualistas e isolacionistas, a exemplo do que a OMC vem apontando em seus boletins e documentos oficiais. Esse cenário é verificado especialmente nos fluxos comerciais, sendo interpretado com cautela o fortalecimento do protecionismo e de rejeição de iniciativas multilaterais de livre comércio.

Nesse contexto, medidas unilaterais de abertura comercial, mesmo que não ocorram dentro de um contexto de um SGP, são alternativas para o fortalecimento das relações de solidariedade entre as economias, sem deixar de considerar elementos de pragmatismo e eficiência aplicados no sistema de comércio internacional.

O SGP surgiu no contexto multilateral do GATT/47 e da OMC contando com normas genéricas que definem os parâmetros gerais para o Sistema, mas insuficientes para estruturá-lo. Há a possibilidade de buscar reproduzir estruturas de outros arranjos regionais, a exemplo do SGP da UE, porém as diferenças entre os blocos tornam inviável buscar replicar modelos externos.

A normatização genérica da OMC pode ser utilizada como balizas para estabelecer os limites de um SGP, porém não adentra nas questões práticas do mecanismo. As estruturas normativas de outros arranjos regionais nem sempre correspondem às particularidades do direito regional aplicado em outro bloco, contribuindo mais como uma fonte de referencial e comparação do que como um modelo a ser reproduzido. A criação de um Sistema no MERCOSUL deve ser realizada com normativas próprias do bloco, criando um direito para o comércio regional e de maneira a adequar-se às normativas regionais existentes.

Para tanto, a criação das normas de comércio que instituem um SGP no MERCOSUL devem resultar da atuação normativa dos órgãos capazes de produzir normas derivadas do bloco, sujeita, em face do caráter intergovernamental do Bloco.

Respondendo à pergunta condutora do presente trabalho, é possível a existência de um SGP em um arranjo regional de caráter intergovernamental e, no exemplo do MERCOSUL, as normativas desse Sistema não entram em conflito com as normativas do bloco, notadamente o art. 2º do Protocolo de Ouro Preto. Desse modo, é juridicamente viável o surgimento de um SGP no MERCOSUL sem que seja necessário reconsiderar a natureza do arranjo regional, desde que sejam observadas suas particularidades.

Em síntese, é possível se concluir:

1) Patente a importância de práticas de promoção do comércio como mecanismo para impulsionar o desenvolvimento, fato reconhecido e praticado pela OMC, particularmente no que tange à previsão do SGP.

2) O SGP surgiu como mecanismo para promoção de desenvolvimento por parte dos países centrais voltado para economias periféricas, o que não representa o estágio atual da questão. A realidade do cenário de trocas internacionais exige que sejam buscados novos mecanismos de comércio, sendo cada vez mais destacada a atuação dos países em desenvolvimento, os quais, cada vez menos, podem ser definidas para fins de comércio internacional como economias periféricas e carentes de assistência de países desenvolvidos.

3) A criação de um SGP por parte de um bloco regional de países em desenvolvimento, deve buscar responder a essas demandas, sempre atentadas as particularidades regionais.

4) Assim, a criação de um SGP por parte do MERCOSUL, deve refletir as particularidades políticas e econômicas da América Latina, jamais se apresentando como reprodução de modelos eurocentristas.

5) O SGP mercosulino deverá impactar não apenas às relações comerciais intrabloco, mas também as realizadas com os parceiros externos.

6) Reconhece-se que a criação de um SGP por parte do MERCOSUL, não acontecerá em um período de curto prazo, em razão da natureza intergovernamental do Bloco.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. **MERCOSUL e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 3a edição, atualizada. Curitiba: Juruá, 1996.

ACTIS, Esteban. **De Brasília a Pekín**. La Nación. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/de-brasilia-a-pekín-nid1767048>.

ALMEIDA, Tatiana Schmitz de. **Exceções para países em desenvolvimento no sistema da OMC**. Revista Científica Intraciência. Ano 3, nº 3, 2011. Disponível em: http://www.faculdadegoaruja.edu.br/revista/downloads/edicao32011/artigo3_Excecoes.pdf.

AMLEGALS. **India: Withdrawal Of India From The US' General System Of Preference (GSP) Trade Program – An Impact Analysis**. Mondaq - Conecting Knowledge & People > India > International Law. Disponível em: <http://www.mondaq.com/india/x/818378/international+trade+investment/Withdrawal+Of+India+From+The+US+General+System+Of+Preference+GSP+Trade+Program+An+Impact+Analysis>. Acesso em 20/06/2019.

ANSONG, Alex, **Creating WTO Law by Stealth: GSP Conditionalities and the EC – Tariff Preferences Case** (2013). Estey Centre Journal of International Law & Trade Policy, Vol. 14, No. 2, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3171760> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3171760>.

ASLAM, Aqib; BOZ, Emine; CERUTTI, Eugenio; POPLAWSKI-RIBEIRO, Marcos; TOPALOVA, Petia. **The Slowdown in Global Trade: A Symptom of a Weak Recovery?** INF Econ REV (2018). Vol 66, Number 3: 440-479. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41308-018-0063-7>.

BALASSA, Bela. **Teoria da integração Econômica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Clássica Editora, 1961.

BAPTISTA, Luiz Olavo. **A nova ordem econômica internacional**: Uma reflexão sobre suas origens e reflexos na ordem jurídica *in* Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. **A idéia de Comércio Internacional e suas implicações para o Direito Internacional**. Caderno de Relações Internacionais, Faculdade Damas, v. 4, n. 6, 2013. Disponível em:

<http://www.faculdedamas.edu.br/revista/index.php/relacoesinternacionais>.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política** - 25ª ed. - São Paulo: Malheiros, 2018.

BOSCOLO, Ana Teresa de Abreu Coutinho. **Desafios da Harmonização do Direito do Comércio Internacional**. Orientadora Maristela Basso -- São Paulo, 2016. 148 p. Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2016.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira e BIAZATTI, Bruno de Oliveira. **Os atos unilaterais à luz da prática estatal e judicial internacionais**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 69, pp. 271 - 310, jul/dez. 2016.

BRASIL, **Decreto Nº 1.901, de 09 de maio de 1996**. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1901.htm

BURGES, Sean. **Economic integration**. Encyclopædia Britannica. Encyclopædia Britannica, inc. September 27, 2016. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/economic-integration>.

CAN, Muhlis; GOZGOR, Giray. **Effects of export product diversification on quality upgrading: an empirical study**. The Journal of International Trade & Economic Development, 2018, Vol. 27, NO. 3, 293-313. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09638199.2017.1370006>.

CARNEIRO, Flávio Lyro. **Medidas Não Tarifárias como Instrumento de Política Comercial: o conceito, sua importância e as evidências recentes de seu uso no Brasil**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília : Rio de Janeiro : © Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea , 2015 -ISSN 1415-4765.

CASELLA, Paulo Borba. **Ordenamento comunitário, direito internacional público, regulamentação do GATT e direito internacional privado** *in* Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

CNI. **Desempenho da indústria no mundo**. Indicadores Econômicos CNI. ISSN 1676-0212• Ano 3 Número 1 • Dezembro 2019.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL), **O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e no Caribe**, 2019. Resumo executivo (LC/PUB.2019/17), Santiago, 2019.

COUTINHO, Eduardo Senra, LANA-PEIXOTO, Fernando de Vilhena, RIBEIRO FILHO, Paulo Zschaber, AMARAL, Hudson Fernandes. **De Smith a Porter: Um ensaio sobre as Teorias de Comércio Exterior**. Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 101-113, outubro/dezembro 2005.

DA CUNHA, Luís Pedro Chaves Rodrigues. **O Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas** - Efeitos e Limites. Coimbra: Livraria Almedina - Arco de Almedina, 15, 1995.

DAVIS, Kevin E., TREBILCOCK, Michael J. **A relação entre direito e desenvolvimento: otimistas versus céticos**. Tradução: SOARES, Pedro Maia. Revista Direito GV, São Paulo 5(1) | p. 217-268 | jan-jun 2009.

DIX-CARNEIRO, Rafael; R. SOARES, Rodrigo; ULYSSEA, Gabriel. **Economic Shocks and Crime: Evidence from the Brazilian Trade Liberalization**. American Economic Journal: Applied Economics. 2018, 10 (4): 158-195. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/app.20170080>.

DO AMARAL, Alberto Júnior. **A estrutura jurídica da União Europeia** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

_____. **A organização Mundial do Comércio**: estrutura institucional e solução de controvérsias in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

_____. **As instituições do MERCOSUL** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

DOMINGUES, José Maurício. **Aproximação à América Latina. Desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DOS SANTOS, Theotônio. **A teoria da dependência**: balanço e perspectivas. São Paulo: Editora Civilização Brasileira. 2000.

DROGUÉ, Sophie & DEMARIA, Federica & MATTHEWS, Alan. (2009). **Impacts of the revision of the European generalized scheme of preferences on agrifood imports from developing countries**. Inra Sciences Sociales. 3/2009.

DÜR, Andreas e ELSIG, Manfred. (2015). **Introduction: The purpose, design and effects of preferential trade agreements**. 1-22. 10.1017/CBO9781316018453.001. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303449799_Introduction_The_purpose_design_and_effects_of_preferential_trade_agreements.

EAEU. **Treaty on the Eurasian Economic Union**. Disponível em: https://www.un.org/en/ga/sixth/70/docs/treaty_on_eeu.pdf.

EHRL, Philipp. **Task Trade and employment patterns: The offshoring and onshoring of Brazilian firms**. The Journal of International Trade & Economic Development, 2018, Vol. 27, NO. 3, 235-266. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09638199.2017.1362462>.

ESTEVADEORDAL, A., SUOMINEN, K., and TEH, R. (eds). **Regional Rules in the Global Trading System**, IDB, WTO, 2009.

FARIA, Raquel. **As Convenções de Yaoundé e de Lomé como primeiros acordos de cooperação entre os continentes europeu e africano**. CESA, Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina; Lisboa School of Economics & Management. WP 133/2015. Disponível em: <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp133.pdf>

FLÔRES JR., Renato G. **O fim da OMC?**. Boletim de Ciências Económicas. Vol. 57, Nº 2 (2014) . Disponível em: https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-2_6. Acesso em 22/10/2018.

FUNAG. **Integração Latino-Americana: 50 anos de ALALC/ALADI**. - Brasília: FUNAG, 2010. 108 p.: il.

GATT. **Acordo Geral Sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947 (GATT 47)**. Disponível em: www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1197486062.doc.

GATT “CONTRACTING PARTIES”. **Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries**. Decision of 28 November 1979 (L/4903). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm.

GHIRONI, Fabio; LEVCHENKO, Andrei. **Globalization in the Aftermath of the Crisis**. INF Econ REV (2018). Vol 66, Number 3: 415-417. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41308-018-0064-6>.

GUIMARÃES, Edson P. **Evolução das Teorias de Comércio Internacional**. Estudos em Comércio Exterior Vol. I nº 2 – jan/jun/1997 (ISSN 1413-7976).

HARRISON, Ann E. **Openness and growth: A time-series, cross-country analysis for developing countries**. Journal of Development Economics 48 (2): 419-447. 1996.

HORN, H., MAVROIDIS P., SAPIR A. **Beyond the WTO – An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements**, 2009. Disponível em: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1411066> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1411066>.

IBRE. **O Brasil ainda é uma economia fechada, e isso não é bom para o desenvolvimento**. Novembro de 2013 •Conjuntura Econômica. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/viewFile/21267/20016>.

IPRI. **As 15 maiores economias do mundo**. Página inicial > O IPRI > Estatísticas > As 15 maiores economias do mundo. Dados foram obtidos do World Economic Outlook Database, do FMI, atualização de abril de 2017, dados extraídos em 13.06.2017. Disponível em:

<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/o-ipri/47-estatisticas/94-as-15-maiores-economias-do-mundo-em-pib-e-pib-ppp>. Acesso em 14/01/2019.

JOHNSON, Harry G. **Trade Preferences for Manufactured Goods in Economic Policies Toward Less Developed Countries**, Londres, George Allen & Unwip, 1967, pp. 163-206.

KENNEDY, Kevin Craig. **The Generalized System of Preferences after Four Decades: Conditionality and the Shrinking Margin of Preference** (September 26, 2011). Michigan State University College of Law Journal of International Law, Forthcoming; MSU Legal Studies Research Paper No. 09-21. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1933756>.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Nova Iorque: Penguin, 2012.

LAFER, Celso. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

_____. **Comércio Internacional - Fórmulas jurídicas e realidades político-econômicas** in *Direito internacional econômico* = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

LAWRENCE, Robert Z. **Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration**. Brookings Institution. Washington, DC, 1996.

LONG, Olivier. **La Place du Droit et Ses Limites dans le Systeme Commercial Multilatéral du GATT** in *Académie de Droit International : Recueil des Cours*, IV, vol. 182, Haia, Martinus Nijhoff Publishers, 1983, pp. 11-142.

MARIANO, Marcelo Passini, **O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América Do Sul: Limites Institucionais e**

Possibilidades de Mudança in O Brasil e novas dimensões da integração regional / Walter Antonio Desiderá Neto, Organizador. – Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 508 p.: il., mapas.

MARTIN, Michael F.; JONES, Vivian C. CONG. RESEARCH SERV., RL 34702. **Potential Trade Effects of Adding Vietnam to the Generalized System of Preferences Program**, *quoting* Maria Persson & Fredrik Wilhelmsson, **Assessing the Effects of EU Trade Preferences for Developing Countries** 16 (Lund Univ. Dep't of Economics Working Papers, Paper No. 2006:4, 2006).

MAY, Otávia de Oliveira, **Direito Comunitário europeu: integração econômica e soberania**. Revista Eletrônica Direito e Política, Itajaí, v. 1, nº 1, 3º quadrimestre de 2006. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica

MDIC. **ABC das Regras de Origem**. Coordenação de Regimes de Origem - Departamento de Negociações Internacionais - SECEX. Atualizado em 12 de julho de 2017. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/deint/coreo/regras_de_origem/ABCDasRO_versofinal-12.07.17.pdf.

_____. **Legislação - Tarifa Externa Comum - TEC**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/341-certificado-form-11>.

_____. **Série histórica da comercial brasileira**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/balanca/mes/2018/BCB001.xlsx>.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz. **Incorporação Direta das Normas MERCOSUL**. Transcrição de Painel apresentado no lançamento do livro "Internalização de Normas do Mercosul" por parte da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul da Câmara dos Deputados. Brasília. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

mistas/cpcms/publicacoes/eventos/livros.html/interna-normas.html/2-incorp-direta.html

MERCOSUL. **Saiba mais sobre o MERCOSUL - Composição, objetivos e estrutura institucional.** Disponível em: <http://www.MERCOSUL.gov.br/saiba-mais-sobre-o-MERCOSUL>.

_____. **Protocolo de Ouro Preto.** Promulgado no Brasil por meio do Decreto nº 1.901, de 09 de maio de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm.

_____. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul.** Edifício Mercosur - Luis Piera 1992 Piso 1 - Montevideo Uruguay -Tel: (5982) 410.22.98 / 410.59.22 www.parlamentodelmercosur.org Departamento de Documentación y Normativa – Secretaría Parlamentaria. Entrada em vigência em maio de 2007. Disponível em: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7555/1/protocolo_pt.pdf.

_____. **Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai (TRATADO MERCOSUL).** Internalizado pelo Brasil por meio do Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm

MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 20/02. **Aperfeiçoamento do Sistema De Incorporação da Normativa MERCOSUL ao Ordenamento Jurídico dos Estados Partes.** XXIII CMC – Brasília, 06/XII/02. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pdf/acordos/CMC_n2002.pdf

MONTORO, André Franco, **Perspectivas de integração da América Latina** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de

Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

MRE. **MERCOSUL - Composição, objetivos e estrutura institucional**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/686-MERCOSUL>.

MURRAY, Tracy. **How Helpful is the Generalised System of Preferences to Developing Countries**. The Economic Journal, Julho, pp. 449-455, 1973. _____ . **Trade Preferences for Developing Countries**, Londres e Basingstoke, Macmillan, 1977.

NASCIMENTO, Cláudia Lyra. **O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 43 n. 172 out./dez. 2006. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/172/ril_v43_n172_p175.pdf.

NASSER, Rabih Ali. **A OMC e os países em desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

OECD/WTO/UNCTAD. **Joint Summary on G-20 Trade and Investment Measures**. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/g20_joint_summary_november18_e.pdf.

OLIVEIRA, Odete Maria. Regionalismo. In: BARRAL, Welber (Organizador). **O Brasil e a OMC**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2002.

OLIVEIRA, Renata Fialho de. **Harmonização Jurídica no Direito Internacional**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

ORNELAS, Emanuel; RITEL, Marcos. **The not-so-generalised effects of the Generalised System of Preferences**. VOX CEPR Policy Portal. Publicado em: 08 de novembro de 2018. Disponível em:

<https://voxeu.org/article/not-so-generalised-effects-generalised-system-preferences>.

PEROTTI, Alejandro Daniel, **Estructura institucional y derecho en el Merosur** in Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

PETERSON, Niels. **How Rational is International Law?** in The European Journal of International Law. Vol. 20 no. 4 © EJIL, 2010.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **Sistema multilateral de comércio e processo de integração regional: complementaridade e antagonismo**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais. Universidade de Brasília (UnB). 2007. Disponível em: http://bdtd.bce.unb.br/tesesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3196

PREBISCH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais**. Santiago do Chile: Boletín económico de América Latina, 1962.

REIS, M.M. **MERCOSUL, União Europeia e Constituição - A integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos Nacionais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

RIBEIRO, Antônio Carlos, ANDRADE, Mayra Thaís Silva. **A construção da democracia regional no processo de integração desenvolvido no Mercosul**. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 31, n. 1: 9-34, jan/jun. 2015. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/8e55b77bd2c8055cea62890b5cb58664.pdf>

RICARDO, David. **On the Principles of Political Economy and Taxation**, 1817, Cambridge, University Press (Sraffa's edition), 1951.

SCHOTT, Jeffrey J. **Trading blocs and the world trading system**. World Economy 14 (1): 1–17, 1991. p. 1. Disponível em: doi:10.1111/j.1467-9701.1991.tb00748. x.

SHAFFER, Gregory; APEA, Yvone. **Institutional Choice in the General System of Preferences Case: Who Decides the Conditions for Trade Preferences? The Law and Politics of Rights**. Journal of World Trade, lead article, vol. 39:5, pp. 977-1008, Dec. 2005.

SIMÕES, Joanna Carolina D. B.. **Treaty Shopping: An overview of domestic and international anti-avoidance provisions in** Direito internacional econômico = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

STF - CR: 8279 AT, Relator: Min. PRESIDENTE, Data de Julgamento: 04/05/1998, Data de Publicação: DJ DATA-14-05-98 P-00034. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=324396>

THOMAS, Chantal & TRACHTMAN, Joel P. (editors). **Developing Countries in the WTO legal system**. Oxford University Press, Inc. New York. ISBN 978-0-19-538361-4. 2009.

THORSTENSEN, Vera. **O Multissistema da Regulação do Comércio Global: proposta de novo referencial teórico e nova metodologia de análise**. Revista Tempo do Mundo, IPEA, v. 3, 2012.

THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MULLER, Carolina e NAKAGAWA, Adriane. **Sistemas de regulação do comércio internacional em**

confronto: o marco dos Estados e o marco das transnacionais. Revista Política Externa, HMG Editora, v. 21 nº 4 - Abr/Mai/Jun 2013.

TREBILCOCK, Michael; WONG, Sally. **Trade, Technology, and Transitions: Trampolines or Safety Nets for Displaced Workers?** Journal of International Economic Law, 2018, 21, 509-545. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgy023>.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional.** 1984. Rev. Inf. Leg. Brasília, a. 21, n. 81.

UE. **Generalised System of Preferences.** European Commission> Taxation and Customs Union> Business> Calculation of customs duties> Rules of Origin> General aspects of preferential origin> Arrangements list> Generalized System of Preferences. Disponível em: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/generalised-system-preferences_en.

_____. **Regulamento (UE) n.º 978/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 732/2008 do Conselho.** Última alteração em 01.01.2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02012R0978-20190101>.

_____. **Regulamento (UE) n.º 1063/2010 da Comissão, de 18 de Novembro de 2010, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário.** Última alteração em 01.05.2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1578268402328&uri=CELEX%3A32010R1063>.

UN. **Declaration on the Right to Development**. Adopted by General Assembly resolution 41/128 of 4 December 1986. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/rtd.pdf>.

UNCTAD. **Generalized System of Preferences - HANDBOOK ON THE SCHEME OF THE EUROPEAN UNION**. UNCTAD/ITCD/TSB/Misc.25/Rev. 4. © Copyright United Nations 2015. Disponível em: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtsbmisc25rev4_en.pdf

UNITED NATIONS LDC Portal - International Support Measures for Least Developed Countries. **Preferential Market Access – European Union Everything But Arms Initiative**. Disponível em: <https://www.un.org/ldcportal/preferential-market-access-european-union-everything-but-arms-initiative/>

VARELLA, M. D.; FREITAS FILHO, R. **The World Trade Organization as a Catalyst for Internal Divergences in Developing Countries**. Global Trade and Customs Journal, v. 4-2009.

VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEOIS, Jacques. **Rules of origin in international trade: a comparative study**. The University of Michigan Press. ISBN 0-472-10411-X. 1994.

VENTURA, Deisy. ONUKI, Janina. MEDEIROS, Marcelo et alli. **Internalização das normas do MERCOSUL**. Série Pensando o Direito, vol. 45. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.98 p. ISSN 2175-5760.

VERBIT, Gilbert. **Preferences and the Public Law of International Trade: The end of Most-Favoured-Nation Treatment?** *in Académie de droit international: Coloque 1968 - Les Accords de Commerce International*, Leiden, Sijthoff, 1969, pp. 19-56.

VINUESA, Raúl Emilio. **El nuevo orden económico internacional** in *Direito internacional econômico* = Luiz Olavo Baptista, Valerio de Oliveira Mazzuoli, organizadores. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. (Coleção doutrinas essenciais: direito internacional; v. 2).

WACZIARG, Romain. **Measuring the dynamic gains from trade**. The World Bank Economic Review 15 (3): 393-429. 2001.

WORLD BANK. **Global Economic Prospects and the Developing Countries**, (1996 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 1818 H Street, N. W., Washington, D.C. 20433 U.SISBN 0-8213-3285-6ISSN 1014-8906. Library of Congress catalog card number: 91-644001 (serial). Editing, layout, and production by American Writing Corporation. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/352361468762018027/pdf/multi0page.pdf>.

WTO. **Differential and more favourable treatment reciprocity and fuller participation of developing countries - Enabling Clause**. Decision of 28 November 1979 (L/4903). Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm

_____. **India's Duty Free Tariff Preference (DFTP) Scheme for Least Developed Countries (LDCs)**. List of Preferential Trade Arrangements. Disponível em: https://commerce.gov.in/writereaddata/trade/international_tpp_DFTP.pdf. Acesso em 11/04/2017.

_____. **Nairobi Ministerial Declaration**. Adopted on 19 December 2015: WT/MIN(15)/DEC. Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm.

_____. **Report on G-20 Trade Measures** (Mid-October 2017 to Mid-May 2018). Disponível em:

https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/q20_wto_report_july18_e.pdf

_____. **Trade Topics. Regional trade agreements.** Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#facts. Acesso em 04/05/2019.

_____. **Understanding the WTO: Basics. The case for open trade.** Disponível em: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact3_e.htm. Acesso em 21/06/2019.

_____. Negotiating Group on Market Access, Market Access for Non-Agricultural Products, **Communication from Ghana, Kenya, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zambia and Zimbabwe**, TN/MA/W/27, ¶ 8 (Feb. 18, 2003).

_____. Negotiating Group on Market Access, Market Access for Non-Agricultural Products, **Negotiating proposal submitted by Bangladesh on behalf of the least developed countries**, TN/MA/W/22, ¶ 13 (Jan. 8, 2003).

_____. **Trade and public policies: a closer look at non-tariff measures in the 21st century.** Geneva: WTO, 2012.

_____. **World Trade Report 2011.** The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf.

_____. **World Trade Statistical Review 2019.** Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf.

_____. **Who are the developing countries in the WTO?** Trade topics - development - definition. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm. Acesso em 11/12/2018.

ZHOU, Haiwen. **Impact of international trade on unemployment under oligopoly**. The Journal of International Trade & Economic Development, 2018, Vol. 27, NO. 3, 365-379. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09638199.2017.1379553>.