

# *notas cindes* 09

## Notas para subsidiar o debate sobre uma eventual *Side Letter* ao acordo Mercosul – União Europeia

Sandra Polónia Rios

Setembro de 2022

Pedro da Motta Veiga

---

## 1. Introdução

A conclusão das negociações do acordo comercial entre o Mercosul e a União Europeia, em junho de 2019, foi recebida com um misto de entusiasmo e ceticismo pela maioria dos atores brasileiros que acompanharam esse processo negociador ao longo dos cerca de vinte anos de sua duração.

Para o Mercosul, é o acordo de livre comércio mais profundo e o primeiro com parceiros do mundo desenvolvido. O acordo é também o primeiro em que os países do Mercosul aceitaram a inclusão de um capítulo relacionando explicitamente o comércio aos temas de desenvolvimento sustentável (meio ambiente e trabalho). O Brasil, particularmente, sempre foi refratário à assunção de compromissos relacionados a estes temas em acordos de comércio, seja no âmbito multilateral, seja no regional ou bilateral.

Sob a ótica comercial, o acordo Mercosul – União Europeia é um instrumento com potencial de contribuir para a abertura da economia brasileira, com ganhos de produtividade e redução da pobreza. O fato de o acordo incluir um capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável torna o acordo um instrumento potencialmente capaz de também favorecer a preservação ambiental e o respeito aos direitos trabalhistas, ao mesmo tempo que o país aprofunda sua inserção internacional.

Entretanto, para parcela importante dos atores europeus assim como para grupos de ambientalistas brasileiros, os dispositivos do capítulo de comércio e desenvolvimento sustentável são insuficientes para dar segurança de que a implementação do acordo não irá resultar em aumento do desmatamento ou prejuízos ao meio ambiente de forma mais ampla. Em particular, ao não estar vinculado ao mecanismo geral de solução de controvérsias do acordo, o capítulo carece de “dentes”, nessa visão.

À medida que o tempo passou, desde a assinatura do “acordo em princípio” (junho de 2019), e que a política ambiental do atual governo brasileiro foi ficando mais clara, cresceu a resistência, em países do bloco europeu, a avançar no processo de ratificação do acordo. A ideia de que o impasse poderia ser superado pela assinatura de uma *side letter*, que explicitasse/ reforçasse / aprofundasse alguns compromissos passou a ser ventilada pelo lado europeu. Não houve até o momento a apresentação de propostas de *side letter* e o processo permanece paralisado, talvez à espera dos resultados das próximas eleições no Brasil.

Partindo da percepção de que o acordo tem o potencial de, de fato, contribuir para o desenvolvimento sustentável da economia brasileira e de que o início de um novo governo no Brasil seria o momento propício para fazer avançar o processo de ratificação do acordo, a apresentação de propostas de conteúdo para uma eventual *side letter*, ou instrumento semelhante, pode ser uma contribuição relevante.

## 2. *Side Letters* em acordos preferenciais de comércio

Para dar os primeiros passos nessa direção, estas breves notas buscaram referências de *side letters* ou instrumentos semelhantes em acordos preferenciais de comércio. A função da grande maioria das *side letters* em acordos comerciais preferenciais é confirmar entendimentos ou compromissos estabelecidos durante o processo de negociação, mas não incluídos no texto dos acordos. Em alguns casos, a *side letter* propõe aprofundamento de negociações em temas específicos, com base no compromisso de revisão já constante do texto do acordo.

Nos acordos plurilaterais (CAFTA, CPTPP ou USMCA, por exemplo), as *side letters* proliferam porque há uma série de entendimentos e compromissos bilaterais que não estão incluídos no texto dos capítulos, já que se referem apenas aos países envolvidos no conteúdo das cartas.

Em alguns casos, as *side letters* são estritamente uma troca de cartas entre as autoridades nacionais responsáveis pelas negociações, em que é explicitado o compromisso que é seu objeto. Em outros, a troca de cartas apenas introduz um anexo, que contém os compromissos substantivos assumidos pelas Partes.

Em princípio, o conteúdo das *side letters* e seus anexos substantivos não alteram o texto do acordo e o delicado equilíbrio de interesses e concessões entre as partes do acordo comercial, evitando assim a reabertura de negociações. Pelo mesmo motivo, as *side letters* e seus anexos devem estar “ancoradas” em capítulos ou disposições específicas do acordo para não aparecerem como disciplinas adicionais.

No entanto, há alguns poucos casos em que anexos introduzidos por *side letters* significaram o estabelecimento de compromissos adicionais aos definidos no texto do acordo e exigiram a elaboração de um “protocolo adicional” a este, cuja entrada em vigor requereu aprovação parlamentar das Partes envolvidas.

O quadro abaixo apresenta alguns exemplos de *side letters* (e seus anexos, quando for o caso) em acordos preferenciais de comércio

### Quadro-resumo sobre *side letters* e seus anexos em acordos preferenciais de comércio

Acordo	Conteúdo	Objeto	Ano	Entrada em vigor do conteúdo
CAFTA	Bilateral EUA – RD. Confirmação de entendimentos alcançado durante as negociações.	Entendimento sobre escopo de artigos do Código do Trabalho da RD para fins de aplicação do Artigo 11.2 (TN serviços) do acordo.	2004	Assinatura da carta pelos dois lados
CAFTA	Plurilateral (todos os países signatários). Confirmação de entendimento alcançado durante as negociações.	Entendimento sobre estabelecimento de um secretariado para assuntos ambientais na SIECA para acompanhamento da implementação das disposições ambientais do acordo.	2005	Junto com o acordo
China – Nova Zelândia	Confirmação de entendimento alcançado durante negociações de um protocolo de upgrade do acordo bilateral	Entendimento sobre a eliminação das tarifas de um grupo de produtos.	2021	Assinatura pelos dois lados e carta se torna parte integral do Protocolo e entra em vigor junto com este.
China – Nova Zelândia	Confirmação de entendimento alcançado durante negociações de um protocolo de <i>upgrade</i> do acordo bilateral	Entendimento sobre patamares (em valor) de aplicação do mecanismo de <i>screening</i> de investimentos da RD que passam a valer também para a China	2021	Assinatura pelos dois lados, carta se torna parte integral do Protocolo e entra em vigor junto com este.
USMCA	Confirmação de entendimento bilateral entre EUA e Canadá	Entendimento sobre eventual aplicação da Seção 232 dos EUA ao Canadá: definição de certas condições e preservação de direitos do Canadá	2018	Data da resposta à carta canadense pela outra parte.
USMCA	Confirmação de entendimento bilateral entre EUA e Canadá	Entendimento sobre limite à cobertura do acordo no que se refere a “recursos hídricos naturais” e remissão a tratados internacionais que estabelecem direitos e obrigações relacionadas a tais recursos.	2018	Junto com o acordo, do qual o entendimento é parte integral.
Tailândia – Austrália	Carta da Tailândia propondo negociações em temas específicos, como parte da revisão de compromissos prevista pelo acordo	Proposta de negociações adicionais em serviços financeiros e de telecom e de revisão de certos procedimentos de qualificação pelas duas partes. Combina linguagem assertiva (para as negociações propostas) e exortatória (para as propostas de revisão de procedimentos).	s/d	Carta e resposta são integradas ao acordo
EUA – Peru	Confirmação de entendimento sobre biodiversidade e conhecimento tradicional	Entendimento sobre troca de informação relevante para alcançar objetivos relacionados ao tema	2006	Não informado
EUA – Colômbia	Reconhecimento, pela Colômbia, de compromisso assumido nas negociações	Compromisso de aderir ao ITA/WTO até 31 de dezembro de 2007, com cronogramas etc.	2006	Carta e resposta são integradas ao acordo

	bilaterais de livre comércio			
EUA – Vietnã e EUA – Malásia	Anexos integrando o acordo principal (TPP), confirmação de acordo bilateral entre, de um lado, EUA, de outro, Vietnã e Malásia. Precedido por <i>side letters</i> de confirmação de ambas as partes.	Acordo para adoção e implementação de plano para o aperfeiçoamento das relações entre comércio e trabalho no Vietnã e na Malásia, de acordo com o capítulo 19 do TPP.	2016	O plano entra em vigor juntamente com o TPP para os dois países.
EUA – Peru	Plano de ação bilateral posterior à entrada em vigor do acordo, assinado em 2006 e alterado por Protocolo modificatório em 2007, com a ampliação dos compromissos do Peru em diversas áreas, inclusive a ambiental.	Plano de ação visa garantir e apoiar a implementação das disposições do Anexo sobre Setor Florestal: combina compromissos específicos, com cronogramas etc, do Peru com oferta de cooperação dos EUA.	2011	Plano de Ação tem “vida própria”, é posterior à entrada em vigor do acordo. Exigiu Protocolo Adicional e re-ratificação pelo Congresso peruano
EUA – Colômbia	Plano de ação bilateral posterior à entrada em vigor do acordo, assinado em 2006 e alterado por Protocolo modificatório em 2007, com a ampliação dos compromissos da Colômbia em diversas áreas, mas principalmente na área de normas trabalhistas.	Plano de ação visando a garantir implementação das disposições do capítulo de normas trabalhistas do acordo, inclui compromissos específicos e com prazos da Colômbia.	2011	Plano de Ação aprovado como condição para aprovação do acordo pelo Congresso dos EUA. Exigiu Protocolo Adicional e re-ratificação pelo Congresso

Da lista apresentada acima, são os três últimos exemplos citados (EUA – Malásia e Vietnã, no TPP, EUA – Peru e EUA – Colômbia) aqueles que apresentam maior relevância, para a discussão do caso Mercosul – União Europeia.

As três iniciativas foram motivadas por resistências, nos EUA, à negociação com países em desenvolvimento vistos como pouco rigorosos no cumprimento de regras ambientais e/ou trabalhistas. Trata-se de motivação muito próxima daquela que hoje justificaria, no âmbito do acordo Mercosul – União Europeia, a elaboração de uma *side letter* envolvendo compromissos ambientais do Brasil, em especial naquilo que diz respeito ao desmatamento e à preservação da floresta amazônica.

As iniciativas relativas aos acordos dos EUA com o Peru e a Colômbia inserem-se no contexto da aprovação do *fast track* nos EUA, em 2007, e das negociações entre o Executivo e Legislativo para aprovar o mandato negociador. Elas incluíram a alteração dos acordos já assinados através de “protocolos modificatórios” e estabeleceram mecanismos de monitoramento da implementação das disposições dos acordos, complementados, no caso do acordo com o Peru, por mecanismos de cooperação.

No caso do acordo entre EUA, de um lado, e Vietnã e Malásia, de outros, no âmbito da TPP, os anexos foram negociados como parte deste e as cartas de confirmação sancionam bilateralmente algo já acertado. Nesse caso, não houve alteração do acordo para inclusão deste compromisso bilateral, que se refere essencialmente a reformas da legislação trabalhista no Vietnã e Malásia e respeito aos direitos básicos dos trabalhadores nesses países. A cooperação dos EUA, também prevista, tem como objetivo ajudar os dois países na provisão e busca de assistência técnica etc.

No caso dessas três iniciativas, prevê-se o estabelecimento de mecanismos de monitoramento dos compromissos, prazos para a sua implementação etc.