



Universidad
Europea
del Atlántico

ÁREA DE DIREITO E NEGÓCIOS INTERNACIONAIS

TÍTULO DO PROJETO FINAL / DISSERTAÇÃO
DIFICULDADES ENFRENTADAS PELO MERCOSUL PARA ATINGIR O
PATAMAR DE MERCADO COMUM, SOB A ÓTICA JURÍDICA

Dissertação para obtenção do grau de:
Mestre em Direito e Negócios Internacionais

Apresentado por:
Luender Augusto de Jesus Batista

Orientador:

<https://doi.org/10.47820/recima21.v3i1.1112>

UNAÍ/MG, BRASIL

2021

ÍNDICE GERAL

1 INTRODUÇÃO.....	6
MARCO TEÓRICO.....	9
2 HISTÓRICO DO MERCOSUL.....	9
2.1 MERCOSUL: Um Bloco Econômico Idealizado pelo Tratado de Assunção.....	12
2.2 A Formação do MERCOSUL: Um Processo De Transição entre a Plena Autonomia dos Países Membros e sua Unificação Comercial.....	13
3 INTRODUÇÕES DO BLOCO ECONÔMICO.....	16
3.1 Tratado de Assunção.....	21
3.2 Protocolos de Brasília.....	23
3.3 Protocolo de Ouro Preto.....	24
3.4 Protocolo de Olivos.....	27
3.5 Conceito de Integração.....	29
3.5.1 Principais fases do processo de integração.....	31
<i>3.5.1.1 Zona de livre comércio.....</i>	<i>31</i>
<i>3.5.1.2 União Aduaneira.....</i>	<i>31</i>
<i>3.5.1.3 Mercado Comum.....</i>	<i>32</i>
<i>3.5.1.4 União Econômica e Monetária.....</i>	<i>32</i>
4 ESTUDO COMPARATIVO DOS BLOCOS ECONÔMICOS.....	34
4.1 Classificação dos Blocos Econômicos.....	35
4.2 A Supranacionalidade.....	36
4.3 Vantagens E Desvantagens.....	36
4.4 Principais Blocos Econômicos Mundiais e Regionais.....	37
4.4.1 União Europeia.....	37
4.4.2 Mercosul.....	38
4.4.3 North American Free Trade Agreement – NAFTA.....	41
4.4.4 A Comunidade dos Estados Independentes- CEI.....	41
4.4.5 Comunidade Andina de Nações - Pacto Andino.....	42
4.4.6 Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico – Apec.....	42
4.4.7 Área de Livre Comércio das Américas – ALCA.....	43

4.4.8 Outros Blocos	44
4.5 A Experiência de Construção do Mercado Comum do Âmbito da União Europeia (UE)	46
4.6 O Mercado Comum Europeu e os Esforços para a Harmonização da Tributação Indireta	49
4.6.1 Primeira Fase: O Tratado de Roma e as Diretivas do Conselho	49
4.6.2 O Direito Comunitário: Diretivas Sobre A Tributação Do Consumo	51
4.6.2.1 <i>A Primeira Diretiva IVA do Conselho da Comunidade Económica Europeia</i>	52
4.6.2.2 <i>A Segunda Diretiva do Conselho da Comunidade Económica Europeia</i>	54
4.6.2.3 <i>A Sexta Diretiva do Conselho (17.05.1977)</i>	55
4.6.3 Segunda Fase: O Mercado Interno	57
4.6.3.1 <i>O Livro Branco da Comissão</i>	57
4.6.3.2 <i>O Ato Único Europeu</i>	58
4.6.3.3 <i>Alterações na Sexta Diretiva: Diretiva 91/680/CEE</i>	58
4.6.4 O Imposto sobre o Valor Acrescido (IVA): expoente da <i>acquis communautaire</i>	59
4.6.5 As Reformas dos Sistemas Tributários em Portugal e na Alemanha: Reflexões para o MERCOSUL	64
4.6.5.1 <i>República Portuguesa</i>	64
4.6.6 Medidas Adotadas pela República Portuguesa para a Solução dos Problemas Enfrentados pela Modificação do seu Sistema Tributário	66
4.6.7 República Federal da Alemanha	67
5 O MERCADO COMUM: UM DIVISOR DE ÁGUAS	71
5.1 Os Acordos Regionais de Integração	71
5.2 Classificação dos Modelos de Integração	73
5.2.1 Zona de Livre Comércio (ZLC)	74
5.2.1.1 <i>Delimitação do espaço em que será aplicado o tratamento preferencial</i>	74
5.2.1.2 <i>Discriminação das mercadorias ou serviços abrangidos pelo acordo</i>	74
5.2.1.3 <i>Reduções ou eliminações de entraves à importação almejadas</i>	75
5.2.1.4 <i>Condições para o reconhecimento dos produtos ou dos serviços autorizados a circular nesse espaço singular (usualmente identificado por um certificado de origem)</i>	75

5.3 União Aduaneira (UA)	76
5.3.1 Liberdade de circulação de mercadorias	77
5.3.2 Harmonização em relação à classificação das mercadorias	77
5.4 Mercado Comum	78
5.5 União Econômica e Política	81
5.6 Harmonização das Legislações Tributárias: A Pedra Angular da Constituição do Mercado Comum	85
5.7 O Desafio Institucional	85
5.8 A Consagração Do Mercado Comum Como Princípio Constitutivo	87
5.9 Estrutura Institucional e a Incorporação do Direito do MERCOSUL nos Ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes	89
5.9.1 Conselho do Mercado Comum (CMC)	89
5.9.1.1 Grupo Mercado Comum (GMC)	89
5.9.1.2 Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)	90
5.9.1.3 Foro Consultivo Econômico-Social (FCES)	90
5.9.1.4 Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SM)	90
5.9.1.5 Parlamento do MERCOSUL	90
5.9.1.6 Tribunal Arbitral e Tribunal Permanente do MERCOSUL	91
5.10 A Harmonização Dos Impostos Sobre O Consumo De Bens e Serviços	92
6 CAPACIDADE EVOLUTIVA DO MERCOSUL	95
6.1 O Mercosul como Reação/Adaptação à Globalização	105
6.2 O Mercosul como Base para a Inserção Internacional	106
CONCLUSÕES GERAIS	109
BIBLIOGRAFIA	111

RESUMO

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um processo de integração regional formado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela e a Bolívia. Estando a Bolívia em um processo de adesão. Os Estados Partes fundadores do MERCOSUL e signatários do Tratado de Assunção (TA) são a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. O bloco é representado de forma rotativa por seus membros. A Presidência Rotativa Pro-tempore do MERCOSUL é a representação jurídico-política máxima pro tempore do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Como objetivo geral analisar de forma sistemática, todos os impedimentos que dificultam a progressão do MERCOSUL, como as dificuldades de integração econômica e política entre seus membros. Ao analisar o contexto de globalização, verifica-se uma intensa necessidade de interação entre as nações, auxiliando no contexto evolutivo social. Percebe-se que a aliança dos blocos econômicos, impacta de forma grandiosa nas normas internas dos países membros. O desenvolvimento jurídico não está restrito as normas de direito interno, mas sim, as questões internacionais que capacitam à sociedade nos diversos critérios de cooperação evolucionar. O MERCOSUL passa por uma situação complicada nas discussões internas, com diversas características que impedem a assinatura de um acordo de livre comércio com os demais blocos, debilitando a União Aduaneira. Para o desenvolvimento do presente trabalho, através da pesquisa bibliográfica, será utilizada como fonte a doutrina jurídica dos temas envolvidos, revistas, escritos eletrônicos, artigos, que tratam do Bloco Econômico MERCOSUL e suas dificuldades e particularidades. Basearemos o trabalho em demonstrar os fatores existentes na consolidação do MERCOSUL, a realidade em que se encontra o bloco e vamos comparar o MERCOSUL com outros blocos e sua evolução ao longo dos anos.

Palavras-chave: Mercosul; Integração Regional; Desenvolvimento Econômico; Bloco Econômico; Capacidade Evolutiva.

ABSTRACT

The Southern Common Market (MERCOSUR) is a process of regional integration initially formed by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay to which Venezuela and Bolivia have recently been incorporated. Bolivia being in a process of adhering. The founding States parties of MERCOSUR and signatories of the Treaty of Asunción (TA) are Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay. The block is represented in a rotating manner by its members. When analyzing the context of globalization, there is an intense need for interaction between nations, assisting in the social evolutionary context. It is perceived that the alliance of economic blocs, impacts in a great way on the internal norms of the member countries. Legal development is not restricted to the norms of domestic law, but rather the international issues that enable society in the various criteria of evolutionary cooperation. MERCOSUR is going through a complicated situation in internal discussions, with several characteristics that prevent the signing of a free trade agreement with the other blocs, weakening the Customs Union. For the development of the present work, through bibliographic research, the legal doctrine of the themes involved, magazines, electronic writings, articles, which deal with the MERCOSUR Economic Bloc and its difficulties and particularities, will be used as a source. We will base the work on deshowing the existing factors in the consolidation of MERCOSUR, the reality in which the bloc is located and we will compare MERCOSUR with other blocs and their evolution over the years.

Keywords: *Mercosur; Mercosur; Regional Integration; Economic Development; Economic Bloc; Evolutionary Ability.*

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do presente trabalho parte do pressuposto inicial de verificação dos problemas ligados à evolução do MERCOSUL, especialmente, na análise das dificuldades jurídicas para atingir o estágio final, denominado mercado comum. O referido bloco econômico advém da propositura de alianças entre países da América do Sul, acompanhando o contexto de globalização, que intercala os setores de relações internacionais na perspectiva de evolução. Mediante os termos principais, a elaboração do trabalho passará das dificuldades evolutivas, para os reflexos do desenvolvimento social, que será embasado no contexto jurídico gerenciador dos inúmeros impedimentos para o bloco.

Faz-se necessário um estudo comparativo, entre os blocos que alcançaram o almejado patamar, bem como seus impactos para os diversos setores que contemplam a base de um Estado. O tema delimitado passará por estudos que verificam o objetivo almejado, com os resultados alcançados até o presente momento. O olhar acadêmico enfatiza os fatores negativos e positivos que circundam as inúmeras situações atuais. Cumpre evidenciar os tratados que compõem a origem e desenvolvimento do bloco econômico, bem como as etapas transitórias que assumem características peculiares.

Com a desenvoltura proposta, as possíveis soluções para o desenvolvimento eficaz do bloco serão apresentadas, levando-se em consideração a realidade material que objetiva afastar teorias utópicas e refina a real possibilidade de crescimento e expansão, impactando nas diversas áreas funcional que agregam na evolução positiva dos países que integram o MERCOSUL.

No primeiro capítulo será apresentado o histórico do MERCOSUL, como sua criação, a fundamentação para criação do bloco econômico, o processo de integração e seu desenvolvimento, tendo por base suas fontes primárias.

O segundo capítulo tratará das Introduções do Bloco Econômico, explanando sobre o Tratado de Assunção, além de evidenciar a organização jurídica institucional do bloco. Dentro das introduções foi explanado sobre a criação de protocolos, figurando como normas complementares que organizam e gera aplicabilidade ao tratado assim como os órgãos regulamentadores do MERCOSUL.

O terceiro capítulo se presta a apresentar um estudo comparativo dos blocos econômicos, a classificação destes blocos, utilizando do método de análise externa para vislumbrar os demais, sendo possível identificar se outros blocos conseguiriam alcançar ou ultrapassar o nível de mercado comum.

O quarto capítulo explica sobre o mercado comum como um divisor de águas, tratando com relação aos acordos de integração e o desafio institucional.

Já no quinto e último capítulo, será explanado sobre a capacidade evolutiva do MERCOSUL. Demonstrando situações que atrasam o bloco e soluções para aprimoramento e perspectivas futuras.

Salienta a importância da evolução contínua das nações que compõe o MERCOSUL, para o aumento do índice de desenvolvimento humano, bem como as relações da produção interna bruta. Visando, de forma residual, as capacitações jurídicas para o cumprimento das propostas pactuadas nas legislações internacionais que institucionalizam a criação e evolução do bloco.

O interesse acadêmico despertado no autor do projeto, parte da dogmática jurídica internacional, ampliando as probabilidades para interpretação das normas que envolvem a evolução global, principalmente, no impacto direto perante o setor jurídico interno. Ao escolher o assunto, busca-se uma conexão com os diversos métodos de aplicação do Direito, como ciência capaz de agir as perspectivas econômicas sociais. Com essa visão, espera-se contribuir com o conhecimento dos leitores, ao saber que o procedimento evolutivo de globalização deve ser interpretação como conteúdo elementar.

Ao analisar o contexto de globalização, verifica-se uma intensa necessidade de interação entre as nações, auxiliando no contexto evolutivo social. Percebe-se que a aliança dos blocos econômicos, impacta de forma grandiosa nas normas internas dos países membros. O desenvolvimento jurídico não está restrito as normas de direito interno, mas sim, as questões internacionais que capacitam à sociedade nos diversos critérios de cooperação evolucionar.

Verificando o estágio aduaneiro imperfeito do MERCOSUL, se desperta o interesse acadêmico e jurídico para analisar as dificuldades que impedem o patamar inicialmente idealizado, aguçando o contato no Direito Internacional com as relações criadas entre os países membros. Desta forma, o assunto é de grande relevância, por identificar os resultados que as problemáticas geram na evolução interna.

O MERCOSUL passa por uma situação complicada nas discussões internas, com diversas características que impedem a assinatura de um acordo de livre comércio com os demais blocos, debilitando a União Aduaneira.

Apesar de parecer muito simples, atingir o nível de mercado comum é uma missão extremamente complicada, pois exige um equilíbrio nas condições sociais e econômicas dos países, evitando outros problemas de origem estrutural. Apesar da nomenclatura mercado comum, o bloco está no nível de União Aduaneira, sendo característica a zona de livre comércio com uma tarifa externa comum, reduzindo os tributos alfandegários.

O interesse acadêmico despertado no autor do projeto, parte da dogmática jurídica internacional, ampliando as probabilidades para interpretação das normas que envolvem a evolução global, principalmente, no impacto direto perante o setor jurídico interno. Ao

escolher o assunto, busca-se uma conexão com os diversos métodos de aplicação do Direito, como ciência capaz de agir as perspectivas econômicas sociais. Com essa visão, espera-se contribuir com o conhecimento dos leitores, ao saber que o procedimento evolutivo de globalização deve ser interpretação como conteúdo elementar.

MARCO TEÓRICO

2 HISTÓRICO DO MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um processo de integração regional formado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela e a Bolívia. Sendo a Bolívia em um processo de adesão.

Os Estados Partes fundadores do MERCOSUL e signatários do Tratado de Assunção (TA) são a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai.

O bloco é representado de forma rotativa por seus membros. A Presidência Rotativa Pro-tempore do MERCOSUL é a representação jurídico-política máxima pro tempore do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O cargo é exercido durante o período de seis meses por um chefe de Estado de um dos países membros.

Mendonça (2017) explica de forma objetiva as primeiras iniciativas para criação do MERCOSUL:

Foi em plena Segunda Guerra Mundial que, pela primeira vez, Brasil e Argentina tentaram a criação de uma União Aduaneira entre suas economias, mas nunca obteve resultados satisfatórios, foi assim durante todo o processo de globalização e iminente formação de blocos econômicos após as Grandes Guerras do século XX; Entretanto, com os regimes ditatoriais que se alastraram por Brasil e Argentina, e suas situações econômicas precárias - sem crédito no exterior e com dívidas exorbitantes – fizeram com que estes países não tivessem opção na busca de soluções para reorientar suas economias para o mundo exterior globalizado, tendo então de recorrer a acordos bilaterais entre eles para fortalecimento da economia da zona.

Após a devastação gerada pela Segunda Guerra Mundial, os países começaram a agrupar-se com o objetivo de reestruturação, utilizando suas forças para evolução contínua rumo à globalização. Neste sentido, o MERCOSUL foi considerado como projeto cabível para integração regional da América Latina, objetivando a redemocratização através da aproximação dos países ao final década de 80.

O processo de integração iniciou-se em 1948, com a comissão econômica da América Latina, que tinha por objetivo intensificar o comércio para um movimento continental, o que ensejou posteriormente a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), instaurada através do tratado de Montevideu, assinado por Brasil, Chile, Uruguai, Argentina, Peru, México, Paraguai, Colômbia, Cuba, Venezuela, Bolívia e Equador. Entretanto a instabilidade política dos membros, bem como a posição contrária dos participantes, gerou o fracasso da ALALC.

Com a contínua vontade de integração internacional, as alianças resultaram a

criação da Associação Latino Americana de Integração- ALADI, em 1980, com o mesmo instrumento jurídico e membros integrantes da ALALC, adotando os princípios do pluralismo em matéria política e econômica, ações progressivas para criação de um mercado comum na América Latina, respeitando o nível evolutivo dos Estados partes, em conformidade com a concentração comercial. Após a aproximação dos países, foi criado o Tratado de Assunção, com normas programáticas para contemplar o Mercado Comum do Sul.

O MERCOSUL surgiu de um projeto político, de acordo com Almeida (2011):

Iniciado através de um projeto político, mas com intenções claramente econômicas de integração bilateral: a Ata para a Integração Brasil-Argentina, de 1986, estabelecendo, segundo modalidades baseadas na complementação industrial, o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), de caráter gradual, flexível e equilibrado, e prevendo tratamentos preferenciais frente a terceiros mercados.

Em 1988 foi adotado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina, com o objetivo de consolidar o processo de integração dos dois lados e instituir, numa primeira etapa, um espaço econômico comum no prazo máximo de dez anos.

Na parceria estavam previstas a harmonização das políticas aduaneiras, comercial, agrícola, industrial e de transportes e comunicações, assim como a coordenação de políticas monetária, fiscal e cambial; numa segunda etapa, se procederia à harmonização gradual das demais políticas necessárias à formação do mercado comum.

Em 1991, o Tratado de Assunção, iniciou o bloco econômico, tendo como membros fundadores o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

O MERCOSUL foi oficialmente fundado em 1991, quando Brasil e Argentina realizaram a assinatura do Tratado de Assunção. A esse tratado uniram-se Paraguai e Uruguai. O acordo assinado entre os quatro países visava criar uma zona de aliança comercial com o objetivo de ampliar a movimentação de pessoas e mercadorias entre as nações integrantes do bloco.

Logicamente, o referido tratado representa a base normativa inicial do bloco, com propostas para integração profunda nos setores econômicos, políticos e sociais, idealizando a perspectiva para o estabelecimento do almejado Mercado Comum. A base normativa legal estabeleceu as ideias centrais para consolidação e evolução do bloco.

Em função de que o Tratado de Assunção está aberto à adesão de outros Estados membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a Venezuela se

constituiu no primeiro Estado Latino americano em aderir ao tratado constitutivo, em 2006; e, mais recentemente, a Bolívia, em 2015. (MERCOSUL, 2019).

Segundo o Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2019):

O processo de adesão da Venezuela ao MERCOSUL foi concluído por meio da Decisão CMC 27/12, que concede a esse país a condição de Estado Parte, desde 12/08/12, e o direito de participar plenamente no MERCOSUL. Segundo dispõe o Protocolo de Adesão da Venezuela, assinado em julho de 2006 e em vigor desde agosto de 2012, foram previstas etapas e prazos para a plena incorporação do normativo MERCOSUL; para a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) e da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) pela Venezuela; bem como para alcançar o livre comércio.

Mendonça (2017) ainda complementa:

Outros países podem aderir livremente por meio de um acordo solene em que através de uma assinatura o Estado se torna um membro associado, foi assim com Chile, Peru, Equador, Bolívia e Colômbia. Caso como o da Venezuela que aderiu ao tratado como membro associado e requisitou a integração como Estado Membro, mas para isso é necessário a análise dos 4 Estados Membros já constituídos seguido de suas aprovações, para tanto, é feita uma análise cautelosa da política e economia venezuelana e os benefícios que este país poderá trazer como sendo um Estado Membro, é importante essa análise, pois, ao se tornar Estado Membro o país passa a ter poder de voto, ser um articulador da política e da economia do bloco, não só para com os Estados que o constituem mas também para com Estados externos que se relacionam com o bloco.

O MERCOSUL foi criado com objetivos econômicos de integração bilateral.

Vejamos seus objetivos finais:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias á circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente.

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais.

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes.

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (MERCOSUL, 2019).

O MERCOSUL pode exercer o seu poder normativo através de duas formas: decisões (CMC), resoluções (GMC) e por diretrizes (CCM). Além disso, há ainda as

decisões do Parlamento do MERCOSUL que, uma vez que não são obrigatórias, merecerão uma abordagem específica.

A base institucional do MERCOSUL, visto como, mecanismos de soluções de controvérsias do, passou por quatro fases distintas até chegar à forma atual: a) Tratado de Assunção; b) o Protocolo de Brasília; c) o Protocolo de Ouro Preto; d) o Protocolo de Olivos. Analisaremos com mais detalhe as quatro fases do MERCOSUL.

2.1 MERCOSUL: Um Bloco Econômico Idealizado pelo Tratado de Assunção

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) foi criado em 1991 a partir da assinatura do Tratado de Assunção pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Os quatro países se associaram para compor um bloco econômico com elevado nível de integração, classificado como Mercado Comum. Apesar do intuito para o qual foi criado, ainda faltam elementos essenciais na formação do bloco e na integração entre os países membros, para que o MERCOSUL possa ser classificado como um Mercado Comum.

Os blocos econômicos estão divididos em cinco categorias. A zona de preferência tarifária é o nível mais básico de integração comercial, sendo criada unicamente para garantir a preferência tarifária entre os países associados. A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) é um exemplo de uma zona de preferência vigente no continente americano, a qual precedeu a criação do MERCOSUL, tendo sido constituída em 1980.

A zona de livre comércio é formada a partir da redução das barreiras comerciais entre os países membros. A União Aduaneira ocorre quando os produtos que são comercializados entre os países do bloco não têm entraves para sua livre circulação e os produtos fabricados por países que não compõem o bloco são taxados de forma igual pelos Estados membros, de acordo com uma tarifa externa comum.

O próximo estágio de integração é o Mercado Comum, existente quando há a livre circulação de pessoas, bens, serviços, capitais e a coordenação de políticas macroeconômicas entre os Estados membros do bloco. O único bloco que conseguiu atingir o nível de integração para ser classificado como Mercado Comum foi o dos países do continente europeu, que precedeu a constituição da União Europeia.

O último nível de integração é a união econômica e monetária, que se constitui com o estabelecimento de uma moeda única, um Banco Central unificado e uma política monetária singular para todos os membros. Em todos estes cinco estágios de integração estão presentes elementos constitutivos específicos e indispensáveis para o enquadramento em cada uma dessas classificações.

Dessa forma, para que um bloco econômico seja caracterizado como um Mercado Comum é imprescindível, no que concerne ao comércio entre os países integrantes do

bloco, que não haja barreiras internas (tributárias ou não). Com relação aos países que não compõem o bloco é necessário que haja unicidade na tarifação dos produtos e uma coordenação da política cambial, monetária e fiscal dos Estados membros.

O Tratado de Assunção previu que o bloco econômico a ser formado deveria ter a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos (capitais e mão-de-obra); uma Tarifa Externa Comum; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e a busca da harmonização de legislações nas áreas pertinentes ao comércio exterior. Portanto, da forma como foi disposto no Tratado, o bloco cumpriria todos os requisitos necessários para ser classificado como um Mercado Comum.

Na prática, no entanto, após quase vinte e dois anos da data instituída pelo Tratado de Assunção para seu estabelecimento, o MERCOSUL ainda enfrenta problemas para a constituição de uma integração comercial e econômica como havia sido idealizada. O bloco ainda está enquadrado como uma União Aduaneira, pois este ainda não foi apto a implementar a livre circulação de bens e a unificação das taxas, havendo diversas exceções à TEC ainda vigentes. Tampouco foi estabelecida uma coordenação de políticas macroeconômicas entre os países membros.

Atualmente, todos os países que compõem a América do Sul estão associados, de alguma forma, ao MERCOSUL. A Venezuela foi incorporada à composição original do bloco em 2012, passando a ser um membro definitivo, e a Bolívia iniciou seu processo de adesão como membro pleno no mesmo ano, ainda estando pendente sua aprovação. Além disso, Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname são membros associados ao MERCOSUL.

Apesar da relevância na região, o MERCOSUL ainda precisa se desenvolver para se tornar um bloco econômico relevante no cenário internacional, à semelhança do que ocorre com a União Europeia. Faz-se necessário, portanto, entender como se deu o processo de formação do MERCOSUL e o seu desenvolvimento, para determinar quais são os principais entraves ainda existentes para que haja a criação de um verdadeiro Mercado Comum no bloco.

2.2 A Formação do MERCOSUL: Um Processo De Transição entre a Plena Autonomia dos Países Membros e sua Unificação Comercial

Entre os anos de 1991 e 1994, deu-se início, em todos os países signatários do Tratado de Assunção, um processo de transição de seus ordenamentos jurídicos, regimes comerciais e políticas de comércio exterior para um novo modelo de organização, que foi denominado de MERCOSUL. O Tratado previu que, entre sua assinatura e o dia

31/12/1994, deveria estar estabelecido o novo bloco econômico dos países da América do Sul.

Conforme Tatiana Prazeres (2008, p. 224): “O plano do bloco econômico era audacioso: constituir em apenas quatro anos uma integração avançada entre quatro países com economias e realidades distintas. Para tanto, foram estabelecidas regras conformadoras, que deveriam balizar o processo de transição entre os regimes”.

O objetivo dessas regras era a substituição gradual da legislação de cada país pelo modelo do MERCOSUL, de forma a gerar o menor impacto possível sobre a economia dos países membros, ao mesmo tempo em que evitavam as incertezas jurídicas decorrentes da transição e garantiam um período de adequação econômica, política e social ao novo modelo econômico. (BÖHLKE, 2002, p. 160)

As normas dispostas no Tratado de Assunção para o período de adequação muito se assemelham ao que ocorreu no Brasil com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que foram criados Atos de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O legislador valeuse desse instrumento como um meio de ajuste paulatino do ordenamento jurídico à então nova Constituição. Tais normas, tanto no ADCT como no Tratado, tinham o objetivo de garantir segurança jurídica e econômica aos países e à população durante as mudanças de regime.

As normas conformadoras compõem uma classe de normas *sui generis*, que têm natureza jurídica própria. Elas são classificadas pela doutrina brasileira como atos de natureza jurídica de transição, algumas com eficácia restrita no tempo e outras eficazes até que outra norma de mesma hierarquia, ou hierarquia superior, as revogue. A este respeito: Desse modo, tendo em vista tudo que foi acima aludido, chegamos à conclusão que os dispositivos do ADCT têm natureza jurídica de normas constitucionais de transição, sejam temporárias ou não, fazendo parte do que Raul Rocha Machado chama de Direito Transitório (HORTA, 1995, P.321), apesar de reconhecermos que muitas de suas regras só vigoram durante certo espaço de tempo. E qual seria a sua finalidade? A finalidade do ADCT é estabelecer regras de transição entre o antigo ordenamento jurídico e o novo, instituído pela manifestação do poder constituinte originário, providenciando a acomodação e a transição do antigo e do novo direito edificado.

Dessa forma, sempre que for feita menção às normas de transição está-se referenciando as normas que foram implementadas com o intuito precípua de promover a adequação de um regime a outro. O escopo dessas regras é garantir que o processo de revogação de um modelo econômico não impacte negativamente a economia e a população que estavam sendo regidas por outro sistema.

Com base nisso, o Tratado de Assunção estabeleceu regras diferentes de transição entre os quatro países membros, de acordo com a realidade econômica de cada um. Por

serem a Argentina e o Brasil as maiores economias, foram estabelecidos prazos mais exíguos para a adaptação desses países, até a entrada em vigor definitiva da legislação do MERCOSUL, e prazos mais profícuos para o Paraguai e para o Uruguai.

O Tratado é expresso ao disciplinar no artigo 6º que “os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial”. (MERCOSUL, 1991)

Tais diferenças implicaram um prazo maior de vigência das normas conformadoras e um maior número de mercadorias que foram excepcionadas à TEC.

3 INTRODUÇÕES DO BLOCO ECONÔMICO

O surgimento do MERCOSUL deu-se em um contexto de profundas transformações no cenário internacional. Para Amado Luiz Cervo (2001, p. 175), “o fim do socialismo e a decadência do sistema de poder estabelecido desde 1945 impuseram um desafio: a adoção de um novo paradigma válido para as novas relações internacionais”. O término da Guerra Fria propiciou uma aceitação quase universal de conceitos de política externa como globalização, nova interdependência e neoliberalismo.

A repercussão do fim da Guerra Fria na América Latina foi, nesse sentido, drástica. Os ideais econômicos estruturalistas engendrados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe defendiam conceitos como centro-periferia, deterioração dos termos de troca, indústria, mercado interno, expansão do emprego e da renda. Esses conceitos não se adaptavam ao estilo de integração que seria promovido após a Guerra Fria. De fato, a busca por competitividade e por uma inserção privilegiada nos mercados internacionais passou a orientar os processos de integração, substituindo os alinhamentos políticos aos eixos ideológicos em disputa durante a bipolaridade. A formação do MERCOSUL deu-se nesse contexto: uma liberalização comercial interna permitiria aos sócios do projeto integrador assumir uma posição mais favorável no cenário comercial internacional. Conforme sintetizou Celso Lafer, o MERCOSUL é, na verdade, uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que simultaneamente se globaliza e se regionaliza em blocos.

O contexto da formação do MERCOSUL observou uma dinâmica cujos passos iniciais encontram-se no contexto da Associação Latino-Americana de Integração, ALADI, constituída em 1980, em substituição à ALALC, Associação Latino-Americana de Livre Comércio de 1960. Mecanismos de incentivo ao comércio intrarregional foram estabelecidos no âmbito da Preferência Alfandegária Regional, PAR, de 1984. As limitações da PAR, que comportavam uma série de listas de exceções, deram azo a uma aproximação maior entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Acordos de Complementação Econômica firmados ainda no âmbito da ALADI selavam essa aproximação, e demonstravam um caminho novo de integração regional que poderia ser trilhado.

Em 1985, Brasil e Argentina celebram uma Ata de Integração, acordo assinado pelos governos Alfonsín e Sarney que põe fim às rivalidades que prevaleceram durante os regimes militares. Nesse mesmo ano, a inauguração da Ponte Tancredo Neves, que fez a conexão entre Puerto Iguazu, na Argentina, e Foz do Iguaçu, no Brasil, torna-se símbolo da nova etapa de relacionamento entre os dois países. Em 1986, é firmado o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil/Argentina (PICE). Esse programa, amplo e ambicioso, incluía não somente intercâmbio de produtos, mas também temas como cooperação nuclear, administração pública, cultura e uma futura coordenação

macroeconômica, com possibilidade de estabelecimento de uma moeda comum.

Os resultados dos acordos estabelecidos no PICE foram considerados satisfatórios. Para as relações comerciais brasileiro-argentinas. Os mecanismos e entendimentos comerciais desenvolvidos serviram para reverter uma tendência de queda no intercâmbio entre os dois países, em época na qual ambos passavam por sérias turbulências macroeconômicas e tentavam ajustar suas economias por meio de experiências heterodoxas. Em 1988, os resultados são celebrados e busca-se aprofundar o processo com um novo tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Para Maurício Santoro (2008, p. 66), de certa maneira, o PICE foi o “último suspiro do modelo nacional-desenvolvimentista”. E acrescenta:

Menem e Collor tomaram posse como presidentes em meio à crise desse paradigma, e com propostas bem diversas de integração. O pensamento da comunidade do realismo periférico com relação à integração com o Brasil era promover o chamado “regionalismo aberto”, isto é, um processo de abertura comercial que ajudasse a consolidar as reformas neoliberais e funcionasse como primeiro passo para acordos semelhantes com outros países ou blocos regionais. (SANTORO, 2008, p. 67)

De fato, o governo Collor assinaria, em 1990, apenas três meses após sua posse, a Ata de Buenos Aires. A Ata de 90 determinou um cronograma de liberalização comercial automático e geral, a ser completado em 1994, com a criação do mercado comum.

Antecipava-se em cinco anos o prazo originalmente estabelecido pelos governos Alfonsín e Sarney. Ainda em 1990, as negociações passaram a incluir Uruguai e Paraguai

O MERCOSUL surgiu como resultado final do acordo firmado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai em Assunção, em 26 de março de 1991. O Tratado de Assunção definiu a constituição do MERCOSUL e incorporou definitivamente Paraguai e Uruguai ao processo integrador. O bloco funcionou em regime de “transição” entre 1991 e 1994, quando o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção (Protocolo de Ouro Preto) concedeu personalidade jurídica internacional ao bloco e estabeleceu sua organização institucional, bem como suas fontes jurídicas.

O primeiro capítulo do Tratado de Assunção define os propósitos, princípios e instrumentos que servem de base para o projeto do MERCOSUL. Incluem-se nesse arcabouço a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os Estados Partes, o estabelecimento de uma tarifa externa e de uma política comercial comuns e a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados, com objetivo de assegurar condições adequadas de concorrência entre os quatro países e com o compromisso de que harmonizem suas legislações de modo a possibilitar o fortalecimento do processo de integração. Infere-se que eventuais iniciativas de integração produtiva no

bloco estão ao abrigo do disposto no primeiro capítulo do Tratado de Assunção.

A assinatura do Tratado de Assunção deu início ao processo de integração e harmonização tarifária no bloco. Com o fim do período de transição, a partir de 31 de dezembro de 1994, o MERCOSUL ingressou na primeira fase daquele processo, passando a ser uma *Zona de Livre Comércio*. Essas etapas podem ser divididas da seguinte forma:

1. *Zona de preferência tarifária*: formada quando os Estados estabelecem regimes tarifários preferenciais entre si, desgravando setores inteiros de produtos

2. *Zona de livre comércio*: formada quando os estados participantes “estados participantes da Zona assumem reciprocamente o compromisso de eliminarem as barreiras tarifárias existentes nas suas fronteiras” (COELHO, 1997). As mercadorias produzidas em cada território dos Estados da região circulam sem necessidade de recolhimento de tributos pelas respectivas aduanas. As barreiras permanecem, no entanto, em relação aos produtos importados de fora da zona, inclusive quando circularem pelos territórios envolvidos.

3. *União Aduaneira*: a liberdade de circulação típica da Zona de Livre Comércio é mantida; a ela, acrescenta-se a adição de uma Tarifa Externa Comum (TEC) aos produtos oriundos de outros países não integrantes da União. Nesse ponto da integração, a infraestrutura (qualidade e custo dos serviços e dos transportes) torna-se fator importante para o desenvolvimento socioeconômico do bloco.

4. *Mercado Comum*: na quarta e última etapa, os países envolvidos no processo integrador implementam normas que garantam o livre trânsito de mercadorias, capitais, bens, pessoas e serviços entre os respectivos territórios nacionais. Esse é o objetivo final do MERCOSUL, conforme dispõe o Tratado Assunção. Segundo Fábio Ulhoa, a unificação de determinados regramentos jurídicos é “condição inafastável para se alcançar esse degrau de integração econômica [...], de modo a possibilitar iguais condições de competição entre os empresários de cada um dos países integrandos”. (COELHO, op. Cit).

A diferença substancial entre Mercado Comum e as etapas anteriores da integração regional está na construção de liberdades positivas referentes à livre circulação. Em outras palavras, a implantação de um mercado comum não se restringe apenas ao livre acesso aos mercados. É preciso garantir livre circulação de produtos e fatores produtivos, em que pesem as diversas normas nacionais que regulam a atividade econômica. Para tanto, são imprescindíveis o que Patrícia Kegel (2009) chama de “medidas de aproximação legislativa”, ou “etapas de integração positiva”, que incluem harmonização de padrões legislativos, comerciais e técnicos.

O segundo capítulo do tratado de Assunção aborda a organização do MERCOSUL.

Originalmente, acordou-se em Assunção pela constituição do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum. Posteriormente, com o Protocolo de Ouro Preto de dezembro de 1994, acrescentaram-se a Comissão de Comércio do MERCOSUL, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa do MERCOSUL.

O Conselho, órgão superior e decisório do MERCOSUL, ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos de Assunção, é integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia. O Grupo Mercado Comum, por sua vez, é o órgão executivo do MERCOSUL. É integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais devem constar necessariamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais. Coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores, o Grupo Mercado Comum desdobrou-se em onze grupos, que ficaram encarregados de elaborar e desenvolver os temas especiais estabelecidos nos anexos do Tratado. Os subgrupos do GMC abordam os seguintes setores: assuntos comerciais; assuntos aduaneiros; normas técnicas; políticas fiscais e monetárias relacionadas ao comércio; transporte terrestre; transporte marítimo; política industrial e tecnológica; política agrícola; política energética; coordenação de políticas macroeconômicas; relações trabalhistas, emprego e seguridade social.

No âmbito do subgrupo 4 (políticas fiscal e monetária relacionadas ao comércio), realizaram-se reuniões para levantarem-se convergências e assimetrias no setor. Os temas tratados no âmbito do subgrupo dividiram-se em cinco grandes partes: regime cambial, mercado de capitais, sistema financeiro, seguros e promoção e proteção recíproca dos investimentos.

Quanto ao ordenamento jurídico do MERCOSUL, é válido apresentar aqui alguns aspectos que serão importantes quando da abordagem acerca dos mecanismos atinentes às pequenas empresas. O artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto elenca as fontes jurídicas do Mercosul, que são: o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; as Decisões do Conselho do Mercado Comum, as Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção. Para Maristela Basso essa enumeração não é taxativa, mas meramente enunciativa. Dessa forma, é possível o recurso aos princípios gerais de direito internacional e de direito da integração, aos laudos arbitrais proferidos pelos tribunais arbitrais "ad hoc", assim como à doutrina, aos princípios gerais de direito comuns aos ordenamentos nacionais, aos costumes. (BASSO, 2000, p. 115-120)

O artigo 2 do Protocolo estabeleceu que o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum e a Comissão de Comércio do MERCOSUL são órgãos com capacidade decisória, de natureza intergovernamental. O artigo 42, por sua vez, dispõe que normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos naquele Artigo 2 terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país. Percebe-se assim, como ressaltou Pedro Dallari (1997, p. 102-116), que "na estrutura atual do MERCOSUL, as deliberações emanadas de suas instâncias não se constituem, por si só, em normas jurídicas em sentido estrito, mas sim em determinações políticas que vinculam os Estados-partes à promoção de adequação nos respectivos ordenamentos jurídicos internos".

Maristela Basso (2000) classifica as fontes do Direito do MERCOSUL em Fontes de Direito Originário, Fontes de Direito Derivado e Fontes Complementares. As Fontes de Direito Originário incluem o Tratado de Assunção, os Protocolos de Brasília e de Ouro Preto. As Fontes de Direito Derivado subdividem-se em atos típicos (decisões do Conselho, as resoluções do Grupo e as diretrizes e propostas da Comissão de Comércio) e atos atípicos (efeitos meramente internos, regulamentos, propostas, recomendações do Parlasul e recomendações do Foro Consultivo Econômico-Social ao Grupo Mercado Comum). As Fontes Complementares incluem os Princípios do Direito Internacional Geral e Regional, os Princípios do Direito da Integração (que incluem os acordos celebrados pelo Mercosul com outros blocos econômicos, países, grupos de países ou organizações internacionais), as decisões dos tribunais arbitrais do MERCOSUL, a jurisprudência dos tribunais nacionais, os princípios gerais de Direito comuns aos Estados membros, e, por fim, a Doutrina.

Normas de direito derivado que possuem caráter meramente administrativo, ou executivo, não interferindo na ordem pública do ordenamento interno, não precisam passar pelo procedimento de aprovação previstos pelas legislações de cada país, como, por exemplo, a Dec. N. 03/91 que fixou os "Termos de Referência Para os Acordos Setoriais". Outras normas, entretanto, são sujeitas à aprovação doméstica nos membros do bloco. Conforme dispôs o artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, "normas emanadas dos órgãos do Mercosul terão caráter obrigatório e deverão, quando necessário, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos "previstos pela legislação de cada país". De fato, quando da aprovação do próprio Protocolo, o Congresso Nacional, no Decreto Legislativo 188, estabeleceu que: "São sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido protocolo, assim como quaisquer atos complementares que, nos termos do art. 49, I da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional"

Normas emanadas do Mercosul que representam encargos econômicos ou

obrigações para o patrimônio nacional devem precisar de aprovação pelo Congresso Nacional para entrar em vigor. No mesmo sentido seguem as normas que modificam estruturas do MERCOSUL.

O MERCOSUL, como dito anteriormente, passou por quatro fases distintas até chegar à forma atual. Os mecanismos de solução de controvérsias são: a) Tratado de Assunção; b) Protocolo de Brasília; c) Protocolo de Ouro Preto; d) Protocolo de Olivos.

3.1 Tratado de Assunção

O diploma normativo foi iniciado pela República Federativa do Brasil, República da Argentina, República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Tratado de Assunção, firmado em 1991 representou o marco inicial da criação do MERCOSUL. Onde criou diretrizes gerais acerca da adequação e regência do MERCOSUL.

Percebe-se que o primeiro artigo do referido dispositivo, elenca os objetivos almejados através da criação do bloco econômico. Cita-se:

Artigo 1º Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma **tarifa externa comum** e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, e

O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração. (MERCOSUL, 1991)

A proposta do Mercado comum define políticas de facilitação para livre circulação de bens, serviços e pessoas, aproximando os países membros para integração econômica e social, elencando normas legislativas que pudessem contribuir para interação interna e externa das atividades evolutivas. Cumpre analisar, que o referido tratado basilar do MERCOSUL, estabelece um prazo para que o nível de Mercado Comum, idealizado na origem, pudesse ser alcançado até o dia 31 de dezembro de 1994, o que não ocorreu na prática.

É nítida a observância da preocupação econômica para evolução dos países membros, estabelecendo normas gerais para interação com os demais blocos, de modo a valorizar o comércio interno e delinear o comércio externo. A atribuição mencionada teve

seu alcance parcial em determinados certames, demonstrando claramente a evolução vagarosa do bloco.

Artigo 5º: Durante o **período de transição**, os principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum são:

a) Um Programa de **Liberação Comercial**, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, **para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero**, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I);

b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior;

c) **Uma tarifa externa comum**, que incentive a competitividade externa dos Estados Partes;

d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.

O tratado estabelece, inclusive, normas tributárias que permitam a capacidade de interação entre os demais blocos, criando a tarifa externa comum, como forma de regulamentação para importação de produtos que advém de outros blocos, buscando valorizar a produtividade interna dos Estados membros. É perceptível a preocupação do dispositivo legal para evolução uniforme, com acordos setoriais para aperfeiçoar a produtividade, estabelecendo políticas atualizáveis de forma gradual para desburocratizar o sistema interno e assegurar normas comuns sobre concorrências comerciais.

O nível de Mercado Comum não pode ser alcançado de forma momentânea, são etapas graduais que devem ser verificadas criteriosamente para evolução até o patamar almejado, superando as dificuldades inerentes a um bloco em formação. O Tratado estabelece a redução gradativa de tarifas até a eliminação das mesmas, criando a possibilidade de livre circulação do bloco, ensejando o nível idealizado. A problemática surge ao não conseguir o feito citado, bem como as diversas características do nível comum, mesmo após 27 anos de criação do bloco.

A organização jurídica institucional do bloco depende de órgãos que irão atuar na execução das políticas idealizadas, administrando o tratado para as decisões e execuções das normas regulamentadoras. Para nortear o objetivo regulamentar, o presente tratado elenca em seu artigo nonos dois órgãos, sendo:

- Conselho do Mercado Comum
- Grupo Mercado Comum

O CMC foi constituído com a responsabilidade de alcançar o nível de mercado comum, na situação de órgão político, o mesmo é competente para as eleições da comissão dos representantes do MERCOSUL, que irão cuidar do objetivo principal de atingir o patamar almejado. O tratado estabelece a participação eficaz dos Estados partes, com uma reunião anual obrigatória para verificação dos assuntos relevantes a evolução do bloco, caracterizando a democracia participativa, através dos membros representativos. Artigo décimo primeiro “O Conselho estará integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes, que irão Reunir-se quantas vezes estime oportuno, e, pelo menos uma vez ao ano, o fará com a participação dos Presidentes dos Estados Partes” (Tratado de Assunção, 1991).

No mesmo sentido de organização institucional, o tratado estabelece o Grupo Mercado Comum, como órgão executivo coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores, que irão zelar pelo cumprimento do tratado, com providencias executórias para o cumprimento das decisões tomadas pelo Conselho, bem como medidas políticas para sanar possíveis problemas.

É perceptível que a estrutura do Tratado contempla as necessidades basilares para constituição e evolução do bloco, elencando os órgãos compositivos, regras e princípios que irão auxiliar o objetivo principal. Além da base normativa legal, fez-se necessário a criação de protocolos, figurando como normas complementares que organizaram e geraram aplicabilidade ao tratado, principalmente após o não cumprimento do prazo para alcançar o nível de Mercado Comum.

3.2 Protocolos de Brasília

O protocolo de Brasília foi o instrumento complementar inicial criado em 1991, os Estados Partes comprometeram-se a adotar um Sistema para Solução de Controvérsias, que estaria vigente no período de transição até o nível idealizado, ocasionando a obediência dos Estados Partes perante o tratado. O protocolo estabelece Instrumentos jurídicos, como a arbitragem para sanar problemas entre o comércio regional do MERCOSUL. “O protocolo estabelece um sistema para solução de controvérsias baseado na diplomacia e na mediação, resguardando a soberania dos Estados” (JORGE, 2013).

O Protocolo de Brasília substituiu o mecanismo de controvérsias inicialmente previsto no Tratado de Assunção. Disponibilizou a utilização de meios jurídicos para a solução de eventuais conflitos comerciais, prevendo inclusive o recurso à arbitragem, como forma de assegurar a desejada estabilidade no comércio regional. Definiu prazos, condições de requerer o assessoramento de especialistas, nomeação de árbitros,

conteúdo dos laudos arbitrais, notificações, custeio das despesas, entre outras disposições (MERCOSUL, 2019).

3.3 Protocolo de Ouro Preto

A estrutura definitiva do bloco foi concebida através do protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, determinando a estrutura e composição para caracterizar a personalidade jurídica internacional.

Em detrimento das regras estabelecidas, o MERCOSUL estabeleceu inicialmente os critérios para zona de livre comércio, buscando anular a tributação derivada das importações entre os Estados Membros, convertendo-se em União Aduaneira em 1995, ao estabelecer uma tarifa externa comum para uniformizar as importações dos demais países, facilitando ou eliminando os critérios alfandegários que regulam o comércio exterior.

A organização elencada após o referido protocolo regulamentou os órgãos existentes e criou a figura de novos componentes, possibilitando a criação de órgãos auxiliares aptos a promover o procedimento e evolutivo de integração, evidenciando a estrutura institucional da seguinte forma: (Protocolo de Ouro Preto, 1994).

- Conselho Mercado Comum- CMC
- Grupo Mercado Comum – GMC
- Comissão de Comercio do MERCOSUL- CCM
- Foro Consultivo Econômico-Social- FCES
- Comissão Parlamentar Conjunta- CPC
- Secretária Administrativa do MERCOSUL- SAM

O Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2019), explica sobre o que vem a ser o Conselho do Mercado Comum – CMC:

É o órgão superior responsável pela condução política do processo de integração e tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção. É constituído pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia ou seus equivalentes nos Estados-Partes. A presidência do Conselho é rotativa, em ordem alfabética, pelo período de seis meses. Pode se reunir quantas vezes estime oportuno, mas deve fazê-lo pelo menos uma vez por semestre, com a participação dos Presidentes dos Estados-Partes.

Conselho do Mercado Comum possuem as seguintes atribuições:

- Velar pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e dos acordos firmados em seu âmbito;

- Formular políticas e promover ações necessárias à conformação do mercado comum;
- Exercer a titularidade da personalidade jurídica do MERCOSUL;
- Negociar e firmar acordos, em nome do MERCOSUL, com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais;
- Manifestar-se sobre as propostas que lhe sejam elevadas pelo Grupo Mercado Comum;
- Criar reuniões de ministros e outros órgãos que estime pertinentes e pronunciar-se sobre os acordos que lhe sejam remetidos;
- Designar o Diretor da Secretaria do MERCOSUL;
- Adotar decisões em matéria financeira e orçamentária;
- Homologar o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum.

Já o Grupo Mercado Comum, denominado pela sigla GMC, é o órgão executivo, que toma as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho e fixa programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum. O Grupo Mercado Comum tem as seguintes atribuições, segundo o Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2019), vejamos:

- Velar, nos limites da sua competência pelo cumprimento do Tratado de Assunção, de seus Protocolos e Acordos firmados no seu âmbito;
- Propor projetos de Decisão ao Conselho e tomar as medidas necessárias ao cumprimento dessas Decisões;
- Fixar programa de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum;
- Criar, modificar ou extinguir órgãos, tais como subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para cumprimento de seus objetivos;
- Manifestar-se sobre as propostas ou recomendações que lhe forem submetidas pelos demais órgãos, no âmbito da sua competência;
- Negociar, por delegação do Conselho e com base nos mandatos específicos, acordos em nome do MERCOSUL com terceiros países, grupos de países ou organismos internacionais;
- Aprovar o orçamento e a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL;
- Adotar Resoluções em matéria financeira e orçamentária, com base nas orientações do Conselho;
- Eleger o Diretor e supervisionar as atividades da Secretaria Administrativa do MERCOSUL;
- Homologar os Regimentos Internos da Comissão de Comércio e do Foro Consultivo Econômico Social.

O MERCOSUL é integrado por quatro membros por país, entre os quais devem constar obrigatoriamente representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios de Economia ou equivalentes e dos Bancos Centrais. Pode se reunir de forma ordinária ou extraordinária quantas vezes se fizerem necessárias.

A Comissão de Comercio do MERCOSUL- CCM é o órgão encarregado de assistir o GMC, tendo dentre suas competências a de velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum pelos Estados-Partes para o funcionamento da União Aduaneira, bem como de acompanhar e revisar assuntos relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio intra-MERCOSUL e com terceiros países. (Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2019).

O CCM é integrado por quatro membros por país, coordenada pelos Ministérios das Relações Exteriores. Deve se reunir pelo menos uma vez por mês ou sempre que solicitado pelo Grupo Mercado Comum.

O Foro Consultivo Econômico-Social- FCES é o órgão de representação dos setores econômicos e sociais. Tem função consultiva e manifestar-se-á mediante Recomendações ao Grupo Mercado Comum, segundo o Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços, (2019).

Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços (2019), conceituou a Comissão Parlamentar Conjunta- CPC. Vejamos:

É o órgão representativo dos Paramentos dos Estados-Partes, que procurará acelerar os procedimentos internos nos Estados-Partes, para a pronta entrada em vigor das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL. Também poderá operar na harmonização de legislação, tal como requerido no avanço do processo de integração. Encaminhará por intermédio do Grupo Mercado Comum suas Recomendações ao Conselho e adotará seu Regimento Interno.

A Comissão criou as seguintes Subcomissões, para obter bom funcionamento: assuntos comerciais, alfandegários, fronteiriços e normas técnicas; política energética, transporte, comunicação e serviço, políticas trabalhistas, de seguridade social e saúde e desenvolvimento humano, coordenação de políticas macroeconômicas, fiscais e monetárias, política industrial, agrícola e tecnológica meio ambiente e população, educação e assuntos culturais.

Quanto à secretária Administrativa do MERCOSUL- SAM, no Tratado de Assunção estabeleceu-se a criação da Secretaria Administrativa, onde principais funções eram a guarda de documentos e apoio ao Grupo Mercado Comum.

Mendonça (2017) ainda complementa:

Com o Protocolo de Ouro Preto, foi estabelecida a criação da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, como órgão de apoio operativo, responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos da União Aduaneira. Em resposta a evolução do processo de integração a partir de 2002 os Estados partes decidiram transformar a Secretaria Administrativa do MERCOSUL em uma secretaria técnica, passando a utilizar a denominação “Secretaria do MERCOSUL”.

Quando a secretária teve a função de dar mais suporte, de forma mais técnica para o bloco a Secretaria foi dividida em 03 setores:

- Um setor de acessória técnica, composta por 2 consultores jurídicos e 2 consultores econômicos, que auxiliam quando solicitados nas funções de políticas econômicas utilizadas pela União Aduaneira.
- Um setor de normativa e documentação, cujas funções são de auxiliar na elaboração de normas e documentos que servirão de base para aplicação e divulgação do que foi estabelecido.
- Um setor de administração e apoio, sempre auxiliando e administrando as tarefas que foram estabelecidas pelos órgãos, adquirindo uma tarefa executiva e de suporte na gestão do MERCOSUL.

É importante destacar que a estrutura orgânica do MERCOSUL é simples. Não foi necessário, até o momento, criar órgãos novos para administrá-lo; sua estrutura decisória é de natureza intergovernamental, aproveitando-se da infraestrutura e pessoal existente no setor público dos Estados-Partes.

Ao MERCOSUL foi atribuída personalidade jurídica de Direito Público Internacional, em 1994, por meio do Protocolo de Ouro Preto. Com isso, o bloco regional passou a ter capacidade jurídica para realizar e concretizar os objetivos esposados em seu tratado constitutivo bem assim comparecer em juízo, alienar bens móveis e imóveis, celebrar acordos sede e quaisquer outros atos reservados à personalidade civil.

3.4 Protocolo de Olivos

Protocolo de Olivos foi criado para assegurar maior agilidade ao mecanismo, tornando mais orgânicas, completas e sistematizadas as disposições do Protocolo de Brasília. Possibilita uma uniformização de interpretação da normativa MERCOSUL, pela maior estabilidade dos árbitros. Estabelece critérios para a designação dos árbitros e disciplina o cumprimento dos laudos arbitrais e o alcance das medidas compensatórias.

Em 2004 passa a vigorar o Protocolo de Olivos, estabelecendo normas inovadoras para solução de controvérsias, com o objeto de solucionar problemas existentes no protocolo de Brasília, na busca implacável de fortalecimento do bloco. O documento regulamentador definiu formas autônomas para solução de controvérsias, gerando capacidade para os próprios Estados Membros eleger métodos para resolver os litígios.

Através do referido regulamento, criou-se o Tribunal Arbitral de Revisão do MERCOSUL, com disponibilidade fixa para o exercício das funções. O tribunal tem composição de cinco membros com mandato de dois anos, prorrogáveis.

Após as atualizações no sistema regulamentador, ocorreu um avanço grandioso no sistema punitivo, estabelecendo jurisdição obrigatória com emissão de laudos infracionais para o Estado desviante, gerando a possibilidade para revisão das decisões. O regulamento reforça o dever dos membros para evolução contínua, buscando conformidade no sistema integrador e respeito ao *certame* internacional.

Art.1- As controvérsias que surjam entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou o não cumprimento do Tratado de Assunção, do Protocolo de Ouro Preto, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no presente Protocolo. (Protocolo de Olivos).

Apesar dos inúmeros defeitos que atrasaram o objetivo inicial, existem avanços que galgaram até o nível atual, sendo fundamental o estudo de cada detalhe que influenciaram direta ou indiretamente para o setor evolutivo. Atualmente o bloco encontra-se na situação Aduaneira imperfeita, em razão de não contemplar todas as características dessa etapa, tornando-se um impasse para a evolução para o patamar de Mercado Comum.

O bloco econômico MERCOSUL, além de todas suas normas já estipulada no tratado, que e a base normativa inicial do bloco, que deve ser obedecidas por todos os membros, tem outras leis complementares que regulamentam as relações dos membros do bloco.

A Lei 24.767/97 que trata da cooperação internacional em matéria penal, e uma lei criada pela Argentina em prol do bloco econômico.

Já o Brasil, Colômbia e Peru, tem o decreto nº 8.698/2016, que é um memorando de entendimento para combater as atividades ilícitas nos rios fronteiriços ou comuns. Tem ainda o MERCOSUL/CMC/DEC Nº 10/05, que cria a reunião especializada de ministérios públicos dos países membros do MERCOSUL, entre outras resoluções.

3.5 Conceito de Integração

A globalização alterou significativamente o modo de encarar as relações internacionais ao redor do mundo, tornando o Direito de Integração peça fundamental para a adequação das nações à nova ordem mundial. Analisando a história recente da civilização, é fácil a verificação da evolução das relações entre os povos: no período feudal havia uma divisão clara entre os feudos, dentro de uma mesma nação; com a criação dos burgos passou-se a existir um sentimento maior de nacionalidade dos povos, com fechamento de fronteiras crescimento exponencial das soberanias nacional; futuramente,

sempre puxado pelas relações comerciais e especialmente após a Revolução Industrial, houve um aumento progressivo e incessante das relações internacionais, facilitada pelo advento de melhores tecnologias de transporte e comunicação.

Já há algumas décadas o mundo vive um período de enorme facilidade de transporte de bens, pessoas e serviços, ultrapassando as fronteiras nacionais e diminuindo sobremaneira o tamanho comercial do globo. Esse novo arranjo, antes estudado somente pelo Direito Internacional, passa a apresentar novas demandas políticas e jurídicas que buscam a criar mecanismos que atendam de maneira mais efetiva essa nova necessidade mundial. O mero relacionamento internacional já não é suficiente, é necessária uma nova ordem, mais eficaz.

Tão aquecida está a economia internacional que passam a ser necessárias formas mais fáceis e menos burocráticas de circulação transfronteiriça, a ponto de demandar uma nova ordem jurídica, política e econômica. Nasce dessa necessidade o Direito da Integração, que busca repensar a organização dos países em uma estrutura intergovernamental e/ou supranacional, gerando enormes alterações no antigo modelo de organização geopolítica: mitiga-se a soberania, abrandam-se a intransponibilidade das fronteiras, e permite-se a criação de novas formas de pensar as relações internacionais (ALMEIDA, 2002, p. 166).

Em um simples comparativo, podemos analisar o Direito de Integração da mesma forma que conhecemos hoje, com total naturalidade, a organização federativa existente em repúblicas: sob o manto de uma identidade nacional, delimitadas por traços culturais e território, existe uma porção de entes federados com certa autonomia entre si. Cada ente federado, por sua vez, é composto pela união de diversos municípios, também com a sua própria complexidade estrutural e institucional. A todos esses níveis federativos é dada uma atribuição e autonomia para que melhor possa gerir o seu território, sendo-lhes garantido, por exemplo, a manutenção e das três esferas de poder: executivo, legislativo e judiciário.

Entretanto, a autonomia e soberania de cada ente federativo é limitada ao interesse geral dos degraus superiores dessa organização, culminando no interesse coletivo nacional como principal, de maneira a permitir que o ente nacional interfira diretamente nos entes federados em busca de um bem comum. O estado nacional, assim, congrega todos de maneira a criar naquele território um sentimento nacionalista e integracionista.

A nação, antes do Direito de Integração, era a expressão maior que podia ser concebida, com soberania absoluta sobre seu território. Noções regionais e continentais existiam como mera referência geográfica, mas com pouca efetividade na identidade dos povos. O Direito Internacional, à época, limitava-se a estudar e regular o relacionamento entre nações absolutamente soberanas.

O Direito da Integração surgiu com uma proposta inédita: atribuir aos Estados um caráter integracionista, tal qual faz os entes federados em nível nacional, por meio da flexibilização graduada da rigidez nacionalista. Visa aproximar nações independentes de forma a criar laços tão profundos entre elas que, progressivamente, vão flexibilizando suas regras, aproximando seus sistemas jurídicos e econômicos, e principalmente: criando uma identidade sob a qual ambos os povos se reconhecem. Nesse momento, a soberania individual de cada Estado-membro se transforma e abre espaço a uma inédita submissão à soberania do ente supranacional recém-criado.

Tamanha é a alteração de conceito, é natural que tal processo se dê de maneira lenta e gradual. É um processo muito maior que o fruto de uma alteração constitucional/legal, mas sim a expressão da alteração cultural de vários povos.

É fundamental que se tenha sempre em mente que a integração, além de não ter um modelo ideal pré-definido, não é um ato uno, e sim um processo a ser desenvolvido e moldado caso a caso. O objetivo é evoluir o sistema do bloco com vistas a criação de uma unidade, desenvolvendo-se instituições comuns, a fusão das economias nacionais, a criação de um mercado mais favorável aos membros, a harmonização de todo o sistema jurídico do conjunto, e principalmente, uma identidade própria:

É equivocada a ideia, portanto, de que a evolução no processo integracionista deve obedecer a uma ordem pré-estipulada, ou que o caminho trilhado por algum bloco econômico em processo mais avançado de integração sirva de receita para todos os demais. Pelo contrário, é justamente pelo estudo das características específicas de blocos mais avançados que se verifica a aplicabilidade (ou não) daquele modelo a outros casos. (ALENCAR, 2012, p. 258)

Entretanto, o Direito da Integração já consegue identificar e destacar aspectos-chave que facilitam o estudo e vislumbram as possibilidades de sucesso no processo integrativo, conseguindo sobressair algumas fases que podem ajudar a medir o grau de desenvolvimento deste processo, o que será feito no capítulo seguinte.

É importante destacar também a dificuldade que há na medição do grau de desenvolvimento de cada bloco, justamente por não haver critérios objetivos e taxativos que os qualifiquem de determinada forma. Como será visto a frente, há uma diferença muito grande no que o bloco projeta como objetivo, e o que é feito na prática pelos seus membros, de maneira a deixar uma lacuna entre a teoria e a prática.

Este processo caracteriza-se por um conjunto de medidas de caráter econômico e tem como objetivo promover a aproximação e a união entre as economias de dois ou mais países. O grau de profundidade dos membros permite que se visualize e determine as fases ou etapas do seu desenvolvimento.

O Mercado Comum é um dos estágios de integração econômica e tem livre circulação de mercadorias, o mesmo requer a circulação de serviços e fatores de produção.

3.5.1 Principais fases do processo de integração

O processo de integração é composto de fases que, seguindo uma determinada ordem de evolução progressiva, facilitam e minimizam os impactos da gradual perda de soberania dos Estados-membros. Cabe analisar rapidamente cada uma dessas fases.

3.5.1.1 Zona de livre comércio

A criação da zona de livre comércio busca a eliminação das restrições aduaneiras em prol de uma maior liberdade comercial entre os países, buscando um maior tráfego de pessoas, bens e serviços. Tem um viés puramente econômico e de facilitação aduaneira.

Nessa fase, mantém-se intactas as soberanias nacionais de cada membro, uma vez que o objetivo do bloco é promover uma simplificação comercial de ato entre Estados autônomos, de maneira a permitir um maior intercâmbio comercial e cultural, dando início a uma aproximação das populações e servindo como abertura à receptividade do estrangeiro.

3.5.1.2 União Aduaneira

Considerada como uma etapa mais avançada da zona de livre comércio, a abertura a livre circulação é ainda maior e com cada vez menos restrições das legislações nacionais. Permite-se, por exemplo, que a mercadoria circulada internamente na União Aduaneira seja proveniente de um país terceiro, partindo-se da lógica os membros aceitem as mercadorias produzidas pelos sócios, mas também reconhecem a forma com que estes importam produtos de terceiros.

É uma forma mais avançada pois o país vale-se das normas de importação do país-sócio como se suas fossem demonstrando o início de uma aproximação do sistema jurídico dentro do bloco.

3.5.1.3 Mercado Comum

Em um degrau ainda maior na livre circulação, passa a ser permitida a livre e desimpedida circulação de pessoas, inclusive para buscar empregos nos países parceiros,

bem como aceitar como válidos documentos oficiais dos outros Estados. Os cidadãos passam a ter liberdade de se estabelecer profissionalmente, residir e investir.

Não há mais barreiras alfandegárias e sanitárias, o que demanda uma normatização comum muito mais dura em relação a medidas de saúde pública, educação e segurança. Atenta-se ao fato de que quanto maior é liberdade de circulação interna no bloco, maior é a normatização para a entrada de pessoas e bens de territórios de terceiros, em prol da segurança de todos os Estados-membro. Ou seja, quanto maior a liberdade interna, maior a restrição externa – fato que se pode verificar com facilidade da União Europeia atual, especialmente quanto a crise dos refugiados.

3.5.1.4 União Econômica e Monetária

Considerado a etapa mais avançada do processo de integração, atingir uma unidade econômica plena significa dizer que o bloco está no maior grau possível nessa nova ordem. O único caso prático de aplicação em larga escala desse modelo é o da União Europeia, por meio do Tratado de Maastricht, em 1992, com o implemento de uma moeda única, o Euro. (ALENCAR, 2012, p. 262).

É importante notar que a afirmação da moeda comum é apenas um passo da união econômica, mas longe de ser o principal: até chegar a esse ponto é necessária uma integração tamanha que permita que todo o sistema econômico de vários países esteja coordenado, tal como controle de inflação, controle do déficit orçamentário, do endividamento público, taxa de câmbio, entre tanto outros. Sem tais ajustes prévios, a implementação da moeda em outro momento do processo integracionista está fadada ao fracasso (GOMES, 2010, p. 64).

Paralelamente a esfera econômica, desenvolve-se ainda todo um processo de integração política e jurídica, com a progressiva transformação de soberania para o ente supranacional, fato que, ao nosso ver, é ainda mais significativo que o aspecto financeiro.

4 ESTUDO COMPARATIVO DOS BLOCOS ECONÔMICOS

Os blocos econômicos são associações criadas entre os países, a fim de estabelecer relações econômicas entre si. Eles surgiram da necessidade de aprimoramento da economia, onde estabelecem uma zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária, entre os países participantes.

Essa união acontece por interesses recíprocos e pela possibilidade de crescimento em grupo. Esse crescimento passou a ser bem visto porque logo se percebeu que, por mais forte que fosse uma economia, ela não poderia competir de igual para igual com grupos de economias unidas entre si mesmas.

Faz-se necessário um estudo comparativo entre os demais blocos econômicos, analisando os aspectos evolutivos de cada setor, ao identificar que outros blocos conseguiriam alcançar ou ultrapassar o nível de mercado comum.

O **Historicismo**, de maneira geral, é a prática de uma História radical, enfatizando não somente sua importância enquanto saber e reflexão, mas impondo também

sua posição central para uma compreensão do ser humano e da própria realidade. (História e historicismo alemão).

Como afirma a teoria historicista, cada Estado soberano passa por fatores históricos diferentes, gerando influências norteadoras para o futuro. Apesar dos fatores históricos diferentes, a avaliação comparativa auxilia no aprendizado de cada setor iniciante.

Com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, os países capitalistas iniciaram uma verdadeira guerra na busca do controle dos mercados consumidores. Esse foi o principal efeito do chamado “mundo globalizado”, pois diante da limitação unitária, resolveram as nações se unirem em blocos econômicos, inicialmente regionais, com o objetivo de facilitar o alcance dos mercados, além da mútua ajuda entre os membros.

Assim, foram criados os chamados “blocos econômicos”, tipo de acordo intergovernamental onde as barreiras do comércio são reduzidas ou eliminadas. São associações criadas entre os países, com a finalidade do estabelecimento de relações econômicas entre si e entre os demais Estados-Nação, visando o crescimento das relações mútuas econômicas, com a integração das relações de comércio.

Começaram a surgir após a Segunda Guerra Mundial, e foram viabilizados em razão da tecnologia das comunicações e do transporte, que diminuiu as distâncias e possibilitou a aproximação de Nações e culturas diferentes, em busca de ajuda mútua, efeito da globalização.

A proliferação dos blocos econômicos regionais deu-se, especialmente, em razão dos seguintes fatores:

- (i) é natural que países com políticas econômicas semelhantes avancem para alianças comerciais, buscando o comércio multilateral e aumento natural da competitividade;
- (ii) a conversão dos Estados Unidos da América ao regionalismo;
- (iii) o desmonte do Bloco do Leste, fazendo com que os países que giravam sobre a extinta União Soviética 119 procurassem celebrar acordos de livre comércio; e
- (iv) o chamado “efeito dominó do regionalismo”, com o desejo de adesão dos países que ficam de fora da criação ou do aprofundamento dos blocos econômicos regionais.

O acordo de maior relevância foi estabelecido em 1947. Chamado, em inglês, GATT – General Agreement on Tariffs and Trade, ou – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, foi estabelecido em 1947, visando promover ou reduzir barreiras comerciais, visando obter vantagens mútuas. Os fundadores foram África do Sul, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Ceilão, Chile, China, Cuba, Checoslováquia, Estados Unidos, França, Holanda, Índia,

Líbano, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Reino Unido, Rodésia do Sul e Síria. Esse acordo vigeu até 14 de abril de 1994, quando foi estabelecida a Organização Mundial do Comércio – OMC.

4.1 Classificação dos Blocos Econômicos

Os blocos econômicos são classificados em:

- (i) áreas de livre comércio, onde há a isenção de taxas e impostos na comercialização de produtos e serviços entre os países que formam o bloco;
- (ii) união aduaneira, com a implementação de condutas de comércio com vistas a alcançar países fora do bloco;
- (iii) mercado comum, com a integração da economia, possibilitando a passagem de mercadorias e pessoas entre os países; e
- (iv) união econômica e monetária, com a integração da economia e a criação de moeda única para os países do bloco.

Essa classificação representa as fases em que os blocos acabam se constituindo. É o caso, por exemplo, que ocorreu na União Europeia, antes designado Mercado Comum Europeu. Todas as fases foram seguidas, até a criação da moeda única – o euro. Já o Mercosul, por exemplo, ainda está no estágio da união aduaneira, não atingindo sequer a qualidade de mercado comum.

4.2 A Supranacionalidade

O conceito de soberania do Estado vem sendo modificado pela globalização da economia; esse conceito hoje deve ser interpretado de forma relativizada, visto que as Nações não possuem mais condição de sanarem seus problemas sem contar com o apoio internacional, especialmente no que concerne à violação dos direitos humanos, às catástrofes ambientais e aos conflitos.

Essa condição atual é demonstrada especialmente pelas regras consagradas pela Organização das Nações Unidas (ONU) a que seus signatários são submetidos. Não se trata de intervenção daquele Organismo nas decisões internas, mas naturalmente é uma regra para aqueles que desejam manter suas participações de forma mundial.

O art. 2º, § 7º, da Carta da ONU preceitua que não haverá a intervenção do Organismo no que diz respeito a assuntos que dependem essencialmente da jurisdição interna dos Estados. Mutatis mutandis, se o assunto não depender dessa jurisdição

unitária, pode a ONU interferir nas questões gerais, como os direitos humanos, proteção do meio ambiente, eis que refletem problemas que ultrapassam a soberania de cada Estado, e quem define essa regra de interesse internacional é a própria ONU.

Os blocos econômicos não são, de per si, supranacionais. Eles mantem a soberania intacta de cada Estado participante, e estão ligados a interesses comerciais precipuamente, ainda que existentes laços de cooperação também social. Eles não possuem, de fato, personalidade jurídica própria, não havendo o compartilhamento da soberania.

O único bloco que pode ser tido como supranacional é a União Europeia, onde um direito superior é imposto aos países do bloco, com regras gerais de atuação e observância.

4.3 Vantagens E Desvantagens

Dentro do contexto de um mundo globalizado, existe a tendência comercial que é a formação de blocos econômicos. Estes são criados com a finalidade de promover relações comerciais entre os países- membros mediante medidas como a redução ou isenção de impostos ou tarifas alfandegárias e a solução dos problemas comerciais em comum. São, geralmente, formados por países vizinhos ou aqueles que possuem afinidades culturais e comerciais.

Baseada no princípio de que o comércio incentivado dentro do bloco aumenta e gera crescimento econômico para os países participantes, esta nova tendência faz com que qualquer nação que esteja fora de um bloco econômico, cedo ou tarde, sofrerá isolamento do mundo comercial.

A partir de 1990, multiplicam-se os acordos comerciais regionais. O que tais acordos têm em comum é o fato de que eles são acordos comerciais recíprocos e classificados em tipos diferentes, conforme seus níveis de proximidade ou qualidade de integração entre os países-membros.

As maiores vantagens dos blocos econômicos estão no menor custo dos produtos e, com isso, maior volume de produção; maior eficiência na produção e comercialização; maior vantagem competitiva, com a eliminação de tarifas sobre a importação, e como consequência o maior consumo. Já as maiores desvantagens são o oferecimento de concessões, que nem todos os países estão preparados para fazer, pois não são tão desenvolvidos quanto outros; perda de parte da soberania, dependendo da união feita entre os países; perda da perspectiva globalizada do comércio, e a polarização geopolítica do mundo.

Segundo Porto:

A probabilidade de haver vantagem líquida com a criação de um bloco econômico regional deverá ser tanto maior: a) quanto maior for o nível dos direitos aplicados anteriormente entre os países membros; b) quanto menor for o nível dos impostos aplicados em relação a terceiros; c) quanto maior ou, mais concretamente, quanto mais relevante for a parcela do comércio mundial que se dá entre os países que o constituam; d) quanto maior for o comércio (e outras relações econômicas) entre estes antes da integração; e) quanto mais concorrenciais (não complementares) forem as economias (v.g. entre países igualmente industrializados); e f) quanto maior for a proximidade geográfica (sendo mais baixos os custos de transporte). (PORTO, 2001, p. 223)

4.4 Principais Blocos Econômicos Mundiais e Regionais

4.4.1 União Europeia

O bloco europeu advém da Comunidade Econômica Europeia (CCE), criada em 1957 no contexto de divisão entre os norte-americanos e soviéticos, no período da Guerra Fria. A iniciativa do Mercado Comum Europeu fortificou a aliança dos países que tentavam se reerguer da segunda guerra mundial, na perspectiva evolutiva de melhorar a economia, bem como de manter paz social.

Inicialmente a criação passou pela nomenclatura de Europa dos seis, envolvendo Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. A notável proposta da CCE foi desenvolvida para dependência dos Países membros, ocasionando a evolução uniforme na manutenção do mercado comum. Basicamente, a evolução da Comunidade Econômica Europeia, foi fundamental para o surgimento da União Europeia.

A União Europeia surgiu pelo tratado Maastricht, em 1992, pelos Estados membros da CCE com a integração dos Países vizinhos, formando a Europa dos doze. O referido tratado definiu uma intensa interação econômica, harmonizando os preços e taxas para importação, consolidando a intensidade de evolução do bloco. Com o poder evolutivo, foi proferido em 1999 a moeda única (Euro), intensificando de forma grandiosa o poder econômico do bloco, ao criar a capacidade de competição com o dólar americano.

A União Europeia, com sua composição atual de 28 membros, representa um marco evolutivo referencial para todo o mundo, de forma grandiosa o bloco conseguiu evoluir para união monetária, permitindo a livre circulação de bens, serviços e pessoas, ao eliminar o controle burocrático das fronteiras no bloco. É inerente que estabilidades dos membros fizeram com que o feito fosse alcançado, aliando as políticas jurídicas com a harmonia cooperativa dos Estados partes.

A sua legislação adota a forma de Tratados que instituem a União Europeia, regulamentos, diretivas e decisões da EU, que regem o seu funcionamento forma direta ou indiretamente.

4.4.2 MERCOSUL

Bloco econômico surgido em 1991, foi criado por países da América do Sul - Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Posteriormente, outros ingressaram, sendo um deles a Venezuela, em 2012, e tem como objetivo principal garantir a integração política, econômica e social entre os países-membros. Atualmente, o bloco é formado por cinco membros plenos, sendo eles a Argentina, o Brasil, o Uruguai, o Paraguai e a Venezuela, estando esta última suspensa desde dezembro de 2016 por não cumprir o compromisso de proteção aos direitos humanos, e possui como associados o Chile, a Bolívia (em processo de adesão desde 2015), a Colômbia, o Equador e o Peru, tendo ainda como observadores Nova Zelândia e o México.

A criação da Mercosul ganhou força com as tentativas de integração regional, através da criação de associações de livre comércio nas décadas de 60 e 80. Agregando, em um primeiro momento, países da América Latina, primeiro se formou a ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio, criada em 1960 pelo Tratado de Montevidéu, tendo como proponentes o Brasil, a Argentina e o México, e que tinha por proposta estabelecer em doze anos uma zona de livre comércio com a redução das taxas aduaneiras para determinados produtos. Ela acabou sendo reformulada através da criação da ALADI - Associação Latino-Americana de Integração, inaugurada na década de 1980 e tendo como participantes Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, que tinha como objetivo a criação de um sistema de “preferências econômicas e comerciais” entre os membros, liberando o comércio.

Em 1985, foi assinada a Declaração de Foz do Iguaçu entre o Brasil e a Argentina, onde foi lançada a ideia de uma integração econômica, que culminou com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, em 1988, onde os dois países deveriam proceder à harmonização das políticas aduaneira, comercial, agrícola, industrial e de transportes e comunicações, assim como à coordenação de políticas monetária, fiscal e cambial e em uma segunda etapa à conformação adequada das demais políticas necessárias ao estabelecimento de um mercado comum, permitindo que outros países aderissem.

Em 26 de março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, criando-se o bloco econômico – o Mercosul, com os objetivos de integração econômica entre os países e seus

habitantes, inclusive de forma a facilitar a circulação destes entre os países-membros, a adoção da tarifa externa comum, coordenação de políticas macroeconômicas, livre comércio de serviços, livre circulação da mão-de-obra e de capitais.

Após a assinatura do tratado fundador do Mercosul, diversos protocolos complementares foram também assinados, e estão em vigência. São eles: (i) Protocolo de Las Leñas, assinado em 1992, criando a similitude entre decisões judiciais sem a necessidade de homologação das sentenças, aprovado pelo Brasil em 1995 e promulgado pelo Decreto 2.067, de 1996; (ii) Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em Matéria Contratual, em 1994, aprovado no Brasil em 1995 e promulgado através do Decreto 2095, em 1996; (iii) Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário, Médio e Técnico, em 1994, promulgado no Brasil através do Decreto 2 726, em 1998; (iv); Protocolo de Ouro Preto, em 1994, que estabeleceu uma estrutura institucional ao Mercosul, dando personalidade jurídica de direito internacional ao bloco, promulgado no Brasil em 1996 através do Decreto 1901; (v) Protocolo de Medidas Cautelares, em 1994, promulgado no Brasil em 1998 através do Decreto 2626; (vi) Protocolo de Assistência Jurídica Mútua em Assuntos Penais, em 1996, promulgado pelo Brasil em 2000 através do Decreto 3468; (vii) Protocolo de São Luis em Matéria de Responsabilidade Civil Emergente de Acidentes de Trânsito entre os Estados Partes do Mercosul, em 1996, promulgado pelo Brasil em 2001 através do Decreto 3856; (viii) Protocolo de Integração Educativa para a Formação de Recursos Humanos a Nível de Pós-Graduação entre os Países Membros do Mercosul, em 1996, promulgado no Brasil através do Decreto 2095; (ix) Protocolo de Integração Cultural do Mercosul, em 1996, promulgado no Brasil através do Decreto 3193; (x) Protocolo de Integração Educacional para o Prosseguimento de Estudos de Pós-Graduação nas Universidades dos Países Membros do Mercosul, em 1996, promulgado no Brasil por meio do Decreto 3194 em 1999; (xi); Protocolo de Ushuaia, em 1998, promulgado no Brasil através do Decreto 4210 em 2002; (xii) Protocolo de Olivos, em 2002, que aprimorou o Protocolo de Brasília, de 1991, com a criação do Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul. Foi promulgado pelo Brasil através do Decreto 4982, em 2004; (xiii) Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos direitos Humanos no Mercosul, em 2005, promulgado no Brasil por meio do Decreto 7225, em 2010; (xiv) Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, em 2005, promulgado no Brasil por meio do Decreto 6105, de 2007, e (xiv) Protocolo de Adesão da República Bolivariana de Venezuela ao Mercosul, em 2006, promulgado no Brasil por meio do Decreto 3859, de 2012.

A estrutura do Mercosul é formada:

- a) pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), responsável pela eleição dos integrantes da Comissão de Representantes Permanentes;
- b) pelo Grupo Mercado Comum (GMC), responsável pelo cumprimento das decisões do CMC;
- c) pela Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), que dá apoio ao GMC nas políticas de comércio;
- d) por Órgãos Consultivos – Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) e Foro Consultivo Econômico Social (FCES);
- e) pela Secretaria do Mercosul (SM), órgão de apoio técnico que divulga as decisões do Mercosul e
- f) pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), formado pelos representantes de cada país-membro, responsável pela integração, negociações externas e mercado comum.

O Mercosul, cuja estrutura física e administrativa está sediada em Montevidéu, tem um mercado potencial de 220 milhões de consumidores e um PIB de 1,1 trilhão de dólares. Deve-se considerar também que, no decorrer do século 21, a água será um elemento estratégico essencial, e neste caso é importante destacar que dentro do Mercosul estão as duas maiores bacias hidrográficas do planeta: a do Prata e a da Amazônia. O Mercosul tem como atuais membros Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai, Venezuela.

4.4.3 North American Free Trade Agreement – NAFTA

O bloco econômico formado por Estados Unidos, Canadá e México, criado em 1994, teve por objetivo fortalecer a capacidade competitiva entre os mercados europeus e asiáticos, conquistando características de investimentos internos e externos. Ressalta-se que o bloco não permite a livre circulação de pessoas, deixando seu foco restrito a economia, o que caracteriza o nível de Zona de Livre Comércio, etapa anterior a União Aduaneira.

O bloco não possui uma instituição ou governo para a administração do bloco. Também não tem leis supranacionais, ou seja, normas que sejam superiores às existentes em cada país membro. Deixando as regras cabíveis internamente para cada Estado membro, tal situação acarreta a desigualdade social monstruosa entre as nações, deixando a economia em torno dos Estados Unidos. Percebe-se que o bloco não demonstra as características cooperativas para crescimento equivalente, a exemplo do México que está subordinado aos EUA, que programa diversas filiais nos países membros.

4.4.4 A Comunidade dos Estados Independentes- CEI

Organização criada em 1991, com a união de antigos membros da União Soviética, consolidando a perspectiva de retomar forças após o fim da URSS. A Federação Russa representando a liderança do segmento, o objetivo fundamental da referida agregação, circunda no fortalecimento das forças armadas e estrutura dos países membros. Apesar da formação do bloco, nota-se uma autonomia fortificada de cada Estado membro, restrição a harmonia para questões específicas.

Em face das características que impedem os acordos comerciais, a comunidade não é considerada por muitos como bloco econômico, principalmente pela ausência de políticas que comuns que pudesse regulamentar uma estrutura internacional, o objetivo está ligado às relações de comunicação e entre os participantes, criando diálogos sobre questões de relevância.

4.4.5 Comunidade Andina de Nações - Pacto Andino

A Comunidade Andina é um bloco econômico que foi criado em 1969 pelo Acordo de Cartagena, com o nome de Pacto Andino. Em 1996, os países membros definiram reformas na organização do bloco, e, no ano seguinte, passou a atuar com a nomenclatura de Comunidade Andina. Os atuais países membros da Comunidade Andina são: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, a sede do bloco está localizada na cidade de Lima, capital do Peru. O Chile integrou o bloco entre os anos de 1969-1976, e a Venezuela foi país membro entre os anos de 1973-2006.

Cerqueira (2019) ainda complementa que atualmente as nações associadas à Comunidade Andina são: Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. O México e o Panamá são países observadores do bloco.

Entre os objetivos da Comunidade Andina são de acordo com Cerqueira:

- Aumentar a integração comercial, econômica e política entre os países membros;
- Promover o desenvolvimento equilibrado e harmonioso dos países membros por meio da integração e da cooperação econômica e social;
- Proporcionar o aumento na geração de empregos;
- Facilitar a sua participação no processo de integração regional, visando à formação progressiva de um mercado comum latino-americano;
- Melhorar a situação dos países membros no cenário econômico internacional;
- Reduzir as diferenças de desenvolvimento entre os países integrantes da Comunidade Andina;
- Promover a melhoria da qualidade de vida da população. (CERQUEIRA, 2019)

Alguns projetos da Comunidade Andina já foram colocados em prática, entre eles o acesso da população a qualquer país membro sem a necessidade de visto, na condição de turista.

4.4.6 Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico – Apec

Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico – sigla do inglês Asia-Pacific Economic Cooperation – (Apec) é um bloco econômico formado por países asiáticos, americanos e da Oceania. Basicamente, envolve uma rota comercial que segue pelo Oceano Pacífico, uma substituição da predominância histórica do comércio mundial realizado pelo Atlântico.

Atualmente, a Apec conta com 21 países-membros, a saber: Austrália, Brunei, Canadá, Cingapura, Chile, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Peru, Rússia, Tailândia, Taiwan e Vietnã.

Segundo Pena:

Esse bloco econômico surgiu a partir da antiga Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean), que não era um bloco propriamente dito, mas um espaço de discussão entre os países-membros para melhor definir os rumos comerciais entre eles. A criação da Asean ocorreu em 1989 e sua transformação em Apec aconteceu em 1994 durante a Conferência de Seattle. (PENA, 2019)

O objetivo da Apec é promover, através de uma Zona de Livre Comércio, o crescimento econômico, a integração comercial, os negócios e os investimentos na região da Ásia-Pacífico. Trata-se de um dos maiores blocos do mundo em termos numéricos absolutos e também o que mais cresce comercialmente nos tempos atuais.

Importante dizer que o Apec, tem como participantes grandes potências econômicas do mundo, como os Estados Unidos, a China, o Japão, a Rússia e a Austrália.

4.4.7 Área de Livre Comércio das Américas – ALCA

A ALCA é um projeto de bloco econômico que reúne países da América, tanto do sul, central e do norte. Um dos principais objetivos da ALCA, eliminar as barreiras comerciais e incentivar o livre comércio a estratégia era de gradativamente haver a interação entre os países ao longo de um prazo de sete anos. Em 1998, no Chile, houve a

primeira reunião aonde foram debatidas diversas metas a ser alcançadas pelos países que participariam do bloco estipulando a data início para 2005.

Os Países membros são: Brasil, Chile, Argentina, Equador, Venezuela, Colômbia, Uruguai, Antígua e Barbuda, Trindade e Tobago, Bahamas, México, Panamá, Suriname, Guiana, Peru, Bolívia, Honduras, Belize, Guatemala, Nicarágua, El Salvador, Granada, Barbados, Estados Unidos, Canadá, Jamaica, Haiti, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Paraguai.

Aqui, foi tratado apenas sobre alguns blocos econômicos. Mas pelo mundo existem diversos blocos, onde se unem com fins econômicos, políticos e sociais.

Podemos citar como exemplos: Países ACP (Associação de países da África, Caribe e Pacífico), ACP-EU (Acordo de Cotonou. Um acordo comercial entre a União Europeia), AEC (Associação dos Estados do Caribe), AELC (Associação Europeia de Livre Comércio), ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), ALALCt (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas), ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), APEC (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico) ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático), CEFTA (Acordo Centro-Europeu de Livre Comércio), CAFTA-DR (Comunidade de Livre Comércio entre Estados Unidos Central e República Dominicana), CAN (Comunidade Andina de Nações), CAO (Comunidade da África Oriental), CARICOM (Comunidade do Caribe), CARIFTA (Associação de Livre Comércio do Caribe), CEA (Comunidade Econômica Africana), CEDEAO (Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental), CEEA (Comunidade Econômica Eurasiática), CEEAC (Comunidade Econômica dos Estados da África Central), CEMAC (Comunidade Econômica e Monetária da África Central), IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil - África do Sul), COMECOMt (Conselho para Assistência Econômica Mútua), COMESA (Mercado Comum da África Oriental e Austral), OCDE (Organização para a Cooperação e desenvolvimento Econômico), OECO (Organização dos Estados do Caribe Oriental), SAARC (Associação Sul- Asiática para a Cooperação Regional), SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), UA (União Africana), UAAA (União Aduaneira da África Austral), UEMOA (União Econômica e Monetária dos Oeste Africano), UMA (União do Magrebe Árabe), UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), segundo relação dada pelo site Blocos Econômicos (2019).

A ideia principal das criações de blocos econômicos foi para aprimorar relações econômicas, financeiras e comerciais entre os países que compõem determinados blocos econômicos, onde têm por finalidade a intensificação econômica e a flexibilização comercial entre os integrantes.

4.4.7 Outros Blocos

- ALIANÇA DO PACÍFICO (Pacific Alliance) – Formada na América Latina, esse bloco é composto de quatro nações: México, Colômbia, Peru e Chile. Juntos, esses países possuem uma população total de aproximadamente 221 milhões de habitantes e um PIB de US\$ 2,1 trilhões em comparação com a população de 285 milhões de habitantes e um PIB de US\$ 3,5 trilhões do Mercosul. No plano do comércio exterior, os Estados Unidos respondem por cerca de 50% do comércio da Aliança do Pacífico. Isso é devido, em grande parte, às fortes ligações entre os Estados Unidos e o México.

- TPP (Trans-Pacific Partnership) – Representa a parceria entre quatro nações: Brunei, Chile, Nova Zelândia e Cingapura. A partir de 2007, aderiram à TPP Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Estados Unidos e Vietnã, elevando a doze o número total dos países que participaram das negociações.

Durante o período de negociações, houve questões controversas sobre as propriedades industriais, os serviços, os investimentos e a agricultura. Finalmente, as nações participantes chegaram a um acordo em outubro de 2015.

Em princípio, o TPP corta as tarifas comerciais e estabelece normas comuns para o comércio dos 12 países-membros. Como fruto de cinco anos de negociações, o acordo abrange cerca de 40% da economia mundial e envolve uma população de 800 milhões de habitantes.

- Caricom - O Mercado Comum e Comunidade do Caribe (Caricom), criado em 1973, é um bloco de cooperação econômica e política formado por 14 países e quatro territórios. Em 1998, Cuba foi admitida como observadora. O bloco marca para 1999 o início do livre comércio entre seus integrantes.

Membros - Barbados, Guiana, Jamaica, Trinidad e Tobago (1973); Antígua e barbuda, Belize, Dominica, Granada, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, São Cristóvão e Névis (1974); Suriname (1995); Bahamas torna-se membro em 1983, mas não participa do mercado comum. O Haiti é admitido em julho de 1997, porém suas condições de acesso ainda não foram concluídas. Territórios: Montserrat (1974); ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Turks e Caicos (1991); Anguilla (1999).

- Cei - A Comunidade dos estados Independentes (CEI) é uma organização criada em 1991 que reúne 12 das 15 repúblicas que formavam a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ficam de fora apenas três países bálticos: Estônia, Letônia e Lituânia. Organiza-se em uma confederação de Estados, que preserva a soberania de cada um. A comunidade prevê a centralização das Forças Armadas e o uso de uma moeda comum: o rublo.

Membros - Armênia, Belarus, Cazaquistão, Federação Russa, Moldávia, Quirguistão, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia, Uzbequistão (1991); Geórgia, Azerbaijão (1993).

- Cafta-DR - Central American Free Trade Agreement- Dominican Republic - O Congresso norte-americano aprovou o Cafta-DR (Acordo de Livre Comércio da América Central e República Dominicana) por 217 a 215 votos, na madrugada desta quinta-feira (28/07/2005). O projeto vem sendo tratado como alternativa dos países desenvolvidos à Alca (Área de Livre Comércio das Américas), cujas negociações estão emperradas. Apesar de o Brasil não participar diretamente do acordo, a aprovação do tratado pode beneficiar o país, pois o açúcar brasileiro ganharia competitividade com a eventual eliminação de cotas de importação ao produto nos EUA.

O Cafta envolve, além dos EUA, Costa Rica, El Salvador, Nicarágua, Honduras, Guatemala e República Dominicana. (Folha de São Paulo - 28/07/2005)

- Pacto Andino - Bloco econômico instituído em 1969 pelo Acordo de Cartagena - seu nome oficial - com o objetivo de aumentar a integração comercial, política e econômica entre seus países-membros. Também é conhecido como Grupo ou Comunidade Andina. Membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru (1969); Venezuela (1973). O Chile sai em 1976. O Panamá participa como observador.

- Sadc - A Comunidade da África Meridional para o Desenvolvimento (SADC) é estabelecida em 1992 para incentivar as relações comerciais entre seus 14 países-membros, com o objetivo de criar um mercado comum e também promover esforços para estabelecer a paz e a segurança na conturbada região. Há planos de adotar uma moeda comum em 2000. Membros: Angola, África do Sul, Botsuana, Lesoto, Malauí, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

- Unasul - tem como membros doze países da América do Sul, entre eles o Brasil. O tratado que criou a organização foi aprovado em 2008, durante uma reunião em Brasília. Na ocasião foi definido que a sede do bloco será em Quito, no Equador.

União Africana - fundada em 2002, a União Africana visa gerar a cooperação política, econômica e cultural no continente. Com uma população de quase 1 bilhão de habitantes, a União Africana tem 54 países, praticamente todos os da África.

4.5 A Experiência de Construção do Mercado Comum do Âmbito da União Europeia (UE)

A paz perpétua tem uma longa trajetória no imaginário europeu e, naturalmente,

esse desígnio foi renovado após as duas grandes guerras que devastaram política, econômica, física e moralmente o continente, na primeira metade do século XX.

Os principais fundadores do direito internacional clássico discorreram sobre o assunto. Por todos, Gentili: “As partes devem estar atentas não apenas às causas que causaram a guerra, mas principalmente às novas que a poderiam renová-la no futuro. O vencedor deve esforçar-se para que aquela paz dure para sempre, porque a natureza da paz é de ser perpétua.” (GENTILI, 2005. p. 465).

As palavras de Monnet (2006. p. 652) “a própria Comunidade é apenas uma etapa rumo a formas de organização do mundo de amanhã”, o inspirador da Europa unida, continuam a fomentar o paradigma da aproximação dos países como meio de preservar a paz e contribuir para o progresso social e econômico da humanidade.

São ainda um estímulo capaz de combater os desafios causados pelas sucessivas crises econômicas, as desconfianças sobre os rumos da integração e as críticas formuladas pela nova onda de europessimistas, capitaneada por pensadores do quilate de Mazower (o autor critica, por exemplo, os rumos tomados pela UE, o déficit democrático de suas instituições e a integração como único meio de preservar a paz no continente. Ele sustenta que os fantasmas do passado (guerras europeias) não são um bom caminho para o futuro (necessária unificação dos países) colaboração entre os países e preservação de certos valores caros à civilização, tutelados por um novo poder supranacional.

Laureada com o prêmio Nobel da Paz (2012), a União Europeia e os valores que a fundamentam consolidaram-se como modelo de luta pela paz e pela reconciliação, capazes de fazer progredir toda a civilização, por meio da defesa intransigente da democracia, do Estado de Direito, do respeito aos direitos da pessoa humana e das liberdades, inclusive a econômica.

Os seis países (Alemanha, França, Bélgica, Itália, Luxemburgo, Países Baixos) que deram início a essa jornada atribuíram competências às novas instituições criadas para atingir objetivos comuns. Iniciaram pela construção do mercado comum e já atingiram o patamar de união econômica e monetária.

Assim, a União, com o seu modelo supranacional de integração, tornou-se parte do sistema e do processo constitucional dos Estados membros, bem como “os poderes constitucionais dos Estados membros são a origem da legitimidade da União e dotam-na de um valor e de uma eficiência supranacional”. (BADURA, 2004. p. 74-75)

Se os primeiros tratados firmados ressaltaram a unidade e os princípios de liberdade econômica para alcançar a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, como lembram Meinhard (2004. p. 179) e Soares (2010. p. 9), a cada reforma foram reforçados, ou incorporados, novos princípios e valores, tais como a busca pelo desenvolvimento sustentável e a proteção ao meio ambiente e a ampliação dos direitos e

as garantias fundamentais do cidadão europeu.

De Paris a Lisboa, “*en passant par Rome, Maastricht, Amsterdam et Nice*” (BORCHARDT, 2010. p. 9), constituiu-se uma união: autônoma, dotada de direitos soberanos; sustentada por pilares singulares que correspondem a uma ordem jurídica própria; e na qual seus membros reconhecem o primado do direito comunitário sobre o direito nacional.

(i) A União Europeia constitui uma ordem jurídica de direito interno e internacional, a favor da qual os Estados atribuíram competências muito superiores às vivenciadas nos clássicos acordos firmados entre países, abrangendo domínios bastante arraigados à ideia de soberania: a defesa do território, a potestade tributária e o direito à cidadania.

A UE tem personalidade jurídica e poder para celebrar tratados internacionais com terceiros países ou organizações internacionais e, nos domínios que não são de sua competência exclusiva, é regida pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

(ii) A ordem jurídica própria decorre do quadro institucional sólido e permanente, comprometido com a defesa dos seus valores e objetivos, capaz de dar continuidade às políticas e ações comunitárias, bem como assegurar uma interpretação uniforme do seu direito material.

As sete instituições da UE (A UE tem sete instituições: o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, o Conselho Europeu, o Banco Central Europeu, o Tribunal de Justiça da União Europeia e o Tribunal de Contas Europeu) atuam conforme os limites das atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado da União Europeia e pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de acordo com os procedimentos, condições e finalidades estabelecidas nos pactos fundantes.

(iii) A primazia e a aplicação direta do direito comunitário garantem que os fundamentos jurídicos da União não sejam colocados em risco pelos Estados membros, quer seja por desrespeito aos acordos firmados, pela não uniformidade na interpretação, ou ainda, nos casos de conflito com o direito nacional, a oposição de norma interna que pretenda alterar ou revogar a norma europeia. Assim, as obrigações pactuadas são fontes de direitos e obrigação para os seus membros e para os cidadãos dessas coletividades, assegurando o primado do direito da União.

A União Europeia, atualmente composta por vinte e oito países, foi, portanto, erigida pelos tratados internacionais e pelos regulamentos, diretivas, decisões e

jurisprudência emanados de suas instituições supranacionais.

Dessa forma, das cinzas da Segunda Guerra Mundial, as três Comunidades que deram azo à União visaram a restabelecer o crescimento econômico dos países arrasados pelos conflitos bélicos e assegurar a capacidade de concorrência com as economias dos países que emergiram fortalecidos após o conflito.

Um dos feitos mais notáveis do sonho europeu foi a realização do mercado comum, como afirma Fontaine, “*le marché intérieur est l’une des plus grandes réussites de l’Union européenne*” (FONTAINE, 2014. p. 21). Ao consagrar a liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capitais em seu território, tornou possível o sonho de paz e união do continente, dando início a uma nova história.

E a história do mercado comum confunde-se com a própria história da União.

4.6 O Mercado Comum Europeu e os Esforços para a Harmonização da Tributação Indireta

A história da formação do mercado comum europeu pode ser contada pelos tratados (direito primário ou originário) e pelos atos emanados das instituições responsáveis pela integração (direito secundário ou derivado), em especial as diretivas do Conselho e a jurisprudência do Tribunal de Justiça.

As fases de harmonização da tributação indireta podem ser descritas como segue.

4.6.1 Primeira Fase: O Tratado de Roma e as Diretivas do Conselho

O Tratado de Roma

O Tratado de Roma (1957) que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE) elegeu como missão a progressiva, contínua e equilibrada aproximação das políticas econômicas dos Estados membros, mediante o estabelecimento de um mercado comum que deveria ser erigido no período de quinze anos, consideradas as prorrogações autorizadas pelo acordo.¹⁶⁰

O Tratado foi estruturado de forma a estabelecer, nos prazos acordados, os objetivos a serem alcançados e o papel de cada instituição criada, mediante o firme compromisso dos Estados em adotar as medidas previstas no direito primário ou oriundas do direito derivado, devendo se abster de qualquer ato que pudesse colocar em perigo a realização da integração (o prazo estabelecido pelo Tratado era de doze anos, admitindo-se a prorrogação por mais três anos (art. 5º).

A estrutura institucional da CEE era composta pelos seguintes órgãos: Assembleia, Conselho, Comissão e Tribunal de Justiça, que detinham poderes para atuar dentro dos limites das competências atribuídas pelos países fundantes. A Comissão e o Conselho eram assistidos por um Comitê Econômico e Social, composto por representantes dos diferentes setores da vida econômica e social dos Estados membros, com funções consultivas.

No curso do processo de decisão, o exercício legislativo decorria da atuação conjunta da Assembleia, da Comissão e do Conselho, cabendo a este último a formulação de regulamentos, diretivas, decisões, recomendações ou pareceres direcionados aos países integrantes da CEE.

Esse período inaugural, denominado transitório, foi dividido em três etapas de quatro anos cada, sujeito a um rígido controle institucional que apurava, ao término de cada período, se os objetivos estabelecidos e as obrigações assumidas haviam sido alcançados, com poderes para agir e fazer valer a vontade manifestada no acordo.

Cientes das dificuldades que os países enfrentariam, o texto fundante admitiu medidas de salvaguarda importantes, a serem adotadas durante o período transitório, para os setores econômicos do membro solicitante, desde que comprovada a necessidade do ajuste para promover o reequilíbrio ou a adaptação ao mercado comum.

As instituições criadas também deveriam velar para que não restasse comprometida a estabilidade financeira dos Estados membros e, além das medidas de salvaguarda, previu-se a criação do Fundo Social Europeu (com objetivo de melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores e contribuir para a elevação de seu nível de vida) e a constituição de um Banco Europeu de Inversões (destinado a facilitar a expansão econômica da Comunidade, mediante a criação de novos recursos, autorizado a conceder empréstimos e socorrer os países integrantes).

O primeiro objetivo a ser alcançado era a constituição de uma união aduaneira, mediante: a supressão dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas à entrada e saída de mercadorias, assim como quaisquer outras medidas de efeito equivalente; definição de uma tarifa externa e de uma política comuns para ser aplicada a terceiros países não integrantes da Comunidade; e consagração da livre circulação de mercadorias no território da CEE, incluindo as mercadorias originárias dos países da Comunidade ou procedentes de terceiros países que se encontrassem em livre prática nos Estados membros (Artigo 9º do Tratado de Roma).

A redução dos direitos aduaneiros, as limitações quantitativas à exportação e os encargos de efeito equivalente deveriam ser concluídos até o final da primeira etapa e competia ao Conselho, por maioria qualificada, definir os ajustes para a harmonização interna da pauta comum (Artigo 21 do Tratado de Roma). Nesse quesito, a evolução da

integração foi muito bem sucedida e a pauta comum passou a ser aplicada integralmente, sem qualquer exceção, ao final do período transitório (Artigo 23 do Tratado de Roma).

Para assegurar o progresso do mercado comum, a matéria fiscal também recebeu atenção especial no Tratado de Roma, que se ocupou não só de assegurar o princípio da não discriminação, cláusula padrão de qualquer tratado de livre comércio, como proibiu a prática de subvenções fiscais às exportações, ao determinar que, no comércio entre os países da Comunidade, era defeso beneficiar-se de devolução de tributos internos superiores ao montante cobrado nas aquisições antecedentes à exportação (Artigo 96 do Tratado de Roma).

A preocupação dirigia-se aos países que praticavam impostos sobre o consumo segundo os modelos monofásico ou plurifásico cumulativo (incidência em cascata), hipótese em que o cálculo da devolução de tributos suportados pelo exportador é extremamente complexo e de difícil verificação (Para os tributos cobrados de forma plurifásica e não cumulativa, o valor a ressarcir aos exportadores corresponde exatamente ao valor do imposto cobrado pelas aquisições de bens e serviços vinculados ao produto exportado, portanto é um tipo impositivo considerado neutro sob o ponto de vista do mercado externo. Em sentido oposto, o tipo monofásico concentrado no início do circuito econômico ou o plurifásico não cumulativo dificilmente podem ser conferidos com precisão. Por essa razão, para evitar maiores distorções, enquanto não se harmonizasse o tributo sobre o consumo, o Tratado de Roma estabeleceu critérios para determinar os percentuais de reembolso para essas hipóteses, por tipo de produto.).

Prevedo que a disparidade de modelos de tributação fatalmente culminaria em distorções ao livre comércio intrabloco, atribuiu-se à Comissão a tarefa de preparar estudos sobre a harmonização das legislações relativas aos impostos indiretos. Concluída a análise, caberia ao Conselho, por unanimidade, decidir quais medidas seriam adotadas para a aproximação das legislações.

Iniciou-se assim a consagração da tributação sobre o consumo mediante um modelo de imposto plurifásico, não cumulativo, incidente apenas sobre o valor acrescido por cada sujeito passivo do circuito econômico dos bens e serviços, até desaguar no consumidor final – o verdadeiro contribuinte.

Vivenciou-se também um dos capítulos mais importantes do processo de constituição da União Europeia, considerando que o mercado comum possibilitou o avanço no projeto de integração. É de se notar que a experiência de eleição de um tributo economicamente viável vivenciada pela Comunidade Econômica Europeia difundiu-se velozmente, atingindo todos os continentes. Estima-se que, atualmente, mais de 130 países adotam um modelo similar ao IVA europeu.

4.6.2 O Direito Comunitário: Diretivas Sobre A Tributação Do Consumo

Em atendimento ao disposto no Tratado de Roma, nomeadamente os artigos 95 a 99, a Comissão reuniu um comitê de especialistas (Presidida por Fritz Neumark e composta pelos seguintes especialistas em matéria fiscal e econômica: Willy Abers, Alain Barrère, Cesare Cosciani, Joseph Kauffman, Maurice Masoin, Bernard Schendstok, Carl S. Shoup, G. Stamatii e Georges Vedel) para discutir os regimes tributários vigentes nos Estados membros e apontar soluções necessárias para a sua harmonização, em prol da construção do mercado comum.

O trabalho avaliou de forma detalhada a situação econômica e financeira dos países da CEE e apontou as disparidades qualitativas e quantitativas existentes, graduando-os conforme o nível de compatibilidade ou incompatibilidade aos objetivos da integração. Ao cabo, apontou as soluções para alcançar a neutralidade da tributação e afastar as causas dos possíveis desequilíbrios concorrenciais.

O resultado do estudo propôs uma harmonização de certos impostos, especialmente o que incide sobre o consumo de bens e serviços, para assegurar a política de integração.

O Relatório Neumark, como ficou conhecido, recomendou aos países integrantes a extinção da tributação cumulativa e a adoção de um imposto sobre o valor acrescentado (IVA). Somente a partir desse pilar seria possível prosseguir na harmonização da norma tributária vigente em cada país, que deveria atingir inclusive a aproximação das alíquotas.

Por fim, propôs, para evitar a dupla imposição nas relações intracomunitárias e assegurar a eliminação das fronteiras físicas existentes entre os países que pretendiam se integrar, a adoção da tributação do IVA no país de origem (dilema até hoje vivenciado pela União Europeia, que segue sem ser concretizado). Entretanto, diante da dificuldade de se harmonizar de imediato todos os critérios da norma do imposto, admitiu que seria possível inaugurar o mercado comum mediante a adoção do princípio da tributação no destino (exportações exoneradas e importações tributadas, conforme regra internacional padrão vigente em todos os países integrantes do GATT/OMC).

As conclusões apresentadas pela Comissão inspiraram a edição das seguintes diretivas do Conselho, na primeira fase de harmonização da tributação indireta.

4.6.2.1 A Primeira Diretiva IVA do Conselho da Comunidade Econômica Européia

A Primeira Diretiva relativa à harmonização das legislações fiscais dos Estados membros foi publicada no dia 11 de abril de 1967.

O documento destacou que o objetivo essencial do Tratado de Roma impunha que

aconcorrência entre os países deveria ter características análogas a um mercado interno, o que pressupunha a aplicação de legislações respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios que não causassem desequilíbrios concorrenciais e não impedissem a livre circulação das mercadorias e dos serviços no mercado comum.

Como as legislações em vigor nos países da Comunidade não correspondiam às exigências referidas, a harmonização das legislações deveria ser precedida pela adoção de um tipo impositivo idêntico, regido por um sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado, combinado com a eliminação dos tributos cumulativos. Os Estados membros deveriam adotar esse novo modelo a partir de 1970.

A diretiva, seguindo as recomendações da Comissão, definiu que o sistema comum consistia em aplicar um imposto geral sobre o consumo de bens e serviços, incidente sobre o preço desses (base de cálculo), em todas as fases de produção, distribuição e fornecimento ao consumidor (adoção da plurifasia). Afinal, os estudos demonstraram que um imposto sobre o valor acrescentado consegue a maior simplicidade e a maior neutralidade se for cobrado da forma mais geral possível e se o seu âmbito de aplicação abranger todas as fases da produção e da distribuição, bem como o setor das prestações de serviços.

Entretanto, de forma equivocada e que ocasionou uma série de controvérsias, a diretiva reconheceu que alguns Estados teriam dificuldades para adotar o sistema plurifásico compreendendo também o momento da venda a varejo, já que esse tipo de gravame era incomum para alguns dos integrantes da CEE. Por essa razão, autorizou que o IVA fosse aplicado até o momento da venda no atacado, deixando a cargo dos Estados cobrarem um imposto complementar autônomo nas vendas a varejo (A decisão causou muitos conflitos entre os Estados membros que adotaram medidas muito diferentes e, conseqüentemente, prejudiciais ao mercado comum. Tal disparate somente foi corrigido no ano de 1977, com a edição da Sexta Diretiva IVA. Para o MERCOSUL, a experiência demonstra que a plurifasia perfeita é condição para o sucesso da harmonização dos impostos indiretos).

Cientes de que a harmonização dos impostos sobre o consumo implicaria relevantes modificações nas suas estruturas fiscais, com sensíveis conseqüências orçamentárias, econômicas e sociais, estabeleceu-se que a harmonização das taxas e isenções seriam definidas em uma etapa posterior.

Determinou que em cada transação o imposto calculado fosse deduzido o montante do imposto que tivesse incidido diretamente sobre o custo dos diversos elementos constitutivos do preço (não cumulatividade apurada pelo método subtrativo: débitos-créditos).

Anunciou que uma nova diretiva seria publicada para definir a estrutura e as modalidades de aplicação do sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e

estabeleceu o prazo para a Comissão apresentar propostas que indicassem de que modo e em qual prazo a harmonização dos impostos sobre o consumo atingiria o objetivo de distribuição na origem.

4.6.2.2 A Segunda Diretiva do Conselho da Comunidade Económica Europeia

Em 14 de abril de 1967 foi publicada a Segunda Diretiva IVA, que teve como objetivo delinear os critérios da norma tributária do imposto que seria adotado pelos Estados membros. Eivada de imprecisões e permissiva em relação às decisões que poderiam ser tomadas pelos Estados, ao ser transportada para o direito interno de cada país, foi revogada em curto tempo.

Os aspectos positivos que podem ser extraídos da norma são o reconhecimento da importância da progressividade na tributação sobre o consumo, a proibição de inclusão do tributo em sua própria base de cálculo e a obrigatoriedade de aplicação da mesma alíquota interna aos produtos importados.

Por outro lado, a indefinição precisa da regra matriz do tributo permitiu que fossem colhidos diversos insucessos, que seriam corrigidos posteriormente pela Sexta Diretiva IVA do Conselho.

Os equívocos, que podem servir de alerta ao processo de harmonização da tributação indireta no MERCOSUL, podem ser assim descritos:

As hipóteses de incidência não foram bem delineadas e o tributo geral, que deveria alcançar a generalidade do consumo de bens e serviços, acabou perdendo força nas leis internas. A diretiva deixou a cargo dos Estados a tarefa de determinarem a regulamentação relativa à inclusão dos serviços que seriam alcançados pela exação, cuidando apenas de listar, no Anexo B do documento, as dez hipóteses que deveriam ser obrigatoriamente alcançadas pelo imposto.

5 No tocante às alíquotas, permitiu que os Estados as definissem livremente, sem estabelecer qualquer parâmetro entre o percentual máximo e mínimo, ou mesmo um percentual padrão, o que culminou com diversas distorções.

6 Admitiu-se que era possível reconhecer, a título transitório, certas diferenças entre as modalidades de aplicação dos impostos. A disciplina dos regimes especiais de tributação das microempresas e dos produtos agrícolas ficaram a cargo dos Estados, o que causou várias distorções.

7 Permitiu-se que os Estados concedessem livremente isenções, comprometendo a neutralidade pretendida.

8 Em relação à não cumulatividade, restringiram-se os créditos das aquisições de bens e serviços destinados às necessidades do sujeito passivo (denominados de uso e

consumo próprios), além de permitir uma série de derrogações, pelos Estados, ao reconhecimento do crédito dos bens destinados ao ativo imobilizado, mesmo aqueles vinculados à atividade da empresa, afetando, de forma descoordenada, o resultado da apuração mensal do imposto.

9 Em relação à apuração do imposto, ficou definido que seria mensal, entretanto os países poderiam reduzir ou ampliar esse prazo para trimestral, semestral ou anual, conferindo desigualdade no tratamento da apuração do tributo a pagar.

10 Possibilitou-se a exclusão do imposto no momento da entrega de bens efetuadapelo comerciante varejista (plurifasia imperfeita).

11 A definição imperfeita do aspecto especial da tributação dos serviços causou muitas divergências entre os Estados e culminou com diversas reclamações dirigidas ao Conselho.

Esses defeitos somente foram corrigidos cinco anos após os relatórios da Comissão apontarem as divergências que o sistema estava causando ao mercado comum.

A França e a Alemanha conseguiram implementar essas regras previstas na primeirafase de harmonização do IVA no ano de 1968, seguidas pelos Países Baixos (1968), Luxemburgo (1970), Bélgica (1972) e Itália (1973).

4.6.2.3 A Sexta Diretiva do Conselho (17.05.1977)

Após a experiência de implementação do IVA em todos os países, e munidos das recomendações da Comissão, o Conselho editou, em maio de 1977, a mais importante diretiva sobre a harmonização do IVA. Os principais critérios insculpidos na norma tributária inspiraram todas as demais normas futuras, e em grande parte ainda permanecem em vigor na norma atual, com pequenos ajustes.

Outro fator relevante que contribuiu para delimitar adequadamente os critérios da norma foi a decisão de substituir as contribuições financeiras dos Estados membros por recursos próprios das comunidades, dentre os quais os recursos provenientes da arrecadação dos impostos sobre o consumo.

Ao definir um percentual de arrecadação do tributo a ser destinado à Comunidade, tornava-se imperiosa a prática de uma exação bem similar, de modo que a carga fosse de fato suportada de forma isonômica por todos os países.

Dessa forma, a diretiva objetivou definir com mais clareza a hipótese de incidência, o sujeito passivo da obrigação tributária, o lugar das operações tributáveis, o conceito de fato gerador, a exigibilidade do imposto e a base de cálculo.

A primeira medida foi estabelecer que o imposto alcançaria a tributação dos bens e todos os serviços, de modo a alcançar a generalidade almejada. Assim, proibiu que os

Estados editassem listas de inclusão ou exclusão de hipóteses sujeitas à tributação.

A definição legal de serviços era bastante abrangente e alcançava qualquer atividade que não correspondesse a uma entrega de bem. Portanto, não se limitava ao conceito civil de obrigação de fazer. Para atender aos reclames dos Estados, estabeleceu que a regra de tributação dos serviços seria regida pelo princípio da tributação na origem (país competente para tributar seria aquele onde estivesse estabelecido o prestador do serviço), entretanto, com atenuações. No tocante à entrega de bens, manteve o princípio da tributação no destino, com a promessa de revisão do modelo, de modo a permitir a supressão das barreiras físicas em future próximo.

Decidiu, acertadamente, por estabelecer uma lista comum de isenções, já que os recursos próprios seriam cobrados de modo uniforme, e padronizou as regras dos regimes especiais de tributação que alcançavam a microempresa e a agricultura, evitando as distorções que foram praticadas pelos Estados membros.

No novo sistema comum harmonizou-se o conceito de não cumulatividade, ampliando-se os créditos do contribuinte, ao se adotar o conceito de crédito financeiro, integral e imediato (o crédito admitido alcançava os bens e serviços utilizados nas operações ou prestações gravadas, entretanto eram excluídos os gastos que não tivessem um caráter estritamente profissional, tais como os artigos de luxo e recreação. O saldo remanescente era trasladado para o mês seguinte ou devolvido ao contribuinte.). É fundamental que o regime de deduções seja harmonizado, na medida que tem influência direta no cálculo do tributo a ser recolhido aos cofres públicos.

A apuração mensal passou a ser obrigatória, podendo os Estados definir quando o contribuinte deveria efetuar o recolhimento ao erário.

Prevendo a necessidade de maior diálogo e aproximação dos países envolvidos, a diretiva criou um comitê para discussão permanente do imposto, que desempenharia um papel muito relevante no combate à fraude, na cooperação e troca de informações entre os poderes fiscais dos países da Comunidade.

Quanto ao aspecto quantitativo da norma, inovou-se ao admitir que os descontos e os valores não recebidos na contraprestação da entrega de bens ou da prestação de serviços fossem excluídos da base de cálculo do tributo.

Assim, os aspectos materiais, pessoal, temporal, espacial e quantitativo da norma restaram bem delineados e protegidos do risco de serem transpostos pelos Estados de forma que prejudicassem as liberdades almejadas no mercado comum.

A Sexta Diretiva vigorou até o ano de 2006 e sofreu vinte e nove alterações, até a publicação da Diretiva 2006/112/CE, que a substituiu.

4.6.3 Segunda Fase: O Mercado Interno

4.6.3.1 O Livro Branco da Comissão

Em junho de 1985, a Comissão elaborou um Livro Branco para dar um novo impulso ao mercado comum que se encontrava em crise ou em uma encruzilhada, como definiu o relatório do estudo, causada pela recessão do início dos anos 1980 (MATTERA, 1991. p. 338).

A recessão havia feito ressurgir uma série de barreiras ao comércio intrabloco, erguidas para proteger os mercados nacionais, as indústrias e os empregos dos cidadãos locais. As metas lançadas pela Comissão, presidida por Jacques Delors, foram sumarizadas em duzentas e setenta e nove sugestões voltadas para a supressão, no prazo de sete anos, de todos os entraves físicos, técnicos e fiscais à livre circulação no espaço da CEE.

O grande desafio proposto pelo trabalho foi a eliminação dos postos aduaneiros nas fronteiras para os países integrantes da CEE, por representarem o exemplo visível da divisão que ainda vigorava na Comunidade e a sua remoção significaria o sinal mais nítido da integração. O desmantelamento das fronteiras interiores, símbolo das divisões e lutas do passado, passaria a ser o signo mais representativo da integração e um acontecimento sem precedentes na história do continente europeu, segundo Mattera (1991. p. 32).

O Livro Branco versou também sobre a necessidade de eliminação dos entraves técnicos, que haviam crescido muito no ambiente de proteção dos mercados nacionais, consagrando o princípio do reconhecimento mútuo, já desenvolvido pelo Tribunal de Justiça da Comunidade Econômica Europeia.

Com a abolição dos controles de fronteiras (barreiras físicas), concebidos para assegurar que cada Estado membro pudesse cobrar as receitas na forma de tributação indireta, seria necessário alterar a forma de controle do IVA, ainda cobrado no destino.

A tributação na origem seria conformada mediante ajustes a serem efetuados por uma câmara de compensações, mecanismo que nunca foi adotado por resistência dos Estados.

Por meio de um acordo político, os Estados membros conseguiram aprovar um regime transitório para as operações intracomunitárias que permitiria cumprir o prazo para abolição das fronteiras, mas manteria o princípio da tributação no destino, com algumas exceções, estabelecidas principalmente pelas Diretivas 91/680/CEE e 92/111/CEE.

4.6.3.2 O Ato Único Europeu

O Ato Único Europeu, que modificou o Tratado de Roma, com o objetivo de impulsionar a integração europeia, foi assinado em Luxemburgo em 17 de fevereiro de 1986 e entrou em vigor no dia 1º de julho de 1987.

O tratado alterou as regras de funcionamento das instituições europeias, em especial no tocante à tomada de decisões que requeria a unanimidade para a maior parte dos temas de harmonização legislativa, regra que foi modificada, entretanto não atingiu a matéria fiscal e alargou as competências tributárias, em especial no tocante à política externa comum, ao desenvolvimento e ao meio ambiente. Para facilitar a realização do mercado interno, o Ato Único prevê um aumento do número de casos em que o Conselho pode deliberar por maioria qualificada e não por unanimidade. Essa medida facilita a tomada de decisões, evitando bloqueios inerentes à procura de obtenção de um acordo unânime por parte dos Estados- Membros. A unanimidade deixa de ser necessária para as medidas com vista ao estabelecimento do mercado interno, com exceção das medidas relativas à fiscalidade, à livre circulação das pessoas e aos direitos e interesses dos trabalhadores assalariados.

O impulso foi garantido pela inclusão do artigo 8-a, que passou a conceituar o mercado interno como o espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais seria assegurada. Note-se que o mercado comum previsto no tratado anterior e o mercado interno possuem o mesmo objetivo: consagrar as liberdades entre os países integrantes.

A nova denominação tinha como objetivo reforçar a necessidade de remoção efetiva das barreiras físicas, técnicas e fiscais ainda remanescentes. A meta era alcançar esse mercado único em 1992, por meio de um programa e calendários obrigatórios.

Por fim, o acordo modificou o artigo 99 do Tratado de Roma, no sentido de reforçar o papel das instituições no processo de harmonização da tributação indireta, considerando que os passos dados já haviam contribuído para a construção do mercado comum, entretanto precisavam continuar avançando.

A grande contribuição do Ato Único Europeu foi permitir a progressão do mercado comum e a eliminação das fronteiras em janeiro de 1993, bem como a criação de novas competências comunitárias e a reforma das instituições, preparando o terreno para a integração política e para a união econômica e monetária, posteriormente instituídas pelo Tratado de Maastricht.

4.6.3.3 Alterações na Sexta Diretiva: Diretiva 91/680/CEE

A Sexta Diretiva foi alterada para contemplar uma nova hipótese de incidência: as operações intracomunitárias de bens e serviços. Já que não seria possível adotar a tributação na origem, mas também não seria possível, em razão da supressão das barreiras físicas, exigir o tributo nas aduanas de destino, estabeleceu-se um regime provisório para que o imposto pudesse ser exigido em momento posterior à entrada no país comunitário de destino (distinto do desembaraço aduaneiro na hipótese de importação de terceiros países). Para tanto, a operação do remetente não seria gravada pelo imposto, entretanto estaria sujeita à confirmação de recebimento pelo destinatário localizado no outro Estado membro e comprovação do recolhimento do tributo.

Após a assinatura dos Tratados de Maastriicht (1992), Amsterdam (1997), Nice (2001) e Lisboa (2007), a estrutura delineada pelo Livro Branco, a regra matriz de incidência elaborada pela Sexta Diretiva e a exigência de unanimidade para definir as questões fiscais no Conselho permaneceram intocadas.

A atual diretiva que rege o IVA é a Diretiva 2006/112/CE, que nada mais é que uma recompilação de todas as alterações sofridas ao longo do tempo pela Sexta e mais famosa de todas elas.

A Comissão tem se preocupado atualmente com a simplificação das obrigações fiscais, a consolidação da legislação existente sobre o tema e o combate à fraude, pelo menos enquanto o projeto de adoção do princípio de origem para as operações intracomunitárias foi abandonado ou postergado. (SANTOS, 2007. p. 221-258. p. 251)

4.6.4 O Imposto sobre o Valor Acrescido (IVA): expoente da *acquis communautaire*

Na União Europeia, uma das primeiras medidas adotadas no processo de unificação foi a exigência de implementação de um amplo imposto sobre o consumo, plurifásico, neutro e incidente sobre o valor acrescido em cada operação.

Inspirado no modelo francês de tributação, o IVA substituiu os impostos cumulativos existentes nos Estados membros e a conclusão a que se pode chegar é que na construção do mercado único europeu, para se implementar as grandes liberdades, foi necessária a harmonização das legislações tributárias, notadamente em relação aos impostos incidentes sobre o consumo e, para tanto, os países membros foram obrigados a adotar o mesmo modelo de tributação do consumo de bens e serviços.

O imposto vigente em todos os vinte e oito países que hoje integram a União Europeia guarda as seguintes características (diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de

novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado):

12 IVA é um imposto geral sobre o consumo, instituído pelo poder central e alcança as atividades de importação, produção, comercialização de bens e a prestação de serviços.

13 Os critérios da norma tributária encontram-se definidos nas diretivas do Conselho, normas supranacionais que vinculam todos os Estados membros. Compete ao Estado inovar apenas nos domínios não disciplinados pelas diretivas, como, por exemplo, definir a data de recolhimento do tributo e atribuir capacidade para fiscalização e cobrança a outros entes do país.

14 O tributo é calculado a cada etapa da produção, comercialização bens e prestação de serviços, incidindo sobre o valor acrescentado na cadeia pelos operadores do imposto.

15 O valor do tributo a recolher aos cofres públicos é decorrente da diferença entre débitos (apurados pelas vendas) menos créditos (apurados pelas compras), o que lhe confere o carácter não cumulativo. O universo de créditos é de natureza financeira, abrange as aquisições de bens e serviços vinculados às saídas tributadas. Esse mecanismo confere ao sistema plurifásico a neutralidade necessária, pois o número de operações existentes até o consumidor final torna-se irrelevante para caracterizar ou diferenciar o valor do encargo devido ao sujeito ativo.

16 O modelo assegura que o IVA seja suportado em definitivo pelo consumidor final; pelo mecanismo de preços, o tributo devido em cada fase é incorporado ao valor a ser cobrado do destinatário. No preço final do produto, a soma dos valores acrescidos é repassada ao preço e esse valor corresponde exatamente ao valor resultante da aplicação da alíquota do produto sobre a base de cálculo da última operação, considerando-se que o recolhimento efetuado por cada contribuinte foi feito de forma fracionada, mediante a sistemática da não cumulatividade (anestesia fiscal).

17 Encontram-se sujeitas ao tributo as operações efetuadas a título oneroso no território de um Estado membro por um sujeito passivo e também as importações efetuadas por qualquer pessoa, quer seja um contribuinte habitual ou não.

18 O tributo também alcança as aquisições intracomunitárias de bens efetuadas por um sujeito passivo, ocorrendo a tributação no país de destino, salvo as exceções previstas nas diretivas. Nas aquisições de serviços, o imposto poderá ser cobrado na origem ou no destino, dependendo da natureza do serviço, conforme as hipóteses delineadas na diretiva.

19 O sujeito passivo da obrigação tributária é aquele que exerce de modo independente uma atividade econômica. Contribuintes, portanto, são os produtores, os comerciantes, os prestadores de serviços, os extratores, os profissionais liberais e os

equiparados pela legislação (assimilados).

20 A entrega de bens é a transferência do poder de dispor de um bem corpóreo como proprietário.

21 Entende-se por prestação de serviço qualquer operação que não constitua uma entrega de bens.

22 A aquisição intracomunitária de bens é a obtenção do poder de dispor, como proprietário, de um bem móvel corpóreo transportado de um Estado membro, com destino ao adquirente noutro Estado membro.

23 A importação é a introdução na UE de um bem que não se encontre em livre prática de comércio nenhum dos Estados membros.

24 Em relação aos bens, ocorre o fato gerador no lugar onde ele se encontra no momento da entrega, exceto nas aquisições intracomunitárias, cujo lugar para a ocorrência do fato gerador é designado no momento da chegada do transporte ao adquirente. Nas importações de terceiros países, o fato gerador ocorre no desembarço aduaneiro (postos de fronteira).

25 O fato gerador da prestação de serviço ocorre no lugar onde o prestador tem a sede de sua atividade econômica ou o domicílio, entretanto, há hipóteses em que o fato gerador ocorre no local da efetiva prestação, tais como serviços relacionados a bens imóveis, ao transporte de passageiros e bens, a atividades culturais, artísticas, desportivas, científicas, docentes e recreativas.

26 A base de cálculo compreende todos os valores que constituem a contraprestação pela entrega do bem ou pelo serviço prestado, com exceção do próprio imposto, portanto é um tributo calculado “por fora”. Nas importações de terceiros países, a base de cálculo é acrescida dos tributos e despesas aduaneiras.

27 As alíquotas do imposto são definidas pelos Estados membros, entretanto as diretivas determinam que a alíquota padrão deva ser superior a 15% (vigente até 31.12.2015) e admite a possibilidade dos Estados praticarem duas outras alíquotas reduzidas, não inferiores a 5% para os bens e serviços essenciais (previstos no Anexo III da Diretiva 2009/47/CE).

28 As isenções são concedidas de forma coordenada e encontram-se previstas nas diretivas do Conselho. As isenções, via de regra, não permitem que sejam reconhecidos os créditos das aquisições vinculadas a saída isenta, entretanto há previsões de manutenção desses créditos quando a saída isenta se relacionar a entregas intracomunitárias de bens e a exportações de bens da UE para um país terceiro.

29 Os regimes especiais são regidos pelas diretivas e alcançam as seguintes hipóteses: pequenas empresas, produtores agrícolas, bens de segunda mão, objetos de arte, de coleção e antiguidades, ouro para investimento, agências de viagem, serviços

prestados por via eletrônica.

30 Princípio da origem x princípio do destino: nas relações com terceiros países, o IVA submete-se ao princípio do país de destino. Dessa forma, as exportações são livres de impostos e as importações sujeitam-se ao imposto, e a carga tributária aplicada é a prevista para os bens e serviços que circulam no interior do país importador. No tocante às operações intracomunitárias, em tese, o princípio deveria ser o da origem, conforme estabelecia o tratado de Roma. Entretanto, a regra vigente é mista: a) para a entrega de bens, a regra geral é a do destino, entretanto há exceções bem delineadas na Diretiva IVA. b) para a prestação de serviço, a regra geral é a da origem, com atenuações também descritas na Diretiva IVA.

31 Por fim, o IVA, embora seja um tributo geral que objetiva alcançar todas as entregas de bens serviços, pode conviver com impostos especiais sobre o consumo (produtos sujeitos a impostos especiais de consumo na UE: produtos energéticos, álcool e bebidas alcoólicas e tabaco manufaturado, tal como definidos pelas disposições comunitárias em vigor, com exceção do gás fornecido por uma rede de gás natural situada no território da UE ou por qualquer rede a ela ligada), entretanto a harmonização (definição de todos os critérios da norma) também deve ocorrer, para evitar conflitos com o imposto sobre o valor agregado.

Tabela: 4.1: Regra-matriz do IVA nas operações e prestações internas

Hipótese:	
Critério material	Entrega de bens ou prestação de serviços
Critério espacial	Âmbito territorial do Estado
Critério temporal	Momento da venda ou da prestação do serviço

Consequentes:		
Critério pessoal	Sujeito ativo:	O Estado
	Sujeito passivo:	Industriais, comerciantes, extratores, produtores e prestadores de serviços

Critério quantitativo	Base de cálculo:	O valor da operação de venda ou da prestação de serviços, sem a inclusão do próprio imposto
	Alíquota:	Padrão- mínima: 15% , Reduzida- mínima: 5%
	Tributo a recolher:	Resultado do confronto de débitos - créditos apurados no mês. Tributo sujeito a não cumulatividade.

Tabela 4.2: Regra-matriz do IVA nas transações intracomunitárias

Hipótese:		
Critério material	Adquirir bens e determinadas prestações de serviços	
Critério espacial	No território do Estado-membro adquirente	
Critério temporal	No momento da entrada do bem no estabelecimento do adquirente ou na prestação do serviço em seu território	

Consequentes:		
Critério pessoal	Sujeito ativo:	O Estado adquirente
	Sujeito passivo	Adquirente
Critério quantitativo	Base de cálculo	O valor da operação ou prestação, excluído o próprio imposto
	Alíquota	Padrão- mínima: 15% , Reduzida- mínima: 5%
	Tributo a recolher	Conforme definido pelas diretivas

Tabela 4.3: Regra-matriz do IVA na importação de terceiros países

Hipótese:	
Critério material	Importar bens do exterior; Importar determinados serviços do exterior
Critério espacial	Repartições alfandegárias
Critério temporal	O momento do pagamento dos tributos aduaneiros

Consequentes:		
Critério pessoal	Sujeito ativo:	O Estado
	Sujeito passivo	Importador, inclusive os particulares
Critério quantitativo	Base de cálculo	O preço que servir de base para o cálculo dos tributos aduaneiros, acrescido do montante destes e exclusão do próprio imposto
	Alíquota	Aquela prevista para o similar nacional
	Tributo a recolher	Devido no momento do pagamento dos tributos aduaneiros

4.6.5 As Reformas dos Sistemas Tributários em Portugal e na Alemanha: Reflexões para o MERCOSUL

4.6.5.1 República Portuguesa

A adoção do sistema comum do IVA, regulado pelas diretivas do Conselho, é obrigatória para a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). As negociações para a entrada de Portugal na CEE estabeleceram que o país ingressaria no ano de 1986, devendo adotar o acervo comunitário fiscal em até três anos. Entretanto, a prorrogação negociada não foi necessária e o país adotou o IVA de matriz comunitária no mesmo ano de sua adesão. (BASTO, 2007. p. 89)

A antecipação do prazo assentou-se nos próprios méritos do IVA, em confronto com o sistema de tributação do consumo em Portugal, que já apresentava uma série de problemas internos.

Segundo Jaime Devesa, o IVA respondia bem às necessidades de reforma da tributação indireta, porque no sistema cumulativo as distorções ao funcionamento do mercado tornaram-se intoleráveis e o regime monofásico praticado pelo país incapacitava o crescimento das receitas e favorecia a evasão e fraudes fiscais. (DEVEZA, 2003. p. 37.)

Segundo Basto, os problemas tributários não constituíram questões de grande sensibilidade e dificuldade nas negociações de adesão da República Portuguesa à CEE, mas o sistema tributário nacional era ainda significativamente diferente do modelo adotado pela Comunidade. (DEVEZA, 2003. Artigo 90, p. 43)

Vigorava em Portugal um imposto sobre transações (IT), monofásico, implantado na produção industrial e no comércio atacadista. Era um imposto parcialmente não cumulativo e usava a técnica do anel (*ring system*), a qual assegura que as transações entre contribuintes registrados não sejam tributadas, evitando a cumulação de impostos nas operações intermediárias, entretanto sem muito sucesso. Esse mecanismo de suspensão do imposto, uma das linhas mestras do sistema, era um caminho aberto à fraude. (SANTOS, 2007. p. 221-258.)

A base de incidência não era muito ampla: poucos serviços eram alcançados e o país praticava um número muito grande de isenções, principalmente para os bens essenciais.

Dessa forma, o Código do IVA português foi publicado quando Portugal ainda era país candidato à adesão, pelo Decreto-Lei n. 394-B, de 26 de dezembro de 1984, com previsão para entrar em vigor no dia 1º de julho de 1985.

A norma revogou o imposto de transações, aprovado pelo Decreto-Lei n. 374-D/79, de 10 de setembro, a respectiva legislação complementar, e aboliu os seguintes impostos aplicados sobre o consumo: imposto ferroviário, criado pelo Decreto-Lei n. 38245, de 5 de maio de 1951, imposto de turismo, regulamentado pelo Decreto-Lei n. 134/83, de 19 de março, a percentagem, cobrada a favor do Fundo de Socorro Social, nos termos do n. 3 do artigo 2º do Decreto-Lei n. 47500, de 18 de janeiro de 1967, incidente sobre as despesas efetuadas em cassinos, salões públicos de dança e diversão, com ou sem variedades, bares e outros estabelecimentos congêneres, as hipóteses descritas no imposto do selo que conflitavam com o IVA, como por exemplo o incidente sobre as especialidades farmacêuticas.

4.6.6 Medidas Adotadas pela República Portuguesa para a Solução dos Problemas Enfrentados pela Modificação do seu Sistema Tributário:

a) Para que não houvesse problemas em relação à neutralidade e prejuízo aos sujeitos passivos no momento da transição fiscal, os créditos porventura existentes do tributo IT, que foi revogado, seriam amplamente compensados com o IVA, a partir de sua vigência. (Artigo 3º do CIVA e Decreto-Lei n. 351/85)

Definiu-se que a equipe responsável pelo desenvolvimento, implantação e acompanhamento dos resultados, sob a batuta de Alípio Dias, não seria modificada mesmo se houvesse troca de governo; dessa forma, assegurou-se a continuidade e a qualidade do serviço, para além das posições políticas da República. (BASTO, 2007. p. 100.)

b) A segurança jurídica foi reforçada, com o estabelecimento do prazo de um ano após a vigência do IVA para que houvesse qualquer autuação fiscal, salvo em caso de culpa grave apurada e autorização expressa do diretor geral das contribuições e impostos. Nesse período, a fiscalização deveria atuar de forma a orientar os contribuintes.

c) No período transitório conferido pelo tratado de adesão, excluiu-se da incidência um conjunto de bens considerados essenciais para o consumo humano, a fim de evitar uma passagem brusca ao sistema de base ampla do IVA.

d) Estabeleceu-se um regime especial para os pequenos contribuintes, em especial mediante a simplificação das regras de cumprimento das obrigações acessórias, no regime transitório.

e) Considerando a inexistência, no período, de maiores restrições relativas às alíquotas que poderiam ser adotadas pelos países, aplicou-se amplamente a progressividade delas, aliviando a carga para os gêneros alimentícios e prestação de serviços essenciais e majorando-as para os artigos de luxo, em atendimento ao disposto na Constituição portuguesa, que exige a aplicação da seletividade nesses casos. (Artigo 107, n. 4, da Constituição da República Portuguesa).

f) Houve o cuidado de manipular as alíquotas com o objetivo de assegurar que a receita do IVA fosse próxima à obtida com os impostos que seriam substituídos, de forma a não causar distúrbios financeiros ao país. A ampliação da base de incidência permitiu aliviar a pressão sobre as alíquotas.

g) Medidas administrativas também contribuíram para o sucesso da implementação do IVA em Portugal, podendo ser destacados o reforço no recrutamento de pessoal habilitado no novo imposto, as campanhas de informação dirigida aos contribuintes e particulares, familiarizando-os com as novas obrigações fiscais, e a reforma

do sistema de cobrança, que lançou mão das tecnologias disponíveis no período para elaborar “um sistema mais ágil e confiável” (BASTO, 2007. p. 98).

Dessa feita, a adoção do IVA em Portugal no ano de 1986 foi realizada sem sobressaltos e “isso deveu-se em grande parte, à preparação prévia que fora desenvolvida em devido tempo” (BASTO, 2007. p. 99.).

Em recente análise sobre a experiência de implementação do IVA na República Portuguesa, Basto afirmou que o imposto deu as provas de que é um excepcional instrumento fiscal porque “é um imposto altamente produtivo, tendencialmente neutro nos seus efeitos econômicos, geralmente bem tolerado pelos contribuintes e de administração acessível, o que o torna muito atraente, em especial no período de profunda crise fiscal” (BASTO, 2007. p. 122).

4.6.7 República Federal da Alemanha

A República Federal da Alemanha é fundadora da Comunidade Econômica Europeia e, como tal, participou de todas as fases de harmonização do IVA impostas pelas diretivas do Conselho, entretanto não sem enfrentar uma série de problemas decorrentes da constitucionalidade e também da transposição do tipo de modelo criado por um Estado unitário (França) para um Estado federal.

Conforme o prazo estabelecido pelas duas primeiras diretivas, a Alemanha introduziu o IVA em janeiro de 1968 e revogou os impostos cumulativos em cascata que vigoravam em seu território. É curioso notar que a reforma do sistema tributário foi também promovida não somente para atendimento das exigências impostas pela CEE, mas em decorrência da declaração de inconstitucionalidade proferida pelo Tribunal Constitucional Federal alemão em relação ao imposto plurifásico cumulativo sobre as vendas, denominado *Allphasen-Brutto-Umsatzsteuer* (YAMASHITA, 2000. p. 9-10).

A decisão foi fundamentada na ofensa aos princípios constitucionais de direito econômico, por violar o princípio de igualdade de concorrência ou da neutralidade dos tributos. Para o Tribunal, as grandes empresas poderiam planejar a concentração de atividades em uma única pessoa jurídica, reduzindo o circuito econômico e, conseqüentemente, a tributação. A ofensa configurava-se em detrimento das empresas alemãs de menor porte que não teriam o poder de reduzir os preços por meio desse planejamento.

Klaus Tipke relata que a adoção do IVA (*Mehrwertsteuer*) implicou séria controvérsia sobre a sua constitucionalidade, em razão dos artigos da Lei Fundamental alemã citarem explicitamente o imposto sobre vendas (*Umsatzsteuer*) em diversos artigos

relacionados à competência e à repartição de receitas. Entretanto, em favorecimento ao processo de integração, “prevaleceu o ponto de vista da não necessidade de reforma constitucional, pois o *Umsatzsteuer* era uma designação genérica e aberta que poderia abranger o IVA” (TIPKE, 1976, p. 6-17).

Ao analisar o projeto de reforma alemã, Michele Pisaturo afirmou que a proposta recebeu amplo apoio de diversos setores da sociedade tedesca porque propunha solução para os três principais problemas relacionados à tributação do consumo vivenciados na Alemanha: eliminação do efeito cumulativo que gerava a concentração vertical das empresas, eliminação dos problemas decorrentes do ressarcimento ao exportador do valor do imposto indireto sofrido nas aquisições vinculadas aos produtos exportados e também assegurava o princípio da livre concorrência, falseado em razão do efeito cumulativo em cascata. (PISATURO, 1967)

O último aspecto relevante que envolve adoção do IVA está relacionado à adoção de mecanismos para a sua implementação em um Estado federal, que via de regra compartilha competências tributárias no seio da federação.

A federação tedesca encontrou uma solução para equilibrar o conflito de forças entre os poderes da República, considerando que, em um Estado federal, o poder estatal deve ser dividido materialmente entre a União e os Estados membros (*Länder*). Segundo Klaus Tipke, a fórmula encontrada foi a repartição de competências de uma maneira diferenciada e complexa, objetivando equilibrar dois princípios *a priori* antagônicos: de um lado, o princípio da autonomia, que atribui competências separadas à União e aos *Länder*, e, de outro, o “princípio federativo”, que fundamenta as competências comuns. Assim, o capítulo do sistema financeiro da Lei Fundamental compreende dois universos que se fundem em um só núcleo: “o direito constitucional-financeiro estatal federal e o direito constitucional do orçamento”. Ambos fundamentam e coordenam as competências tributárias: “a soberania legislativo-tributária, a soberania da arrecadação tributária e a soberania administrativo-tributária”. (TIPKE, 2008, p 126-127)

Por conseguinte, os tributos são repartidos segundo um sistema misto: os grandes impostos (como os que alcançam a renda e o consumo de bens e serviços) são reunidos em um sistema integrado de impostos conjuntos, agrupados com distribuição compartilhada. Os demais são atribuídos segundo um sistema de partição inteiramente de competência da União ou inteiramente dos *Länder*.

A autoridade legislativa pode ser reservada exclusivamente para a União, ou compartilhada com os Estados membros (concorrente), podendo os *Länder* legislar sempre que, e na extensão que, a União legisle sobre o tema, ou exclusiva dos *Länder* (GERMANY, Artigos 71-72 e 105). Na Alemanha, os municípios não possuem autoridade legislativa,

salvo em relação à definição das alíquotas do imposto imobiliário. (TIPKE, 2008, p. 145-153)

Os tributos são administrados (soberania administrativa) pelas autoridades financeiras federais ou pelas autoridades financeiras do *Land*, que pode ser também decorrente da delegação do *Bund* (denominada administração por delegação). Segundo Gerd Willi, com exceção dos impostos relacionados ao comércio exterior, "somente os Estados membros possuem administração fiscal, a quem cabe a fiscalização e arrecadação dos impostos federais, estaduais e municipais, independentemente da repartição das respectivas receitas". (ROTHMANN, 2015)

Nesses termos, a Lei Fundamental alemã estabelece a competência comum da Federação (*Bund*) e dos Estados (*Länder*) em relação ao IVA, sendo que compete ao *Bund* a legislação (uniformidade legislativa) e a arrecadação é compartilhada entre o *Bund* e os *Länder*, entretanto, um percentual deve ser revertido aos municípios. (TORRES, 2007. p. 19-360)

Para assegurar o interesse dos *Länder* no quesito legislativo, para as questões não definidas nas diretivas do Conselho, que conferem o caráter harmonizado do IVA europeu, o Conselho Federal (*Bundesrat*) exerce um importante papel, conforme estabelece a Constituição da Alemanha. É por meio do Conselho Federal que os Estados participam da legislação e da administração da federação, bem como das questões concernentes à União Europeia. Esse Conselho é formado por membros dos governos dos Estados. (GERMANY, 2008. Artigos 50-51)

Por fim, há ainda uma reversão de valores arrecadados para os Estados menos desenvolvidos do país, por meio de um mecanismo denominado sistema de compensação financeira interestadual (*Länderfinanzausgleich*).

Conclui-se que o federalismo de cooperação alemão determina a equalização das receitas tributárias para reduzir as desigualdades regionais e o IVA é distribuído mediante os seguintes mecanismos:

(i) As receitas do IVA são repartidas entre o *Bund* e os *Länder*, conforme lei federal (os municípios participam dessa distribuição, conforme determinar a lei dos *Länder*).

(ii) A parte da receita dos *Länder* é redistribuída entre eles, tomando-se como base o desenho constitucional territorial.

(iii) Há uma equalização entre os Estados membros em favorcimento aos Estados menos desenvolvidos, calculado conforme lei federal.

(IV) Os Estados menos desenvolvidos recebem um valor suplementar do *Bund*, nos termos da lei federal.

A fórmula encontrada pela Alemanha foi capaz de introduzir o IVA no poder central sem descurar da importância desse recurso para os demais entes, preservando o

federalismo, protegido por cláusula pétrea, nos termos do artigo 79 da Lei Fundamental alemã.

5 O MERCADO COMUM: UM DIVISOR DE ÁGUAS

5.1 Os Acordos Regionais de Integração

O término da Segunda Guerra Mundial suscitou a retomada do comércio internacional, mas foi o esfacelamento dos regimes formados pelo impacto da Revolução Russa e, conseqüentemente, a expansão dos regimes democráticos, que fomentaram a assinatura, sem precedentes, de tratados comerciais internacionais sinalados por forte viés integracionista (termo utilizado no sentido de busca pela integração econômica e política entre países). Promulgados à margem do multilateralismo (O termo multilateralismo descreve o interesse da Organização Mundial do Comércio (OMC) em velar universalmente para que o comércio internacional se realize da maneira mais fluida, previsível e livre possível. Os acordos firmados no âmbito da OMC envolvendo todos os países são considerados multilaterais. Os demais são classificados, pela organização como acordos comerciais preferenciais (bilaterais ou regionais) ou acordos comerciais regionais), visam à ampliação do mercado e máxima inserção dos seus membros no panorama internacional, podendo ainda abordar temas tão diversos como a preservação da paz, a proteção do meio ambiente e a defesa da democracia.

O fim da disputa ideológica travada no período que se convencionou chamar de guerra fria não foi, isoladamente, o único responsável por esse fenômeno. A consolidação do modelo neoliberal de economia de mercado encontrou fértil terreno, propiciado pelos processos de descolonização da África e da Ásia, os esforços de reconstrução do continente europeu devastado pelas guerras mundiais, o recrudescimento da globalização da economia e o avanço das novas tecnologias para impulsionar o regionalismo e fomentar os modelos de integração, que seguem a desafiar o direito internacional contemporâneo, a pretenderem suplantar os arquétipos dos clássicos acordos de livre comércio e de união aduaneira.

Fenômeno complexo, dinâmico e de múltiplas facetas, as propostas de aproximação são sinaladas, quando menos, por:

- (i) eleição de problemas de importância recíproca
- (ii) concessão de vantagens mútuas;
- (iii) certa identidade comum; (iv) valores básicos compatíveis; e

(iv) previsibilidade do comportamento dos seus membros. Para além da cooperação entre países, exigem o adensamento de instituições capazes de dar vida aos desígnios de maior integração política, social e econômica e, não raro, o reconhecimento de um poder supranacional.

A sua importância igualmente reside no aumento da estreita solidariedade vivenciada pelos signatários, algo difícil de ser distinguido, por hora, universalmente. Por essa razão, há a expressa consagração de sua compatibilidade com os princípios da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), conforme prevê o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e o artigo XXIV do GATT/OMC. Sob o ponto de vista do mercado, embora o tratamento privilegiado dado aos países membros nas suas relações comerciais entre em contradição com a cláusula da nação mais favorecida – motor do princípio da não discriminação que edifica o multilateralismo – admite-se a sua existência, desde que não colida com os objetivos daquela organização.

Como visto, esses acordos internacionais podem prever maior ou menor grau de aproximação entre os países, ampliar as áreas de atuação conjunta ou, em raros casos, ultrapassar os aspectos econômicos e inserir novas dimensões e desafios. Em seu núcleo comum almejam reduzir os entraves aduaneiros, fiscais e não tarifários vinculados à circulação de mercadorias e serviços. Outros, mais ambiciosos, preveem a liberação da circulação das pessoas e de capitais. Dependendo, portanto, do grau de aproximação proposto, desponta uma clássica fórmula de cooperação entre Estados soberanos ou vislumbra-se uma lídima proposta de integração.

Os anseios contemporâneos de maior integração entre países foram gestados após se constatar que as noções e deformações alusivas ao Estado nação⁵¹ e o seu monopólio da decisão política (obra prima da tradição europeia e do racionalismo ocidental) haviam causado grandes males e destruição, especialmente em solo europeu.

Essa busca por uma maior integração compeliu os Estados a:

- (i) repensar a forma de cooperação entre os países, fato que desaguou na necessária revisão do avelhantado conceito de soberania;
- (ii) redefinir o papel das instituições responsáveis para a criação e para o cumprimento dos objetivos traçados nos tratados internacionais;
- (iii) decidir de que forma o direito material produzido seria inserido e aplicado internamente nos países membros, cenário propício para a consagração do poder supranacional; e
- (iv) estabelecer quais as liberdades seriam asseguradas nesse novo ambiente.

A vontade manifestada nos tratados que pretendem edificar um mercado comum ou, ainda, estabelecer uma união econômica entre países, representa uma proposta mais arrojada, por perseguirem a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais, experiência que impõe a revisão de conceitos, regras e princípios jurídicos estabelecidos, bem como a formulação de outros novos.

Em particular, a garantia de livre circulação de pessoas, para além das fronteiras

do Estado, foi o componente novo que justificou *a fortiori* o desabrolhar do direito da integração e do direito comunitário.

A possibilidade de estabelecer residência, eleger a universidade que pretende frequentar, exercer livremente a sua profissão, escolher onde adquirir mercadorias e serviços, mesmo que em âmbito regional e delimitado, representa um passo rumo ao cosmopolitismo, à construção da *cidade do mundo*, que irá substituir *o mundo das cidades*, suas barreiras, limites e fronteiras, como sugere René-Jean Dupuy (1993. p. 7). A integração, diversas vezes tentada pelo uso da força, seria agora fundada no acordo comum entre os Estados, por meio da constituição de um poder superior ao seu, em benefício da coletividade. Afinal – disse Bobbio (1997) – por trás dos interesses dos Estados “está a sociedade aberta como aspiração àquela sociedade capaz de romper o espírito exclusivista de cada grupo, e de fazer emergir das trevas sociais o homem, o singular, a pessoa em sua dignidade e em sua inviolabilidade.

Por fim, mas não menos relevante, reputa-se que o fenômeno da integração é uma resposta adequada às novas necessidades dos países que buscam soluções para os problemas transnacionais e, à medida que propõe modelos mais avançados de integração, corrobora a preservação da paz (após atravessar sérias e sucessivas crises econômicas, a União Europeia recebeu, em 2012, o prêmio Nobel da Paz como reforço e reconhecimento dos esforços pela preservação da paz na Europa) da democracia e do Estado de direito; sempre a mitigar os nacionalismos políticos-ideológicos e a desafiar a dogmática jurídica.

A incitação proposta é justamente investigar o universo da integração entre países que pretendem erigir um mercado comum, assim compreendido como a primeira proposta a incluir, no reino das liberdades que os tratados internacionais planteiam assegurar, a livre circulação de pessoas, enfocando o seu aspecto jurídico, nomeadamente a necessária harmonização das legislações tributárias dos países integrantes, como requisito mínimo para a sua concretização (CASELLA, 1992. p. 67-68.).

5.2 Classificação dos Modelos de Integração

Ao firmarem um tratado internacional de comércio, os países (Ou agrupamento de países que possuem personalidade jurídica internacional como o MERCOSUL e a União Europeia) impingem o modelo de integração que pretendem alcançar; entretanto, entre a ideia proposta e a efetiva realização do desejo traçado, concorrem a clareza dos objetivos e a estrutura institucional que deverá erigir o novo ordenamento jurídico, fundado, em grande parte, na harmonização das normas relacionadas aos temas pertinentes ao

acordo.

A clássica formulação de Béla Balassa (1982), criticada pela doutrina por descrever uma progressão natural de fases de integração, será adotada para classificar, de modo didático e analítico, os modelos de integração vigentes. Revisada à luz das exceções ao princípio da não discriminação previstas no sistema multilateral do comércio, a classificação proposta sopesa as distintas formalidades exigidas para a notificação dos modelos de integração nos quadros da OMC.

5.2.1 Zona de Livre Comércio (ZLC)

O artigo XXIV do GATT/OMC define a ZLC como “um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais são eliminados os direitos alfandegários e as demais regulamentações comerciais restritivas, relativamente ao essencial dos intercâmbios comerciais dos produtos originários dos territórios constitutivos dessa zona de livre comércio”.

Pela definição proposta e análise dos principais acordos registrados na OMC, podemos compreender que esses tratados internacionais, objetivam criar uma área (zona) de livre comércio, que abarca as seguintes características:

5.2.1.1 Delimitação do espaço em que será aplicado o tratamento preferencial

A ZLC não se confunde com o somatório dos territórios dos países membros porque é formada pelo conjunto dos territórios aduaneiros, conceito legal definido pelas partes que a compõem. Para um acordo firmado entre o MERCOSUL e a União Europeia, por exemplo, deve ser observado que o território aduaneiro do MERCOSUL compreende os territórios dos países integrantes, entretanto o território aduaneiro da União Europeia não se confunde com o território dos países que a formam⁷¹. Embora Ceuta pertença ao território do Reino da Espanha, não faz parte do território aduaneiro desse país, não compondo, portanto, a zona de livre comércio.

5.2.1.2 Discriminação das mercadorias ou serviços abrangidos pelo acordo

A ZLC não estabelece a liberdade plena de circulação de mercadorias ou dos serviços, assim definida como um princípio que deva alcançar a generalidade deles, indiscriminadamente. Ao contrário, o acordo estabelece, mediante um rol indicativo, quais

estariam abrangidos pelas reduções ou eliminações de entraves à importação.

Neste quesito, esse acordo poderá ser classificado como recíproco, quando todas as hipóteses eleitas se aplicarem, de forma idêntica, a todos os Estados membros. Havendo eleição distinta em razão da procedência ou do destino das mercadorias ou dos serviços, ou ainda ausência de reciprocidade, serão classificados como *áreas de livre comércio não recíprocas* ou *acordos de alcance parcial*. A SPARTECA (*South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement*) e a Associação Latino- americana de Integração (ALADI) representam, respectivamente, essas categorias.

É relevante destacar que os *acordos de livre comércio não recíprocos* distinguem-se dos *acordos preferenciais de comércio*, porque estes, embora também estabeleçam preferências comerciais unilaterais (não recíprocas), o fazem cumprindo requisitos e formalidades distintos previstos nas exceções fundadas nos artigos IX a XIII do GATT/OMC. A correta diferenciação tem relevância para a notificação do acordo segundo o mecanismo de transparência da OMC. Os *acordos preferenciais de comércio* estão sujeitos às regras simplificadas estabelecidas na Decisão do Conselho Geral de 14 de dezembro de 2010, catalogada sob o registro WT/L/806 – *Transparency Mechanism For Preferential Trade Arrangements. General Council Decision of 14 December 2010*.

5.2.1.3 *Reduções ou eliminações de entraves à importação almeçadas*

No tocante à eliminação dos direitos alfandegários e demais regulamentações comerciais restritivas, os signatários são livres para identificá-las, impor limites, dispor sobre cotas, redução ou eliminação dos impostos aduaneiros e outros encargos. Não há a obrigatoriedade de se consagrar a livre movimentação de mercadorias ou serviços, no sentido de alcançar a sua generalidade ou a completa eliminação dos entraves.

5.2.1.4 *Condições para o reconhecimento dos produtos ou dos serviços autorizados a circular nesse espaço singular (usualmente identificado por um certificado de origem)*

Por último, devem as partes estabelecer os requisitos para a identificação dos produtos e serviços que poderão circular livremente. As regras para identificar a origem dos produtos costumam levar em conta não apenas a exigência de fabricação do bem no território dos membros, mas também um percentual mínimo de conteúdo nacional, calculado mediante o consumo de matérias primas, produtos intermediários e mão de obra locais.

Após constatar a especificidades que permeiam os tratados de livre comércio,

classificados pela doutrina nacional como a forma mais simples de integração, percebe-se que há a exigência de uma aproximação estreita entre os países, exigindo, por exemplo, uma harmonização das legislações que terão o condão de classificar, de forma inequívoca, as mercadorias e/ou os serviços que circulam nesse espaço singular (a adoção de uma nomenclatura comum para os bens e serviços).

Além das experiências citadas acima, o NAFTA (Acordo Norte-americano de Livre Comércio) é um exemplo de como os acordos de livre comércio podem evoluir e exigir cada vez mais sofisticação das instituições criadas pelo objetivo comum, contrariando a surrada distinção entre atos de cooperação e de integração entre países.

5.3 União Aduaneira (UA)

Quando dois ou mais territórios aduaneiros, além de eliminar os direitos alfandegários e demais regulamentações comerciais restritivas ao comércio, decidirem praticar uma tarifa externa comum com terceiros países nas importações de mercadorias, será possível classificar esse tratado como instituidor de uma união aduaneira (UA).

A definição acima, proposta pela OMC, talvez não alcance a dimensão das uniões aduaneiras, principalmente se observados os avanços alcançados pela união dos países europeus neste setor.

As uniões aduaneiras possuem inspiração na *Zollverein*, fundada sob a liderança da Prússia, em 1834, por meio da unificação de várias uniões aduaneiras locais. No ano de 1871, foi incluída no império alemão recém-formado e garantiu grande parte do progresso econômico registrado na região, na primeira metade do século XIX.

A ideia foi ressuscitada e influenciou a criação da Benelux (O Tratado de criação do Benelux (*Union Économique Benelux*) foi assinado pela Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, considerado um dos pilares da União Europeia), considerada a primeira união aduaneira realizada em solo europeu na primeira metade do século XX.

A experiência europeia demonstrou que a UA não pode ser completamente concretizada sem que seja promovida uma harmonização progressiva das regulamentações comerciais relativas à circulação de mercadorias, o que requer uma transferência de competências para a negociação de acordos internacionais em matéria comercial (abdicação de prerrogativas de soberania), como identificado por Pellet e Celli Junior. (1992. p. 408)

Por essas razões, para ser considerada uma UA perfeita, deverão ser identificados os seguintes elementos no tratado internacional fundante:

5.3.1 Liberdade de circulação de mercadorias

O comércio de mercadorias deverá ser praticado livremente, não encontrando barreiras tarifárias ou não tarifárias. Exige, dessa forma, liberdade plena à circulação de mercadorias.

Esse conceito foi reforçado e difundido como modelo pela farta jurisprudência do tribunal supranacional europeu. O Tratado da Comunidade Econômica Europeia (CEE), no artigo 9º, havia estabelecido que a comunidade se basearia em uma união aduaneira para a totalidade dos intercâmbios de mercadoria, por meio da proibição, entre os Estados membros, dos direitos aduaneiros de importação e exportação e de quaisquer *encargos de efeito equivalente*. Em razão da vagueza da expressão, o Tribunal de Justiça da CEE proferiu o primeiro acórdão sobre o tema, que passou a ser a referência para todos os demais subsequentes.

O acórdão de 1º de julho de 1969 dos Processos 2/69 e 3/69 estabeleceu que o conceito de *encargo de efeito equivalente* previsto no Tratado CEE abrange qualquer encargo pecuniário que seja aplicado devido à passagem da fronteira das mercadorias que circulam no interior da Comunidade, desde que tal imposição não seja admitida por disposições específicas do Tratado. Dessa forma, houve a confirmação da necessidade de eliminação das barreiras fiscais, técnicas, aduaneiras e regulamentares, e dos regimes de cotas de importação.

5.3.2 Harmonização em relação à classificação das mercadorias

Haverá a harmonização das classificações de mercadorias, para que haja a possibilidade de adoção de uma tarifa externa comum a ser aplicada no comércio com terceiros países. Nesse sentido, será necessário harmonizar a linguagem técnica utilizada para essa classificação, para que seja aplicada a mesma carga de direitos aduaneiros para os bens que ingressarem no território da união aduaneira. Percebe-se a necessidade de adoção de uma política tarifária comum em amplo sentido e o estabelecimento de legislação aduaneira e política comercial comuns.

O MERCOSUL caminha para superar esta fase de integração. Embora já tenha sido adotada a Nomenclatura Comum do MERCOSUL/Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (NCM/SH) e definidas as alíquotas para o comércio com países terceiros, os quatro países fundantes e a Venezuela mantêm exceções para produtos que não são importados com a mesma carga de tributação.

A doutrina nacional passou a identificar o MERCOSUL, pelos motivos expostos,

como uma união aduaneira imperfeita.

5.4 Mercado Comum

Para a OMC, o mercado comum corresponde a uma união aduaneira mais desenvolvida, por incorporar à liberdade de circulação de mercadorias a livre movimentação dos fatores de produção: o trabalho, os serviços e o capital.

Nada obstante, os tratados internacionais que propõem edificar um mercado comum vão além e consagram as quatro grandes liberdades⁸⁵ em seus territórios: a livre circulação de mercadorias; a liberdade de movimentação de pessoas; a livre prestação serviços; e a liberdade de circulação de capitais.

Posição seguida pela doutrina europeia, com reflexos em todo o mundo, inclui o homem em todas as suas dimensões, visão que ultrapassa a interpretação econômica de fatores de produção, conceito aprimorado pela escola clássica dos economistas dos séculos XVIII e XIX, a partir das formulações de Adam Smith.

O primeiro tratado internacional a prever um mercado comum nessa perspectiva foi o Tratado de Roma. Apesar de não definir o termo, permitiu que se chegasse a um conceito, baseado nos pilares que deveriam ser edificados para a sua concretização:

a) O primeiro pilar corresponde ao adensamento do conceito de livre trânsito de mercadorias, assim entendido como a eliminação ampla de entraves aduaneiros, não aduaneiros e de qualquer efeito restritivo equivalente entre os países membros.

Impõe-se, a partir dessa interpretação, a eliminação não só dos tributos cobrados nas aduanas, mas as limitações não aduaneiras e qualquer medida de efeito equivalente.

Nesse sentido, a eliminação dos entraves comerciais deve abranger as barreiras técnicas, quantitativas, fiscais, comerciais, restrições monetárias e ajudas outorgadas pelos Estados que afetem a livre comercialização de mercadorias.

Na União Europeia, por exemplo, esse entendimento foi confirmado em diversas decisões tomadas pelo Tribunal de Justiça, e a farta jurisprudência pode ser condensada no sentido de afirmar que o mercado comum, embora congregue países distintos, deve funcionar como um mercado interno de um território unificado.

Outros princípios de índole jurisprudencial foram importantes para a construção do mercado comum europeu, como, por exemplo, o princípio do reconhecimento mútuo. Para que seja assegurada a livre circulação sem que haja uma completa unificação de todos os regulamentos técnicos relativos aos produtos que circulam no mercado comum, a venda de um produto legalmente fabricado em um Estado membro não pode ser proibida em outro, ainda que haja restrições técnicas ou qualitativas para o similar produzido no seu

território. Além de confirmar a compreensão de livre circulação, é fortalecido o princípio da subsidiariedade, evitando-se a criação de uma regulamentação pormenorizada em nível comunitário.

b) O segundo pilar confirma a obrigatoriedade de ação de uma tarifa aduaneira comum, que deverá ser praticada por todos os países membros em relação a terceiros Estados. Pressupõe, dessa forma, a adoção de uma política comercial comum em relação aos países não membros.

As disposições expressas nas alíneas supra “a” e “b” reafirmam a noção de união aduaneira perfeita, como condição para o estabelecimento do mercado comum.

c) O terceiro pilar estabelece as primeiras novidades em relação aos clássicos tratados internacionais de comércio, ao estabelecer a eliminação de todos os obstáculos à livre circulação de pessoas e serviços.

A liberdade de movimentação de pessoas alcança dimensões complexas que ultrapassam o direito de ir e vir, sem que haja controles de fronteira e de imigração, e vão além das questões econômicas e sociais. Liberdade plena, como disse Rui Barbosa, deve, inclusive, ir além do simples direito de locomoção:

Para assegurar a liberdade pessoal, não basta proteger a de locomoção. O indivíduo não é livre, porque pode mudar de situação na superfície da terra, como o animal e como os corpos inanimados. Há liberdades, que interessam a personalidade ainda mais diretamente, e que são a égide dela. (BARBOSA, 1983, p. 141)

O livre trânsito de pessoas exige a harmonização de diversos domínios relacionados aos direitos de moradia, de aposentadoria, de formação educacional, à saúde, de exercício profissional e todos os demais direitos e garantias fundamentais consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Não há como negar que esta liberdade se vincula à necessidade de conceber uma cidadania em complemento à nacional.

Na União Europeia, a livre circulação de pessoas no território da comunidade é reconhecida como um direito fundamental que teve efetivamente início após a assinatura do Acordo de Schengen, em 1985, fato que propiciou a abolição de controles de fronteira para os cidadãos do espaço europeu. A livre circulação de pessoas significa que os cidadãos podem circular livremente entre os Estados membros para morar, trabalhar, estudar ou se aposentar em outro país. Isso exigiu a redução de formalidades administrativas e o reconhecimento das qualificações profissionais de outros Estados (hoje, na União Europeia, a maioria das qualificações profissionais e dos diplomas obtidos em um país membro é reconhecida nos demais).

A partir desse prisma, inúmeras harmonizações foram realizadas, no sentido de

garantir a liberdade, dentre as quais citamos o direito de residência, mobilidade dos trabalhadores e igualdade de tratamento, a coordenação dos serviços sociais, liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços.

d) O quarto pilar prevê o livre movimento de capitais, que deságua na livre conversibilidade das respectivas moedas nacionais no conjunto de todas as operações financeiras realizadas por uma pessoa física ou jurídica entre os países membros. Tal prerrogativa engloba, para citar apenas estes, os depósitos bancários, os empréstimos, a poupança, as inversões imobiliárias, o movimento de investimentos, tais como compras de bens e ações entre os países.

A livre circulação de capitais é a única medida que é concedida igualmente a não membros, em razão da globalização da economia e da crescente aproximação dos mercados financeiros, entretanto, para frear os riscos inerentes a essas movimentações de capital, a diretiva europeia que regula esta liberdade estabelece uma importante cláusula desalvaguarda.⁹⁹

O quinto pilar descreve a importância do estabelecimento de um regime que garanta que a concorrência não será falseada nesse ambiente, consagrando o princípio da liberdade de concorrência. Há a preocupação de desenvolver uma política comum para setores como a agricultura, transportes e outros que sejam tipicamente sensíveis para a região, do ponto de vista econômico, social ou cultural.

Para criar um verdadeiro mercado comum, as restrições à liberdade de circulação e as práticas anticoncorrenciais devem ser, tanto quanto possível, eliminadas ou reduzidas, simultaneamente com a criação de um ambiente que incentive a inovação e o investimento.

e) Em sequência, o sexto pilar identifica a necessária coordenação das políticas econômicas dos Estados membros e o controle de eventuais desequilíbrios de suas balanças de pagamento, de modo a preservar a equidade e promover crescimento positivo para todos os membros.

f) O sétimo pilar consagra a necessária aproximação das legislações nacionais, na medida necessária para o funcionamento do mercado comum.

Note-se que para haver livre circulação em um mercado verdadeiramente integrado, as fronteiras desaparecem e, para que isso ocorra, é necessário que os países promovam uma reformulação jurídica, na construção de uma legislação harmônica que impeça uma fuga de pessoas, dos serviços, de empresa e de capitais em direção aos países que oferecem maiores vantagens que os demais Estados. Exige políticas comuns e normas harmonizadas nos diversos setores da vida econômica, para garantir a liberação do intercâmbio. (DINH, 1992. p. 42)

A construção de um mercado comum traz em seu âmbito a necessidade de harmonização das legislações tributárias e, considerando que os tributos diretos são

facilmente harmonizáveis, a experiência europeia de unificação demonstrou que a harmonização dos tributos indiretos é a mais laboriosa.

Por fim, a maior complexidade deste modelo de integração entre países suscita a constituição de órgãos de caráter supranacional, encarregados de orientar o processo.

5.5 União Econômica e Política

A partir do mercado comum pode-se alcançar a união econômica, o que pressupõe a adoção de uma moeda comum e uma completa harmonização das políticas econômicas, podendo alcançar, em maior ou menor grau, a união política. De acordo com Béla Balassa (1982. p. 128), “pressupõe a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, e exige o estabelecimento de uma autoridade supranacional”.

5.6 Harmonização das Legislações Tributárias: A Pedra Angular da Constituição do Mercado Comum

O desígnio de constituição de um mercado comum implica a formação de um direito positivo novo, um trabalho de constituição e “também de sutura das velhas e das novas normas jurídicas.” (CONSTANTINESCO, 1998. p. 57)

Pode-se dizer que o direito comunitário e o direito da integração se dão, em grande medida, pela aproximação das legislações dos Estados e o grande desafio enfrentado por ambos são, em essência, a forma de entronizar ou reconhecer o novo direito face ao ordenamento jurídico nacional e a garantia de uma interpretação uniforme, via de regra assegurada pela existência de um tribunal permanente e supranacional.

No curso da integração entre países, avultou a necessidade de conhecimento e de comparação dos direitos vigentes nos Estados-membros, em prol da segurança jurídica. Afinal, como assegurar tantas liberdades se o direito interno de cada país for dissonante ou impeditivo?

Emerge, portanto, a necessidade de aproximação ou de harmonização das legislações dos países que pretendem se integrar e a experiência mais avançada, vivenciada pela então Comunidade Econômica Europeia (CEE), demonstrou que o fio condutor desse processo é o complexo equilíbrio de forças entre a parcela de soberania conferida às novas instituições e a potestade remanescente no seio dos Estados, moldada pelos princípios da atribuição de competências, da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Essa harmonização deverá ser promovida na medida necessária para a

consecução dos fins da integração, de modo a assegurar a constituição do mercado comum e, ao mesmo tempo, conviver com as particularidades e especificidades normativas de cada integrante, sem descuidar que a integração ocasiona relevantes transformações nos Estados membros, em prol de objetivos compartilhados, mas não coaduna com a ideia de supressão ou aniquilamento do Poder Legislativo dos países integrados.

O Tratado de Roma e o Tratado de Assunção, que almejam construir um mercado comum, apoiam-se no compromisso dos Estados membros de aproximarem as suas legislações e promoverem a sua harmonização, na medida necessária à criação do mercado comum. Mas, afinal, como devemos compreender o signo harmonização, deforma a afastar a possível vagueza ou ambiguidade do termo?

Para responder adequadamente a essa pergunta, é necessário considerar que no período em que foi firmado o Tratado de Roma, as ideias de unificação do direito, gestadas no século XIX, estavam desacreditadas, em grande parte pelos impactos negativos das duas guerras mundiais. (SACCO, 2001. p. 33)

Esse embate, relacionado às discussões de autonomia do direito comparado e à definição do seu objeto, é que vai influenciar a eleição da nomenclatura utilizada no Tratado da CEE, posteriormente difundida nos demais tratados de constituição de um mercado comum, inclusive no MERCOSUL.

Rodolfo Sacco (2001. p. 29), ao narrar as discussões sobre a autonomia do direito comparado e classificar as correntes de pensamento ao longo da história, relata que os primeiros comparatistas pretendiam contrastar os direitos estrangeiros, com a finalidade de colocar em evidência as regras comuns pertencentes aos diversos ordenamentos jurídicos. A comparação tinha como objetivo realçar os princípios universais presentes em cada ordenamento.

Após a Primeira Guerra Mundial, conscientes da necessidade de maior aproximação entre os países, para se evitarem novas catástrofes, propuseram-se a não mais encontrar as concordâncias, mas a criá-las por meio dos ideais de unificação e uniformização do direito. Defendiam que entre a comparação e a unificação havia um vínculo biunívoco e indissolúvel. Por óbvio, a reação daqueles que se opunham à unificação do direito, pelas mais diversas razões, fez aumentar as críticas a respeito do reconhecimento do direito comparado como ramo autônomo do direito.

Coube a René David (1969. p. 68) a percepção de que o ideal universalista deveria ser repensado, porque *“los tiempos no están aún maduros para llevar a cabo una unificación internacional de Derecho, y a lo más a que puede aspirarse es a lograr algunos resultados concretos entre países ligados por una tradición jurídica común”*.

Ao reformular o objeto do direito comparado, defendeu que a comparação entre

direitos estrangeiros poderia assegurar uma consciência mais clara e definida do próprio direito interno, com o propósito de melhorá-lo.

Dessa forma, consagrou a comparação de direitos como meio de promover a harmonização dos diversos direitos que se comparam, já que a unificação não é uma solução desejável em certos casos, nem possível, sendo preferível lograr uma certa harmonização deles. (DAVID, 1953. p. 137.)

Riccardo Monaco identificou corretamente que a construção do mercado comum ensejou um novo desafio à ciência jurídica e constatou que a ideia de um direito uniforme comunitário seria de difícil concretização. Sendo assim, a harmonização surge como uma nova proposta para a solução do problema:

C'est pour cette raison que les rédacteurs du traité de Marché commun se sont inspirés d'une idée qui a commencé à poindre en plusieurs occasions, à l'époque actuelle, chaque fois qu'on a dû établir un système postulant l'élimination des divergences les plus marquées de réglementation existant entre des législations nationales différentes. Cette idée consiste à rapprocher et à comparer des normes d'origine et de caractère différents en vue de leur harmonisation. (MONACO, p. 559, 1957)

Assim, forjou-se que para além da unificação do direito, um dos objetos do direito comparado é o estudo da harmonização jurídica, posto que a complexidade dos ordenamentos jurídicos desaconselha Sacco (2001. p. 29) "as equações simples e ingênuas entre comparação e descoberta de unidade entre os direitos, ou ainda entre comparação e construção da unidade."

A harmonização das legislações não pode ser realizada sem o estudo prévio e profundo dos direitos que se pretende harmonizar, que corresponde à ideia de:

- (i) apurar as diferenças que podem existir entre as normas vigentes nos Estados membros;
- (ii) averiguar se são passíveis de eliminação e quais os meios para promovê-las;
- (iii) compreender as diferenças e as suas razões de ser, antes de harmonizá-las. Essa concepção terá forte influência nos capítulos seguintes deste estudo. (DAVID, 1953. p. 139)

Acertadamente, não invocar o estudo comparativo apenas como fase introdutória para uma futura unificação do direito respondeu aos anseios dos países fundantes do direito comunitário: aproximar as legislações apenas naquilo que fosse necessário para atingir os fins pretendidos no processo de integração, o que pressupõe observar o grau e a flexibilidade inerentes a cada desafio normativo proposto.

Por essa razão, o vocábulo harmonização declina a uma conceituação que pretenda defini-lo como gênero formado por espécies pouco flexíveis, delimitadas e incapazes de abarcar a totalidade, extremadas ora a descrever o seu processo de execução, ora os meios eleitos para a sua implementação, ou ainda os resultados alcançados pelo processo de aproximação legislativa.

Isso significa dizer que não serão adotados, propositadamente, os esforços de parte da doutrina que propõe conceituar a harmonização sob os signos da coordenação, da uniformização ou da unificação do direito interno dos países membros, ou a reduzi-la a uma simples busca pela definição da lei aplicável no caso de conflito de leis.

Reafirmamos que a harmonização das legislações se opõe à busca por um conceito classificatório rígido e preciso, sem qualquer prejuízo ou risco à clareza do termo.

Ao contrário, considerada a multiplicidade de temas que necessitam ser harmonizados e os fatores que afetam a sua aplicação, impõe reconhecer que estamos diante de um signo que, em oposição ao conceito, exige a abertura, a gradação, o sentido, ainteireza e a aproximação da realidade, conforme ensina Misabel de Abreu Machado Derzi, seguindo as lições de Leenen (“O tipo é pois, uma unidade dotada de sentido, ao mesmo tempo, uma abstração mais concreta do que o conceito abstrato classificatório, estruturada de forma flexível, aberta e graduável. [...] A gradação decorre dos diferentes graus de intensidade, frequência e combinações em que se dão as características de um tipo. Essa gradualidade leva à possibilidade de ordenação em série comparativa, com base no relacional mais ou menos. Enquanto no conceito classificatório tem cabida a identificação do gênero e a separação rigorosa entre as espécies, na tipológica isso não será possível, mas apenas se dá uma escala comparativa que vai do mais ao menos típico, até o limite do atípico. [...] O tipo, por isso, permite maior aproximação com a realidade jurídica, por se tratar de uma abstração rica de conteúdo, uma descrição plena de dados referenciais do objeto. [...] A aproximação do tipo com a realidade e sua riqueza de características descritivas colocam-no entre o individual e a abstração conceitual. Ao mesmo tempo sua integridade de sentido e totalidade situam-no em posição intermediária, vale dizer, como abstração seletiva e valorativa.”) (DERZI, p. 213- 260, 1987/1988).

Assentadas essas balizas, reconhecemos as seguintes variáveis para a concretização do processo de harmonização das legislações dos países que pretendem se integrar: (i) a identificação do modelo de integração que se pretende alcançar; (ii) a eleição do tema a ser harmonizado; (iii) o dimensionamento do grau de aproximação legislativa necessário para alcançar os objetivos acordados; (iv) a definição dos meios que serão utilizados para a sua implementação, abrangendo o seu desenvolvimento, a forma de introdução das modificações no ordenamento jurídico interno dos Estados membros, bem como o mecanismo a ser utilizado para a solução de controvérsias.

Definidas essas premissas, podemos afirmar que a construção de um mercado comum requer a aproximação das legislações e a harmonização tributária, que ocupa um lugar relevante, à medida que está umbilicalmente relacionada ao reconhecimento das quatro grandes liberdades: a circulação de pessoas, bens, serviços e capitais.

Nessa esteira, ciente que a adoção do princípio da não discriminação e as cláusulas gerais de harmonização legislativa seriam insuficientes para assegurar a construção do mercado comum, o Tratado de Roma estabeleceu que os Estados membros deveriam se comprometer a harmonizar a tributação indireta, já que os países fundantes praticavam modelos muito distintos de tributação sobre o consumo, que poderiam afetar a concorrência e as devoluções de tributos aos exportadores, comprometendo a dinâmica do mercado comum.

A harmonização dos impostos indiretos sobre o consumo também foi objeto de destaque no tratado de constituição da CEE, porque nesse tipo de tributo, o ônus econômico é transferido para o consumidor final por meio do mecanismo dos preços, e os modelos vigentes na Europa dos seis (Países fundadores da CEE: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) poderiam causar distorções à livre concorrência, prejudicando a livre circulação de mercadorias e de serviços nos países integrados.

No MERCOSUL, o Tratado de Assunção estabelece o princípio da não discriminação no artigo 7º e o compromisso geral de harmonização das legislações no artigo 1º, sem, contudo, atentar para as significativas divergências existentes na tributação do consumo nos países membros que podem inviabilizar a constituição do mercado comum.

5.7 O Desafio Institucional

Um projeto de integração que pretenda estabelecer uma estreita aproximação entre países, com o objetivo de promover avanços sociais e econômicos, deve ostentar um quadro institucional condizente com a realidade que almeja constituir.

Eliminar os inúmeros obstáculos a serem transpostos para realizar o mercado comum exige ações concertadas, adoção de políticas integradas e medidas apropriadas para assegurar o cumprimento das obrigações assumidas. Essas premissas não podem ficar à mercê da vontade ou conveniência dos Estados membros, sob o risco de, a qualquer sinal de instabilidade política ou econômica, os compromissos serem adiados.

Para alcançar o sucesso pretendido, as instituições devem ser autônomas e independentes para criar o novo ordenamento jurídico comum. Cabe a elas velar e fiscalizar os comportamentos incompatíveis com os objetivos propostos, fixar metas,

estabelecer prazos, investigar infrações aos princípios estabelecidos, adotar medidas necessárias para interpretar, julgar e afastar os desvios.

O primeiro desafio que se impõe para as normas expedidas pelas instituições refere-se à sua aplicação nos Estados membros. A necessidade ou não de validá-los conforme procedimento estabelecido no ordenamento jurídico de cada país é que irá ditar a velocidade e a possibilidade de atingir os objetivos traçados.

Em seguida, a forma de tomada de decisões, por consenso ou por outra medida de quilate, também interferirá no avanço da integração, embora seja natural que alguns domínios, como o exercício do poder de tributar, sejam reservados para decisões consensuais. Após inúmeros avanços nos temas que podem ser definidos por maioria qualificada nas instituições da União Europeia, exige-se a unanimidade para as decisões relacionadas à segurança social, adesão de novos Estados, a política externa e de defesa comum, a cooperação policial entre os Estados membros e os temas tributários.

Por essas razões, a ambição de construção do mercado comum também se relaciona com a necessária alteração das Constituições (Paraguai e Argentina alteraram as suas Constituições para prever a institucionalização de órgãos supranacionais comunitários de integração) dos Estados membros, para reconhecer a existência e a possibilidade de instituições supranacionais elaborarem, na medida das competências atribuídas nos tratados firmados pelo país, normas de aplicação imediata, que independam de convalidação interna e prevaleçam sobre o interesse individual dos seus integrantes. Deve admitir ainda que um tribunal supranacional fique responsável pela aplicação uniforme do direito material comum.

Foi adotando um modelo dessa natureza que os países europeus tornaram realidade, etapa por etapa, superando dificuldades de toda ordem, os compromissos de uma Europa unida.

O avelhantado modelo intergovernamental de decisões atreladas à vontade e conveniência dos países e a exigência de internalizar as normas emanadas dos órgãos criados para promover a integração deixa a desejar frente aos desafios propostos pelos novos modelos de integração, nomeadamente um ambiente que consagre as quatro grandes liberdades. É possível progredir nesse arquétipo, mas o caminho fatalmente será longo e repleto de interrupções.

5.8 A Consagração Do Mercado Comum Como Princípio Constitutivo

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um projeto de integração iniciado pela assinatura do Tratado de Assunção e tem como membros fundadores as Repúblicas Argentina, Federativa do Brasil, do Paraguai, e Oriental do Uruguai.

O acordo prevê a adesão de outros países da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), mediante aprovação unânime dos Estados membros, tendo sido a República Bolivariana da Venezuela o primeiro país a aderir ao bloco (2012). O Estado Plurinacional da Bolívia encontra-se em fase de adesão.

Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Suriname e Peru são Estados associados que cumpriram os três requisitos necessários para ostentar essa condição: firmaram acordos de livre comércio com o bloco, acolheram o Protocolo de Ushuaia, que estabelece o compromisso democrático, e pertencem à ALADI. Os países associados ao Mercado Comum do Sul podem participar das reuniões institucionais do bloco, sem direito a voto. O tratado também dispôs sobre a possibilidade de um integrante desvincular-se das obrigações acordadas, mediante denúncia formal.

O MERCOSUL erigiu-se como uma nova tentativa de esforço de integração regional gestada pelo Tratado de Montevideu de 1980²⁴⁶ e os fundamentos de sua constituição espelham, em grande parte, os anseios do projeto europeu: a busca pela ampliação dos mercados nacionais como pressuposto para acelerar os processos de desenvolvimento econômico e social, e a coordenação regional de políticas macroeconômicas para lograr uma adequada inserção internacional, cada vez mais difícil de ser alcançada de forma isolada pelos países, principalmente em razão do fenômeno da consolidação de grandes espaços econômicos.

O tratado fundador buscou estabelecer os propósitos e princípios da integração, consagrando, no artigo inaugural, a decisão de constituir um mercado comum e reconhecer as quatro grandes liberdades entre os seus integrantes. Embora o acordo não tenha estabelecido um cronograma específico para o cumprimento de etapas a serem superadas, firmou-se o compromisso que o Mercado Comum do Sul deveria estar estabelecido em 31 de dezembro de 1994.

O Tratado de Assunção estabeleceu um período de transição para alcançar a livre circulação de mercadorias, no qual deveriam vigorar um regime de certificação de origem dos bens, um sistema precário de solução de controvérsias e cláusulas de salvaguarda comerciais, delineados nos Anexos II, III e IV.

Durante o período transitório, as medidas assentaram-se em um programa de liberação comercial de reduções tarifárias e não tarifárias, a coordenação de políticas macroeconômicas, a adoção de acordos setoriais, com o fim de aperfeiçoar a utilização e a mobilidade dos fatores de produção, e a adoção da tarifa externa comum em relação a terceiros países.

Para atingir o estágio de um mercado comum, o acordo internacional firmado estabeleceu metas ambiciosas a serem cumpridas e, considerando a estrutura institucional inicialmente proposta e o modelo intergovernamental adotado, pode-se afirmar

que os resultados iniciais não foram frustrantes.

O primeiro compromisso estabelecia a livre circulação de mercadorias entre os Estados membros e a elaboração de uma tarifa externa comum a ser aplicada no comércio com terceiros países. Nesse quesito, houve avanços consideráveis: a partir de 01.01.1995, os quatro Estados membros do MERCOSUL adotaram a Tarifa Externa Comum (TEC)²⁵¹, com base na Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), conforme previsto no Tratado de Assunção, e foram eliminados os direitos aduaneiros para a circulação de mercadorias entre os países integrantes do acordo.

A constituição da união aduaneira foi um passo importante em direção à instituição do mercado comum, entretanto o compromisso de eliminar as listas de mercadorias excetuadas do regime, prevista no Anexo I do tratado, não foi cumprido até a presente data (de acordo com o programa de liberação comercial estabelecido no Anexo I, os Estados membros deveriam eliminar até 31.12.1994 os gravames e demais restrições aplicadas ao seu comércio recíproco. No que se refere às listas de exceções apresentadas pelo Paraguai e Uruguai, o prazo deveria finalizar no dia 31.12.1995). O MERCOSUL não conseguiu concretizar a união aduaneira de forma completa, mesmo após as alterações promovidas pelos Protocolos de Brasília (1991), Ouro Preto (1994) e Olivos (2002).

O compromisso de harmonização das legislações em áreas pertinentes, para afastar as barreiras de todas as naturezas e assegurar as liberdades no âmbito do MERCOSUL avançou em alguns domínios (no tocante à livre circulação de pessoas, por exemplo, foram aprovados acordos que estabelecem as condições para residência e trabalho para os nacionais dos Estados membros (MERCOSUL. Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, de 06/12/2002 e acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, de 06/12/2002), entretanto, não foi possível prosseguir na aproximação das legislações dos Estados membros em relação aos tributos indiretos, para evitar distorções e desequilíbrios de concorrência no mercado comum que se almeja instituir, apesar dos esforços empreendidos.

Nessa perspectiva, à medida que avançam os processos para a implementação do mercado comum, potencializam-se os impactos oriundos das diferenças nas estruturas.

5.9 Estrutura Institucional e a Incorporação do Direito do MERCOSUL nos Ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes

O Tratado de Assunção estabeleceu o compromisso de os Estados convocarem

uma reunião extraordinária antes do término do período transitório, para determinar a estrutura institucional definitiva do mercado comum, as atribuições específicas e o sistema detomada de decisões de cada órgão, o que de fato ocorreu com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994.

A estrutura institucional vigente, após as alterações implementadas ao longo dos vinte e três anos de existência do bloco, é composta pelas seguintes instituições:

5.9.1 Conselho do Mercado Comum (CMC)

É o órgão responsável pela condução política da integração e toma decisões que buscam assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do mercado comum. Para dar cumprimento às suas competências, deve formular políticas no sentido de conformar o mercado comum, velar pelo cumprimento dos tratados e exercer a titularidade jurídica do bloco, podendo assinar acordos com terceiros países e organizações internacionais. O CMC manifesta-se mediante decisões, instrumento que obrigam os Estados membros.

Dentro de suas prerrogativas, o CMC criou o foro de assuntos tributários, com o objetivo de assegurar as condições adequadas para a consolidação e o aperfeiçoamento da união aduaneira, promover maior conhecimento recíproco dos sistemas tributários dos Estados, constituir um espaço para a troca de informações sobre questões fiscais e apresentar sugestões de ação nesse domínio.

5.9.1.1 Grupo Mercado Comum (GMC)

É o órgão executivo do bloco, responsável por velar pelo cumprimento dos tratados, propor projetos de decisão ao CMC, fixar programas de trabalho para fazer o bloco avançar, organizar as reuniões do CMC e preparar os relatórios e estudos que ele lhe solicitar. Pronuncia-se mediante resoluções, que são obrigatórias para os Estados membros.

5.9.1.2 Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM)

É o órgão encarregado de assistir o GMC, velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum intrabloco, com terceiros países e organismos internacionais. Compete a ele acompanhar a aplicação e o cumprimento da tarifa externa comum (TEC).

Manifesta-se por diretrizes, que também são obrigatórias.

5.9.1.3 Foro Consultivo Econômico-Social (FCES)

É o órgão de representação dos setores econômicos e sociais dos países mercosulinos, tem função consultiva e manifesta-se mediante recomendações ao GMC.

5.9.1.4 Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SM)

É o órgão de apoio operacional e presta serviços aos demais órgãos do MERCOSUL.

5.9.1.5 Parlamento do MERCOSUL

Tem como missão aprofundar o processo de integração e constitui-se em órgão de representação dos cidadãos dos países integrantes, independente, autônomo e unicameral. A sua principal missão é acelerar os procedimentos de “internamento” das normas emanadas das instituições do MERCOSUL nos Estados membros. O Parlamento elabora pareceres sobre todos os projetos de normas do MERCOSUL que requeiram aprovação legislativa interna e, por essa razão, os projetos das instituições que pretendem editar uma norma deverão ser encaminhados pelo órgão decisório antes de sua aprovação. Após a aprovação, a norma deverá ser enviada pelo Poder Executivo nacional ao seu respectivo parlamento, dentro do prazo de quarenta e cinco dias. Se o projeto não for aprovado nos termos do parecer do Parlamento do MERCOSUL, seguirá o trâmite ordinário de incorporação. No momento da criação do Parlamento do MERCOSUL, firmou-se o compromisso dos parlamentos nacionais adotarem as medidas necessárias para a instrumentalização ou criação de um procedimento preferencial para a consideração das normas do MERCOSUL que tenham sido adotadas de acordo com os termos do parecer, cujo prazo máximo não poderá exceder cento e oitenta dias, contados do ingresso da norma no respectivo parlamento nacional (procedimento preferencial). Outras duas tarefas relevantes atribuída ao Parlamento que são vitais para o desenrolar da integração são o direito de propor projetos de normas ao CMC e elaborar estudos e anteprojetos de normas nacionais, orientados à harmonização das legislações internas dos Estados membros, os quais serão comunicados aos parlamentos nacionais, com vistas à sua eventual consideração.

O Parlamento decide por maioria simples, absoluta, especial ou qualificada, conforme regras estabelecidas em seu regimento.

5.9.1.6 Tribunal Arbitral e Tribunal Permanente do MERCOSUL

As controvérsias decorrentes da interpretação, aplicação ou não cumprimento dos tratados e das normas institucionais serão submetidas aos procedimentos estabelecidos no Protocolo de Olivos. O mecanismo de solução de controvérsias inicia-se com as negociações diretas, deságua na intervenção do GMC e, na hipótese de permanência do conflito, instaura-se o procedimento arbitral, mediante composição do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, podendo ser ainda submetida ao procedimento de revisão, realizada pelo Tribunal Permanente de Revisão (TPR), estabelecido em Assunção. O TPR confirma, modifica ou revoga a fundamentação jurídica e as decisões do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* e o seu laudo é definitivo, prevalecendo sobre o laudo antecedente, obrigatório e com força de coisa julgada.

A estrutura normativa é ainda composta pelo Tribunal Administrativo-Laboral do MERCOSUL (TAL) e o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito (CMPED), com atribuições bem específicas e competências disciplinadas nas normas criadoras emanadas do GMC e da CMC.

Como pode ser observado, o MERCOSUL dispõe de uma estrutura institucional robusta, e possui competências para fazer avançar o projeto de integração, embora as decisões dos órgãos executivos sejam tomadas por consenso e, ainda que de caráter obrigatório, dependam de incorporação aos ordenamentos jurídicos nacionais, mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

O procedimento para assegurar a vigência simultânea em todos os países do bloco encontra-se estabelecido no artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto e pressupõe os seguintes ritos:

(i) aprovada a norma, os Estados adotam as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicam a conclusão à Secretaria do MERCOSUL;

(ii) após a comunicação de todos os Estados membros, a Secretaria administrativa do MERCOSUL dá ciência da conclusão do processo aos Estados membros;

(iii) as normas entram em vigor simultaneamente nos Estados membros, trinta dias após a data de comunicação efetuada pela Secretaria do MERCOSUL.

A doutrina dos países integrantes aponta a necessidade de revisão dos tratados para dotar de maior eficiência e eficácia os órgãos, bem como uma modificação na forma estabelecida para a tomada de decisões e a metodologia de incorporação normativa pelos Estados membros.

De fato, o processo de constituição do mercado comum no âmbito do MERCOSUL

seria mais célere se todos os Estados membros realizassem as alterações constitucionais pertinentes para assegurar a supremacia do direito da integração sobre o direito nacional, a aplicação direta de suas normas e o fortalecimento do tribunal de justiça, também supranacional, para assegurar a uniformidade da interpretação e da aplicação dos tratados e das decisões dos órgãos institucionais.

A ausência de um poder supranacional é o maior desafio a ser cumprido em relação à harmonização das legislações tributárias que incidem sobre o consumo nos Estados membros e, como tal, um relevante obstáculo a ser transposto para a concretização do mercado comum.

5.10 A Harmonização Dos Impostos Sobre O Consumo De Bens E Serviços

O Tratado de Constituição do MERCOSUL, além do compromisso de harmonizar suas legislações, contém um único artigo que faz referência direta aos tributos vigentes nos Estados membros, a saber:

Artigo 7º- Em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado-parte gozarão, nos outros Estados-partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional. (MERCOSUL, 1991)

A norma estabelece o princípio universal da não discriminação, presente em todos os acordos internacionais que objetivam liberar a circulação de mercadorias, não se configurando, portanto, novidade em relação ao processo de integração no âmbito do MERCOSUL. O artigo 7º do Tratado apenas assegura a isonomia tributária para as mercadorias que circulam no comércio intrabloco, ao estabelecer o compromisso de aplicação, aos produtos importados, da mesma carga tributária exigida para os produtos nacionais.

A necessidade de aproximar as legislações tributárias que alcançam o consumo de bens e serviços nunca deixou de ser uma preocupação das instituições do MERCOSUL, embora não tenham avançado até o momento, em razão do modelo intergovernamental e da ausência do poder supranacional.

É possível superar esse passo, no sentido de aprofundar a integração no modelo intergovernamental, entretanto dependerá da vontade política dos Estados em aprovar tipos impositivos adequados à harmonização, para que o processo seja conduzido, a partir dessa conformação, pelas instituições do bloco.

A primeira tentativa de criação de um projeto de harmonização da tributação indireta foi elaborada pela Comissão de Aspectos Tributários (Subgrupo de trabalho 10 de políticas macroeconômicas), publicado no ano de 1995.

O estudo, denominado “Informe sobre a harmonização dos impostos gerais do consumo nos processos de integração econômica” procurou evidenciar as diferenças existentes entre os sistemas tributários dos países do bloco, seus efeitos negativos na concorrência e as dificuldades de integração em decorrência dessas divergências. O informe evidenciou que, com exceção do Brasil, os demais países já adotavam tributos muito similares aos impostos que incidem sobre o valor agregado, passíveis de harmonização. No caso da República Federativa brasileira, o complexo sistema tributário seria um desafio a transpor, principalmente em decorrência das competências tributárias atribuídas aos Estados e Municípios, o que exigiria uma conformação interna, antes de avançar o processo de harmonização da legislação do consumo. Entretanto, o estudo não resultou em nenhuma ação concreta das instituições, justamente por esbarrar em questões tão ligadas à soberania e exigirem reformas estruturais.

A segunda fase preparatória para um projeto de harmonização das legislações tributárias dos Estados membros iniciou-se em 2003 e ainda não foi concluída.

O Conselho do MERCOSUL, ao estabelecer o calendário de atividades do biênio 2004/2006, decidiu promover reuniões de especialistas em matéria tributária para analisar os tributos indiretos vigentes nos Estados que incidam nos fluxos comerciais. Após as palestras que ocorreram no primeiro semestre de 2004, concluiu-se que seria necessário desenvolver estudos mais aprofundados, em decorrência das divergências apuradas, em especial a constatação da presença de impostos em cascata que reduzem a competitividade da economia, ao encarecerem as exportações, já que não podem descarregar os impostos acumulados nas etapas anteriores. Esse tipo de imposto gera um problema no momento da sua devolução quando a mercadoria é exportada, devido às dificuldades em determinar com precisão a incidência do imposto sobre a mercadoria exportada. Estabeleceu-se a necessidade de identificar os impostos diretos e indiretos vigentes nos diversos níveis de governo dos Estados, com o fim de determinar assimetrias tributárias vigentes e comparar a carga tributária nos Estados partes do MERCOSUL.

O projeto, que ficou a cargo da Comissão de Comércio do MERCOSUL, recebeu o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a contratação de uma consultoria especializada em direito tributário, estabelecida em qualquer país integrante do MERCOSUL para elaborar um relatório que contivesse os seguintes componentes:

- (i) identificação dos procedimentos, regulamentos ou normas administrativas que possam gerar barreiras ao comércio, nos países integrantes do MERCOSUL;
- (ii) apresentação de um estudo comparado das legislações dos impostos diretos e indiretos que afetam o comércio intrazona, identificando os impostos cumulativos e em cascata que incidam nas exportações e que possam deteriorar a competitividade das

exportações;

(iii) identificação dos impostos e mecanismos de aplicação que discriminem as importações procedentes de outros Estados membros;

(iv) estimativa do grau de acumulação da carga tributária, como consequência da falta de neutralidade da tributação interna; do impacto desses impostos sobre os fluxos de comércio do país afetado; da participação dos impostos que geram distorções ao comércio intrazona sobre o total de ingressos fiscais e de sua evolução nos últimos cinco anos;

(v) propostas para a harmonização da tributação indireta no âmbito do MERCOSUL.

O Informe, coordenado pelo uruguaio Félix Abadi Pilosof, foi disponibilizado aos países integrantes no final de 2009, para que eles apresentassem os seus comentários e solicitações de alteração ou complementação. Até o presente momento, apenas o Paraguai e o Brasil apresentaram as suas considerações.

O moroso processo intergovernamental impactará negativamente a atuação das instituições no sentido de promover a almejada harmonização, notadamente porque os países integrantes já fizeram, após a conclusão do estudo finalizado em 2009, significativas reformas nos seus sistemas tributários.

6 CAPACIDADE EVOLUTIVA DO MERCOSUL

Ao analisar a capacidade de evolução do MERCOSUL para o patamar desejado, encontram-se diversas variáveis que necessitam ser identificadas, por um lado uma visão positiva que considera a evolução até o estágio atual e presume que as dificuldades são inerentes ao procedimento evolutivo, por outra uma visão negativa que considera a evolução vagarosa e demasiada em princípios conturbados.

O processo de integração regional formado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela.

Por muitos anos o MERCOSUL viveu um período de crescente integração, gradativamente institucionalizando as relações entre os países sul-americanos e favorecendo a prática do comércio internacional tanto entre os países que o compõem quanto entre o bloco e outros países.

Nos ensinamentos de Schirra, Tenca, Athayde, Quintas (2018):

O crescimento o bloco se sustentou até a crise financeira de 2008. Isso aconteceu porque o MERCOSUL, apesar de aparentemente próspero, ainda era uma organização frágil, e assim que a crise atingiu as economias dos países-membros, esses decidiram tomar medidas que favoreceram seus interesses nacionais, e não o interesse supranacional do bloco.

Por isso, apesar de todo o esforço aplicado, a organização sempre enfrentou dificuldades no seu projeto de integração regional, como as divergências de opinião que impedem que os países cheguem a um consenso sobre as várias decisões que precisam tomar.

As diferenças econômicas de cada Estado membro são um dos principais problemas que atrasam a evolução, cada país passa por uma instabilidade econômica, política e social, principalmente os membros com maiores déficits de recursos.

O Mercado Comum requer a livre circulação de pessoas, bens e serviços. Entretanto, deve-se ressaltar que, além da livre circulação, todos os países-membros de um Mercado Comum devem seguir os mesmos parâmetros para desenvolver uma política monetária (fixação de taxas de juros), uma política cambial (taxa de câmbio da moeda nacional) e uma política fiscal (tributação e controle de gastos pelo Estado).

Nesse sentido, os países-membros devem concordar com a coordenação das suas políticas macroeconômicas.

Schirra, Tenca, Athayde, Quintas (2018), explanam que:

O MERCOSUL tem enfrentando a crise mais grave de sua história. Sem conseguir consumir seu potencial como projeto de integração regional ao longo de 25 anos de existência, o maior bloco econômico latinoamericano agora está literalmente paralisado: os países não conseguem concordar com a integração e coordenação de uma política macroeconômica, pela falta do princípio da supranacionalidade, e, conseqüentemente, não conseguem executar plenamente a fase de integração que se encontram.

Assim surgiram dúvidas a respeito da funcionalidade e efetividade do MERCOSUL, principalmente se o bloco econômico tem capacidade de fornecer benefícios tanto econômicos como políticos para os Estados-membros e para a sub-região, causando assim, uma instabilidade e credibilidade do bloco econômico.

A ausência de uma concentração de políticas econômicas significa que os governos nacionais podem modificar unilateralmente ou de forma individual as regras, tanto internas como externas, onde surtirá efeitos, alterando a forma como as suas economias irão operar. Isso de forma geral, os países que participam de um bloco econômico como o

MERCOSUL, onde possuem projetos em conjunto, as ações individuais prejudicam o crescimento e avanço do bloco.

No ponto de vista de Schirra, Tenca, Athayde, Quintas (2018):

Esse obstáculo demonstra a necessidade de uma sistematização macroeconômica mais rígida entre os Estados-membros e a adoção de estratégias que se comprometam em fortalecer a supranacionalidade do bloco. Essa situação também reforça a ambiguidade do discurso do MERCOSUL, como um bloco econômico com enfoque regional.

De acordo com o estudo realizado pelo Fórum FAAP de Discussão Estudantil – 2018, onde tiveram como estudo o MERCOSUL, e concluíram que, nos últimos anos tem ocorridos inúmeros conflitos comerciais, e que não houve avanços na efetivação do Mercado Comum do Sul.

Assim, reforçou-se a necessidade de realizar debates voltados para os temas político institucionais. Uma coisa que vale ressaltar é que a funcionalidade do bloco tem sido avaliada apenas pelos resultados comerciais positivos, mas em termos de união econômica, a integração é vista como limitada. Para superar a estagnação os Estados membros deveriam, segundo a FAAP de discussão Estudantil- cujo tema e o MERCOSUL, devem:

- a) Desenvolver e/ou se apoiar em instituições comunitárias fortes, intragovernamentais e/ou supranacionais.
- b) Criar uma identidade regional própria por meio da supranacionalidade para que o Mercosul possuísse mais força de negociação nas relações multilaterais.
- c) Realizar uma sistematização e unificação de políticas macroeconômicas, cuja finalidade seria favorecer a construção de um bloco econômico unido em torno de interesses econômico e políticos comuns. (SCHIRRA, TENCA, ATHAYDE, QUINTAS, 2018).

Desde sua formação, o MERCOSUL tem como meta a constituição de um mercado comum que é uma das fases mais avançadas quando pensamos no processo de integração de um bloco.

O mercado comum é fundamentado pela zona de livre-comércio e pela união aduaneira. O MERCOSUL é o maior e mais ousado projeto na América Latina e, por isso, os Estados-membros aderiram ao compromisso e a responsabilidade de promoverem a integração regional na América do Sul.

Vale destacar que o MERCOSUL, passou por inúmeras fases, que inicialmente inclui a implementação de diversos fatores que favoreciam a criação de uma área de comércio livre, cuja finalidade era promover o desenvolvimento econômico dos quatro países-membros e projetar o bloco no cenário internacional. Depois da criação de uma

área livre de comércio, a próxima fase foi colocar em prática, ou uma tentativa de união Aduaneira por meio da execução da adoção da Tarifa Externa Comum - TEC.

Os diversos fatores que favoreciam a criação de uma área de comércio livre, cuja finalidade era promover o desenvolvimento econômico dos quatro setores/produtos listados para cada país, são:

- a) Argentina: química e petroquímica com tarifas de 2% e convergência ascendente para a TEC de 14%, papel e celulose com convergência descendente, siderurgia com convergência descendente a partir de níveis médios vigentes de 24%, calçados com alíquotas de 30%, que deverão convergir para a TEC de 20%, e eletrodomésticos com convergência descendente para 20%.
- b) Brasil: químicos e petroquímicos, alimentos, têxteis, material de construção, produtos de higiene e limpeza, couro e produtos de madeira, em geral produtos com tarifas reduzidas (em torno de 2%).
- c) Paraguai: química e petroquímica, siderurgia, alimentos, tabaco e eletrodomésticos.
- d) Uruguai: produtos lácteos com tarifas de 32% convergindo para a TEC de 16%, insumos e produtos intermediários da química e petroquímica, em geral com tarifas reduzidas e trajetória ascendente de convergência para a TEC. (SCHIRRA, TENCA, ATHAYDE, QUINTAS, 2018).

A finalidade da TEC é de proteger a indústria de cada país, mas não deve inviabilizar a importação de produtos competitivos em relação à oferta de produtos semelhantes nacionais, pois isso acaba afetando a qualidade da produtividade interna.

Por fim, podemos concluir que as listas de exceções acabam prejudicando a implementação de tarifas de importação comuns dentro do bloco, pois elas permitem que cada país consiga estabelecer uma tarifa própria, que agrada o interesse individual referente a um mesmo produto.

Sasaki (2017) complementa ainda que, o MERCOSUL é considerado uma “união aduaneira imperfeita”:

Isso porque não existe uma zona de livre circulação de mercadorias plena entre os seus membros. Ainda que tenha havido reduções significativas das tarifas comerciais em muitos setores, muitos produtos uruguaios, paraguaios, argentinos e venezuelanos não estão livres de barreiras para ingressar no Brasil – e vice-versa. Da mesma forma, há uma extensa lista de exceções para a aplicação da Tarifa Externa Comum nas negociações com outros países. Essa “união aduaneira imperfeita” ocorre porque as economias dos países-membros são bastante assimétricas – o PIB do Brasil, por exemplo, é 75 vezes maior que o do Paraguai. Dessa forma, o MERCOSUL acaba estabelecendo algumas brechas, com mecanismos para não prejudicar as economias menos dinâmicas e os setores econômicos mais sensíveis à concorrência externa.

Vários países do bloco passam atualmente por crises políticas, sociais, financeiras e econômicas, situações comuns nos países. E conseqüentemente, isso impacta o

processo de integração do MERCOSUL. Uma vez que, um país que está enfrentado problemas econômicos e políticos, terá enfoque para elaboração de medidas que resolvam seus problemas internos, e o processo de integração do bloco será colocado de lado.

Por isso, é fundamental estabelecer uma agenda com pontos para fortalecer e avançar no projeto de integração, de forma a preparar as condições necessárias que serão colocadas em prática uma vez que superado o período da crise econômica vivida por um dos países-membros.

A FAAP de discursão Estudantil- cujo tema é o MERCOSUL, pontua quanto o que poderia ser feito para fortalecer no projeto de integração:

- a) Eliminar as restrições comerciais que limitam o comércio entre os países do bloco, sob a forma de medidas salvaguardas e barreiras não tari- fárias, e entre os países-membros com demais blocos econômicos, por exemplo a Aliança do Pacífico (TPP);
- b) Consolidar a sua institucionalização de forma a garantir a eficácia e aplicabilidade das normas e regras estabelecidas entre os países;
- c) Manter a unidade do bloco em negociações com a união Europeia, ao mesmo tempo que é preciso avançar na coordenação e elaboração de estratégias intra-Mercosul nas negociações multilaterais;
- d) Os países-membros também devem discutir sobre a necessidade de coesão econômica e social, bem com a superação das assimetrias de poder e de desenvolvimento dos membros, para concretizar a integração. (SCHIRRA, TENCA, ATHAYDE, QUINTAS, 2018).

Schirra, Tenca, Athayde, Quintas (2018), explanam;

Além de problemas na organização, alguns membros passaram ou ainda passam por crises que atrapalham a coesão política dentro dos países, como é o caso da Venezuela, que está temporariamente suspensa do bloco por ser acusada por alguns outros países de estar num regime ditatorial, e por conta da crise dos direitos humanos que ocorreram devido à crise política, econômica e social que o país enfrenta.

Outras decisões importantes tomadas no âmbito do MERCOSUL em 2017 foram à aprovação do Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos, que ampliou a segurança jurídica para atração de novos investimentos na região e a conclusão do acordo do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL, que pretende criar oportunidades de negócios entre as empresas e os governos dos quatro países. Este último, porém, só permite a participação do governo federal de cada nação e envolve tanto a exportação e importação, como a participação em licitações, segundo Salati (2018).

Outra questão de grande relevância, no fim do ano de 2017, iniciou-se o debate a respeito da incorporação da Bolívia como membro pleno do MERCOSUL. Entretanto, para se incorporar ao MERCOSUL, o país teria que abrir mão da Comunidade Andina de Nações

(CAN), já que acordos bilaterais de livre-comércio com os andinos não são permitidos pelo MERCOSUL. Em razão disso, a adesão da Bolívia ao bloco é vista mais como um meio de alcançar um interesse político-ideológico do que uma utilidade econômica.

Além de todas as dificuldades de integração econômica, o MERCOSUL encontrou-se com dificuldade quanto à presidência, em relação a Venezuela.

Sasaki (2017) nos explica a situação;

O Uruguai exerceu a presidência rotativa de seis meses à frente do bloco até o final de julho de 2016, mas um impasse político impediu a transferência do poder. O próximo país na fila para assumir o posto seria a Venezuela, seguindo a ordem alfabética, conforme determina o regimento do bloco. No entanto, Argentina, Brasil e Paraguai não aceitam que a Venezuela assumira a presidência do MERCOSUL. Estas nações alegam que os venezuelanos tiveram 4 anos – desde o ingresso do bloco em 2012 – para cumprir todas as regras de adesão ao bloco e não o fizeram. Isso impediria a Venezuela não só de assumir a presidência do MERCOSUL como poderia levar o país a ser rebaixado no bloco, deixando de ser membro pleno. Já o Uruguai não vê nenhum impedimento jurídico para transferir o comando à Venezuela.

Está em pauta o futuro do MERCOSUL e a situação da Venezuela, que enfrenta uma grave crise política agravada com a posse de Nicolás Maduro. A Venezuela enfrenta há anos uma crise econômica e social.

A Venezuela, que passa por uma crise econômica, social e política, está suspensa do bloco desde dezembro de 2016 por descumprir obrigações com as quais se comprometeu em 2012. No ano 2017, o país governado por Nicolás Maduro recebeu uma nova sanção por ruptura da ordem democrática. O governo da Venezuela nega que haja uma crise humanitária no país, por isso vem recusando ofertas de ajuda.

A crise na Venezuela está no foco das preocupações do Presidente da Argentina e o Presidente do Brasil.

Assim como o Brasil, a Argentina assinou, no âmbito do Grupo de Lima, que reúne 14 países, declaração conjunta em que não reconhece a legitimidade do segundo mandato do presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, e defende novas eleições, segundo jornal *EL PAÍS* redação de MOLINA, BENITES (2019).

Quando falamos no MERCOSUL, sempre será de suma importância, o posicionamento do Brasil e a Argentina, pois são esses países que delimitam o ritmo e a direção do bloco. Pois são os países com maior poder econômico dentro do bloco.

O Brasil, juntamente com a Argentina, deu início em meados dos anos 1980 as fundações do que viria a ser o MERCOSUL e é o maior e mais rico país do bloco, considerado por muitos uma potência regional na América do Sul, onde os membros do

bloco acompanham as decisões dos dois países, segundo Schirra, Tenca, Athayde, Quintas (2018).

Schirra, Tenca, Athayde, Quintas (2018), ainda complementam:

Durante os 25 anos de história do MERCOSUL, ocorreram episódios como a crise financeira tanto no Brasil no fim dos anos 1990, quando o Real foi desvalorizado, como na Argentina, que representaram um recuo do bloco em relação à Área de Livre-Comércio, e isso, se deu por falta de uma política monetária e fiscal unificada.

O MERCOSUL é um ponto decisivo no processo de projeção do poder do Brasil sobre seus vizinhos, que recebem uma grande parcela das exportações do país, sendo uma de suas maiores fontes econômicas.

Salati (2018) acrescenta que a Argentina em um novo governo implementa medidas para o desenvolvimento em prol do bloco:

Logo que o presidente argentino Mauricio Macri assumiu o poder, em 2016 – sucedendo, na ocasião, a ex-presidente Cristina Kirchner – ele começou a implementar uma série de medidas liberalizantes que fizeram com que com que 2017 se tornasse um “bom ano” para o Mercosul. Exemplo disso foi a retirada de sobretaxas para a importação de calçados e açúcar. “Essas negociações (de açúcar e calçado, por exemplo) estavam muito travadas.”

De acordo com Salati (2018):

Depois de ter avançado 15% em 2017, para US\$ 34,505 bilhões, o volume de comércio entre o Brasil e os demais membros do Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai) também apresentou alta no primeiro trimestre de 2018, ao crescer 10,3%, para R\$ 8,712 bilhões, na comparação com o mesmo período do ano passado.

O bloco que une Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai está alinhado à mudança regional à direita iniciada por Mauricio Macri em Buenos Aires e completada por Jair Bolsonaro em Brasília no ano de 2019. Para eles, já não há espaço para a política dentro do bloco e a sobrevivência, dizem, depende de um retorno ao espírito comercial que deu origem ao MERCOSUL nos anos 90.

Com iniciativa dos representantes da Argentina, o Senhor Presidente, Mauricio Macri, e o Presidente do Brasil Jair Bolsonaro, têm outras visões e perspectivas, segundo o jornal *EL PAÍS* redação de Molina, Benites (2019):

O MERCOSUL olha agora para a Aliança do Pacífico, o bloco comercial integrado por Chile, Colômbia, Peru e México. Sem estruturas fixas e pouca burocracia, é o modelo a seguir. A marca que o MERCOSUL recebeu dos Governos de esquerda que dominaram a região durante a década passada é vista agora como um lastro ao desenvolvimento econômico dos membros. “Atualizar o MERCOSUL significa

diminuir seus custos, flexibilizar as regras para negociar acordos comerciais, ou seja, que os países participantes possam assinar acordos com terceiros de forma individual, e chegar afinal, em algum momento, em um acordo de comércio com a União Europeia”, diz Merke. Esse acordo, hoje paralisado, é o cimento que atualmente mantém o bloco unido.

Atualmente o Presidente Pro Tempore do MERCOSUL, é o Mauricio Macri, Presidente da Argentina. No cargo desde 18 de dezembro de 2018.

O MERCOSUL tem a necessidade de conviver e aprender com a zona de livre comércio, o que já é considerado por vários doutrinadores, como feitos históricos, sendo fundamental a resolução de problemas burocráticos e lucros para os membros do bloco. O objetivo do bloco econômico se colocado em pratica da forma legal, certamente ocorrerá realizações de grandes negócios lucrativos.

No ponto de vista dos autores Schirra, Tenca, Athayde, Quintas (2018) vejamos as conclusões quanto aos países membros do MERCOSUL:

Argentina:

Em tempos em que algumas das principais potências do mundo acreditam que o momento é de “olhar para dentro”, de fechar as economias, a Argentina realizou o caminho oposto. E o meio para seguir esse caminho é o Mercosul.

O Ministro das Relações Exteriores pediu a manutenção de uma frente unificada e uma ação cooperativa para negociar com o resto do mundo. Para a Argentina, todas as ferramentas de integração disponíveis devem ser usadas para alcançar as realizações concretas e realizar uma aproximação comercial com a Aliança do Pacífico (TPP).

Devido às suas dimensões políticas, econômicas, comerciais e demográficas, os países dos blocos não só têm a possibilidade, mas também a responsabilidade para serem motores do processo de integração, uma vez que quanto mais integrado o bloco, maior a possibilidade de uma melhor qualidade de vida.

A Argentina sendo um dos principais países a integrar o MERCOSUL, o novo presidente vem mostrando empenho em prol do bloco e da economia. Muitas mudanças começaram a ocorrer com a mudança de Presidente. Quando o novo presidente Mauricio Macri assumiu o poder, em 2016, sucedendo, a ex-presidente Cristina Kirchner, ele começou a implementar uma série de medidas liberalizantes que fizeram com que 2017 se tornasse um bom ano para o Mercosul. O presidente da Argentina Mauricio Macri, e também líder do bloco, vêm sendo visionário com o futuro do bloco.

Brasil:

O Brasil, juntamente com a Argentina, criou em meados dos anos 1980 as fundações do que viria a ser o Mercosul e é o maior e mais rico país do bloco, considerado por muitos uma potência regional na América do Sul.

O Mercosul é um ponto crucial no processo de projeção do poder do Brasil sobre seus vizinhos, que recebem uma grande parcela das exportações do país, sendo uma de suas maiores fontes de superávit.

Atualmente, a agenda da política externa brasileira está mais voltada para a sua projeção global juntamente com outras economias emergentes (BRiCS), e um dos maiores desafios do país é conseguir equilibrar seus objetivos em prol dessa projeção global com sua projeção regional, principalmente porque não apenas o Mercosul como toda a ideia de integração regional se encontra num momento frágil.

O atual presidente Jair Bolsonaro, vê o bloco como um caminho para maiores negociações, e aumentar aliados em todo o mundo. Como de início a aproximação comercial com a Aliança do Pacífico (TPP), como declarou ao jornal EL PAÍS.

Paraguai:

Como país membro originário do bloco, a República do Paraguai mostra-se ávido apoiador de qualquer reforma ou reestruturação necessária no comitê que vise o aprimoramento das relações bilaterais e multilaterais do MERCOSUL, e reitera a importância atribuída à vigência das instituições democráticas como essenciais para o aprofundamento dos processos de integração regional.

Trabalha conjuntamente com outros países-membros para que haja uma aproximação comercial com a Aliança do Pacífico (TPP), visto que diversos países compõem os dois blocos, visando o alívio de barreiras comerciais em um mundo de crescente protecionismo, e a aproximação com a união Europeia, fortalecendo assim ambos os processos de integração, o europeu e o latino.

O Paraguai segue apoiando as propostas para reestruturação e aprimoramento do bloco. As decisões são tomadas por todos os membros do bloco, e visam crescer o leque de parcerias entre outros blocos econômicos e países.

Uruguai:

A República Oriental do Uruguai, assim como outros países-membros efetivos do comitê, reforça a ideia da projeção extrarregional como essencial para o processo de integração que visa o bloco, principalmente um tratado de livre comércio entre MERCOSUL e união Europeia.

Apoia reformas infra estruturais regionais que possam impulsionar o desenvolvimento local, como o melhoramento da utilização de hidrovias principalmente localizadas no Brasil, Argentina e Uruguai. Reforça também a importância do relacionamento histórico entre os países que constituem o bloco e alega que, a suspensão da Venezuela não é irreversível e pode ser mudada se forem aplicados fundamentos jurídicos e democráticos no diálogo.

O Uruguai, em segue apoiando os ideais propostos no bloco, onde destaca a ideia da projeção extrarregional como essencial para o processo de integração que visa o bloco, principalmente um tratado de livre comércio entre MERCOSUL e união Europeia.

Em agosto de 2017, a Venezuela foi suspensa do MERCOSUL, atualmente integrado por Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, por ruptura da ordem democrática. A

decisão, unânime, é sanção máxima prevista nas regras do bloco. A suspensão da Venezuela foi aplicada em função das ações do governo de Nicolás Maduro e é um chamado imediato para o início de um processo de transição política e restauração da ordem democrática.

A suspensão está prevista no Protocolo de Ushuaia, que trata dos compromissos democráticos a serem seguidos pelos membros do bloco. Com a suspensão pelo Protocolo de Ushuaia, a Venezuela só pode voltar ao bloco após uma mudança de regime, com eleições democráticas.

Para atingir o que os países-membros haviam proposto inicialmente, de construir um mercado comum forte e eficaz e formar o MERCOSUL, deve ocorrer um crescimento progressivo com o ingresso de novos membros. E para que ocorra a consolidação do bloco, as relações econômicas políticas e de cooperação entre os países do continente sul-americano devem ser expandidas, para favorecer melhor integração do bloco do Equador, Bolívia, Suriname e Guiana.

E ainda deve melhorar os critérios econômicos para o ingresso desses países ao bloco econômico, principalmente em razão de cada um ter um nível de desenvolvimento econômico e interesse político diferente.

Após todo o estudo sistemático, considera-se possível lograr êxito para o patamar de mercado comum, com as conquistas até o presente momento, o bloco demonstra sua resiliência diante de todas as dificuldades, sendo fundamental que o livre comércio não seja o único feito do bloco.

Assim, é fundamental, uma consolidação de regras com maior aplicabilidade, visando intensificar a evolução dos membros, colocando o coletivo acima das questões meramente diplomáticas. Em situações de crise e instabilidade, é dever do bloco criar métodos para auxiliar os problemas, a fim de obter o verdadeiro crescimento.

As relações do Brasil com os vizinhos sul-americanos e, especialmente, a construção de um espaço regional integrado no sub-continente, representam o principal objetivo para a diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, ela busca preservar e aprofundar o Mercosul e, paralelamente, ampliar a integração para o conjunto sul-americano. Neste contexto, a Argentina e a Venezuela constituem as prioridades. Disto também depende a manutenção da certa autonomia do Brasil no contexto da globalização, condição indispensável para a estruturação de um projeto nacional que permita ao país contribuir para a estruturação de um dos pólos de um sistema internacional multipolar. Para tanto é vital superar a atual crise dentro de uma perspectiva que mantenha esta conquista que é o Mercosul, bem como evitar a implantação da ALCA, a Área de Livre Comércio das Américas, no formato que tem sido proposta pelos EUA.

O Mercosul representou o primeiro processo de integração sul-americano, e também latino-americano, a obter resultados concretos e a abrir alternativas regionais para uma melhor inserção internacional dos países do cone sul, nos quadros de uma ordem mundial emergente. A abordagem sobre o futuro do Mercosul, no contexto da primeira crise significativa deste processo de integração levanta, por sua vez, inúmeras questões estratégicas. Trata-se do esgotamento desta iniciativa ou, simplesmente, uma tempestade passageira? A solução seria um aprofundamento do processo, criação de instituições supranacionais, ampliação do número de membros ou, pelo contrário, um recuo em objetivos e prazos exagerados, buscando-se um enfoque mais realista?

Seja qual for a solução da crise, dela depende o estabelecimento de um sistema de relações estruturadas entre os países sul-americanos. E para abordar a questão do futuro do Mercosul, é necessário identificar seus elementos formadores, tendências evolutivas e desafios de âmbito internacional e doméstico na virada do século. Mas, sobretudo, é importante identificar qual dimensão do Mercosul foi atingida pela crise.

No início dos anos 80, o acercamento Brasil-Argentina viria a ser a espinha dorsal da integração regional, coroada com a constituição do Mercosul em 1991. Ao contrário do que se pensa, este acercamento não é resultado da democratização, mas fruto de um processo anterior e bem mais complexo e profundo, do qual a redemocratização constitui apenas um dos aspectos. Os primeiros acordos de cooperação foram firmados em 1979 e 1980, por Videla e Figueiredo.

O retorno da democracia, com os presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, ocorreu numa conjuntura adversa do ponto de vista econômico e diplomático, com a crise da dívida e as pressões do Fundo Monetário Internacional. Mas em 1985 foi firmada a Declaração de Iguazu, em 1986 a Ata para Integração e Cooperação Econômica e em 1988 foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, que previa o estabelecimento de um Mercado Comum entre os dois países num prazo de dez anos. Estava formado o Eixo Brasília-Buenos Aires.

6.1 O Mercosul como Reação/Adaptação à Globalização

Em 1990 o presidente Bush lançou a Iniciativa para as Américas, aventando a criação de uma área de livre comércio do Alaska à Terra do Fogo, que constituiu o ponto de partida para a futura proposta da ALCA. O processo, contudo, evoluiu, primeiramente, para uma integração norte-americana, culminando em 1º de janeiro de 1994 com a implantação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte- NAFTA.

A resposta brasileira a estes novos desafios e aos efeitos negativos decorrentes da inserção de cunho globalista implantada pelo governo Collor, proveio da atuação compensadora do Itamaraty e materializou-se com a aceleração e ampliação da integração Brasil-Argentina. Em março de 1991 foi assinado o Tratado de Assunção, que criava o Mercado Comum do sul (Mercosul), reunindo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Tratado iniciava a redução tarifária de todos os produtos e previa para 31 de dezembro de 1994 o estabelecimento definitivo de um Mercado Comum entre os quatro países, com a liberalização completa do comércio intra-regional e adoção de uma tarifa externa comum. Note-se que o prazo inicial previsto pelos acordos Sarney-Alfonsín fora reduzido quase pela metade. A intenção da equipe da Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello era, neste contexto, a de dar novo conteúdo à cooperação Brasil-Argentina, ao torná-la um instrumento para uma redução de tarifas ainda mais rápida, especialmente através da inclusão do Uruguai e do Paraguai. Desta forma, uma integração de ambições desenvolvimentistas foi transformada num instrumento de política econômica neoliberal.

Com o processo de impeachment do presidente Collor, sua renúncia e o estabelecimento do governo Itamar Franco (de 1992 a 1995), bem como pelos resultados predominantemente negativos e a frustração decorrente da aliança com Washington e da estratégia neoliberal de desregulamentação da economia, privatizações e abertura passiva (sem compensações) ao mercado internacional, era natural uma mudança de rumos mais acentuada na política externa. A nova diplomacia procurava manter os desacordos com os EUA num baixo perfil, confrontando apenas os problemas pontuais. Fernando Henrique Cardoso afirmou em 1993, quando era Ministro das Relações Exteriores que “é verdade que os EUA individualmente são nosso maior parceiro. Mas uma integração privilegiada com eles seria impossível, dado que o próprio dinamismo e a própria vitalidade das nossas importações para o mercado norte-americano, onde enfrentamos não raro muitas restrições. Os EUA não abrem seu mercado para o Brasil. Não é o Brasil que tem as chaves das portas para a América do Norte”.

6.2 O Mercosul como Base para a Inserção Internacional

Desde o início dos anos 90, a diplomacia brasileira teve que abandonar a retórica terceiro-mundista de solidariedade entre países em desenvolvimento, concentrando-se no questionamento pontual de regras internacionais que considera injustas e obstaculizadoras do desenvolvimento dos países periféricos. Um grande número de questões relativas à matriz anterior de política externa foi retirado da agenda internacional, enquanto novas eram incluídas, como a questão dos Direitos Humanos, Meio Ambiente, Programa Nuclear,

normas de propriedade intelectual e o fim da reserva de mercado para a indústria nacional de informática. A adoção de diferentes regimes internacionais, a busca da manutenção relações satisfatórias com os Estados Unidos e a abertura do mercado interno brasileiro, bem como a recente implementação do Plano de Estabilização Monetária (Plano Real, de julho de 1994), procurou estabelecer a confiança junto aos investidores internacionais e adaptar o país às novas realidades. Apesar destas medidas, que sinalizam em direção a uma aceitação das regras internacionais, o Brasil não abandonou suas parcerias diversificadas nem suas características de global trader.

Como foi possível conciliar estas duas dimensões? Como as condições de inserção internacional tornaram-se ainda mais adversas nos anos 80, a diplomacia brasileira não conseguiu mais manter suas relações com importantes regiões do mundo na mesma intensidade com que vinha fazendo. O protecionismo crescente e as novas realidades internacionais tornaram as relações com a Comunidade Européia e com o Japão mais difíceis, enquanto a crise do Campo Soviético e do Terceiro Mundo perturbaram a manutenção de vínculos privilegiados com estas regiões.

Assim, quanto mais se deterioravam as condições internacionais, mais a política externa brasileira tratou de criar uma nova realidade regional. Através da integração com os países vizinhos, além de benefícios econômicos mais imediatos, se reforçaria a base regional como forma de incrementar a participação do Brasil e de seus parceiros platinos no plano mundial. Neste sentido, o Mercosul não constituía um fim em si mesmo, nem o aspecto comercial constituía o objetivo essencial, apesar do discurso oficial, mas fazia parte de um projeto mais abrangente. Quando os EUA anunciaram a criação do NAFTA, o Brasil reagiu lançando em 1993 a iniciativa da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) e estabelecendo com os países sul-americanos e africanos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), numa estratégia de círculos concêntricos a partir do Mercosul. A

primeira estimulava as demais nações sul-americanas a associar-se ao Mercosul através da negociação de acordos de livre comércio. Neste contexto a Bolívia e o Chile negociaram formas de cooperação com o Mercosul. A criação de uma área de integração sul-americana, tendo o Mercosul como núcleo duro, ampliava a margem de manobra e a capacidade de resistência frente ao poder de atração que o NAFTA exerce sobre os países latino-americanos individualmente, como o caso do Chile, por exemplo.

No segundo caso, a idéia era criar outro círculo concêntrico em volta do Atlântico Sul, através da cooperação do Mercosul com a África do Sul pós-Apartheid e com os países recentemente pacificados da África Austral. Este novo espaço constituiria uma área de crescimento econômico, tirando proveito das complementaridades existentes e potenciais. Além disso, esta iniciativa amplia o quadro de cooperação Sul-Sul, além de abrir uma rota

permanente para os Oceanos Índico e Pacífico, propiciando ainda alianças estratégicas com potências médias e/ou mercados emergentes do Terceiro Mundo.

Em dezembro de 1994, na reunião de cúpula de Miami, o presidente Clinton retomou a proposta da criação de uma zona hemisférica de livre comércio, que receberia a denominação de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Na reunião, o Brasil defendeu a futura convergência e cooperação entre os diversos projetos de integração existentes, rechaçando a possibilidade de acordos bilaterais com os Estados Unidos. Além disso, o Itamaraty tratou de assegurar que mesmo este acercamento não deveria implicar na exclusão de contatos e acordos com outras áreas, como a União Européia. Neste sentido, face ao avanço da estratégia norte-americana, o Mercosul iniciou negociações com a União Européia, que culminaram com a assinatura do primeiro acordo inter-blocos econômicos, o Acordo Marco Inter-Regional de Cooperação União Européia-Mercosul, assinado em Madri em dezembro de 1995.

Como não poderia deixar de ser, os resultados bastante positivos no campo econômico para o Mercosul, e a colaboração com outros núcleos de integração, num quadro de crescente competição econômico-tecnológica no Norte, tem levado a crescentes divergências com os EUA. Não se trata apenas da constante ampliação das relações comerciais intra-Mercosul, mas também de outros elementos, como uma integração pela base.

Além disso, parece ficar cada vez mais claro que o Mercosul tem com objetivo implícito a manutenção de uma base industrial dentro de seu território, criando condições para que as empresas transnacionais permaneçam aqui. Além destes sólidos avanços, os acordos do Mercosul com outras áreas, como a Europa e a Ásia Oriental, inquietam sobremaneira os Estados Unidos. Assim, desde fins de 1996, mas, sobretudo, após o início do segundo mandato do presidente Clinton, Washington tem criticado o Brasil e o Mercosul por suas práticas comerciais e seu acercamento a outros processos de integração.

A cooperação com a UE e a Ásia, por seu turno, tem sido duramente atacada pelos Estados Unidos. Tal situação pode ser inferida do discurso do presidente Clinton ao Senado no início de 1997, quando foi pedir a aprovação do Fast Track: “Precisamos agir, expandir as exportações para a América Latina e Ásia, as duas regiões que crescem rapidamente, ou ficaremos para trás à medida que essas economias fortaleçam seus laços com outros países” (Política Externa, 1997, p. 66). Ou seja, a integração com os EUA significa tornar-se importadores de produtos norte-americanos. Em depoimento a uma subcomissão do Senado, a Secretária de Comércio Charlene Barchefsky declarou que “o interesse crescente que desperta o Mercosul, não só na América do Sul e no Caribe, mas também na Europa, no Japão e na China, é (por nós) percebido como uma ameaça aos

interesses comerciais e à própria liderança dos Estados Unidos no hemisfério” (O Estado de São Paulo, apud Política Externa, 1997, p. 57).

CONCLUSÕES GERAIS

O presente estudo possibilitou analisar de forma sistemática, alguns dos impedimentos que dificultam a progressão do MERCOSUL, como as dificuldades de integração econômica e política entre seus membros, não deixando de explanar sobre o crescimento evolutivo do bloco. O MERCOSUL é um processo de integração regional formado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela e a Bolívia. Sendo a Bolívia em um processo de adesão e a Venezuela suspensa. O MERCOSUL foi criado com o objetivo de promover uma ampla integração regional entre os países-membros. A ideia principal das criações de blocos econômicos surge para aprimorar relações econômicas, financeiras e comerciais entre os países membros, visando a intensificação econômica e a flexibilização comercial entre os integrantes.

Diante de todo exposto podemos concluir que, o bloco econômico MERCOSUL, apesar de todo o esforço aplicado, a organização sempre enfrentou dificuldades no seu projeto de integração regional, como as divergências de opinião que impedem que os países cheguem a um consenso sobre as várias decisões que precisam tomar. Existem ainda fatores que influenciam no seu crescimento evolutivo, como a instabilidade

econômica, política e social, principalmente os membros com maiores déficits de recursos. Os países-membros devem concordar com a coordenação das suas políticas macroeconômicas, o que não está acontecendo. Os países não conseguem concordar com a integração e coordenação de uma política macroeconômica, pela falta do princípio da supranacionalidade, e, conseqüentemente, não conseguem executar plenamente a fase de integração.

A ausência de uma concentração de políticas econômicas significa que os governos nacionais podem modificar unilateralmente ou de forma individual as regras, tanto internas como externas, onde surtirá efeitos, alterando a forma como as suas economias irão operar. Isso de forma geral, prejudica os países que participam de um bloco econômico como o MERCOSUL, por possuírem projetos em conjunto, as ações individuais prejudicam o crescimento e avanço do bloco.

A ideia central do MERCOSUL é a da criação de uma área de comércio livre, cuja finalidade era promover o desenvolvimento econômico, com zona de livre circulação de mercadorias plena entre os seus membros. Ainda que tenha havido reduções significativas das tarifas comerciais em muitos setores, muitos produtos uruguaios, paraguaios, argentinos e venezuelanos não estão livres de barreiras para ingressar no Brasil – e vice-versa. Da mesma forma, há uma extensa lista de exceções para a aplicação da Tarifa Externa Comum nas negociações com outros países. Para o MERCOSUL se aprimorar, a FAAP de discursão Estudantil- cujo tema é o MERCOSUL, sugerem que o bloco deve: Desenvolver ou se apoiar em instituições comunitárias fortes, intragovernamentais ou supranacionais. Criar uma identidade regional própria por meio da supranacionalidade para que o Mercosul possuísse mais força de negociação nas relações multilaterais. Realizar uma sistematização e unificação de políticas macroeconômicas, cuja finalidade seria favorecer a construção de um bloco econômico unido em torno de interesses econômico e políticos comuns.

Por fim, para construir um mercado comum, mais forte e eficaz, deve ocorrer um crescimento progressivo com o ingresso de novos membros. E para que ocorra a consolidação do bloco, as relações econômicas, políticas e de cooperação entre os países do continente sul-americano devem ser expandidas, para favorecer melhor integração. É fundamental também, uma consolidação de regras com maior aplicabilidade, visando intensificar a evolução dos membros, colocando o coletivo acima das questões internas e diplomáticas. Em situações de crise e instabilidade, é dever do bloco criar métodos para auxiliar os problemas, a fim de obter o verdadeiro crescimento de todos.

BIBLIOGRAFIA

- ALENCAR, Aline Cristina Amaro de. **Processo de integração da União Europeia e do Mercosul**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, vol. 80, p. 253-297, jul.-set./2012
- ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 2ª ed., 3ª tir. Curitiba: Juruá: 2002.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise**. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277051391_Uma_historia_do_Mercosul_1_do_nascimento_a_crise>. Acesso em: 23 jul. de 2021.
- BADURA, Peter. **A “identidade nacional” dos Estados Membros na Constituição da Europa**. In: CUNHA, Paulo de Pitta e; QUADROS, Fausto de (Orgs.). *Uma Constituição para a Europa*. Instituto Europeu da Faculdade de Direito de Lisboa, British council, Goethe-Institut Lissabon, Institut Franco-Portugais. Coimbra: Almedina, 2004. p. 74-82.
- BALLASSA, Bela. **Teoria da Integração Económica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves Maria Elsa Ferreira. 3. ed. Lisboa: Clássica, 1982.
- BALLARINO, Tito. **Manuale di Diritto dell'Unione Europea**, 6ª. Edição. Pádua, 2001, Cedam.

- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais**. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BASTO, José Guilherme Xavier de. **Comunicações 1**, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra: Coimbra, 1981.
- BASTO, José Guilherme Xavier de. **A tributação do consumo e a sua coordenação internacional**. Lisboa: Centro de Estudos Fiscais, 1991.
- BASTO, José Guilherme Xavier de. **1993 e a abolição das fronteiras fiscais**. Associação dos Administradores Tributários Portugueses. A fiscalidade no Espaço Comunitário de 1993. Lisboa: Rei dos Livros, 1993.
- BASTO, José Guilherme Xavier de. **Perspectivas de evolução do Imposto sobre o Valor Acrescentado em Portugal**. Estudos em homenagem ao Professor Doutor Antônio de Arruga Ferrer Correia. Coimbra, 198.
- BRASIL. **MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>>. Acesso em: 13 ago. de 2021.
- BRASIL. **CF/88**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- BUCHETT, Alan. **VAT in the European Community**. 2nd edition, Butterworths – London, Dublin and Edinburgh, 1992.
- CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 23ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- CARRAZZA, Roque Antônio. **ICMS**. 9ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.
- CASELLA, Paulo Borba. **Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1994.
- CASELLA, Paulo Barba. **MERCOSUL: exigências e perspectivas: integração e consolidação de espaço econômico**. São Paulo: LTR, 2006.
- CASELLA, Paulo Borba. **A integração econômica e seu tratamento constitucional**. In: MERCOSUL: desafios a vencer. São Paulo: Conselho Brasileiro de Relações Internacionais (CBRI), 1994. p. 89-101.
- CASELLA, Paulo Borba. **Direito comunitário no MERCOSUL**. Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, v.5, p 235-238, 1997.
- CASELLA, Paulo Borba. **Internacionalização do direito e impacto da harmonização da legislação no MERCOSUL- o desafio para os profissionais da área jurídica**. Revista de Ciências Jurídicas (UCR), V. 10, p. 434-442, 1996.
- CASELLA, Paulo Borba. **Ordenamento comunitário, direito internacional público, regulamentação do GATT e direito internacional privado**. Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, v.1, p. 207-222, 1993.

- CASELLA, Paulo Borba; LIQUIDADADO, Vera Lúcia (coord.). **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional Tributário Brasileiro: convenções de bitributação**. 2ª Ed. São Paulo. Ed. Quartier Latin, 2005.
- CASELLA, Paulo Borba. **União Europeia: instituições e ordenamento jurídico**. 2ª Ed. São Paulo: LTr, 2002.
- CASELLA, Paulo Borba. **European Union- MERCOSUR Relations**. In: Paulo Canelas de Castro (org.). *The European Union 50: Assessing the Past, looking Ahead*. 1 ed. Macau, China: Universidade de Macau, 2010, v.1, p. 411-433.
- CASELLA, Paulo Borba. **Soberania, integração econômica e supranacionalidade**. In: Celso D. de A. Mello (Org.). *Anuário Direito e Globalização: a soberania*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 71-97.
- CASELLA, Paulo Borba. **Modalidades de harmonização, unificação e uniformização do direito: o Brasil e as convenções interamericanas de direito internacional privado**. In: CASELLA, Paulo Borba; ARAUJO, Nadia de (Coords.). *Integração jurídica interamericana: as Convenções Interamericanas de Direito Internacional Privado (CIDIPs) e o direito brasileiro*. São Paulo: LTr, 1988. p. 77-105.
- CASSONE, Vittorio. **A Não-Cumulatividade no Direito Brasileiro e no Direito Italiano**. Martins Ives Gandra da Silva (coord.) Caderno de Pesquisas Tributárias nº10 – O Princípio da Não-Cumulatividade. São Paulo: Revista dos Tribunais/ Centro de Extensão Universitária, 2004, pp. 422-446
- CATALANO, Nicola. **Principi di Diritto Comunitario**, Milão, 1984, Giuffrè.
- CATALANO, Nicola. **Manuel de droit des Communautés Européennes**. Paris: Dalloz et Sirey, 1962.
- DAVID, René. **Los grandes sistemas jurídicos contemporáneos: derecho comparado**. Traducción de la 2. edición francesa por Pedro Bravo Gala. Madrid: Aguilar, 1969.
- DAVID, René. **Traité élémentaire de droit civil comparé**. Paris: Librairie Générale de Droit du Jurisprudence, 1950.
- DAVID, René. **Tratado de derecho civil comparado: introducción al estudio de los derechos extranjeros y al método comparativo**. Traducción de Javier Osset. Madrid: Revista de Derecho Privado, 1953.
- DERZI, Misabel Abreu Machado e COELHO, Sacha Calmon Navarro. **ICMS- Direito ao Creditamento – Princípio da Não-Cumulatividade**. Revista Dialética de Direito Tributário, nº. 102. São Paulo: Dialética, março de 2004, pp. 141-156.
- DERZI, Misabel Abreu Machado e SANTIAGO, Igor Mauler. **A Harmonização dos IVAS no Brasil para o Desenvolvimento Produtivo**. SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes; VASQUES, Sérgio; GUIMARÃES, Vasco Branco (Org.). *IVA para o Brasil: contributos para a reforma da tributação do consumo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 527-551.

- DERZI, Misabel Abreu Machado. **A Necessidade da Instituição do IVA no Sistema Constitucional Tributário Brasileiro**. BALTHAZAR, Ubaldo César (or.). Reforma Tributária e MERCOSUL – a Instituição do IVA NO Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. pp. 17-30.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. **Construindo o Direito Tributário na Constituição – Uma análise da Obra do Ministro Carlos Mario Velloso**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito tributário aplicado**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. **Modificações da Jurisprudência no Direito Tributário**. São Paulo: Noeses, 2009.
- DERZI, Misabel de Abreu Machado. **Tipo ou conceito no direito tributário**. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 31, n. 30/31, p. 213-260, 1987/1988.
- DEVESA, Jaime. **IVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado**. Coimbra, Portugal: Livraria Almedina, 2003.
- FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FRANCISCO. Wagner de Cerqueira e. **Comunidade Andina**. Disponível em:<<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/comunidade-andina.htm>>. Acesso em: 25 ago. de 2021.
- GIANNATTASIO, Arthur Roberto Capella. **A integração como fenômeno jurídico-político: uma leitura sobre a construção histórica da CECA**. São Paulo, 2013. 2v., 885 p. Tese (Doutorado em Direito Internacional). Data de defesa: 27.09.2013. Orientador: Paulo Borba Casella. Biblioteca Central: R 14-10-36 (v.1). Biblioteca Central: R14-10-37 (v.2).
- GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos econômicos: solução de controvérsias**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2010.
- GRIZIOTTI, Benvenuto. **Principios de Ciencia de las Finanzas**. Buenos Aires: Depalma, 1959.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza, DIAS, Maria Tereza Fonseca (RE). **Repensando a Pesquisa Jurídica**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.
- JORGE, Helena de Araújo. **O Direito da Integração e os blocos econômicos da União Europeia e do MERCOSUL**. Disponível em:<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/jorge_integracao_mercosul_ue.pdf>. Acesso em: 27 ago. de 2021.
- LAKATOS, Maria Eva. MARCONI, Maria de Andrade. **Metodologia do Trabalho Científico**. 4ed-São Paulo. Revista e Ampliada. Atlas, 1992.
- MACEDO, José Alberto Oliveira. **Conflitos de competência na tributação do consumo**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. 161 p. Tese (Doutorado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário). Data de defesa: 10.06.2013. Orientador: Paulo Ayres Barreto.

- MATTERA, Alfonso. ***El Mercado Único Europeo: sus reglas, su funcionamiento***. Madrid: Cívitas, 1991.
- MATTERA, Alfonso. ***L'harmonisation des législations nationales: instrument d'intégration et de reconnaissance mutuelle***, in Revue du Droit de l'Union européenne (ci- après: RDUE) 4/2010.
- MATTERA, Alfonso. ***La reconnaissance mutuelle: une valeur historique ancienne, un principe juridique intégrationniste, l'assise politique d'un modèle de société humaniste***, in RDUE 3/2009.
- MATTERA, Alfonso. ***La libera circolazione delle merci all'interno della Comunità***, in Novissimo Digesto, UTET – Torino 1980.
- MATTOS, Adherbal Meira. Apresentação. In: CASELLA, Paulo Borba; LIQUIDATO, Vera Lúcia Viegas (Coords.). ***Direito da integração***. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 15.
- MAZOWER, Mark. ***O continente das trevas: o século XX na Europa***. Coimbra: Edições 70, 2014.
- MDIC. Ministério da Economia Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Estrutura Orgânica e Funcionamento**. Disponível em:<<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1803-sgp-estrutura-organica-e-funcionamento>>. Acesso em: 28 ago. de 2021.
- MENDONÇA. Leonardo Araújo Porto de. **Estrutura institucional do MERCOSUL**. Disponível em:<<https://leonardoapmendonca.jusbrasil.com.br/artigos/336251817/estrutura-institucional-do-mercosul>>. Acesso em: 28 jul. de 2021.
- MERCOSUL. Em poucas palavras. **O que é MERCOSUL?** Disponível em:<<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>>. Acesso em: 23 ago. de 2021.
- MERCOSUL. **Objetivos**. Disponível em:<<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/objetivos-do-mercosul/>>. Acesso em: 23 ago. de 2021.
- MERCOSUL. **Protocolo de Brasília**. 1991. Disponível em:<<http://www.mercosul.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-brasilia-1/>>. Acesso em 19 jun. de 2021.
- MERCOSUL. **Protocolo de Olivos**. 2002. Disponível em:<<http://www.mercosul.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-olivos-1>>. Acesso em 19 jun. de 2021.
- MERCOSUL. **Protocolo de Ouro Preto**. 1994. Disponível em:<<http://www.mercosul.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ouro-preto-1/>>. Acesso em: 12 jun. de 2021.
- MERCOSUL. **Saiba mais sobre o Mercosul**. Disponível em:<<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>. Acesso em: 23 ago. de 2021.

- MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. 1991. Disponível em:<<http://www.mercosul.gov.br/normativa/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>. Acesso em: 17 jun. de 2021.
- MOLINA Frederico R.. BENITES Afonso. **Bolsonaro e Macri atuam por MERCOSUL com mais negócios e menos à esquerda**. Jornal *EL Países*. Disponível em:<https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/18/internacional/1555613012_338098.html>. Acesso em: 20 ago. de 2021.
- NAKAYAMA, Juliana Kiyosen. **Reforma tributária - MERCOSUL e União Europeia**. Curitiba: Juruá, 2003.
- OLIVEIRA, S. L. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira, 2002.
- PENA. Rodolfo F. Alves. **Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec)**. Disponível em:<<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/apec.htm>>. Acesso em: 25 jun. de 2021.
- PIRES, Francisco Lucas. **Introdução ao direito constitucional europeu: seu sentido, problemas e limites**. Coimbra: Almedina, 1997.
- PLANALTO. **Tratado de Assunção**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0350.htm>. Acesso em: 23 jul. de 2021.
- PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernane Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- PORTO, Manuel Lopes. **Teoria da Integração e Políticas Comunitárias**. 3ª ed. Almedina, Coimbra, 2001.
- PORTO, Alberto. **Federalismo fiscal: el caso argentino**. Buenos Aires: Editorial Tesis; Instituto Torcuato di Tella, 1990.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes. **Teoria da Integração e Políticas Comunitárias Face aos Desafios da Globalização**. Almedina, Coimbra, Portugal, 2002.
- ROVER, Ardinete (coord.). **Metodologia científica: educação à distância**. Joaçaba: UNOESC, 2006. Disponível em:<<http://hugoribeiro.com.br/>>. Acesso em: 08 ago. 2021.
- SALATI. Paulo. **Comércio do Mercosul cresce 10,3% no 1º tri**. Disponível em:<<https://www.dci.com.br/economia/comercio-do-mercosul-cresce-10-3-no-1-tri-1.699758>>. Acesso em: 09 ago. de 2021.
- SASAKI, Fabio. **MERCOSUL: o maior bloco latino-americano enfrenta sua pior crise**. Disponível em:<<https://guiadoestudante.abril.com.br/blog/atualidades-vestibular/mercosul-o-maior-bloco-latino-americano-enfrenta-sua-pior-crise/>>. Acesso em: 15 jun. de 2021.
- SCHIRRA, Fernando. TENCA, Giulia. ATHAYDE, João Paulo Gomes de. QUINTAS, Júlia. **MERCOSUL- Mercado Comum do Sul**. Fórum FAAP de Discussão

Estudantil –2018. Disponível em:<<https://pt.scribd.com/document/392283383/Guia-Estudo-Mercosul-v2>>. Acesso em: 15 jun. de 2021.

- TEIXEIRA, Alessandra Machado Brandão. **A tributação sobre o consumo de bens e serviços**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. **Direito Tributário (Steuerrecht): Volume I**. Tradução: Luiz Dória Furquim. Ed. Safe, São Paulo, 2008.
- TIPKE, Klaus; LANG, Joachim. **Direito Tributário (Steuerrecht): Volume II**. Tradução: Luiz Dória Furquim. Ed. Safe, São Paulo, 2013.
- TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva. Malheiros**, São Paulo, 2002.
- VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do MERCOSUL**. Brasília: IBRI, 2002.
- VENEZIANO, Alicia. **Análisis de redes intergubernamentales de las leyes de descentralización en Uruguay: por primera vez existen municipios**. *Revista Estudos de Política*, Campina Grande, PB, v. 1, n. 1, p. 85-107, 2012.
- VENEZIANO, Alicia. **Desafíos e incertidumbres de la descentralización en Uruguay: impactos de la reforma constitucional**. *Revista Prisma*, Montevideo, UCUDAL, n. 13, 2000.
- VIDAL, N. Bouza. **Significado y alcance de la armonización de legislaciones em la Comunidad Europea**. *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 8, n 2, 1981, pg. 397.
- VIDAL, N. Bouza. **Modalidades de unificación y de armonización de legislaciones em la Comunidad Económica Europea**. Tratado de Derecho Comunitario Europeo, Tomo I, Civitas, Madrid, 1986, pgs 551-570.
- VITTA, José María; GRECCHI, Ana María; BRUNOTTI, A. **Análisis comparativo sobre legislación provincial del Impuesto sobre Ingresos Brutos**. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 2004.
- VITTA, José María; GRECCHI, Ana María; FERULLO, Claudio. **Impuesto sobre los ingresos brutos: asimetrías que deben eliminarse**. Buenos Aires, Argentina, Undécimas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística, Escuela de Contabilidad, 2007. p. 1-18.
- VIZCAÍNO, Catalina García. **Derecho tributario: tomo 3: parte especial: el derecho tributario vigente: análisis de la legislación, doctrina y jurisprudência**. Buenos Aires: Depalma, 1997.
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri. São Paulo: Manole, 2003.
- YAMASHITA, Douglas. **ICMS/IVA: Princípios especiais: capacidade contributiva, não-cumulatividade, destino e origem**. São Paulo: IOB, 2000.