

## **INTRODUÇÃO.**

O presente artigo visa avaliar e compreender o processo de integração do MERCOSUL, as suas vantagens e a possibilidade de avanço. Sobre o tema, ainda, o trabalho acadêmico pretende discutir a importância do bloco regional mercosulino para a economia brasileira, e para os seus projetos econômicos e sociais internos e internacionais.

Com efeito, temos que para o Brasil a melhor tomada de decisão é a integração do MERCOSUL, na medida em que sendo a maior economia do bloco, tendo a maior população e exportando mais do que importando dos parceiros do bloco regional mercosulino, a plena integração do bloco propiciará ao Brasil postar-se como o maior ator internacional na região, aumentando o seu grau de influência política, econômica, jurídica e cultural quer seja diretamente na América do Sul quer seja em outras regionais do mundo globalizado, com reflexos, ainda, positivos, no processo de industrialização que o país tem, com diminuição na sua pauta de exportação de produtos primários para as maiores economias do mundo.

Dentro desta discussão, tem-se que o Código Aduaneiro do MERCOSUL é um importante instrumento de integração do bloco em razão da harmonização da legislação aduaneira (geral) que promove, sendo o mais destacado avanço desde a sua criação. De fato, a matéria fiscal é considerada uma das mais sensíveis aos Estados-membros do MERCOSUL, por impactar as suas economias internas e as suas receitas públicas, mas o Código Aduaneiro do MERCOSUL pode ser a fonte de resolução destas controvérsias, pois trata de legislação aduaneira comum, portando, de significação comunitária.

### **1. O ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E O MERCOSUL.**

O Brasil é, dentro do bloco MERCOSUL, a maior e mais estruturada economia de mercado. O Brasil, ainda, apresenta instituições políticas democratizadas, fruto de uma Constituição moderna e reguladora de práticas democráticas consistentes, com funcionamento regular das Instituições Republicanas.

Com efeito, tanto o Executivo quanto o Legislativo e o Judiciário possuem, por força da Constituição de 1988, mecanismos jurídicos para se apresentarem autônomos e independentes<sup>1</sup>. Na mesma esteira, outras Instituições Republicanas, como o Ministério Público, a sociedade organizada (a exemplo a Imprensa, os Sindicatos), a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, também encontram suporte jurídico na Constituição de 1988<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Cf. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil-03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

<sup>2</sup> Indica-se para leitura e aprofundamento da discussão a análise dos arts. 5º, *caput*, IV, VIII, IX, XIII, XVIII, XIX e XXI; 8º, *caput*, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e Parágrafo único; 9º, *caput*, § 1º e § 2º; 10,

para bem desempenharem as suas atribuições públicas e civis em prol de um Estado que se propõe Democrático e de Direito.

Assim, o Brasil tem uma democracia organizada pós 1988, embora jovem política e juridicamente, e forte o suficiente para tornar o país mais livre, solidário e economicamente robusto no futuro, aos moldes das grandes democracias e economias mundiais, que garantem direitos ao cidadão, cria oportunidades e regulam o funcionamento do Estado e do mercado com vistas a servir ao povo, e não dele se servir.

E nem há se falar que acontecimentos desabonadores e contrários às melhores práticas democráticas e republicanas ocorridos no Brasil, após a Constituição de 1988, como são os casos de corrupção, má gerência da economia, arranjos politiqueiros, sede de poder, intolerância com a diferença, desconsideração das minorias, abusos de autoridade, autoritarismos circunstanciais e tentativas veladas de tornar maneta ou coxa a liberdade de expressão, significam que o Brasil não seja Democrático e de Direito.

Embora tais situações ainda ocorram no país, lamentavelmente, o Estado e a sociedade organizada têm combatido estas práticas, como se vê da condenação penal de corruptos e corruptores, da alternância de poder nos cargos executivos, na criação de novas normas político-eleitorais que visam proteger a moral e a ética na política e o equilíbrio nas eleições, os movimentos de rua e a busca da plena liberdade de expressão, o que qualifica o Brasil. Isso tudo, então, faz do Brasil um país Democrático e de Direito, com Constituição que tende a conservar as suas bases jurídicas e políticas por longo tempo (embora já tenha sofrido até o fechamento deste artigo 101 Emendas Constitucionais), o que o torna modelo para democracias e economias nacionais dos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, somados os resultados positivos na balança comercial na última década e o fato de que nas relações com os Estados-membros do MERCOSUL o Brasil exporta muito mais bens industrializados e menos produtos básicos, tem-se que o país está negligenciando o MERCOSUL. Esta é a melhor decisão a ser tomada? Não.

## **2. O MERCOSUL E A LENTA INTEGRAÇÃO REGIONAL.**

Em se tratando do MERCOSUL, temos que o estado atual de integração não revela o pretendido e adequado estado idealizado nos Tratados e Protocolos, que sempre sinalizaram para um mercado comum que suprisse as necessidades dos Estados-membros do bloco

---

*caput*; 11, *caput*; 127, *caput*, § 1º, § 2º, § 3º, § 4º, § 5º e § 6º; 129, *caput*, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, § 1º, § 2º, § 3º, § 4º e § 5º; 133, *caput*. Cf. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil-03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil-03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

regional mercosulino, e que fosse robusto e organizado o suficiente para fazer frente a outros blocos econômicos regionais e outras economias grandes e sólidas conhecidas no mundo.

Para ALMEIDA (2011, p. 2), de fato “(...) as falhas e insuficiências do processo podem ser debitadas inteiramente aos países membros, que parecem ter abandonado – ao menos os seus dois membros economicamente relevantes, Brasil e Argentina – o objetivo final do TA, de um mercado comum regional, para contentar-se com a liberação parcial do comércio recíproco e fixar-se no desenvolvimento da cooperação política e social, sem um conteúdo econômico mais afirmado.”

Essa falta de ação dos países membros do MERCOSUL, especialmente do Brasil, por ser o membro com democracia mais estável e economia mais robusta (em industrialização, mercado consumidor e riqueza nacional) deriva dos atrasos nos projetos, planos e prazos previstos nos Tratados e Protocolos do bloco regional mercosulino, bem como na baixa expectativa quanto ao sucesso do projeto com as mudanças de governos dos Estados-membros do MERCOSUL, resultando na paralisia ou baixo desenvolvimento do processo de integração do bloco econômico regional, um autêntico desvio jurídico-político institucional.

Mas há no mínimo 3 (três) razões básicas que justificam uma integração econômica, a saber: “1) *Alargamento de mercados e obtenção de ganhos comerciais resultantes da racionalização e da especialização das estruturas econômicas;* 2) *Aumento da coesão política;* 3) *Permite a realização de outros objetivos de política comercial e econômica*” (SCHMIDT citando MORE, 2009, p. 38).

Com efeito, o MERCOSUL apresenta uma área total de cerca de 12.794.686 km<sup>2</sup>, população de cerca de 274,8 milhões de habitantes, Produto Interno Bruto estimado em 2011 de cerca de 3,298 trilhões de dólares (se fosse considerado um único país, o que resultaria no 2º do mundo em extensão, no 4º do mundo em população e no 3º do mundo em PIB total), como se vê da tabela abaixo elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil<sup>4</sup>:

MERCOSUL	
<b>Bloco</b>	Mercado Comum do Sul
<b>Países<sup>(1)</sup></b>	Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela
<b>PIB Nominal<sup>(2)</sup> (2011 - FMI)</b>	US\$ 3,298 trilhões
<b>População<sup>(3)</sup> (2011 - FMI)</b>	274,8 milhões de habitantes

Elaborado pelo MRE/DFR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial.

(1) Composição do bloco conforme apresentado pelo Mercado Comum do Sul, incluindo Venezuela.

(2) Estimativas com base em dados do International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012.

(3) Estimativa com base em dados do International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012 e IBGE.

**Fonte: Itamaraty, 2018**

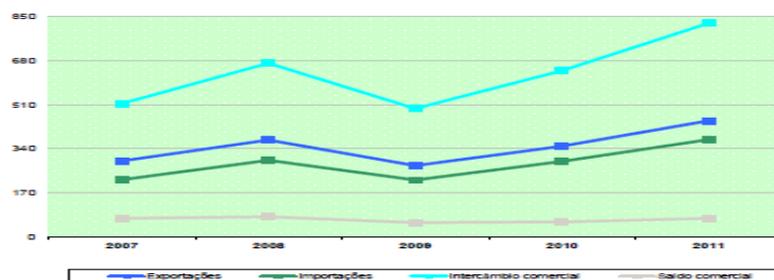
<sup>3</sup> Cf. Disponível em: <[www.mercosul.org.br](http://www.mercosul.org.br)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

<sup>4</sup> Cf. <[www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional](http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

Lado outro, em termos de desenvolvimento e evolução do comércio exterior com o mundo globalizado, no período entre 2007 a 2011 o MERCOSUL apresenta saldo positivo em sua balança comercial, o que reflete a sua importância para as economias dos Estados-membros do bloco regional mercosulino<sup>5</sup>:

MERCOSUL: EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR COM O MUNDO 2007 A 2011 US\$ bilhões						
DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	2010	2011	Δ% 2007-2011
Exportações	293	374	276	350	448	52,8%
Importações	221	296	220	291	376	70,2%
Intercâmbio comercial	514	670	495	641	824	60,3%
Saldo comercial	72	78	56	59	72	n.a.

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do FMI, Direction of Trade Statistics, June 2012 e do MDIC/SECEX/Aliceweb. (n.a.) Critério não aplicável.



Fonte: Itamaraty, 2018

Nesse passo, tomando-se a contribuição de cada país membro do bloco regional mercosulino para a economia geral do MERCOSUL quanto à evolução para as exportações ao mundo globalizado, tem-se uma sobreposição do Brasil em relação aos demais parceiros, com significativa presença do Brasil que responde por quase 57,18% das exportações do MERCOSUL, como revela o quadro abaixo<sup>6</sup>:

MERCOSUL: EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES PARA O MUNDO, POR PAÍS 2007 A 2011 US\$ milhões					
EXPORTAÇÕES	2007	2008	2009	2010	2011
Brasil	160.649	197.942	152.995	201.915	256.040
Venezuela	68.826	95.137	57.595	67.782	99.363
Argentina	55.981	70.021	55.651	68.115	77.064
Uruguai	5.060	6.749	6.110	7.926	9.041
Paraguai	2.817	4.463	3.167	4.534	6.300
<b>TOTAL</b>	<b>293.333</b>	<b>374.312</b>	<b>275.518</b>	<b>350.272</b>	<b>447.808</b>

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do FMI, Direction of Trade Statistics, June 2012 e do MDIC/SECEX/Aliceweb. Países listados em ordem decrescente, conforme o valor apresentado em 2011.

Fonte: Itamaraty, 2018

<sup>5</sup> Cf. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

<sup>6</sup> Cf. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

Não bastasse, o MERCOSUL é uma zona ausente de conflitos armados ou guerras civis pela tomada do poder com a desestabilização de governos, regimes e ordem jurídica; é uma região no momento carente de influência geopolítica de profunda intensidade pelos países desenvolvidos; e é um mercado aberto para o desenvolvimento das economias regionais.

Assim, o investimento político, jurídico e econômico, do Brasil no MERCOSUL, constitui uma tomada de decisão ideal e urgente aos projetos desenvolvimentistas e de poder do país frente ao mundo globalizado.

A atual quadra do mundo revela que em tema de economias interdependentes, países componentes de blocos econômicos regionais estruturados e integralizados apresentam melhores condições de superação de crises econômicas e de negociação de Tratados Internacionais. No mesmo sentido, países membros de blocos econômicos regionais consolidados cuja economia interna é pujante, apresentam maior poder decisório e maior influência política, jurídica e econômica na região em que se encontram, sendo, pois, um fator de importância significativa no enfrentamento de crises econômicas regionais e mundiais e na definição das pautas de negociações do comércio bilateral e multilateral. Junte-se a isso a representatividade política no cenário internacional, com o preenchimento de posições destacadas em organismos internacionais, e a participação nas grandes discussões dos temas de economia e segurança globais.

Desta feita, o Brasil deve adotar posição firme e sólida, e atitudes concretas, na estruturação e integralização do MERCOSUL, instrumento que lhe possibilitará no futuro realizar todas as suas pretensões de política internacional.

De fato, quando se avalia o MERCOSUL, suas questões econômicas e seu processo de integração, ALMEIDA (2011, p. 13) pontua que “Existe um consenso formal entre os países membros – e não poderia ser de outro modo, já que se trata de obrigação “constitucional” – de que o objetivo primordial do Mercosul é a integração das quatro economias, por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento da TEC, da adoção de uma política comercial comum e da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais.”

Nessa linha, tem-se que ao menos cinco razões político-jurídicas justificam o interesse e a tomada de decisão necessária e urgente do Brasil na estruturação e integração do MERCOSUL.

### **3. RAZÕES PARA UMA TOMADA DE DECISÃO DO BRASIL PARA A INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL.**

A primeira razão está em que o mercado consumidor do bloco apresenta número expressivo, que abasteceria a economia brasileira por um período longo no tempo, especialmente para os produtos semimanufaturados e manufaturados (industrializados), o que seria um fator de estímulo à produção nacional com o aumento gradual da industrialização do país e uma diminuição também gradual da dependência econômica que o país apresenta com o setor primário, exportador de commodities.

Nesse sentido, o Brasil poderia promover um grande avanço na sua matriz industrial, vindo a controlar melhor e se proteger melhor dos efeitos das variações dos preços das commodities no cenário internacional e suas implicações na economia doméstica.

Ademais, em tempos de crise como ocorre atualmente, e sofrendo o seu mercado interno de retração do consumo, inflação em alta (embora em cenário de redução), falta de crescimento econômico e deterioração das contas públicas, para o Brasil o mercado do MERCOSUL representa importante espaço de ocupação de nossa indústria para vencer os seus entraves, área esta não encontrada em outras regiões do mundo globalizado.

A segunda razão está em que mercado consumidor do MERCOSUL não pode jamais ser desprezado.

O Brasil, nos últimos 20 anos anteriores a 2015 (resultado das políticas de estabilização da moeda e de controle da inflação, e de distribuição de renda) conseguiu se postar no mercado mundial como um país de grandes oportunidades e de economia em evolução. A par do mercado consumidor de possui, o Brasil pode gozar do mercado consumidor do MERCOSUL, ainda a ser explorado com mais vigor, pois que as economias domésticas do Uruguai, do Paraguai, da Bolívia, da Argentina e da Venezuela, membros efetivos/permanentes do bloco regional mercosulino, não apresentam tamanho e força econômica para suplantam a brasileira, quer seja por sua diversidade quer seja por seu volume e grau de industrialização.

Demais disso, há no Brasil atualmente uma dada retração ou contenção do consumo e uma queda geral da produção, fruto de um certo esgotamento das políticas fiscais e monetárias dos últimos anos aplicadas no país que, ao reduzir tributos de determinados setores da economia e liberar crédito para o consumo, acabou, tempos depois, por reduzir a capacidade de investimento do Estado somado ao endividamento da população consumidora.

Com isso, a infraestrutura do país continua deficitária, com impactos no crescimento econômico, e a população consumidora não tem mais condições econômico-financeiras de consumir como antes, já que agora está em parte endividada.

Nesse quadro, é inegável que o mercado consumidor do MERCOSUL ganha ainda mais importância para a economia do Brasil, já que pode suprir as necessidades mercadológicas da indústria e dos prestadores de serviços do país, que tem encontrado dificuldades no mercado interno do Brasil.

Assim, investir na estruturação e integração do MERCOSUL é uma tomada de decisão adequada, necessária e urgente do Brasil para a própria consolidação de sua economia e de seu processo interno de industrialização, com saldo positivo no estabelecimento de sua posição no cenário internacional.

Esse cenário se confirma porque, segundo ALMEIDA (2011, p. 14), “De fato, nos primeiros nove anos do bloco, ocorreu um movimento ascensional dos intercâmbios, fruto inclusive das reformas tarifárias conduzidas nacionalmente numa perspectiva liberalizante e da própria TEC, que pelo menos para os dois grandes representou uma redução significativa das alíquotas efetivamente aplicadas sobre produtos manufaturados (na média, de mais de 40% para aproximadamente 14% no caso dos dois grandes). Todos se beneficiaram da abertura econômica e da liberalização comercial, ainda que as reformas que deveriam se seguir às novas orientações econômicas não tenham sido feitas, ou foram implementadas parcialmente.”

Em terceiro lugar, pode-se destacar a razão de que o MERCOSUL é uma zona ausente de conflitos armados ou guerras civis, pela tomada do poder com a desestabilização de governos, regimes e a ordem jurídica (exceto os recentes episódios vividos na Venezuela), o que revela ambiente propício para o diálogo aberto, franco e institucional entre os países do bloco regional mercosulino para a sua estruturação e integração, já que entre eles não há traumas do passado que demandem no tempo presente a superação, ou instinto e sentimento de separatismo ou agregação ou anexação de território.

De fato, a experiência regional revela que a diplomacia tratou de resolver todas as questões mais delicadas enfrentadas pelos Estados-membros do MERCOSUL, o que resultou na desnecessidade de novas contendas e na extinção de nacionalismos beligerantes. A Guerra do Paraguai, catalogado como o maior conflito armado internacional da América do Sul (MUNÓZ, 2011), e que envolveu o Paraguai contra a Tríplice Aliança formada por Brasil, Argentina e Uruguai, restou pacificada, bem assim os 3 outros grandes conflitos armados que envolveram o Brasil com os seus sócios do MERCOSUL, a saber a Guerra da Cisplatina, a Guerra do Prata e a Guerra do Uruguai.

De outro lado, manifestações internas da população frente às políticas ou a falta de políticas de interesse do povo, com desaprovação de governos em curso, não tem natureza

autêntica de guerra civil, pois que os contendores não buscam a alternância de poder pela via armada, embora nos atos de expressão de opinião existam conflitos entre pessoas e agentes do Estado.

Ademais, entre os Estados-membros do MERCOSUL não há oposição de interesses, sentimentos e ideias de características raciais, religiosas, sexuais e culturais, a exemplos, o que significa ausência de discriminação e respeito pela diferença, elementos consistentes para um adequado e duradouro convívio institucional, que pode e deve ser transferido para a área econômica e tributária, com posteriores reflexos positivos na área social e cultural.

Passando para a quarta razão, o MERCOSUL é uma região carente de influência geopolítica de profunda intensidade no momento, já que os países desenvolvidos não tem demonstrado interesse particular pela economia regional ou nacional ou intenção beligerante contra algum país do bloco regional mercosulino.

Aliás, na atual quadra, países ou blocos econômicos regionais de grande porte (desenvolvidos, como os EUA e a UE), e em desenvolvimento (como a China e a Rússia), estão envolvidos em sérias e graves questões econômicas ou militares em suas regiões ou áreas de influência política direta, passando ao largo da América do Sul.

Nesse aspecto, sendo o país de maior economia do bloco regional mercosulino, o Brasil deve se apresentar como o grande líder na condução das ações de estruturação e integração do MERCOSUL, fazendo deitar na região a sua influência política e econômica (em bases concretas), condutoras das melhores práticas internas e internacionais, dada a sua experiência democrática e o seu porte econômico.

Assim, o Brasil concretiza os planos do MERCOSUL, estabelecidos em Tratados e Protocolos, a harmonia no bloco e a sua hegemonia na região, o que significa maior poder regional e mundial e melhor posição na economia e nas discussões internacionais junto aos sujeitos de Direito Internacional.

Por fim, a quinta razão se sustenta no fato de que a estruturação e integração do MERCOSUL propicia a todos um mercado aberto para o desenvolvimento das economias regionais.

Nesse campo todos ganhariam, já que o mercado, ampliado para todos os países do bloco regional mercosulino e sem amarras, permitiria uma adequada exploração conforme as necessidades e a capacidade econômica de cada país, permitindo planejamentos econômicos de médio e longo prazo e negociações comerciais mais vantajosas frente a outros blocos econômicos regionais e outros países de economias mais desenvolvidas.

Não é demais lembrar que os países mais desenvolvidos estão fechados em blocos econômicos regionais consolidados conforme os interesses dos Estados partes, como é exemplo o caso dos EUA com a Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, e os países europeus mais desenvolvidos como a Alemanha, França e Itália, a exemplos, com a UE.

Aliás, os veículos de comunicação em todo o mundo noticiam, no cenário internacional, tratativas entre os EUA e a UE na formulação de um bloco econômico que amplie as expectativas e atenda as necessidades de ambos no enfrentamento de crises econômicas internacionais e na negociação com outros blocos econômicos regionais e outros países em temas de comércio exterior.

No mundo globalizado, a força econômica de blocos econômicos regionais ou de países com grande economia é fator determinante para a celebração de bons Tratados e Protocolos, bilaterais ou multilaterais, que atendam, sobretudo, as necessidades internas dos países, e isso implica no aproveitamento de oportunidades, como é o MERCOSUL para o Brasil.

No MERCOSUL, o Brasil pode aprofundar os fundamentos e os resultados econômicos de sua economia, de modo a tornar-se mais preparado e mais capacitado para tratar das discussões políticas, econômicas, militares, sociais e culturais com os sujeitos de Direito Internacional da comunidade internacional.

Portanto, a estruturação e integração do MERCOSUL permite alcançar e superar os desafios econômicos que a globalização impõe ao Brasil e aos demais Estados-membros do bloco regional mercosulino, sendo que não há grandes dificuldades operacionais, políticas e jurídicas para diminuir ou eliminar o hiato existente entre a proposta constante dos Tratados e Protocolos do MERCOSUL e a realidade que nos cerca.

Nessa linha, o Brasil, em adequada tomada de decisão, necessária e urgente, deve estabelecer como a sua principal prioridade diplomática a estruturação e integração do MERCOSUL, eis que esta questão é de relativa facilidade na resolução, pode ser trabalhada pelos Estados-membros do bloco regional mercosulino sob a liderança do Brasil, e é uma decisão que deve ser tomada com a maior brevidade possível, pena de se perder as oportunidades que a globalização nos oferta.

#### **4. OS ELEMENTOS ESTRUTURAIS DA TOMADA DE DECISÃO DO BRASIL PARA A INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL.**

Há elementos estruturais em uma tomada de decisão (BUCHANAN; O'CONNELL; 2006)<sup>7</sup> que são favoráveis a estruturação e integração do MERCOSUL com a liderança brasileira, como se vê dos componentes certeza, risco, incerteza e turbulência.

O grau de certeza para a tomada de decisão é significativo, eis que o Brasil e os demais Estados-membros do MERCOSUL conhecem a si mesmos e uns aos outros, suas deficiências e potencialidades, bem como a movimentação de outros blocos econômicos regionais e outros países, mais os efeitos e os processos econômicos do mundo globalização, com suas dependências e independências, o que propicia planejamento e execução dos Tratados e Protocolos do MERCOSUL na sua estruturação e integração.

Já o nível de risco para a tomada de decisão é muito baixo ou inexistente, já que a estruturação e integração do MERCOSUL apontam para uma racionalidade mercadológica que leva a uma maior independência dos Estados-membros do bloco regional mercosulino no cenário internacional, sendo esperados resultados satisfatórios pela certeza da tomada de decisão.

Sobre a incerteza, as situações externas que podem não ser previstas na economia internacional não impactam o planejamento e execução da estruturação e integração do MERCOSUL, na medida em que as economias regionais são conhecidas pelos Estados-membros do bloco regional mercosulino, que detém informações suficientes para o sucesso da integração.

Por fim, possíveis turbulências ocorridas na economia internacional também não são suficientes para inviabilizar a execução dos Tratados e Protocolos do MERCOSUL para a sua estruturação e integração, isso porque as metas já estabelecidas são claras e as possíveis alterações na economia globalizada, a bem da verdade, justificam a consolidação de posições estratégicas e de mercados, como é o caso do MERCOSUL sem amarras frente à comunidade internacional.

Para tanto, referida tomada de decisão necessária e urgente do Brasil para a estruturação e integração do MERCOSUL deve ocorrer sem demora e não pode ignorar o Código Aduaneiro do MERCOSUL, que institui regras gerais sobre a legislação tributária comum (de natureza comunitária tributária) para os Estados-membros do bloco regional mercosulino, eliminando um dos maiores entraves na sua integração, por envolver questões de natureza fiscal sempre sensível aos governos nacionais.

---

<sup>7</sup> Cf. Disponível em: <[aljmartins.hostmach.com.br/ist/dis/sad/material/tomada\\_decisao.pdf](http://aljmartins.hostmach.com.br/ist/dis/sad/material/tomada_decisao.pdf)>. (publicada na edição de janeiro 2006 pela Harvard Business Review). Acesso em: 31 dez. 2018.

O Código Aduaneiro do MERCOSUL, além de possibilitar a eliminação da dupla tributação, serve de instrumento de atração de investimento externo direto, de capital produtivo, para os Estados-membros do bloco regional mercosulino, fator de relevante importância para o desenvolvimento das economias domésticas e regional.

No MERCOSUL não há efetiva união aduaneira porque existe no bloco regional mercosulino políticas comerciais diferentes entre os países, conforme os seus interesses, com tarifas diferentes conforme os produtos listados como exceção ao regime tarifário comum, como aponta NAKAYAMA em obra doutrinária (2003).

Isso implica em desarmonia tributária no MERCOSUL, a intensificar as dificuldades da integração econômica e o conflito entre os países do bloco regional mercosulino, em especial nos momentos de crise econômica, como se tem conhecimento dos atritos entre o Brasil e a Argentina de quando em vez.

Tal situação revela, por outro lado, a premente necessidade da aplicação do Direito de Integração ou Comunitário de natureza tributária, já produzido pelo MERCOSUL via Código Aduaneiro do MERCOSUL, para todos os Estados-membros do MERCOSUL, de forma a viabilizar a sua integração.

Segundo SALDANHA (2008, p. 122), “No caso do Mercosul, a falta de harmonização das legislações em áreas com impacto direto sobre a vida econômica afetou, ao longo do tempo, a constituição de um Mercado Comum, pois o próprio corpo jurídico mercosulino não instrumentaliza o bloco econômico, a ponto de este possibilitar o alcance de seus objetivos.”

Se assim o é, tem-se a premente necessidade da aplicação do Direito de Integração ou Comunitário Tributário para todos os Estados-membros do bloco regional mercosulino, de forma a viabilizar a integração do MERCOSUL, e o Código Aduaneiro do MERCOSUL cumpre bem essa tarefa.

Ora, os Tratados e Protocolos do MERCOSUL já definiram o processo de integração do bloco regional mercosulino, competindo, então, aos órgãos comunitários cumprir fielmente estas diretivas, bem como aos Estados-membros, para a execução dos planos políticos, econômicos, sociais e culturais do MERCOSUL, da melhor forma possível e da maneira mais eficiente, e sem que necessariamente sejam copiados os modelos internacionais em execução. Nesse passo, soberanamente os Estados-membros do MERCOSUL assumiram o compromisso normativo (no plano internacional) da integração, inclusive fiscal, a ser implementado em normas de conteúdo comunitário.

Assim, *“um Estado soberano, quando contrai obrigações internacionais, o faz em nome e no exercício de sua soberania, o que torna incontestável a validade da aplicação deste tratado em relação ao Estado contratado”* (BATISTA, 1997, p. 40).

Visto deste modo, as vontades estatais e o Tratado se fundem na medida em que, nas palavras de HEGEL (1976, p. 299), *“(…) os Estados, em sua situação recíproca de independência, são como vontades particulares, porque a validade dos tratados assenta nessas vontades, e porque a vontade particular de um todo é, em seu conteúdo, o bem desse todo, é este bem que constitui a lei suprema do seu comportamento para com outrem.”*

Então, *“quaisquer que possam ser as incertezas provenientes da redação do tratado, as partes não podem deixar de respeitar as suas disposições, e a obrigação de execução de boa fé permanece”* (PELLET; DAILLIER; DINH, 2005, p. 224).

Nessa linha de reflexão, os Estados obrigatoriamente devem cumprir e fazer cumprir o Direito Internacional e o Direito de Integração, direito que é responsável por consolidar o processo de integração e por remodelar o ordenamento jurídico interno dos Estados.

Para RIBEIRO (2001, p. 203), *“Dessa forma, posicionando-nos a favor da consolidação do Mercosul, da criação de um Tribunal supranacional, com a consequente adoção do novo conceito de soberania e com a solução das relações entre os ordenamentos internos e as normas provenientes de tratados que regulamentem o bloco regional, como é o nosso caso o Tratado de Assunção. Só assim acreditamos poder enfrentar as nossas precariedades e, conseqüentemente, ganhar projeção internacional. Sabemos, outrossim, que as normas criadas para regulamentar um processo de integração não condizem com a divisão entre Direito interno e Direito internacional, determinando uma categoria própria, inerente ao chamado Direito da Integração, já conceituado nos dias de hoje por alguns doutrinadores. Nos processos de integração, as normas jurídicas comuns vão construindo a nova estrutura jurídica dos ordenamentos internos tradicionais, ou seja, modificando a estrutura clássica dos estados para a consolidação dos novos espaços integrados. Assim, as normas supranacionais devem ser criadas com a finalidade de se tornarem aplicadas e produzirem efeitos da forma mais ampla possível, bem como a manifestação das competências legislativa, executiva e jurisdicional deve ser ampliada.”*

Assim, para a harmonização da legislação tributária no processo de integração do MERCOSUL deve-se perseguir a instituição de regras gerais, de observância pelos Estados-membros, para a tributação no bloco regional mercosulino, regras estas que devem ser formatadas dentro das balizas do Direito de Integração ou Comunitário Tributário criado pelo MERCOSUL.

Para RIBEIRO (2001, p. 207), “Importante dizer que o processo de integração é simultâneo à harmonização jurídica e institucional, acarretando num maior ou menor grau de unificação política a partir do momento da institucionalização do processo de integração e consolidação do espaço econômico integrado.”

No Protocolo de Ouro Preto, em seu art. 38,<sup>8</sup> os Estados-membros do MERCOSUL assumiram o exposto compromisso de harmonizarem as suas legislações internas com as normas produzidas pelo bloco regional mercosulino; portanto, de acordo com o Direito de Integração ou Comunitário do MERCOSUL.

Esse Direito de Integração ou Comunitário, por sua vez, representa o direito comum dos Estados-membros do bloco regional mercosulino e, como tal, por sua especificidade, impõe aplicação uniforme no MERCOSUL, quer seja na relação entre os Estados-membros quer seja internamente no território dos Estados-membros, isso porque, segundo CAMPOS (1997), o Direito Comunitário é um direito autônomo, de origem supranacional, superior ao direito interno dos Estados em processo de integração (seja a norma interna de caráter ordinário ou constitucional, e anterior ou posterior ao Tratado), e, como tal, impõe-se uniforme em sua interpretação e aplicação.

## **5. O CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL.**

O MERCOSUL criou o Código Aduaneiro, através da Comissão do Mercado Comum, com a provação da Decisão nº 27/10.<sup>9</sup> Essa decisão deve ser cumprida fielmente por todos os Estados-membros do MERCOSUL, porque possui força normativa derivada do Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto. É certo que a área fiscal é complexa e sensível aos Estados-membros do MERCOSUL, mas o Código Aduaneiro do MERCOSUL não somente busca estabelecer uma harmônica legislação comum fiscal, mas também objetiva eliminar a bitributação da Tarifa Externa Comum - TEC que constitui um dos grandes problemas da integração regional mercosulina.

De fato, para MARTINS (2012), “O Código Aduaneiro do MERCOSUL tem por objetivo harmonizar e uniformizar os métodos e legislações dos quatro países, e sua adoção permite que mercadorias que entrem na região paguem uma única vez os direitos aduaneiros e possam circular livremente, eliminando a dupla tributação da Tarifa Externa Comum (TEC).”

---

<sup>8</sup> “Art. 38. Os Estados Partes comprometem-se a adotar todas as medidas necessárias para assegurar, em seus respectivos territórios, o cumprimento das normas emanadas dos órgãos do MERCOSUL, previstos no artigo 2 deste Protocolo”. Cf. Disponível em: <[www.mercosul.org.br](http://www.mercosul.org.br)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

<sup>9</sup> Cf. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/1/secretaria/decisiones\\_2010](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/1/secretaria/decisiones_2010)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

O Código Aduaneiro do MERCOSUL tem fundamento legal no Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro Preto, nas Decisões n<sup>os</sup> 01/92, 25/94, 26/03, 54/04, 25/06 do Conselho do Mercado Comum, e na Resolução n<sup>o</sup> 40/06 do Grupo Mercado Comum. O Código Aduaneiro do MERCOSUL visa harmonizar as legislações dos Estados-membros do MERCOSUL na área tributária, um dos elementos essenciais para o processo de integração do MERCOSUL. Ademais, o Código Aduaneiro do MERCOSUL estabeleceu regras sobre a eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira entre os Estados-membros do MERCOSUL, a fim de permitir a implementação da livre circulação de mercadorias importadas de terceiros países dentro do MERCOSUL. Criou-se, então, com o Código Aduaneiro do MERCOSUL, uma legislação aduaneira comum, com definição e o disciplinamento dos institutos que regulam a matéria, a fim de gerar condições que permitam aos Estados-membros do MERCOSUL avançar no aprofundamento do processo de integração do bloco regional mercosulino.

Ocorre que os Estados-membros do MERCOSUL estão em mora frente ao Código Aduaneiro do MERCOSUL.

Com efeito, desde a sua aprovação, o Código Aduaneiro estabeleceu o prazo de seis meses aos Estados-membros do MERCOSUL para que fizessem consultas e gestões necessárias para a sua eficaz implementação dentro de seus respectivos sistemas jurídicos, prazo este a muito expirado.

Pelo texto do Código Aduaneiro, ainda, restou estabelecido que os Estados-membros do MERCOSUL se comprometiam não somente em harmonizar a legislação aduaneira discriminada em seu texto, mas a legislação da área aduaneira não prevista no Código Aduaneiro, o que implica na busca da total harmonização da legislação fiscal do MERCOSUL como elemento necessário e urgente para sua integração.

Assim, toma importância à promulgação do Código Aduaneiro do MERCOSUL, a tutelar normas gerais de tributação no bloco regional mercosulino, com o estabelecimento de tarifas comuns aplicáveis e as restrições técnicas acaso devidas para equilibrar o mercado, as economias e o comércio exterior dos Estados-membros do MERCOSUL e da comunidade.

Segundo RIBEIRO (2001, p. 210), “Mas se o Brasil e os outros Estados-partes do Mercosul desejam ganhar respeitabilidade internacional, os conflitos entre ordenamentos nacional e normas do Mercosul não poderão existir. Para que um mercado comum seja atrativo no cenário internacional todas as suas pendências devem estar resolvidas.”

Apenas a Argentina, através da Lei nº 26.795<sup>10</sup>, sancionada em 21/11/12, promulgada em 10/12/12 e publicada no BO de 13/12/12, incorporou ao seu sistema legal o Código Aduaneiro do MERCOSUL, e isso já ultrapassados o prazo de 6 (seis) meses previsto no art. 2º. O Brasil, bem como os demais Estados-membros do MERCOSUL, até o momento não enveredou esforços para alcançar a pretendida harmonização da legislação aduaneira comum do bloco regional mercosulino, não obstante tenha manifestado a sua declaração de vontade através do Ministro de Estado das Relações Exteriores, da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior quando da criação do Código Aduaneiro do MERCOSUL.

Tal atitude do Brasil, e que contamina os demais Estados-membros do bloco regional mercosulino, voltada para a omissão e desinteresse na matéria, viola juridicamente não somente o próprio instrumento normativo criador do Código Aduaneiro do MERCOSUL no âmbito do Direito Internacional e do Direito de Integração ou Comunitário, mas todos os Tratados e Protocolos do MERCOSUL no mesmo sentido, e não contribui para a necessária integração do bloco regional mercosulino.

A posição do Brasil, ainda, revela contradições políticas para o MERCOSUL e para a comunidade internacional, e promove descrédito nas relações diplomáticas e aos compromissos internacionais assumidos pelo país, já que deixa de cumprir as normas internacionais sobre Tratados e os próprios Tratados e Protocolos, em confusa tomada de decisão sobre a importância do Direito Internacional, do Direito de Integração ou Comunitário e do próprio MERCOSUL.

No mundo globalizado, em que a credibilidade internacional dos Estados é importante para as negociações comerciais e a ocupação dos mais altos postos nos organismos internacionais, instituições estas responsáveis pela política, pelo comércio, pelas restrições econômicas e pelas intervenções militares em Estados e regiões do mundo, o cumprimento ou não cumprimento das obrigações criadas pelos próprios Estados aos celebrarem Tratados e Protocolos de Direito Internacional e de Direito de Integração pode afirmar o sucesso ou insucesso do país, em dado momento histórico, na comunidade internacional.

Do mesmo modo, a ação ou omissão do Estado diante do Direito Internacional e do Direito de Integração pode selar a sua capacidade de Estado indicado, pela comunidade internacional, para o recebimento de capital produtivo para investimento externo direto por Estados e empresas (especialmente as transnacionais), fluxo de recursos que é importante para

---

<sup>10</sup> “CODIGO ADUANERO DEL MERCOSUR. Ley 26.795. Incorporase al ordenamiento jurídico nacional el Código Aduanero del Mercosur. Sancionada: Noviembre 21 de 2012. Promulgada: Diciembre 10 de 2012”. Cf. Disponível em: <<http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/205934/norma.htm>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

os investimentos domésticos em melhoria de infraestrutura e de prestação de serviços públicos fortes por condicionarem o grau de desenvolvimento econômico e social do país.

A promulgação do Código Aduaneiro do MERCOSUL pelo Brasil e demais Estados-membros pode destravar o processo de integração do bloco regional mercosulino, na medida em que o seu texto estabelece regras gerais sobre matéria tributária no e para o MERCOSUL.

Autêntica norma integracionista ou comunitária de significativa codificação do Direito de Integração ou Comunitário Tributário do MERCOSUL, o Código Aduaneiro está apto a corrigir disparidades das legislações internas dos Estados-membros do bloco regional mercosulino, de forma a conciliar os interesses do MERCOSUL com os interesses de cada Estado-membro para a realização do desenvolvimento político, econômico, social e cultural de todos, e a finalização da pretendida integração do Cone Sul.

As discussões em torno deste processo, por sua vez, não devem se limitar apenas às opiniões e decisões políticas e jurídicas, já que questões econômicas, no momento, são extremamente relevantes para os países do Cone Sul, especialmente para o Brasil, e sinalizam que, para o processo de integração do MERCOSUL, a necessária e urgente tomada de decisão do Brasil pela consolidação do bloco regional mercosulino e a questão institucional do Código Aduaneiro no MERCOSUL em face do Direito Internacional é medida que se impõe no mundo globalizado.

## **CONCLUSÃO.**

A comunidade jurídica precisa manter viva a discussão sobre os processos de integração do MERCOSUL.

Como se sabe, o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, originariamente, decidiram política e juridicamente, no campo do Direito Internacional, pela integração política, econômica, social e cultural dos países do Cone Sul, e o fizeram através dos Tratados e Protocolos instituidores e organizadores do MERCOSUL. Outros países com mesmo ideal, como é o caso da Venezuela (com adesão já concluída) e a Bolívia (com adesão a concluir), já se posicionaram firmemente no processo de integração, vindo a ampliar o rol dos Estados-membros efetivos (ou por se efetivar) do bloco regional mercosulino. Por sua vez, outros Estados, como o Chile, o Peru, o Equador, a Colômbia, a Guiana e o Suriname, também já assumiram posição de associados do MERCOSUL, em patente manifestação de interesse pela integração do bloco regional mercosulino.

Assim, o MERCOSUL é uma realidade posta, sobretudo porque os Estados-membros assumiram o dever da integração regional no plano internacional, com a celebração de Tratados e Protocolos de Direito Internacional e de Direito de Integração com este propósito,

o que significa dizer que assumiram o encargo de adotar procedimentos e tomada de decisão que conduza à plena consolidação do bloco regional mercosulino, com superação dos entraves comuns a processos desta ordem em face dos interesses conflitantes dos Estados soberanos.

Os ganhos econômicos e sociais de uma integração regional no mundo globalizado são significativos para as economias domésticas dos Estados, e, no caso do MERCOSUL para o Brasil em especial, que é um ator privilegiado na região, na medida em que se apresenta como o país de maior envergadura política e econômica (tanto mundialmente quanto regionalmente), por ser a maior economia do bloco regional mercosulino.

Desse modo, o Brasil não pode ignorar o MERCOSUL e negligenciar os processos que levam a integração do bloco regional mercosulino, pois isso significa perda de oportunidades, quer seja no campo político, quer seja na seara econômica, quer seja no seu desenvolvimento social, quer seja nas relações culturais entre os povos do Cone Sul.

Assim, o Brasil, em necessária e urgente tomada de decisão pela integração do MERCOSUL, deve liderar os processos que levam a consolidação do bloco regional mercosulino, na linha do Direito de Integração criado pelo MERCOSUL.

Nesse quadro, ganha destaque o Direito Internacional, o Direito de Integração e, mais especificadamente, o Direito de Integração ou Comunitário Tributário, um conjunto de normas legais na área fiscal que os Estados-membros do MERCOSUL, soberanamente, criaram e se comprometeram a cumprir através dos Tratados e Protocolos do bloco regional mercosulino, e que tem o condão de pacificar os interesses dos Estados-membros do MERCOSUL em setor reconhecidamente sensível a todos os países por envolver o controle e a saúde financeira dos mesmos: o tributário.

O MERCOSUL criou o Código Aduaneiro, forte por buscar a harmonização da legislação tributária no processo de integração do bloco regional mercosulino, regras que foram formatadas dentro das balizas do Direito Internacional e do Direito de Integração ou Comunitário da comunidade. O Brasil, até o momento, não adotou as providências para a internalização do Código Aduaneiro do MERCOSUL no ordenamento jurídico brasileiro. Perde, assim, o Brasil, a oportunidade de se firmar, de fato, como o grande líder político e econômico da região do Cone Sul, quer seja porque territorialmente e economicamente é o maior país da América do Sul quer seja porque a região, no momento, é carente de grandes influências alienígenas (América do Norte, Europa ou Ásia), e não vive animosidades de qualquer sorte que possam provocar retrocesso ou impedir a integração, como seria o caso de conflitos armados e xenofobia.

Assim, no processo de integração do MERCOSUL é necessária e urgente à tomada de decisão do Brasil pela consolidação do bloco regional mercosulino, e a harmonização legislativa fiscal que o Código Aduaneiro do MERCOSUL propõe para o processo de integração favorece o país (política, econômica, social e culturalmente).

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Revista Espaço da Sophia. Parte 1: ano 5, n 43, julho-setembro 2011, p. 63-79; Parte 2: ano 5, n 44, outubro-dezembro 2011, p. 143-170. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/2258MSulDesenvHist.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

BATISTA, Vanessa Oliveira. União Européia: Livre circulação de pessoas e direito de asilo. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

BUCHANAN, Leigh; O'CONNELL, Andrew. UMA BREVE HISTÓRIA DA TOMADA DE DECISÃO. Disponível em: <[aljmartins.hostmach.com.br/ist/dis/sad/material/tomada\\_decisao.pdf](http://aljmartins.hostmach.com.br/ist/dis/sad/material/tomada_decisao.pdf)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

CAMPOS, João Mota. Direito Comunitário. 5. ed. Lisboa: Calouste Gulbekian, 1997. V. 2.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. Princípios da Filosofia do Direito. Tradução: Orlando Vitorino. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1976.

MARTINS, ADLER. O MERCOSUL SOBREVIVE? CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL PARA 2012. Disponível em: <<http://adlerweb.blogspot.com.br/2011/09/o-mercosul-sobrevive-codigo-duaneiro.html>>. Acesso em 31 dez. 2018.

MERCOSUL. Página Oficial. Disponível em: <<http://www.mercosul.org.br>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MERCOSUL. Página Oficial. Disponível em: <[http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/1/secretaria/decisiones\\_2010](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/1/secretaria/decisiones_2010)>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Integração regional. MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/mercosul>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

MUÑOZ, Javier Romero. The Guerra Grande: The War of the Triple Alliance, 1865-1870. Strategy & Tactics. Bakersfield: Decision Games. 2011.

NAKAYAMA, Juliana Kiyosen. Reforma tributária: Mercosul & União Europeia. Curitiba: Juruá, 2003.

PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. Direito internacional público. Tradução de Vítor Marques Coelho. Serviço de Educação e Bolsas da Fundação Caloust Gulbenkian, 2005.

RIBEIRO, Patrícia Henriques. As relações entre o direito internacional e o direito interno: conflito entre o ordenamento brasileiro e normas do Mercosul. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SALDANHA, Eduardo. Harmonização legislativa tributária. Curitiba: Juruá, 2008.

SCHMIDT, Otto Frederico. HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA NO MERCOSUL E O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO: A instituição do imposto sobre o valor agregado (IVA) na tributação sobre o consumo e serviços no bloco regional. 2009. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana. Universidade Federal de Santa Maria.