

“ União Aduaneira e Harmonização Tributária - O Caso do Imposto sobre
Valor Agregado no Mercado Comum do Sul. ”

Prof. Orientador: Haroldo Clemente Giacometti
Prof^(a)
Prof^(a)

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

LUÍS AFONSO FERNANDES LIMA

**“ União Aduaneira e Harmonização Tributária - O Caso do Imposto sobre
Valor Agregado no Mercado Comum do Sul. ”**

Dissertação apresentada ao
Curso de Pós-Graduação da
FGV/EAESP

Área de Concentração:
Planejamento e Finanças
Públicas

como requisito para a
obtenção de Título de Mestre
em Administração Pública.

Orientador: Prof. Haroldo
Clemente Giacometti

São Paulo
1998



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



1055/98



1199801055

LIMA, Luís Afonso Fernandes. União Aduaneira e Harmonização Tributária - O Caso do Imposto sobre Valor Agregado no Mercado Comum do Sul. São Paulo: EAESP/FGV, 1998, 137 páginas (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Planejamento e Finanças Públicas)

Resumo: Trata do problema da harmonização dos impostos sobre valor agregado nos países do Mercado Comum do Sul. Traça um panorama histórico do regionalismo latino-americano. Aborda questões referentes a uniões aduaneiras e ao Mercado Comum do Sul, bem como tópicos de tributação. Realiza uma análise comparativa dos impostos sobre valor agregado nos países do Mercosul. Tece, por fim, comentários referentes a uma possível harmonização do imposto mencionado.

Palavras-chave: Regionalismo, integração econômica, imposto sobre valor agregado, tributação, harmonização de políticas, Mercosul.

A meditação que fiz ontem encheu-me o espírito de tantas dúvidas, que doravante não está mais em meu alcance esquecê-las. E, no entanto, não vejo de que maneira poderia resolvê-las; e, como se de súbito tivesse caído em águas muito profundas, estou de tal modo surpreso que não posso nem firmar meus pés no fundo, nem nadar para me manter à tona. Esforçar-me-ei, não obstante, e seguirei a mesma via que trilhei ontem, afastando-me de tudo em que poderia imaginar a menor dúvida, da mesma maneira como se eu soubesse que isto fosse absolutamente falso; e continuarei nesse caminho até que tenha encontrado algo de certo, ou, pelo menos, se outra coisa não me for possível, até que tenha aprendido certamente que não há nada no mundo de certo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. ANTECEDENTES	5
1.1. O HISPANO-AMERICANISMO	5
1.2. O PAN-AMERICANISMO	7
1.3. O LATINO-AMERICANISMO	8
1.3.1. Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)	9
1.3.2. Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)	10
1.3.3. Associação Caribenha de Livre Comércio (CARIFTA)	11
1.3.4. Comunidade do Caribe (CARICOM)	11
1.3.5. Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)	11
1.3.6. Pacto Andino	13
1.3.7. Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)	14
1.3.8. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	17
2. MERCOSUL - SUA FORMA E SEUS RESULTADOS	19
2.1. TRATADOS E ACORDOS	19
2.1.1. Tratado de Assunção	20
2.1.2. Regimento Interno do Grupo Mercado Comum	23
2.1.3. Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul	25
2.1.4. Protocolo de Ouro Preto	27
2.2. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DO MERCOSUL	30
3. MERCOSUL - UNIÃO ADUANEIRA	41
3.1. INSTRUMENTOS	45

3.2. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS	46
3.3. RESTRIÇÕES	49
4. HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS	51
4.1. MECANISMOS E MODALIDADES	53
4.2. CONDICIONANTES	55
4.3. HARMONIZAÇÃO DE IMPOSTOS INDIRETOS	55
4.4. LIMITANTES À HARMONIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA	64
5. TRIBUTAÇÃO E O IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO	66
5.1. TRIBUTAÇÃO - PRINCÍPIOS TEÓRICOS	66
5.1.1. Princípio da Neutralidade	66
5.1.2. Princípio da Equidade	70
5.1.2.1. Critério da Capacidade de Contribuição	71
5.1.2.2. Critério do Benefício	72
5.2. IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO	74
5.2.1. Antecedentes	74
5.2.2. Vantagens e Desvantagens	75
5.2.3. Classificações	76
5.2.3.1. Tratamento aos Bens de Capital	77
5.2.3.2. Inclusão do Imposto na Base de Cálculo	78
5.2.3.3. Estágios sob Alcance	79
5.2.3.4. Método de Coleta	79
6. IMPOSTOS SOBRE O VALOR AGREGADO NOS PAÍSES DO MERCOSUL	80
6.1. DESCRIÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE O VALOR AGREGADO	81
6.1.1. Brasil	81

6.1.1.1. Imposto Sobre Produtos Industrializados	82
6.1.1.2. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços	83
6.1.2. Argentina	88
6.1.2.1. "Impuesto al Valor Agregado"	89
6.1.3. Uruguai	90
6.1.3.1. "Impuesto al Valor Agregado"	91
6.1.4. Paraguai	92
6.1.4.1. "Impuesto al Valor Agregado"	92
6.2. ANÁLISE COMPARATIVA	95
6.3. ELEMENTOS PARA UMA HARMONIZAÇÃO	99
7. CONCLUSÃO	104
ANEXO	112
BIBLIOGRAFIA	134

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos a Carlos, Vi, Isa, Professora Renata e Vívian.

INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria trouxe consigo a derrocada do modelo bipolar que, desde meados da década de quarenta, dominara as relações internacionais. Ao final dos anos oitenta, simultaneamente à queda do Muro de Berlim, testemunhou-se o esvaecimento da União Soviética enquanto pólo de influência. Foi no início da década seguinte, no entanto, com a dissolução da mesma e a criação da Comunidade dos Estados Independentes, que tal fato se tornou ainda mais evidente. A distensão das relações Leste-Oeste e o arrefecimento do conflito ideológico colocaram em xeque o modelo bipolar no qual, com exceções, os países se alinhavam às duas potências da época.

Findo o modelo bipolar de alinhamentos automáticos, o quadro das relações internacionais caracterizou-se mais e mais pela multipolaridade. De fato, se, por um lado, não se formou uma nova ordem mundial, por outro, pode-se afirmar que a correlação de forças do Pós-Guerra Fria possui geometria variável. Isto significa que, mesmo com a preponderância de alguns países, a política internacional passou a ser regida, de forma mais ou menos intensa, pela participação individual de cada um dos personagens que nela estão inseridos. Essa nova dinâmica das relações internacionais, no entanto, alterou não somente os vetores da correlação de forças, mas modificou, além disso, sua própria natureza, com a prevalência da geoeconomia sobre a geopolítica.

Nesse contexto de multipolaridade e supremacia da economia sobre política, assistiu-se também à intensificação do comércio e, principalmente, dos fluxos de

capitais entre países. Esse fenômeno, conhecido como globalização, estágio avançado da internacionalização- processo que nos remete a séculos anteriores- ganhou especial impulso com a mobilidade dos capitais adquirida com, entre outras coisas, o novo mercado de ativos financeiros emitidos por governos deficitários, países emergentes, empresas e bancos. Em pouco tempo, formou-se um gigantesco mercado mundial de riqueza mobiliária cujas oportunidades e riscos, nos dias de hoje, ainda não foram totalmente descortinados.

Eis que, face à globalização e ao conseqüente acirramento da competição entre economias nacionais em diferentes estágios de desenvolvimento, a regionalização surgiu como um caminho para os grandes desafios que se colocavam. De certo modo, os blocos comerciais, e não mais os Estados-nação, acabam por constituir o meio adequado para o desenvolvimento das forças econômicas e para uma inserção internacional mais dinâmica.

Foi no ano de 1991 que, em consonância com essa tendência à regionalização, o Tratado de Assunção criou o Mercado Comum do Sul - o Mercosul. Este, com o estabelecimento de uma tarifa externa comum e com a liberalização comercial entre os países envolvidos, respondeu não somente aos novos ventos da regionalização econômica mas, também, a antigos anseios políticos dos países envolvidos, possibilitados agora pela consolidação da democracia nos mesmos. Além disso, o Tratado constituiu um esforço diplomático para reabilitar a importância estratégica da América Latina face à distensão do conflito Leste-Oeste. Desde então, os resultados vêm-se mostrando bastante positivos: o comércio intra-regional cresceu de US\$ 4,2 bi em 1990, quando se iniciou o processo de integração, para US\$ 12,3 bi em 1994. Além disso, outros países do Continente demonstram interesse na adesão.

Não obstante tais resultados, para que a integração prossiga com sucesso, há ainda diversos desafios a vencer. Não se pode imaginar que um processo de tal

magnitude ocorra sem dificuldades, idas e vindas. Há que se atentar também, para citar algumas dificuldades, não somente para as grandes e distintas vicissitudes da conjuntura política e econômica de cada país integrante, como também para as profundas diferenças existentes entre elas no âmbito social, trabalhista, industrial e fiscal, entre muitos outros.

O aprofundamento da integração leva, pois, à necessidade de nivelar as diferenças nos diversos âmbitos, evitando assim distorções persistentes e condições espúrias. Não se trata de uniformizar sistemas para eliminar as desigualdades, mas sim, de compatibilizá-los para neutralizar o efeito de suas discrepâncias. Em outras palavras, trata-se de harmonizar tais sistemas tendo em vista uma estratégia de integração. Para tanto, é preciso que tais sistemas nacionais sejam compatíveis, não diferenciando as condições de nenhum país em particular.

Nesse sentido, esta dissertação visa a examinar a questão tributária dos atuais países que integram o Mercosul, quais sejam, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Mais especificamente, procuraremos analisar os tributos indiretos nos países citados. Tal análise objetivará traçar as principais características de cada sistema nacional em uma perspectiva de integração. Realçar-se-ão, pois, as particularidades dos tributos indiretos de cada país que os fazem distintos dos tributos indiretos dos demais países do Tratado.

A dissertação está dividida em 6 capítulos. Em primeiro lugar, visaremos os antecedentes do Mercosul. Nessa linha, exporemos iniciativas anteriores de integração e convergência regional. Na seqüência, o segundo capítulo terá como enfoque o próprio Mercosul, mais especificamente sua evolução histórica, seus objetivos, bem como seus principais tratados e acordos. O terceiro capítulo, por sua vez, tratará de marcos conceituais da união aduaneira e questões a eles relacionadas. O quarto capítulo versará sobre o tema da harmonização de políticas numa união aduaneira, abordando seus mecanismos, condicionantes e limites. O quinto capítulo,

em seguida, exporá as particularidades do imposto sobre valor agregado de cada país do Mercosul. A conclusão dar-se-á no sexto capítulo. Encontrar-se-á, por fim, um adendo contendo os acordos e tratados que julgamos de maior relevância.

Por fim, deve-se dizer que legislações tributárias são mutáveis em função de diversos fatores. Paralelamente a isso, nota-se, como já foi dito, o crescente interesse de outros países do continente em aderir ao tratado. Conclui-se, portanto, que o estudo que se segue não deverá ser estático, nem tampouco definitivo. Pelo contrário, o mesmo sujeitar-se-á ao longo do tempo, a alterações que o farão refletir mais adequadamente a realidade.

1. ANTECEDENTES

O debate acerca da integração latino-americana remonta à época da colonização. Como é amplamente sabido, desde os tempos de Colombo até o século XIX, o Continente Americano foi sujeito à política colonizadora das metrópoles européias. No decorrer desse período, distintos modelos de exploração mercantil engendraram a formação de quatro tipos de América: a lusitana, a anglo-saxônica, a hispânica e a caribenha.

Cada qual dessas sub-regiões apresentou trajetórias políticas que a distinguiram das demais. A lusitana conservou sua unidade no Império brasileiro; a anglo-saxônica bipartiu-se em Estados de dimensões continentais; a hispânica fragmentou-se em vários territórios nacionais; a caribenha, por sua vez, pulverizou-se em pequenos Estados insulares.

Se, por um lado, diferentes tipos de colonização produziram diferentes sub-regiões, cada qual com sua trajetória política, por outro, tal fato dificultou sobremaneira a integração continental. Paralelamente a isso, o que se observou foi uma crescente discrepância entre o desenvolvimento econômico dos países do Sul e do Norte do Continente. Dentro desse contexto de profundas diferenças políticas e econômicas, as tentativas de integração continental ficaram, pois, caracterizadas menos pelos sucessos do que pelos fracassos. Senão vejamos:

1.1. O HISPANO-AMERICANISMO

A invasão da Espanha, na primeira década do século XIX por parte de Napoleão deflagrou, na América Hispânica, movimentos de independência. Os ideais

franceses de liberdade, acrescidos das notícias de independência dos Estados Unidos, incentivaram as elites crioulas das colônias espanholas a atos revolucionários. Estes foram reprimidos somente quando da restauração da Coroa espanhola, em 1814, após a queda de Napoleão.

Essa contra-ofensiva espanhola, no entanto, não encontraria nas ex-colônias senão uma vigorosa resistência. Redigida por Simon Bolívar, o Libertador, a "Carta da Jamaica" constituiu a primeira manifestação em prol da integração. Nela, Bolívar preconizava a unidade da América-hispânica independente, formando uma imensa confederação, da Argentina ao México. Eis aí o ideal bolivariano.

Findo, em 1824, o processo de libertação, o quadro político da América-hispânica era de inúmeras oligarquias regionais, que, por sua vez, haviam herdado aparelhos administrativos da metrópole. Consciente da fragmentação territorial, Bolívar, então presidente da Grã-Colômbia, uma das três federações, convocou o Congresso do Panamá, sua última tentativa em prol da confederação. A mesma, no entanto, fracassa dois anos mais tarde face ao caudilhismo das elites crioulas. As hostilidades e conflitos entre estas acabam, por fim, conduzindo à fragmentação territorial.

O que se deu em seguida foram esforços mal-sucedidos de integração. As primeiras tentativas partiram do México em 1830 e 1840, revelando seu desejo de converter-se em liderança regional. O desgaste decorrente da guerra com os Estados Unidos em virtude da anexação do Texas, no entanto, fez o México desistir de seus planos integracionistas.

Após o insucesso do México em liderar o processo de integração, este se transferiu para a América do Sul. Entre 1848 e 1865, houve três encontros continentais nesse sentido. O primeiro deles, o Congresso Americano de Lima de

1848, com a participação do Equador, Colômbia, Bolívia, Chile e Peru, limitou-se a definir tímidos mecanismos de proteção em caso de agressão externa. O Congresso Continental de Santiago, de 1856, por sua vez, formado apenas pelo Peru, Equador e Chile, não teve seu Tratado Continental ratificado por qualquer Estado. A Segunda Conferência de Lima, entre 1864 e 1865, por fim, reunindo Venezuela, Colômbia, El Salvador, Equador, Chile, Bolívia, Peru e Guatemala, resultou em planos de uma Confederação que nunca se materializou. Findam-se, pois, as tentativas hispano-americanas de integração, dando lugar a novas articulações no Continente.

1.2. O PAN-AMERICANISMO

A ascensão dos Estados Unidos, logo após sua Guerra Civil, à condição de potência trouxe ao Continente uma nova correlação de forças. Paralelamente a isso, aumentavam as resistências ao domínio europeu no Continente, sentimento este sintetizado na Doutrina Monroe. "A América para os Americanos"- tais palavras possuíam um duplo caráter - anti-colonial e expansionista - que lhe conferiam legitimidade e força suficientes para a influência continental dos Estados Unidos. Ao contrário do hispano-americanismo, que tinha nas antigas colônias espanholas sua principal área de atuação, o pan-americanismo considerava todo o Hemisfério Ocidental, ou seja, as Américas britânica, lusitana e espanhola.

A liderança dos Estados Unidos ficou logo evidente. Foi na Primeira Conferência Pan-Americana (1889-1890), em Washington, que foram definidos os principais pontos do Sistema Interamericano, voltado para a segurança continental. Esse sistema consistia em consultas diplomáticas entre países do continente, consultas estas que acabavam por embasar a influência norte-americana no

Continente. Tal influência só iria aumentar após 1950, quando da Guerra Fria. O pan-americanismo, combinado com o sistema bipolar de poder, adotou, então, um caráter intervencionista por parte dos Estados Unidos. Citam-se aí, as intervenções na Guatemala (1954), Cuba (1961), República Dominicana (1965), Granada (1983) e Panamá (1989). Paralelamente a isso, a influência norte-americana também consistiu no apoio a ditaduras militares de segurança nacional, mormente na América do Sul.

1.3. O LATINO-AMERICANISMO

Se o período da Guerra Fria foi marcado, por um lado, pela bipolaridade, por outro, também foi pelas reações contra a necessidade de alinhamentos automáticos. Os continentes africano e asiático assistiram a diversos processos de descolonização, dando origem ao movimento terceiro-mundista. Este visava defender os interesses dos países não desenvolvidos e assinalar as diferenças que separavam os países do Norte dos do Sul. Nesse sentido, as Conferências Afro-Asiática (1955), em Bandung, dos Países Não-Alinhados (em 1961), em Belgrado, bem como a formação do Grupo dos 77, marcaram a entrada do Terceiro Mundo no debate diplomático.

Paralelamente a isso, no Continente Europeu assistiu-se à formação da Comunidade Européia pelo Tratado de Roma (1957). Esta originou-se do esforço de reaproximação franco-alemã e da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (1952). A liberalização comercial da Comunidade Européia possibilitou ganhos de escala para as empresas já estabelecidas e para os novos conglomerados que lá se formaram.

1.3.1. Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)

Dentro dessa conjuntura de emergência do terceiro-mundismo, e da formação da Comunidade Européia, governos de países da América Latina tomaram a iniciativa de promover esforços de cooperação e de convergência de políticas. O primeiro deles foi a Comissão Econômica para a América Latina- a CEPAL. Esta, criada em 1948, consiste em uma parte integrante da Organização das Nações Unidas voltada para questões econômicas da região.

Entre as propostas da Comissão destacam-se as que visavam proteger a indústria nacional da concorrência externa. Essas medidas protecionistas constituíam elemento fulcral no processo de substituição de importações à medida que possibilitassem o desenvolvimento da indústria nacional voltada para a produção de itens de maior valor agregado. Segundo a CEPAL, pois, os países da região deveriam elaborar políticas econômicas no sentido de elevar suas barreiras alfandegárias diante das exportações de países mais industrializados. Essa estratégia de desenvolvimento para dentro faria parte da tentativa de reverter processo de deterioração dos termos de troca entre países em diferentes estágios de desenvolvimento. Entenda-se aí a tendência à elevação dos preços das exportações de produtos manufaturados, advindos principalmente de países mais desenvolvidos concomitante à de queda dos preços de matérias-primas, em sua maior parte exportadas por países menos industrializados.

Além das medidas protecionistas, pregava-se, na Comissão Econômica para a América Latina, a integração econômica de países em similar estágio de industrialização. Uma vez adotada a estratégia de desenvolvimento para dentro, a integração de mercados nacionais poderia constituir uma solução à limitação destes

face aos ganhos de escala necessários ao processo de industrialização. Ressurgia a idéia de integração, desta vez a reboque da estratégia de substituição de importações.

A partir de então, alguns processos foram deflagrados, os quais descrevemos a seguir.

1.3.2. Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)

O Mercado Comum Centro-Americano constituiu a primeira experiência de integração latino-americana no pós-guerra. Assinado em 1959, o acordo incluía a Nicarágua, Honduras, El Salvador, Costa Rica e Guatemala, países centro-americanos fronteiriços e de economias similares. Tipicamente exportadores de matérias-primas, esses países se empenharam no incremento intra-regional de exportações, em consonância com a estratégia de substituição de importações. Para tanto, reduziram suas barreiras alfandegárias, adotaram políticas de investimento convergentes, e implementaram um controle de qualidade conjunto.

Os avanços foram evidentes: as exportações intra-regionais saltaram de 1,8% do PIB, no período de 1957 a 1960, para 10%, nos anos de 1966 a 1970. Some-se a isso o fato de que tais exportações eram compostas em boa parte por produtos manufaturados. Conclui-se, pois, que o Mercado Comum Centro-Americano consistiu, nos seus 9 primeiros anos, em uma iniciativa bem-sucedida de integração.

A partir de 1969, entretanto, os primeiros problemas se fizeram sentir. Os efeitos do crescente comércio intra-regional mostraram-se desiguais para os países participantes: enquanto a Guatemala apresentava superávit comercial, Nicarágua e Honduras apresentavam déficit. Os problemas se agravam quando, no mesmo ano,

Honduras e El Salvador entram em guerra em virtude da emigração de trabalhadores hondurenhos.

1.3.3. Associação Caribenha de Livre Comércio (CARIFTA)

Instituída em 1968, a Associação Caribenha de Livre Comércio foi composta por Trinidad-Tobago, Jamaica, Guiana, Barbados e sete outros territórios. Voltou-se inicialmente para a instituição de um banco de desenvolvimento do Caribe e para o estabelecimento de uma área de livre comércio.

1.3.4. Comunidade do Caribe (CARICOM)

A Comunidade do Caribe sucedeu a Associação Caribenha de Livre Comércio na tarefa de integrar os países da região. Criada em 1973 pelos mesmos países da Associação, a Comunidade do Caribe instituiu uma tarifa externa comum para os países participantes, bem como fomentou o comércio intra-regional.

1.3.5. Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)

A Associação Latino-Americana de Livre-Comércio foi criada em 1960 pelo Tratado de Montevideu, o qual foi inicialmente assinado pelo México, Argentina,

Brasil, Uruguai, Paraguai, Peru e Chile. Posteriormente, recebeu as adesões da Colômbia (1961), Equador (1961), Venezuela (1966) e Bolívia (1967). Constituinto a primeira iniciativa do pós-guerra de formação de um mercado regional de porte, envolvia a maior parte dos países da América do Sul, com economias diversificadas e em diferentes estágios de desenvolvimento.

O objetivo principal dos países integrantes da ALALC era a formação de um mercado comum regional no prazo de 12 anos a contar de sua criação. Para tanto, instituiu algumas políticas específicas, entre as quais se destacam a de reduções de barreiras não tarifárias por meio de negociações para a eliminação gradual dos protecionismos. Além disso, buscou-se o estabelecimento de acordos para o incentivo à formação de novas indústrias.

Apesar disso, a ALALC foi marcada por seus tímidos resultados, para os quais alguns fatores contribuíram. Em primeiro lugar, observaram-se, mais uma vez, como no Mercado Comum Centro-Americano, profundas desigualdades nos fluxos comerciais dos países; déficits e superávits persistentes acabaram por gerar sentimentos contrários a respeito da integração. Além disso, vale dizer que a administração da lista de concessões foi sujeita a críticas no que se refere à inclusão e exclusão de itens. Por fim, mas não menos importante, há que se ressaltar que no período em tela (anos 60 a 80) a América Latina foi caracterizada por governos autoritários e nacionalistas, o que dificultava qualquer tentativa de integração. Em consequência, a ALALC foi extinta em 1980.

1.3.6. Pacto Andino

Dentro dos países que constituíram a ALALC, alguns tomaram a iniciativa de formar um grupo sub-regional : o Grupo Andino. Este procurava agilizar a formação de um mercado comum com uma tarifa externa comum e redução das barreiras alfandegárias, objetivo de cada vez mais difícil alcance no âmbito da ALALC. Buscava, também, incrementar a industrialização nos países integrantes dentro da perspectiva do processo de substituição de importações. Criado em 1969 pelo Acordo de Cartagena, o Pacto Andino foi inicialmente composto pela Colômbia, Chile, Bolívia, Equador e Peru. Posteriormente, houve a inclusão da Venezuela, em 1973, e a exclusão do Chile, em 1976.

Mais uma vez, os resultados não se mostraram positivos. Alguns fatores contribuíram nesse sentido. A deterioração econômica interna nos países que o compunham tornou difícil a concretização da retórica integracionista. A escalada das taxas de juros internacionais engendrou crise de endividamento em muitos países latino-americanos. Estes, pressionados pelos juros, se empenharam em elevar seus saldos comerciais com o exterior, esforço de difícil compatibilização com a tentativa de integração. Os fluxos comerciais denotavam desigualdades de benefícios nos países participantes em detrimento dos de menor desenvolvimento econômico. As divergências de posicionamento que daí decorreram, como as referentes à tarifa externa comum e ao tratamento ao capital estrangeiro, acabaram por minar o Pacto Andino.

Desde então até os dias de hoje, o Pacto vem passando por reformulações que visam corrigir os erros do passado e torná-lo mais ativo e dinâmico. A primeira dessas tentativas se deu em 1983, quando o Pacto sofreu reformulações. Não obteve,

entretanto, sucessos significativos. A segunda, ocorreu em 1990, na cidade de La Paz, quando os países integrantes intensificaram os esforços para um maior intercâmbio comercial e para a instituição de uma tarifa externa comum.

1.3.7. Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

Os modestos resultados obtidos e a falta de perspectivas por parte da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, a ALALC, bem como de sua variante, o Pacto Andino, mesmo com suas reformulações, levaram governos da América Latina a criar em 1980 a Associação Latino-Americana de Integração, a ALADI. Esta, decorrente do Tratado de Montevideú, seria composta por três grupos de países, considerados segundo o estágio de desenvolvimento econômico: os de desenvolvimento maior (Brasil, México e Argentina), médio (Venezuela, Chile, Colômbia, Uruguai e Peru) e menor (Bolívia, Paraguai e Equador).

Ao substituir a ALALC na tarefa de fomentar o comércio intra-regional, a ALADI procurou adotar mecanismos adequados de integração. Respeitando as especificidades de cada país, promoveu acordos bilaterais, estabeleceu metas graduais, além de definir, como já mencionado, grupos de países de acordo com o nível de desenvolvimento econômico. Enfim, buscou tratar a integração de modo mais realista, sem esquecer as particularidades de cada país integrante.

Mas a ALADI não se diferenciou da ALALC apenas pelos mecanismos de integração. Diferenciou-se também pelos objetivos que se impôs. Entre estes deve-se citar o estímulo à complementação e cooperação econômicas, bem como a multilateralização dos acordos bilaterais. Em outras palavras, visava-se levar os

benefícios de acordos bilaterais aos demais países da Associação. Essa medida pretendia impedir que a diferenciação de benefícios entre países constituísse, como nas experiências da ALALC e do Pacto Andino, um obstáculo ao propósito da integração.

Mesmo com a diferenciação de objetivos e de mecanismos de integração, a Associação Latino-Americana também encontrou dificuldades para atingir suas metas. Desta vez, entretanto, tais dificuldades decorreram mais por causa da conjuntura econômica, tanto externa quanto interna, que dos mecanismos e políticas adotados no processo de integração. As duas crises do petróleo dos anos 70, 73 e 79, acabaram por provocar, entre outras coisas, a elevação das taxas de juros internacionais a partir do final da mesma década. Conforme já foi colocado, vários países da América Latina viram-se, a partir de então, pressionados pela necessidade de elevar suas reservas externas. Para tanto, exerceram políticas visando, entre outras coisas, o fomento das exportações e a contenção das importações. Esses esforços, por sua vez, eram de difícil conciliação com a integração regional. A grave crise que se abateu sobre várias economias latino-americanas acabou não somente por diminuir a participação do comércio regional no PIB desses países, como também por reduzir o PIB per capita da região em termos reais.

Além da conjuntura externa desfavorável, dificuldade também enfrentada pelo Pacto Andino, a ALADI também encontrou problemas de difícil solução. No plano do desenvolvimento industrial, verificou-se pouco dinamismo. A concentração de renda nos países da região, aliada à baixa renda per capita, resultaram na exclusão de grandes contingentes da população do mercado consumidor. No lado da oferta, por outro lado, a mão-de-obra mostrou-se pouco qualificada face às crescentes exigências para a mão-de-obra no setor industrial. Este, limitado tanto na oferta

quanto na demanda, encontrou obstáculos ao seu desenvolvimento que nem mesmo a integração regional conseguiu romper.

Premida pelos obstáculos ao seu desenvolvimento, a indústria acabou por mostrar-se, com exceções, pouco competitiva em relação a outros países de economia mais adiantada. Em decorrência, manteve-se o quadro de dependência tecnológica da América Latina. Os produtos industrializados latino-americanos, em boa parte, reproduziam outros oriundos da pesquisa e desenvolvimento de países já industrializados.

Nesse quadro de continuidade de dependência tecnológica e de, como citado, baixo desenvolvimento industrial, perpetuavam-se as condições para a deterioração das relações de troca da América Latina com países mais adiantados em detrimento daquela. De fato, verifica-se ainda hoje que grande parte das exportações latino-americana para a Comunidade Européia compõe-se de produtos primários, enquanto as exportações da Comunidade Européia para a América Latina são em sua maior parte constituídas de produtos de alto valor agregado.

Se, por um lado, no plano das relações extra-regionais, a ALADI não conseguiu reverter a tendência à deterioração das relações de troca, no plano intra-regional, por outro, as condições também se mantiveram adversas. Muitos países latino-americanos, enquanto representados por governos autoritários e nacionalistas, mostravam-se pouco propensos a planos de integração regional.

Mesmo após a democratização de alguns desses países na década de oitenta, a já mencionada crise da dívida externa os compeliu a esforços de elevação dos saldos de suas Balanças Comerciais, o que se mostrou pouco compatível com o projeto integracionista. Políticas protecionistas, aliadas à desarticulação de políticas macro e microeconômicas formaram um quadro de fortes desequilíbrios. Divergências de

políticas cambiais, variação de preços, bem como das taxas de juros, entre outros fatores, acabaram por comprometer qualquer princípio de reciprocidade ou política multilateral nos países pertencentes à ALADI.

1.3.8. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

O Mercado Comum do Sul resultou da prévia aproximação do Brasil e da Argentina e dos acordos anteriores de integração econômica bilateral firmados entre os dois países. A aproximação iniciou-se em 1979, com a celebração do acordo tripartite, entre Brasil, Argentina e Paraguai, o qual versava sobre o aproveitamento dos recursos oriundos do Rio Paraná e possibilitou a construção das hidrelétricas de Corpus e Itaipu. Logo no ano seguinte, em 1980, firmou-se um convênio de cooperação militar. Dois anos mais tarde, em 1982, o Brasil manteve-se ao lado da Argentina quando da guerra entre esta e a Inglaterra pela soberania sobre as ilhas Malvinas. Eram sinais de distensão nas relações entre Brasil e Argentina e de aproximação de suas diplomacias.

Os sinais mais evidentes dessa aproximação, entretanto, deram-se a partir da segunda metade dos anos oitenta. O primeiro deles foi em 1985, quando da assinatura da Ata da Iguaçu pelos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín. Tal ata era uma declaração de intenções de política externa, colocando algumas formas de cooperação. Um ano mais tarde, em 1986, celebrou-se o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina, o PICE. Este estabelecia mecanismos graduais e flexíveis de integração visando a ampliação das economias de escala e uma maior competitividade de suas economias face à concorrência internacional.

Mais tarde, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento fixou a meta de um mercado comum no prazo de dez anos. Esta envolveria a gradual redução das taxas alfandegárias até a sua eliminação e a formação de uma zona de livre comércio. Deu-se importância aos setores de bens de capital e siderúrgico, bem como à complementariedade no setor de abastecimento alimentar, importância ainda mais ressaltada pelo Acordo de Complementação número Doze. Tais mecanismos foram de vital importância para o aquecimento do comércio bilateral.

Em 1990, os governos do Brasil e da Argentina, representados respectivamente por Fernando Collor e Carlos Menem, optaram por antecipar a data de integração para 31 de Dezembro de 1994. Em complementação, o Acordo de Cooperação Econômica (ACE-14) estabeleceu a redução gradual das tarifas alfandegárias até sua total eliminação.

Foi em 1991, finalmente, que o Tratado de Assunção, norteado pelos Acordos e Tratados anteriores e no âmbito da ALADI, criou o Mercosul. Este, composto pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, visa primordialmente a somar competências e a maximizar vantagens comparativas em escala regional. Nessa perspectiva, encara os mercados de seus integrantes como um espaço ampliado, capaz de assegurar economias de escala e de contornar as limitações impostas por demandas internas conjunturalmente reprimidas. Além disso, espera-se que no futuro os sócios do Mercosul venham a agregar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, aspecto crucial do projeto maior de modernização de suas economias.

2. MERCOSUL - SUA FORMA E SEUS RESULTADOS

Conforme colocado anteriormente, o Mercosul resultou de um gradual processo de aproximação. Antes distanciados por uma longa história de intrigas e desconfianças que nos levam às Guerras Cisplatina e do Paraguai, os países deram a partir do final da década de 70 os primeiros sinais de distensão. Tais sinais, como o Acordo Tripartite referente à utilização do Rio Paraná, o Convênio de Cooperação Nuclear e o apoio brasileiro à Argentina quando da Guerra das Malvinas, evidenciavam o esforço diplomático de cooperação e convergência, sobretudo no âmbito da política. Esta ênfase na cooperação e convergência no âmbito da política posteriormente transferiu-se também para outros campos, como o acadêmico, o científico e o econômico, conferindo maior profundidade, dinamismo e abrangência às relações sub-regionais.

2.1. TRATADOS E ACORDOS

Colocaremos aqui alguns dos tratados e acordos mais significativos da integração. Em outras palavras, buscaremos expor textos e documentos dentro da estrutura normativa e institucional do Mercosul que reflitam o caráter da integração. Nesse contexto, vale dizer que tais documentos dão o tom ao processo de integração nos seus vários matizes. Sendo assim, trataremos de textos referentes a temas bilaterais e multilaterais.

Não transcreveremos, entretanto, simplesmente os textos mencionados. Iremos sim tecer comentários acerca dos mesmos com o intuito de interpretá-los.

Esse esforço de interpretação se dará na ótica de nosso enfoque, qual seja, o estudo comparativo dos países do Mercosul na data em que o presente trabalho está sendo escrito. Ocupar-nos-emos dos tratados e acordos que constituem peça fundamental para o entendimento das relações que regem o Mercado Comum do Sul em detrimento dos tratados e acordos que versam sobre suas "relações exteriores", ou seja, os firmados entre o Mercosul e os membros externos ao mesmo. Assim, trataremos do Tratado de Assunção, do Regimento Interno do Grupo Mercado Comum, Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta e do Protocolo de Ouro Preto. Com isso buscaremos um melhor entendimento do Mercosul e suas regras.

2.1.1. Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção foi assinado em 26 de março de 1991 por 4 Estados-Parte, quais sejam, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. É composto de 6 capítulos, a saber: "Propósitos, Princípios e Instrumentos"; "Estrutura Orgânica"; "Vigência"; "Adesão"; "Denúncia" e "Disposições Gerais". Além dos capítulos, compõe-se também de 5 Anexos. São eles: "Programa de Liberalização Comercial"; "Regime Geral de Origem"; "Solução de Controvérsias"; "Cláusula de Salvaguarda" e "Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum". Aqui colocaremos apenas os pontos do Tratado que tenham relevância do ponto de vista do nosso estudo comparativo.

Em primeiro lugar, no capítulo referente a "Propósitos, Princípios e Instrumentos", o Tratado de Assunção fixa para 31 de dezembro de 1994 a constituição do Mercado Comum do Sul - o Mercosul. Este, segundo o Tratado, demanda as seguintes providências:

“1. Coordenação de políticas micro e macroeconômicas visando a equalização das condições de concorrência entre os Estados-Parte. Entre tais políticas destacam-se as fiscal, de comércio exterior, alfandegária, agrícola, industrial, monetária, cambial, de capitais, de serviços, de transportes e de comunicações.

2. Harmonização das legislações dos Estados-Parte nas áreas pertinentes.

3. Constituição de uma tarifa externa e política comercial comuns em relação a outros países não pertencentes ao Mercosul.

4. Liberalização da circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os Estados-Parte. Esta liberalização dar-se-á primordialmente por meio da eliminação dos direitos alfandegários e das "restrições não tarifárias à circulação de mercado e qualquer outra medida de efeito equivalente.”¹

O Tratado ainda coloca que o Mercado Comum do Sul, fundamentado na reciprocidade de direitos e obrigações dos Estados-Parte, buscará condições equitativas de comércio. Para tanto, seus membros "coordenarão suas respectivas políticas nacionais com o objetivo de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial.”² Em outras palavras, segundo o Tratado, cada membro do Mercosul se comprometerá a adotar políticas nacionais que sejam compatíveis com as dos demais membros signatários. Assim, buscar-se-ão condições equitativas de concorrência.

Além da adoção por parte de cada país signatário de políticas nacionais compatíveis com as dos demais, o Tratado também faz valer, no que se refere a impostos, taxas e outros gravames internos, a igualdade de tratamento para produtos de outros países membros. Vejamos o artigo 7 do Capítulo I do Tratado de Assunção:

¹ MERCOSUL: Textos Básicos, Paulo Roberto de Almeida (coord.), Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1992, página 6.

² Idem, página 7.

"Em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários de um Estado-Parte gozarão, nos outros Estados-Parte, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional."³

Conclui-se, desse modo, que, em nome da reciprocidade de direitos e obrigações e da igualdade de condições de concorrência entre os Estados-Parte, o Tratado impõe não somente a adoção de políticas nacionais compatíveis, mas também o tratamento igualitário para produtos originários dos Estados-Parte.

O Tratado de Assunção, por meio do seu capítulo I, artigo 7, compromete-se a não infringir os acordos já firmados no âmbito da ALADI. Em relação à ALADI, o Tratado também prevê, por meio de seu capítulo IV, artigo 20, a possibilidade de adesão de seus países ao Mercado Comum do Sul.

No que tange à sua estrutura, o Tratado de Assunção prevê, por meio de seu capítulo II, a constituição de dois órgãos: o Conselho do Mercado Comum e o Grupo do Mercado Comum.

O Conselho do Mercado Comum tem como função a condução política do Mercosul e "a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum."⁴ É composto pelos Ministros das Relações Exteriores, de Economia ou seu equivalente e, pelo menos uma vez por ano, pelos Presidentes dos Estados-Parte. A rotação da presidência dá-se semestralmente em ordem alfabética.

O Grupo Mercado Comum, em segundo lugar, tem funções executivas como, entre outras, envidar esforços para o cumprimento do Tratado. Cabe também ao Grupo Mercado Comum a formação, conforme o anexo V, de subgrupos de trabalho

³ Idem, página 7.

⁴ Idem, página 23.

visando a coordenação de política. São eles o de assuntos fiscais, de assuntos aduaneiros, de normas técnicas, de políticas fiscal e monetária relacionadas com o comércio, de transporte terrestre, transporte marítimo, de política industrial e tecnológica, de política agrícola, de política energética e de coordenação de políticas macroeconômicas. É composto por representantes do Ministério das Relações Exteriores, da Economia (ou seu equivalente) e do Banco Central e qualquer outro órgão que se ache conveniente. A Secretaria Administrativa do Mercado comum está localizada na cidade de Montevideú.

Quanto à solução de controvérsias, o tratado de Assunção prevê em seu Anexo III a adoção até dezembro de 1994 "de um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum."⁵

2.1.2. Regimento Interno do Grupo Mercado Comum

Assinado no ano de 1991 pelos 4 países integrantes do Mercosul, o Regimento Interno do Grupo Mercado Comum visa atribuir ao Grupo Mercado Comum seus parâmetros de atuação. Os seguintes capítulos compõem tal Regimento: "Composição, Atribuições e Responsabilidades, Sessões, Reuniões do Conselho do Mercado Comum, Reuniões de Ministros, Subgrupos de Trabalho e Reuniões Especializadas, Participação do Setor Privado, Secretaria Administrativa, Idiomas" e, por fim, "Disposições Transitórias". Destes, citaremos os tópicos pertinentes ao nosso estudo e que não foram anteriormente informados.

⁵ Idem, página 8.

Quanto às "Atribuições e Responsabilidades", em primeiro lugar, cabe ao Grupo Mercado Comum a função executiva de conduzir o processo de integração e fazer valer os prazos e objetivos previamente definidos. Nesse contexto, cabe ao Grupo Mercado Comum coordenar Subgrupos de Trabalho, reuniões ordinárias e extraordinárias e participar de seminários e conferências relacionadas à integração. Além disso, cabe também ao Grupo Mercado Comum "manter-se informado de toda medida legislativa, administrativa ou regulamentar adotada pelos Estados Partes que tenha efeitos sobre o estabelecimento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), avaliar seu alcance e formular propostas a ela vinculadas."⁶ Em complemento a esta atribuição, é também tarefa do Grupo Mercado Comum elaborar recomendações no sentido de possibilitar e auxiliar o processo de integração.

No que tange aos "Subgrupos de Trabalho e Reuniões Especializadas", estes podem ser formados a qualquer hora. Tais subgrupos de trabalho e reuniões especializadas serão compostos por membros designados por todos os Estados-Parte. Sua coordenação dar-se-á em rodízio por ordem alfabética. Suas conclusões e sugestões, por sua vez, devem necessariamente ser levadas ao Grupo Mercado Comum, entregues na sua Secretaria Administrativa, em Montevideu. Essas conclusões e sugestões, por fim, quando não consensuais, poderão ter suas diversas opções ou soluções submetidas "à consideração do Grupo Mercado Comum".

No que se refere à "Participação do Setor Privado", finalmente, estabelece o "Regimento Interno do Grupo Mercado Comum" que representantes do setor privado, no número máximo de três por Estado, poderão participar das etapas preparatórias das reuniões especializadas e subgrupos de trabalho. Não poderão participar, entretanto, de suas etapas decisórias. As entidades representativas do setor

⁶ Idem, página 150.

privado deverão ser registradas na Secretaria Administrativa do Grupo Mercado Comum.

2.1.3. Regulamento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul

Estabeleceu-se em 6 de dezembro de 1991 a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul. Assinado pelos 4 Estados-Parte pertencentes ao Mercosul, esse regulamento, entre outras coisas, visa:

1. "Acompanhar a marcha do processo de integração regional expresso na formação do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL - e informar os congressos nacionais a esse respeito."⁷

2. "Constituir Subcomissões para análise dos temas relacionados com o atual processo de integração."⁸

3. "Emitir recomendações sobre a condução do processo de integração e de formação do Mercado Comum, as quais poderão ser encaminhadas aos órgãos institucionais do Mercosul."⁹

4. "Realizar os estudos necessários à harmonização das legislações dos Estados-Parte, propor normas de direito comunitário referentes ao processo de integração e levar as conclusões aos Parlamentos nacionais."¹⁰

⁷ Idem, página 160.

⁸ Idem, página 160.

⁹ Idem, página 160.

¹⁰ Idem, página 161.

A Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul será constituída por até 64 membros, sendo até 16 de cada Estado-Parte, com número igual de suplentes. Esses membros serão designados por cada Estado-Parte e deverão exercer o mandato na Comissão por pelo menos dois anos.

Quanto às subcomissões, criaram-se os seguintes grupos temáticos: assuntos comerciais, assuntos aduaneiros e normas técnicas, políticas fiscais e monetárias, de transporte, política industrial e tecnológica, política agrícola, política energética, coordenação de políticas macroeconômicas, políticas trabalhistas, do meio ambiente, de relações institucionais e direito de integração e de assuntos culturais. Esta lista de subcomissões poderá ter alguns de seus grupos suprimidos, bem como outros acrescentados, conforme se ache necessário.

Segundo o "Regimento da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul", suas reuniões ordinárias devem ocorrer pelo menos duas vezes ao ano em Estados-Parte alternados, cujos países exercerão a Presidência da Comissão. Extraordinariamente, no entanto, tais reuniões poderão ocorrer mediante convocação dos 4 países.

Por fim, no que se refere à Mesa Diretora, define-se que esta "terá poder executivo para instrumentar o estudo das políticas deliberadas pela Comissão."¹¹ Constitui-se de 4 Presidentes, cada qual originário de um Estado-Parte, 1 Secretário Geral e 3 Secretários Alternos. A Mesa Diretora é eleita para um mandato de 2 anos.

¹¹ Idem, página 166.

2.1.4. Protocolo de Ouro Preto

O Tratado de Assunção, bem como os demais tratados e acordos firmados em 1991 no âmbito do Mercosul definiu os termos a vigor até 31 de dezembro de 1994. A partir de então, a estrutura institucional do Mercosul no período pós-transição foi sendo objeto de progressiva definição. Foi o Protocolo de Ouro Preto, que, assinado pelos presidentes dos quatro países membros, instituiu a estrutura definitiva do Mercado Comum do Sul. Vejamos, pois, os órgãos que o compõem:

A. Grupo Mercado Comum - mantém as mesmas funções do período de transição, ou seja, de implementação dos objetivos e supervisão de funcionamento do Mercado Comum do Sul.

B. Conselho do Mercado Comum - também mantém as mesmas funções e composição do período anterior. Define as linhas de atuação do processo de instituição do Mercado Comum.

C. Comissão Parlamentar Conjunta - composta por parlamentares dos países membros, a Comissão Parlamentar Conjunta busca a implementação das resoluções dos demais órgãos do Mercosul em seus respectivos países. Desse modo, também tem como função proporcionar a harmonização das legislações nacionais.

D. Foro Consultivo Econômico e Social - instituição criada no intuito de agregar membros da sociedade civil, sindicatos e o empresariado para participar do debate de assuntos relacionados ao Mercado Comum do Sul.

E. Comissão de Comércio - voltada para assuntos comerciais específicos, a Comissão de Comércio está voltada para as políticas comerciais adotadas nos países membros. Está em funcionamento desde outubro de 1994.

Além da estrutura citada, o Mercado Comum do Sul conta com grupos voltados para assuntos específicos. São eles:

A. Subgrupos de Trabalho - assessoram o Grupo Mercado Comum.

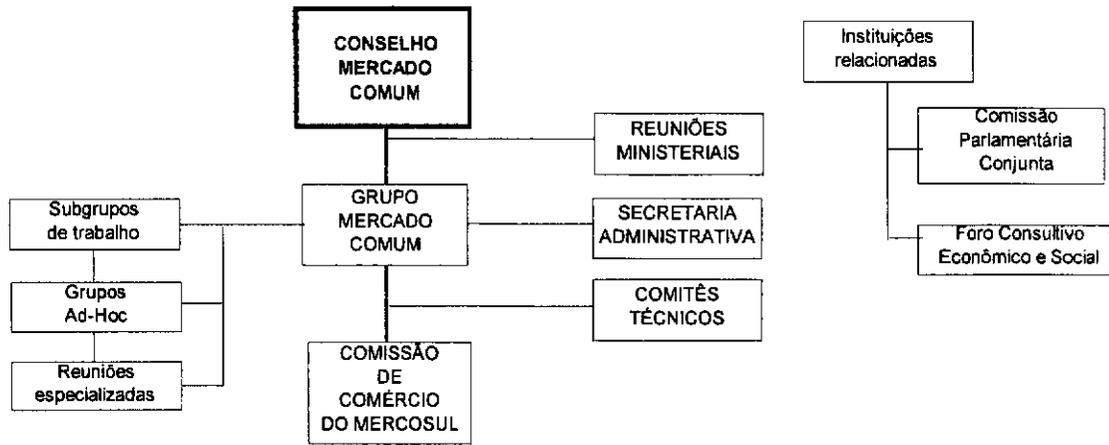
B. Reuniões de Ministros - voltam-se para determinadas pastas dos ministros dos países membros, tais como Saúde, Educação, Trabalho e Agricultura.

C. Reuniões Especializadas - como os Subgrupos de Trabalhos, as Reuniões Especializadas também estão vinculadas ao Grupo Mercado Comum. Constituem, entretanto, foros mais informais de discussão.

D. Grupos "ad-hoc" - auxiliam o Grupo Mercado Comum no relacionamento externo do Mercosul e em questões específicas deste último.

E. Comitê de Cooperação Técnica - promove a cooperação técnica entre o Mercosul e outras instituições internacionais que financiam estudos sobre o Mercado Comum do Sul.

ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO MERCADO COMUM DO SUL



2.2. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DO MERCOSUL

Como é do conhecimento geral, os países-membros do Mercado Comum do Sul apresentam diversas assimetrias econômicas. Com distintos modelos de desenvolvimento e com reduzido intercâmbio entre si em décadas anteriores, os mesmos adotaram feições diferenciadas no que se refere a indicadores econômicos. O aprofundamento da integração nos anos 90, no entanto, acabou por reverter tal tendência. Crescentes fluxos de comércio, acrescidos aos de investimentos colaboraram para harmonizar e dinamizar a quarta área geoeconômica do Mundo, responsável por 12,5% do produto industrial dos países em desenvolvimento. Vejamos, pois, a evolução do comércio intra - e extra-regionais, os principais projetos de infra-estrutura no Cone Sul, bem como a trajetória das políticas cambiais dos países integrantes.

Vejamos, em primeiro lugar, números referentes ao comércio intra e extra Mercosul. O seguinte quadro apresenta-se para a evolução das exportações por destino entre os anos de 1990 e 1996:

Evolução das exportações por destino 1990/95/96

	US\$ milhões			Crescimento anual	
	1990	1995	1996	90/95	90/96
Argentina					
Total	12.350,4	20.961,9	23.734,5	11,16%	11,50%
Mercosul	1.832,4	6.769,3	7.885,3	29,87%	27,54%
Ao resto do Mundo	10.518,0	14.192,6	15.849,2	6,18%	7,07%
% Mercosul	14,84%	32,29%	33,22%	16,83%	14,38%
Brasil					
Total	31.413,1	46.503,4	47.744,9	8,16%	7,23%
Mercosul	1.320,5	6.153,4	7.419,0	36,04%	33,33%
Ao resto do Mundo	30.092,6	40.350,0	40.325,9	6,04%	5,00%
% Mercosul	4,20%	13,23%	15,54%	25,78%	24,35%
Paraguai					
Total	958,2	819,6	1.028,9	-3,08%	1,19%
Mercosul	379,5	465,5	636,9	4,17%	9,01%
Ao Resto do Mundo	578,7	354,1	392,0	-9,36%	-6,29%
% Mercosul	39,61%	56,80%	61,90%	7,48%	7,73%
Uruguai					
Total	1.703,5	2.116,3	2.398,29	4,44%	5,87%
Mercosul	590,6	995,3	1.015,5	11,00%	9,45%
Ao Resto do Mundo	1.112,9	1.121,0	1.382,8	0,15%	3,69%
% Mercosul	34,67%	47,03%	42,34%	6,29%	3,39%
Mercosul					
Total	46.425,2	70.401,2	74.906,6	8,68%	8,30%
Mercosul	4.123,0	14.383,5	16.956,7	28,39%	26,58%
Ao Resto do Mundo	42.302,2	56.017,7	57.949,9	5,78%	5,39%
% Mercosul	8,88%	20,43%	22,64%	18,13%	16,88%

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-americana, de 8 a 14 de setembro de 1997, página 17.

As exportações entre os países do Mercosul cresceram 311% entre 1990 e 1996, enquanto no mesmo período estas apresentaram evolução de 37% para o resto do Mundo. Mesmo com esse crescimento superior das exportações intra-Mercosul, as mesmas não chegam a 23% do total exportado pelos países do Mercosul em 1996.

Vale também notar que o crescimento mais acentuado se deu nos maiores países da zona aduaneira, a saber Brasil e Argentina. Fica evidente, também, que estes respondem por mais de 90% do total exportado pelos quatro membros.

Quanto às importações, por outro lado, temos o seguinte quadro:

Evolução das importações por destino 1990/95/96

	US\$ milhões			Crescimento anual	
	1990	1995	1996	90/95	90/96
Argentina					
Total	4.079,5	20.067,5	23.679,9	37,52%	34,06%
Mercosul	877,8	4.744,5	5.764,0	40,14%	36,84%
Do Resto do Mundo	3.201,7	15.323,0	17.915,9	36,77%	33,24%
% Mercosul	21,52%	23,64%	24,34%	1,90%	2,08%
Brasil					
Total	20.639,8	49.581,6	53.286,0	19,16%	17,13%
Mercosul	3.318,0	6.820,8	8.257,6	24,09%	23,58%
Do Resto do Mundo	18.321,8	42.760,8	45.028,4	18,47%	16,17%
% Mercosul	11,23%	13,76%	15,50%	4,14%	5,51%
Paraguai					
Total	1.193,0	2.796,9	2.656,3	18,58%	14,27%
Mercosul	367,3	1.170,0	1.293,0	26,08%	23,34%
Do Resto do Mundo	825,7	1.626,9	1.363,3	14,53%	8,72%
% Mercosul	30,79%	41,83%	48,68%	6,32%	7,93%
Uruguai					
Total	1411,9	2865,7	3029,9	15,21%	13,57%
Mercosul	558,6	1.320,6	1.336,7	18,78%	15,65%
Do Resto do Mundo	853,3	1.545,1	1.693,2	12,61%	12,10%
% Mercosul	39,56%	46,08%	44,12%	3,10%	1,83%
Mercosul					
Total	27.324,2	75.311,7	82.652,1	22,48%	20,26%
Mercosul	4.121,7	14.055,9	16.651,3	27,81%	26,20%
Do Resto do Mundo	23.202,5	61.255,8	66.000,8	21,43%	19,03%
% Mercosul	15,08%	18,66%	20,15%	4,35%	4,94%

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-americana, de 8 a 14 de setembro de 1997, página. 17.

Mais uma vez nota-se um maior dinamismo por parte dos dois maiores países. Além disso, deve-se também salientar que as participações dos mesmos são preponderantes e crescentes, com mais de 90% do total importado.

No agregado, por sua vez, as importações intra-Mercosul demonstram um aumento superior ao daquelas para o resto do Mundo. De fato, durante o período de 1990 a 1996, os crescimentos foram de 304% e 184%, respectivamente. Mesmo assim, verifica-se que, ao final do período mencionado, as importações extra-Mercosul respondem por quase 80% do total importado pelos quatro países.

No que se refere ao destino das exportações e à origem das importações no ano de 1996, o seguinte quadro se coloca:

	Destino das Exportações	Origem das Importações
União Européia	25%	25%
Intra-Mercosul	22%	21%
EUA	14%	20%
Leste da Ásia	16%	13%
Resto do Mundo	14%	15%
Resto da Aladi	9%	6%
Total	100%	100%

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-americana, de 8 a 14 de setembro de 1997, página. 17.

Percebe-se a relativa uniformidade do destino e da origem do nosso comércio exterior. De fato, fica evidente que a maior concentração está na União Européia, com um quarto do total comercializado. Isso significa mais que o próprio valor intra-Mercosul, um pouco superior a um quinto do total comercializado. Em seguida, fica evidente a diferença entre exportações e importações entre Mercosul e Estados Unidos. Por fim, vale notar que o Mercosul tem como característica a não concentração de parceiros comerciais. Além disso, deve-se dizer, que apesar do

crescimento do comércio intra-regional, este é modesto quando comparado a outros blocos econômicos. O seguinte quadro demonstra isto:

Comércio Interno x Comércio Total por Blocos Econômicos (1995).

Mercosul	20,0%
Apec	22,7%
Nafta	46,0%
União Européia	63,5%

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-Americana, de 8 a 14 de setembro de 1997, página 18.

Vejamos, também, a evolução do comércio de bens intra-Mercosul entre os anos de 1995 e 1996.

ANO	COMÉRCIO (US\$ milhões)	EVOLUÇÃO (US\$ milhões)
1990	4.127	24%
1991	5.103	41%
1992	7.214	39%
1993	10.027	20%
1994	12.049	19%
1995	14.384	17%
1996	16.770	

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-Americana, de 8 a 14 de setembro de 1997, página 17.

A primeira conclusão a que se chega é a de que o comércio intra-regional é de fato crescente no período em tela. Se examinarmos com mais cautela, entretanto, veremos que há uma desaceleração do crescimento a partir de 1992. De fato, se

atentarmos para a evolução de ano a ano, notaremos uma tendência à desaceleração. Deve-se, entretanto, aguardar um período maior para se confirmar uma tendência à estagnação.

Em relação à evolução comercial entre 1990 e 1996, vejamos, também, a participação do Mercosul no comércio mundial:

ANO	PARTICIPAÇÃO DO MERCOSUL NO COMÉRCIO MUNDIAL
1990	1,10%
1991	1,14%
1992	1,19%
1993	1,38%
1994	1,46%
1995	1,44%
1996	1,46%

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-Americana, 8 a 14 de setembro de 1997, página 18.

Trata-se, sem dúvida, de uma participação de tendência crescente, porém pouco expressiva no contexto do comércio internacional. A importância do Mercosul, entretanto, não repousa apenas na sua participação passada, mas também na futura. De fato, a dinâmica de suas economias emergentes acaba por dotar a região de valor estratégico. Além disso, como colocado anteriormente, os blocos comerciais constituem nos dias de hoje o meio adequado para o desenvolvimento das forças econômicas e para uma inserção internacional efetiva. Isso se torna ainda mais

verdadeiro quando o cenário é de acirramento da concorrência entre economias nacionais em diferentes estágios de desenvolvimento.

Quanto aos projetos de infra-estrutura no Cone Sul, pode-se dizer que é crescente o número de empreendimentos empresariais conjuntos. Estão previstos para os próximos anos vultosos investimentos na manutenção e modernização da infra-estrutura básica. Alguns projetos já estão em estudo ou em execução.

Principais projetos de infra-estrutura no Cone Sul

1. Interconexões elétricas

<u>Projeto</u>	<u>Países participantes</u>	<u>Valor estimado</u> (em US\$ milhões)
Itaipu-Corpus-Yacyretá	Argentina, Paraguai, Brasil	150
Garabi	Argentina, Brasil	224
Interconexão Argentina-Chile	Argentina, Chile	224
Interconexão Brasil-Uruguai	Argentina, Chile	180
Total		778

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-Americana, 8 a 14 de setembro de 1997, página 16.

2. Setor energético

<u>Projeto</u>	<u>Países participantes</u>	<u>Valor estimado</u> (em US\$ milhões)
Complexo Yacyretá-Apipé	Argentina, Paraguai	9100
Central de Corpus Christi	Argentina, Paraguai	3680
Itati-Itacorá	Argentina, Paraguai	2414
Garabi	Argentina, Brasil	1789
Roncador	Argentina, Brasil	3189
San Pedro	Argentina, Brasil	1953
Outros	Argentina, Brasil	1482
Total		23607

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-Americana, 8 a 14 de setembro de 1997, página 16.

3. Setor de Gás

<u>Projeto</u>	<u>Países participantes</u>	<u>Valor estimado</u> (em US\$ milhões)
Gasoduto Argentina-Brasil	Argentina, Brasil	2795
Gasoduto Bolívia-Brasil	Bolívia, Brasil	2083
Gasoduto Argentina-Chile	Argentina, Chile	1339
Gasoduto Argentina-Uruguai	Argentina, Uruguai	180
Outros		995
Total		7392

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-Americana, 8 a 14 de setembro de 1997, página 16.

4. Setor de Transportes

<u>Projeto</u>	<u>Países participantes</u>	<u>Valor estimado</u> (em US\$ milhões)
Rodovia Rio de Janeiro-B. Aires	Argentina, Uruguai, Brasil	2000
Ponte Rosário-Victória	Argentina	300
Hidrovia Paraná-Paraguai	Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguai	2500
Ponte B.Aires-Colônia	Argentina, Uruguai	1000
Outros		3170
Total		8970

Fonte: Gazeta Mercantil Latino-Americana, 8 a 14 de setembro de 1997, página 16.

Como se nota, o setor energético concentra a maior parte dos principais projetos de infra-estrutura. Segundo Ericson de Paula, as vantagens da interligação seriam várias: "... para os próximos cinco anos, Argentina e Brasil ganhariam tempo para obter investimentos da ordem de US\$ 10 bilhões, enquanto pudessem intercambiar 5.000 MW médios até o ano 2.000. Da mesma forma, a Argentina poderia reduzir o déficit de sua balança comercial, pela receita de renda desta energia, da ordem de US\$ 315 milhões (1.000 MW médios a uma tarifa média de US\$ 35,00/kwh), além de poupar seu parque térmico, consumindo o excedente de energia de base hidráulica do Brasil. Importante enfatizar, que esta proposta contempla todos os investimentos relativos aos planos de expansão dos sistemas de ambos os países.

Dentro da filosofia do Mercosul, a energia elétrica passa a ser um dos mais significativos elementos de integração entre os dois países."¹²

¹² Paula, Ericsson de; "Um Modelo de Integração Energética para a América Latina". São Paulo: Bartira, 1997, páginas 26 e 27

Quanto à política cambial, observa-se o esforço de coordenação dos países-membros, como demonstra o quadro que se segue:

Taxas de câmbio reais				
Ano/Mês	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
	Peso/US\$	Real/US\$	Guarani/US\$	Peso/US\$
88-Dez	137,38	139,33	72,98	117,91
89-Dez	221,01	102,45	130,90	115,37
90-Dez	82,13	108,12	100,32	101,60
91-Dez	88,24	120,63	98,26	91,75
92-Dez	76,96	115,54	101,38	83,58
93-Dez	74,06	115,24	98,41	71,02
94-Dez	73,05	95,35	91,52	64,07
95-Dez	73,55	91,33	86,47	61,11
96-Jan	73,56	90,87	85,97	61,71
Fev	73,93	91,02	86,03	61,98
Mar	74,61	91,61	85,50	62,33
Abr	74,91	91,51	85,24	62,01
Mai	75,13	91,08	86,01	62,13
Jun	75,20	90,52	86,20	62,72
Jul	75,06	90,22	86,63	63,37
Ago	75,21	90,44	86,87	62,93
Set	75,29	91,15	87,34	62,48
Out	75,13	90,91	87,77	62,64
Nov	75,44	91,25	88,14	62,79
Dez	75,88	91,47	88,63	63,12

Fonte: Banco Central do Brasil. Informações Seleccionadas, Número 19, setembro a dezembro de 1996, página 101.

Dadas as taxas de câmbio reais, conclui-se que os dois principais países do grupo original do Mercosul demonstram trajetórias cambiais relativamente estáveis e paralelas a partir do final de 1994, com tendência ao encontro. Isso indica, sem dúvida, que vem havendo uma combinação de políticas econômicas que visam à harmonia do intercâmbio comercial entre os países envolvidos.

3. MERCOSUL - UNIÃO ADUANEIRA

O Mercado Comum do Sul, como outras uniões aduaneiras, não constitui um objetivo em si. Ele representa, isto sim, um meio, um instrumento para atingir um determinado fim, qual seja, a elevação do bem-estar das populações que integram a união aduaneira. A elevação do bem-estar é, pois, propiciada pelas vantagens econômicas do Mercado Comum, entre elas, a mobilidade de fatores de produção, a possibilidade de ganhos de escala por meio de mercados ampliados, bem como a racionalização da alocação de recursos, além dos ganhos políticos decorrentes de ações diplomáticas coordenadas. De fato, tais vantagens econômicas e políticas seriam de difícil alcance, senão de alcance impossível, sem a dissolução das barreiras e obstáculos ao comércio intra-regional, paralelamente à constituição de uma tarifa externa comum, como determina o Tratado de Assunção.

O Mercosul, ao contrário de outros processos de integração latino-americanos de décadas anteriores, não mais se vale de reservas de mercado de longa duração. O processo de substituição de importações, em voga nas décadas anteriores, cedeu lugar, nos anos noventa, a novos modelos de desenvolvimento e novas formas de inserção internacional. Crescentes fluxos comerciais e financeiros internacionais acabaram por limitar o espaço para políticas isolacionistas no Continente. Em sintonia com esse movimento liberalizante, o Tratado de Assunção estabelece uma tarifa externa comum compatível com os crescentes fluxos internacionais. Concluiu-se, pois, que, no caso do Mercosul, não há incongruência entre os processos de regionalização e globalização.

Se, no âmbito extra-regional, o Tratado de Assunção está em sintonia com os movimentos liberalizantes, no âmbito intra-regional deve adotar condições que

garantam o caráter não discriminatório. É necessário que os benefícios oriundos da ampliação dos mercados possam ser desfrutados em igualdade de condições pelos agentes pertencentes aos países signatários. Nesse sentido, as vantagens competitivas devem ter origem tão somente na eficiência econômica dos agentes e não nas ações unilaterais ou políticas nacionais.

Diferentes níveis de desenvolvimento nacional constituem fatos comuns em processos de integração. Práticas de livre comércio em mercados ampliados podem gerar aí o aprofundamento das discrepâncias e das desigualdades já existentes. A existência de reservas de mercado em determinados países signatários que se caracterizem pelo menor desenvolvimento econômico pode, por outro lado, ferir os princípios do acordo de livre comércio. Nesses casos, e aí o Mercosul representa um exemplo, deve-se administrar as desigualdades de desenvolvimento econômico, sem, ao mesmo tempo, criar condições que perpetuem privilégios, vantagens, imunidades e prerrogativas. Deve-se, isto sim, criar condições para que os países signatários de menor desenvolvimento econômico possam atingir os demais em termos de competitividade.

De qualquer modo, fica mais e mais evidente que a igualdade de condições para a concorrência e o livre comércio intra-regional demanda e exige a diminuição das discrepâncias. Nesse sentido, "todo fator de caráter discricionário que produza distorções na capacidade competitiva de produtores ou proprietários de meios de produção deve ser eliminado como condição de continuidade e de consolidação do espaço multinacional."¹³ É preciso, portanto, que se reduzam ou se eliminem as discriminações que acabam por influenciar não apenas a produção, como também a circulação de fatores originários ou mesmo destinados aos países signatários de um tratado de integração.

¹³ Aragão, José Maria; "A Harmonização de Políticas Macroeconômicas no MERCOSUL: A Construção de um Mercado Comum", Buenos Aires: BID/INTAL, 1993, página 17.

A conjugação de igualdade de condições e redução de discrepâncias, em outras palavras, torna-se, cada vez mais, elemento essencial no processo de integração à medida que este avança e se intensificam os fluxos intra-regionais. As condições equitativas de concorrência, entendidas aqui como a igualdade de regras cuja alteração engendra o desequilíbrio das relações entre os países signatários de um acordo de integração, requerem a coordenação e harmonização das políticas públicas nacionais em prol do processo de integração. Desde já, torna-se conveniente a diferenciação entre harmonização e coordenação.

"A harmonização supõe compatibilizar mecanismos e instrumentos concebidos para alcançar determinado objetivo, enquanto a coordenação tem um conteúdo mais dinâmico, vinculado com o uso ou o manejo destes mecanismos e instrumentos."¹⁴

E ainda:

"A coordenação, pode admitir diferentes graus de harmonização; a máxima leva à adoção de uma política comum."¹⁵

Ambos os casos, ou seja, tanto a harmonização quanto a coordenação, devem atuar conjuntamente no sentido de criar e propor bases comuns que propiciem condições para a convergência e a integração. Vale dizer que tal tarefa de criar e propor bases comuns é papel primordial dos Estados nacionais. A estes, e não a outros agentes, cabe a missão de, por meio de conversações, acordos, tratados e negociações, equacionar as divergências e estabelecer denominadores comuns que possibilitem a integração. A existência destes denominadores comuns em forma de regras de atuação, quando exercem o papel de marcos estáveis no mercado ampliado, acabam por fomentar o comércio intra-regional e por permitir o incremento das

¹⁴ Aragão, José Maria; Op. cit. Página 9.

¹⁵ Aragão, José Maria; Op. cit. Página 9.

transações entre os países integrantes. No caso do Mercosul, a harmonização e a convergência não são somente ideais do propósito da integração. São, isto sim, partes integrantes do Tratado de Assunção. Vale dizer que, nesse sentido, o Mercosul demonstra estar sob "um processo muito mais rápido que os primeiros passos do Mercado Comum Europeu."¹⁶

Se a harmonia e a coordenação engendram as bases comuns necessárias para o processo de integração, é possível dizer que há de existir, em uma união aduaneira, consenso a respeito dos vetores das principais decisões de política econômica nacionais, tais como a política cambial, a monetária e a fiscal, entre outras. De fato, a tarefa de integrar mercados nacionais demanda daqueles que os integram não apenas a harmonização dos instrumentos de políticas públicas, como sistema tributário, mas também a coordenação de suas ações. Isto requer dos países integrantes a concordância e a conformidade de opiniões a respeito das variáveis econômicas mais fulcrais.

Conclui-se, desse modo, que a condução individual das políticas nacionais deve ceder espaço para a sua concertação. Esta concertação se caracteriza mais e mais como uma política econômica intra-regional viabilizadora do livre comércio em detrimento de iniciativas isoladas. Desde já é possível citar alguns elementos que vêm propiciando e possibilitando a integração latino-americana proposta pelo Tratado de Assunção. São eles a democratização dos países do Continente, bem como o arraigamento dos valores dela decorrentes, o fim do processo de substituição de importações em prol da inserção internacional por meio da competitividade resultante de eficiência econômica e, por fim, a obtenção de estabilidade monetária após um período caracterizado por crônicos e renitentes processos inflacionários em diversos países da região.

¹⁶ "MERCOSUL é Atacado Também na Inglaterra". O Estado de São Paulo, 17.11.96, página B9.

3.1. INSTRUMENTOS

Pode-se afirmar que o Mercosul, para meta a formação de um mercado comum, utiliza-se dos seguintes expedientes:

A. Coordenação de políticas macroeconômicas - Incluem-se aí as política monetária, fiscal e cambial. Trata-se de tarefa fulcral para o processo de integração, mas de difícil e lenta implementação. Requer não apenas uma maior disciplina por parte dos países que assinam o Tratado, mas também uma menor autonomia das políticas públicas de cada Estado-nação. Em contrapartida, no entanto, a coordenação de tais políticas possibilita uma maior estabilidade e, em decorrência, previsibilidade da conjuntura econômica, condições necessárias para a efetivação de investimentos produtivos.

B. Adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC) - Requisito necessário para a constituição de uma União Aduaneira, a Tarifa Externa Comum (TEC) foi adotada pelos países do Mercosul em 31 de dezembro de 1994. Dessa forma, está estabelecida uma única tarifa para a importação de produtos externos ao MERCOSUL por parte de qualquer um de seus países-membros. Admite, entretanto, algumas exceções, as quais deverão desaparecer progressivamente.

C. Eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os países-membros - Foram eliminadas em 31 de dezembro de 1994 as barreiras para o comércio entre os países membros, entendidas aí não somente as tarifas, mas também as quotas, proibições e requisitos para a importação. As exceções à regra da redução de barreiras procuram contemplar os diferentes estágios de desenvolvimento dos países membros, devendo ser eliminadas progressivamente. A este mecanismo se dá o nome de Regime de Adequação. Vale também dizer que a eliminação de barreiras não faria

sentido se a união aduaneira não contasse com um regime de origem. No caso do MERCOSUL, o regime de origem determina que caracteriza um produto regional aquele que apresentar ao menos 60% de seu valor agregado originário de um ou mais países membros.

D. Livre circulação de fatores de produção - Entenda-se aí a livre circulação de capitais, de mão-de-obra e de serviços. No primeiro caso, referente à circulação de capitais, prevê-se uma liberalização restrita. No caso da circulação de mão-de-obra, por sua vez, percebe-se a necessidade de harmonização das legislações trabalhistas e previdenciárias. A liberalização de serviços, finalmente, requer a extinção de regulamentações nacionais que inibam a prestação de serviços por agentes pertencentes a outro país membro da união aduaneira.

3.2. REFERÊNCIAS CONCEITUAIS

Foi a integração européia, iniciada nos anos seguintes à 2ª Guerra Mundial, que deu origem às primeiras discussões sobre uma teoria das uniões aduaneiras¹⁷. Sem outras referências, os economistas e estudiosos que se voltaram para o assunto foram buscar nos postulados clássicos, mais especificamente na teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, os primeiros parâmetros para formulação de uma teoria das uniões aduaneiras. Desde então, as formulações existentes vêm servindo de marca conceitual para aqueles que discutem os atuais processos de integração, como

¹⁷ Segundo o GATT, dois elementos caracterizam uma união aduaneira. Em primeiro lugar, uma tarifa externa comum e a harmonização das políticas de comércio exterior. Em segundo lugar, a eliminação das barreiras aduaneiras e não aduaneiras sobre a circulação de mercadorias entre os países integrantes da união.

o Mercosul¹⁸, e ganham importância à medida que passam a influenciar políticas públicas de países inseridos em tais processos.

Fundamental na evolução das formulações para uma teoria das uniões aduaneiras foi o trabalho de Jacob Viner, publicado em 1950¹⁹. Viner voltou-se para os benefícios e malefícios de uniões aduaneiras multinacionais.

Para tanto, desenvolveu dois conceitos fundamentais, quais sejam, a criação e o desvio do comércio, ambos utilizados em diversos trabalhos posteriores. O primeiro deles, a criação de comércio, identifica-se como o incremento do comércio internacional de mercadorias, tanto por meio da elevação das transações intra-regionais, como pelo aumento do comércio da união aduaneira com o resto do mundo, ou ainda, pela combinação das duas possibilidades. Evidenciar-se-ia aí um caso de criação de comércio global e, portanto, de riqueza e bem-estar.

O segundo conceito desenvolvido, ou seja, o desvio de comércio, relaciona-se, por sua vez, com elevação do comércio intra-regional em detrimento das trocas entre os países da união com os demais países do mundo. Em nome da união aduaneira seriam favorecidos produtores internos menos eficientes com maiores custos e preços. Nesse caso, haveria uma redução de comércio global. Nos países integrantes da união, a redução dar-se-ia em virtude da elevação dos preços das mercadorias transacionadas internamente, as quais não estariam sujeitas à concorrência externa. Nos países não integrantes da união aduaneira, a redução dar-se-ia, por sua vez, em função da queda das exportações para os países praticantes da

¹⁸ Exemplos nesse sentido são as críticas de Alexandre Yeats, do Banco Mundial, ao MERCOSUL publicadas em novembro de 1996. Segundo esse, o MERCOSUL tem uma tendência protecionista em relação aos demais países. Além disso, criou um mundo artificial de crescimento econômico, em que indústrias menos eficientes só conseguem prosperar porque estão protegidas; ver "MERCOSUL é atacado também na Inglaterra", OESP, 17.11.96, página B9.

¹⁹ Viner, J; "The Customs Union Issue", New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950

política de substituição de importações. Caracterizar-se-ia aí, pois, um caso de redução dos níveis globais de comércio, de riqueza e de bem-estar.

Observa-se que Viner relaciona níveis globais de comércio com riqueza e bem-estar. O raciocínio aí implícito é o de que maiores níveis de comércio engendram maior concorrência. A elevação da concorrência, por sua vez, acaba por gerar um movimento por parte dos produtores de redução de custos e, portanto, de aumento da eficiência. Maior nível de eficiência acaba por se traduzir em maior nível de riqueza e bem-estar. Vale dizer que essa busca por menores custos e maior eficiência econômica deverá levar, segundo o autor, a uma especialização produtiva em consonância com a vocação individual, raciocínio compatível com a teoria das vantagens comparativas.

Sendo assim, é possível asseverar que para Viner só haverá incremento de riqueza e bem-estar se os efeitos da criação de comércio forem superiores aos efeitos do desvio de comércio, em outras palavras, se houver criação líquida de comércio. Uma união aduaneira, desse modo, só será produtora de riqueza e bem-estar se eliminar ou, pelo menos reduzir, barreiras e entraves pré-existentes ao comércio intra-regional. Além disso, os efeitos da redução ou eliminação de barreiras e entraves não deverão ser compensados pelos efeitos da tarifa externa comum. Só então haverá criação líquida de comércio.

Alguns autores, como Balassa²⁰ e o próprio Viner, citam fatores que podem propiciar a criação e desvio de comércio. São eles:

- 1) a magnitude da união aduaneira,
- 2) o grau de concorrência ou complementariedade entre os países integrantes,

²⁰ Balassa, Bela J.D.; "Teoria da Integração Econômica". Lisboa: Clássica, 1964.

- 3) as barreiras ao comércio existentes antes da união,
- 4) os custos de transporte intra-regional.

3.3. RESTRIÇÕES

Como mencionado anteriormente, o trabalho de Jacob Viner, marco conceitual das teorias de uniões aduaneiras, desenvolveu-se no âmbito da experiência europeia do pós-guerra, utilizando, para tanto, pressupostos e postulados clássicos, aí incluindo a teoria das vantagens comparativas, de David Ricardo. Face à consolidação da união europeia e à formação de outros blocos econômicos no final do século XX, é compreensível que a questão venha sendo rediscutida. Conceitos da teoria de Viner, como criação e desvio de comércio, são utilizados em debates acerca dos atuais processos de regionalização. Ao mesmo tempo, entretanto, também são objeto de questionamentos no que se refere aos seus valores explicativos, como instrumento de análise de uma conjuntura política, econômica e social distinta e mais complexa do que aquela que os inspirou. De fato, uma teoria que tenha por intenção explicar um fenômeno qualquer deve encontrar reflexo na realidade a que se dirige. Nesse sentido, devem-se citar algumas limitações da teoria de Viner no caso da atual integração sul-americana.

Em primeiro lugar, é necessário ter em mente que uniões aduaneiras não têm apenas efeitos econômicos, mas também políticos, militares, sociais e culturais. O pós-guerra fria suscitou a necessidade de se redefinir a atuação dos países subdesenvolvidos face à sua perda de importância estratégica no cenário global despolarizado. Neste contexto, a integração econômica também pode, ao assumir

outras dimensões, reverter esse processo e recolocar tais países no meio das questões internacionais contemporâneas²¹.

Em segundo lugar, pode-se asseverar que a regionalização vem sendo vista e interpretada como uma etapa do processo de globalização. De fato, a distância entre os estágios de desenvolvimento de países do primeiro e do terceiro mundos fazem da globalização um fenômeno que descortina não apenas oportunidades, mas também apresenta riscos que devem ser considerados. A união aduaneira pode, pois, preparar os países que a integram para o desafio da globalização. Não se pode esquecer de sua capacidade de, ao integrar mercados nacionais, propiciar ganhos de escala. Além disso, são conhecidas as funções alocativas das uniões aduaneiras. Sem dúvida, estas possibilitam tanto a racionalização alocativa de fatores de produção, como o melhor aproveitamento de tecnologias desenvolvidas nacionalmente. De qualquer modo, a união aduaneira permite aos países que a integram desenvolver suas estruturas produtivas e possibilitar que estas atinjam padrões mais altos de agregação de valor. Estarão, então, mais aptas a competir com países já desenvolvidos.

Em terceiro lugar, não se pode deixar de criticar o caráter estático da teoria das uniões aduaneiras. A teoria de Viner apresenta os efeitos de protecionismos como elementos permanentes, incapazes de se alterar ao longo do tempo. A realidade, entretanto, demonstra que estes são mutáveis. Vale mencionar que os países latino-americanos adotaram em décadas anteriores políticas de substituição de importações que se mostraram na época capazes de fomentar, com exceções, o desenvolvimento econômico nacional.

²¹ "Para os argentinos, o MERCOSUL assume cada vez um significado político, de política exterior e não apenas de integração comercial. A "politização" do MERCOSUL vem ocorrendo entre acadêmicos, empresários e governo argentino" *in* "Para argentinos, MERCOSUL é político". Folha de São Paulo, 17.11.96, página 2 (Dinheiro).

4. HARMONIZAÇÃO DE POLÍTICAS

Como é amplamente sabido, processos de integração engendram, por meio de políticas de liberalização de tarifas aduaneiras internas e adoção de tarifas externas comuns, mercados mais amplos para cada um dos países que os integram. A simples queda das barreiras aduaneiras e a instituição de uma tarifa externa comum não são, entretanto, suficientes para possibilitar a integração; outros fatores podem impedir que esse objetivo se concretize. A ampliação dos mercados de cada um dos países membros acaba por aumentar a interdependência entre as políticas nacionais adotadas. Políticas divergentes implicam em desequilíbrios futuros que comprometeriam ou mesmo inviabilizariam processos de integração regional. Por isso seus países membros devem, de comum acordo, propiciar a harmonização de suas políticas nacionais.

A harmonização de políticas, entendida como a combinação de políticas, constitui, pois, fator indispensável em processos de integração regionais. Assimetrias entre políticas nacionais como, por exemplo, divergentes políticas monetárias, cambiais, fiscais e de promoção de exportações, demonstram ser incompatíveis com a necessária igualdade de condições de concorrência. De fato, a convergência de políticas nacionais é peça fundamental em sistemas de união aduaneira e alicerce de processos de integração.

Em uma conjuntura de harmonização, convergência e coordenação de políticas públicas, mormente as fiscais, monetárias e cambiais, faz-se necessária a equalização de vantagens e incentivos. Esses devem ser uniformizados com intuito de não criarem condições espúrias de concorrência e de evitarem a concentração de

fatores produtivos em determinados países em detrimento de outros, bem como distorções persistentes.

Em outras palavras, a integração, por meio da ampliação dos mercados, deve provocar a elevação do nível de interdependência dos países pertencentes ao mercado comum. Entenda-se como interdependência a dependência recíproca provocada pelos fluxos comerciais e financeiros de tal forma que medidas adotadas por um país provoquem efeitos em outros países.

Dessa forma, há que tornar os preços relativos dos fatores de produção consonantes entre si. É claro, entretanto, que a harmonização de políticas resulta de um longo processo de maturação, com sucessivas etapas de negociações e conversações, não raro com retrocessos, idas e vindas.

Se, por um lado, processos de integração podem propiciar uma maior interdependência entre os países pertencentes ao mercado comum, o mesmo não pode se dizer do inverso. É possível que se tenha uma crescente interdependência sem se tratar de um processo de integração. Conclui-se daí que tanto a integração como a interdependência podem se dar em campos variados - o político, o econômico e o social, por exemplo; a integração, entretanto, ao contrário da interdependência, resulta de acordos e tratados formais de comprometimento.

De qualquer forma, em ambos os casos, a harmonização ou combinação de políticas públicas implica e requer que, para se obter os resultados desejados se adotem medidas de caráter neutro. Isso significa que tais medidas não devem exercer influência sobre os fluxos financeiros e comerciais intra-regionais a ponto de alterá-los no sentido ou mesmo na intensidade. Sendo assim, deve-se pôr em relevo a coordenação das principais linhas das políticas cambiais, tributárias, monetárias e fiscais, entre outras.

4.1. MECANISMOS E MODALIDADES

Dada a necessidade de coordenação de políticas e as dificuldades inerentes a tal tarefa, é natural que processos de harmonização variem não apenas em extensão, mas também na sua profundidade e na sua natureza. Diferentes blocos de países comportam diferentes noções de convergência e cooperação, as quais estão sujeitas a mutações no decorrer do tempo. Segundo Halperin²², pode-se falar em três possíveis mecanismos de coordenação de políticas públicas nacionais em um contexto de integração.

O primeiro desses mecanismos refere-se às cláusulas restritivas. Segundo estas, os países pertencentes ou signatários de um acordo eximir-se-iam espontaneamente de adotar políticas de proteção de determinadas atividades desenvolvidas nos seus respectivos territórios nacionais. Evitar-se-ia desse modo que se adotassem medidas e políticas que fossem incompatíveis ou incongruentes ao objetivo maior, qual seja, o da integração regional.

O segundo mecanismo, por sua vez, estabelece a consulta como elemento central no processo de coordenação regional. A fixação de mecanismos de consulta permitiria, segundo o autor, a negociação de compensações e prioridades face a conjunturas políticas, sociais e econômicas em mutação. Tal mecanismo permitiria, nesse sentido, possíveis adaptações do processo de harmonização às realidades nacionais.

O terceiro mecanismo, por fim, refere-se a tratamentos preferenciais no mercado interno. Este mecanismo consiste, segundo o autor, no comprometimento de

²² Halperin, Marcelo; "La Armonización de Políticas Económicas en El Futuro de ALADI" in Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, número 160, página 52 e 53, set/90.

países signatários de um acordo de alterar certos pontos de suas respectivas políticas públicas nacionais. Tais países, dessa forma, poderiam adotar suas próprias medidas protecionistas e tratamentos preferenciais às atividades desenvolvidas em seus respectivos territórios nacionais. Para isso, entretanto, deveriam submeter tais medidas e tratamentos ao beneplácito dos demais países, que, por sua vez, poderiam impor alterações.

Segundo Gana²³, por outro lado, pode-se falar em três modalidades de concertação de políticas públicas. São elas:

A. A convergência, ou seja, a redução de diferenças entre os objetivos das políticas nacionais. Essa convergência pode-se se dar entre objetivos de taxas de inflação, de desemprego, de variação cambial, de taxas de juros, entre outros.

B. A harmonização. Trata-se do conjunto de regras que se adotam visando elevar o grau de uniformização de estruturas econômicas, bem como reduzir a margem de adoção de medidas incompatíveis com o esquema de integração.

C. A coordenação. Esta se refere à eleição de objetivos e metas comuns pelos países signatários do acordo os quais, além disso, também se comprometem a aplicar determinadas medidas e políticas coordenadas visando tais objetivos e metas.

²³ Gana, Eduardo; "Cooperación Macroeconómica en América Latina: Coordinación, Convergencia y Armonización de Políticas" *in* Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, número 203, ago/set/94.

4.2. CONDICIONANTES

No que tange aos condicionantes de processos de integração, Gana²⁴ coloca dois fatores. Em primeiro lugar, "a necessidade de um consenso mínimo sobre o modelo que determina o desempenho econômico de cada país e o funcionamento e seleção de políticas pertinentes...". O segundo elemento, conforme o mesmo autor, consiste no "grau de controle das autoridades nacionais sobre os principais instrumentos macroeconômicos."

Baldinelli²⁵, na mesma linha, sugere que processos de integração sejam acompanhados por políticas cambiais coordenadas, acompanhamento este que se faz mais e mais necessário à medida que se intensificam fluxos regionais. O mesmo sugere também que um pré-requisito para esse processo de coordenação reside na manutenção de baixas taxas de inflação. Ao mesmo tempo, segundo o mesmo, os governos devem possuir uma visão similar no que se refere ao funcionamento de suas economias ("Uno de los prerrequisitos necesarios para coordinar las políticas cambiarias consiste en que los gobiernos compartan una visión común sobre el funcionamiento general de la economía."²⁶).

4.3. HARMONIZAÇÃO DE IMPOSTOS INDIRETOS

Vejamos em primeiro lugar o artigo número 1 do Tratado de Assunção:

²⁴ Gana, Eduardo. Op. cit. Página 5.

²⁵ Baldinelli, Elvio. "Políticas Monetárias y Fiscales en la Integración Regional." in Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, n° 189-190, maio/jun/93.

²⁶ Baldinelli, Elvio; Op. cit. Página 32.

“Artigo 1

Os Estados-Parte decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL).

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 ou 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-Parte - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegárias, de transportes e comunicações e outros que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Parte; e

O compromisso dos Estados-Parte de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.”²⁷

Como visto, o artigo 1 do Tratado de Assunção estabelece os princípios fundamentais do Mercado Comum do Sul - o Mercosul. Para tanto, institui a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, o fim de restrições alfandegárias e

²⁷ Mercosul: Textos Básicos. Op.cit. Página 6

não-tarifárias. Além disso, institui uma tarifa externa comum a ser praticada pelos Estados-Parte no comércio com qualquer país externo. O Tratado de Assunção, por fim, coloca a necessidade de coordenação de políticas macroeconômicas e harmonização das legislações nas áreas pertinentes ao objetivo do Mercosul, qual seja, o fortalecimento e aprofundamento do processo de integração.

Se por um lado o artigo 1 do Tratado de Assunção coloca a necessidade de harmonização das legislações pertinentes, por outro, o artigo 7 a reforça:

“Artigo 7

Em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado-Parte gozarão, nos outros Estados-Parte, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional.”²⁸

Nota-se neste artigo a preocupação de que barreiras não-tarifárias constituam impedimento ao livre comércio intra-Mercosul. Entenda-se aí qualquer elemento de discriminação de ordem tributária.

De fato, não é novidade dizer que os impostos constituem instrumento da política econômica cujos efeitos vão além da mera arrecadação. Assim sendo, a imposição e regulamentação de impostos internos possuem a capacidade de regular a poupança, o consumo e o investimento em consonância com a política fiscal pré-determinada. Nesse contexto, o uso da tributação como instrumento de política econômica, ou seja a parafiscalidade, pode visar à alocação de recursos em favor de determinado grupo ou de determinada região. Pode, ainda, inibir o consumo

²⁸ Mercosul: Textos Básicos. Op.cit. Página 7

agregado ou de um bem específico. Para tanto, utiliza-se de alíquotas, isenções e outras formas de regulamentação.

O Tratado de Assunção procura, desse modo, coibir uma possível guerra de incentivos em que a tributação constitua elemento de vantagem competitiva espúria ou constrangimento ao livre comércio. Conforme já verificado, a concessão de incentivos e benefícios, bem como a regulamentação de impostos visando à obtenção de benefícios para uma região ocorre em detrimento das demais e, a longo prazo, de todo o conjunto. Em um Mercado Comum no qual a circulação de fatores de produção é livre deve-se, pois, impor condições equânimes para a concorrência entre os agentes econômicos.

Condições equânimes são adequadas para concorrentes cujos estágios de desenvolvimento também são equânimes. Este não é, definitivamente, o caso do Mercosul. Como visto anteriormente, seus Estados-Parte são caracterizados pelas distinções no que se refere ao grau e à natureza de suas economias. A harmonização das legislações, deve, pois, considerar tal fato e conter um gradualismo no que se refere a sua aplicação. Segundo Pita, é possível falar em três tipos de harmonização:

“A uniformização, como o termo indica, significa uniformizar a tributação em todos os seus aspectos, igualar as cargas tributárias que recaem sobre uma mesma matéria tributável, vale dizer, igualar as legislações de um determinado tributo nos aspectos tanto estruturais quanto técnico-formais e referentes a alíquotas. Visto que inflexibiliza definitivamente o instrumental tributário para operar de acordo com os objetivos nacionais, o mecanismo de uniformização é compatível apenas com as etapas mais avançadas do processo de integração econômica.

Outra forma de alcançar a harmonização tributária é a compatibilização. Trata-se de adequar a estrutura dos tributos, de modo a permitir a aplicação dos

mecanismos compensatórios capazes de neutralizar os possíveis efeitos de uma disparidade nas cargas tributárias. Esse mecanismo é menos rígido que o anterior, pois atua apenas sobre aspectos tecno-formais, sem afetar os níveis de tributação, que poderão conservar a estrutura que melhor atenda aos objetivos nacionais.

Finalmente, a harmonização tributária pode consistir em instrumentar uma determinada estratégia de integração. À diferença dos mecanismos comentados, pelos quais se pretende evitar os possíveis efeitos de disparidades no nível da carga tributária, a instrumentação visa a estabelecer desigualdades que venham compensar algum desequilíbrio estrutural entre os países da região, induzindo, por exemplo, uma alocação geográfica de recursos conforme as prioridades regionais estabelecidas.²⁹

O Mercosul, como estratégia de desenvolvimento integrado de economias distintas, não deve adotar sistemas tributários uniformes. Precisa, sim, adotar uma política de harmonização. Esta terá uma dupla função: em primeiro lugar, não desconsiderar as diferenças nacionais. Em segundo, impedir que tributos constituam diferenciais de competitividade, alterando a alocação de investimentos e as condições de concorrência. Em outras palavras, trata-se de conciliar simultaneamente a integração econômica com o respeito às soberanias nacionais. Daí a necessidade de uma harmonização gradual.

Nesse contexto, entre os impostos sobre a renda e sobre o consumo, são estes últimos que possuem maior capacidade de engendrar distorções e alterar as condições de competitividade. Tal posição, como vemos, não é refutada por Claudino Pita²⁹:

“... a existência de disparidades entre os países-membros no tocante à carga tributária que incide sobre as mercadorias acarreta distorções nas condições de

²⁹ Pita Claudino. “Uma Abordagem Conceitual da Harmonização Tributária no Mercosul” in “Mercosul-Perspectivas da Integração”. Brandão, Antônio Salazar P. e Pereira, Lia Valls (organizadores), Rio de Janeiro, Getúlio Vargas, 1996, página 132.

concorrência entre os produtores, sempre que um componente institucional, como é o imposto, integrar os custos que determinam o preço de comercialização das mercadorias. Os tributos que afetam de forma mais notória e imediata as condições de concorrência são os denominados impostos de consumo, que recaem sobre a circulação de bens e serviços.”

Sobre o mesmo tema não discorda Edison Carlos Fernandes:

“O mercado comum, é redundante até afirmar, constitui-se da abertura dos mercados dos países concordantes para a prática mercantil entre si, quer esta prática se concretize em atividades de troca de mercadorias quer em prestação de serviços ... Essa visão tem influência direta e marcante em relação ao processo de integração dos sistemas impositivos, já que tenderá, como veremos, a harmonizar, prioritariamente, os tributos incidentes sobre o consumo.”³⁰

Nota-se, sem dúvida, que ambos os autores enfatizam a harmonização dos impostos sobre o consumo no processo de integração do Mercosul. De fato, se o Tratado de Assunção em seu artigo 1 estabelece a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países membros do Mercosul, entende-se que o fluxo comercial deve ser priorizado e, com este, a harmonização dos impostos sobre o consumo.

Isso não significa, entretanto, que impostos sobre a renda e sobre o patrimônio não devam ser considerados. Pelo contrário, tanto um como outro são elementos fulcrais e determinantes na alocação de investimentos nas condições de concorrência. Mas, tendo em vista os objetivos expressos no Tratado e o respeito às soberanias nacionais, a conciliação das legislações de cada país deve começar pelos impostos indiretos.

³⁰ Fernandes, Edison Carlos. “Sistema Tributário do Mercosul.” São Paulo:Revista dos Tribunais, 1997, página 110.

Segundo Balassa³¹, impostos indiretos podem ser divididos em impostos sobre a produção e impostos sobre o consumo. No primeiro caso a incidência se dá sobre bens intermediários, no segundo, a incidência se dá sobre bens finais.

Também é possível afirmar que pode haver recolhimento de impostos tanto no território de origem do produto, ou seja, o território onde o produto foi originalmente produzido, quanto no território de destino, ou seja, aquele para o qual se exportou o produto. Neste segundo caso, do território de destino, o valor a ser recolhido equivale somente à diferença de impostos entre o país importador e o país exportador.

Uma terceira diferenciação separa impostos indiretos entre os “em cascata” e os de valor adicionado.

Impostos “em cascata”, ou seja, sobre o valor total, podem, segundo o mesmo, apresentar problemas e deficiências. O primeiro problema que surge é o fato de que impostos “em cascata” irão onerar o produto final tanto mais quanto mais estágios de transformação e intermediação houver. Assim, um produto sujeito a um imposto sobre o valor da produção que tenha uma alíquota reduzida poderá onerar o produto final mais do que o mesmo imposto de outro país com alíquota elevada, à medida que incida sobre mais estágios. Essa distorção decorre do fato de que o imposto incide mais de uma vez sobre o mesmo objeto, qual seja, o valor total.

O segundo problema decorre da mesma distorção. Verifica-se que produtos que agregam mais valor nos primeiros estágios de transformação e intermediação são mais onerados do que aqueles que agregam mais valor nos seus estágios finais. Conclui-se, desse modo, que cadeias produtivas em cujos custos iniciais predomina a

³¹ Balassa, Bela. Op. cit, página 355.

mão-de-obra são favorecidos em detrimento daquelas em cujas etapas iniciais predomina a matéria-prima.

A terceira deficiência reside no fato de que o imposto sobre o valor da produção acaba por induzir o processo de verticalização industrial e comercial. À medida que tais estágios se fundem e são operados pelo mesmo agente, deixa progressivamente o produto final de ser tributado pelo imposto sobre o valor total. O fato pode ensejar, no entanto, movimentos de concentração industrial e comercial contrários à livre concorrência.

A quarta deficiência, por sua vez, decorre do fato de que diferenças de alíquotas do imposto sobre o valor total, potencializadas pelas distorções que a ele são inerentes, podem determinar movimentos de fatores de produção indesejados em uma união aduaneira. De fato, dadas as vantagens de custos artificiais (desvantagens) que surgem com a aplicação do princípio do território de origem, as empresas de certas indústrias podem deslocar-se, conforme o país que for favorecido pelas diferenças de impostos existentes em determinada indústria ³².

A quinta deficiência, por fim, deve-se ao fato de que impostos sobre o valor total incidentes no território de origem pressupõem a mobilidade das taxas de câmbio. Estas devem se flexibilizar livremente para compensar os efeitos de diferentes alíquotas dos tributos nacionais. As taxas de câmbio, entretanto, exercem papel central no comércio exterior, mormente num caso de união aduaneira. Sua livre mobilidade poderia trazer efeitos negativos para os fluxos de fatores de produção entre países em processo de integração.

Como se nota, os problemas e deficiências do imposto sobre valor total cobrado no território de origem acaba por invalidá-lo enquanto alternativa de tributo

³² Balassa, Bela. Op. Cit., página 359

em um caso de união aduaneira. Verificar-se-á, entretanto, que o imposto sobre o valor total recolhido no território de destino tampouco pode ser encarado como tal. Se no primeiro caso surgem distorções de efeitos vários, no segundo as tentativas de dirimi-las mostram-se de difícil execução. Segundo Shoup³³, "...na vida real pode ser extremamente difícil avaliar rigorosamente em que medida é que numa dada mercadoria exportada está incorporado um imposto geral sobre transações, tão complicados são os processos de produção e os canais de distribuição." De fato, a mensuração correta e precisa da diferença entre os impostos do país exportador e do país importador demandaria uma estrutura administrativa cujos custos reduziriam os ganhos decorrentes da união aduaneira. Além disso, a dinâmica e complexidade dos movimentos de fatores tornariam os descontos e taxas compensatórias sujeitos a críticas e questionamentos que acabariam por minar o ideal da integração.

Torna-se evidente, portanto, a superioridade do imposto sobre o valor agregado em relação ao imposto sobre o valor total em casos de harmonização tributária. Tal superioridade advém do fato de não apresentar a incidência cumulativa, seus efeitos e distorções, próprios e característicos do imposto sobre o valor de produção. Sua sistemática permite não apenas identificar os créditos que incidiram durante o processo de produção, como até a desoneração das exportações.

Ao mesmo tempo, verifica-se a necessidade de um consenso sobre os princípios de território de origem e do destino entre os países integrantes da união aduaneira. Deve-se procurar uma forma de privilegiar a simplicidade e, ao mesmo tempo, evitar que haja distorções ou atitudes unilaterais que visam favorecer o produto nacional.

³³ Shoup, C. editor. "Fiscal Harmonization in Common Markets", Nova Iorque, 1967.

4.4. LIMITANTES À HARMONIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Conforme anteriormente colocado, a América Latina já foi palco de várias tentativas de integração; mais ou menos audaciosas, todas, sem exceção, foram marcadas pelo fracasso parcial, senão total, dos objetivos inicialmente traçados. De uma forma geral, pode-se afirmar que boa parte destes foram, em algum momento, contrariados por elementos conjunturais ou interesses nacionais de ordem política, econômica ou qualquer outra, que acabaram por minar os projetos de integração estabelecidos. Desse modo, falar de experiências de integração na América Latina significa relatar mais histórias de fracasso do que de sucesso.

Se, por um lado, experiências latino-americanas são caracterizadas mais pelos insucessos, é possível asseverar que estas nos legaram alguns ensinamentos. Entre estes, de grande valia para nossos dias de consolidação e ampliação do Mercosul, são as restrições e os limitantes à integração das experiências anteriores. Vejamos, pois, alguns deles:

Em primeiro lugar, há que se falar que a América Latina é constituída por países heterogêneos e distintos em termos de tamanho de território, de economia, de legislação e sociedade. No caso do Mercosul, isto se torna evidente. Apenas para citar alguns dados, vale citar que entre os quatro países originários do Mercosul, o tamanho dos territórios chega a variar em 2573% ³⁴, os Produtos Internos Brutos em 7.496% e as populações nacionais em 3.194% ³⁵.

³⁴ "Mercosul-Perspectivas da Integração". Brandão, Antônio Salazar P. e Pereira, Lia Vals (organizadores) Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996, página 271.

³⁵ AméricaEconomia. Edição Anual. 1996-1997, página 50.

Uma segunda limitação à integração regional deve-se à recente interdependência econômica entre os países signatários de acordos de união aduaneira. A interrelação econômica dos países latino-americanos constitui fenômeno recente possibilitado pelo crescimento do comércio intra-regional no Mercosul. Antes disso, esporádicas foram as vezes que o mesmo ocorreu. Para tanto, diversos elementos contribuíram. Entre estes destacam-se o caráter exportador de produtos primários, bem como o modelo de substituição de importações, ambos característicos dos países da região até um passado recente.

Além disso, vale citar que os países da América Latina estiveram menos acostumados a governos democráticos do que a governos autoritários e nacionalistas, pouco compatíveis com o ideal de integração.

Por fim, diversas economias do continente sofreram os reveses das crises do petróleo; acabaram, pois, por privilegiar o equacionamento individual de seus balanços de pagamentos em detrimento de iniciativas coletivas de convergência e cooperação.

5. TRIBUTAÇÃO E O IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO

5.1. TRIBUTAÇÃO - PRINCÍPIOS TEÓRICOS

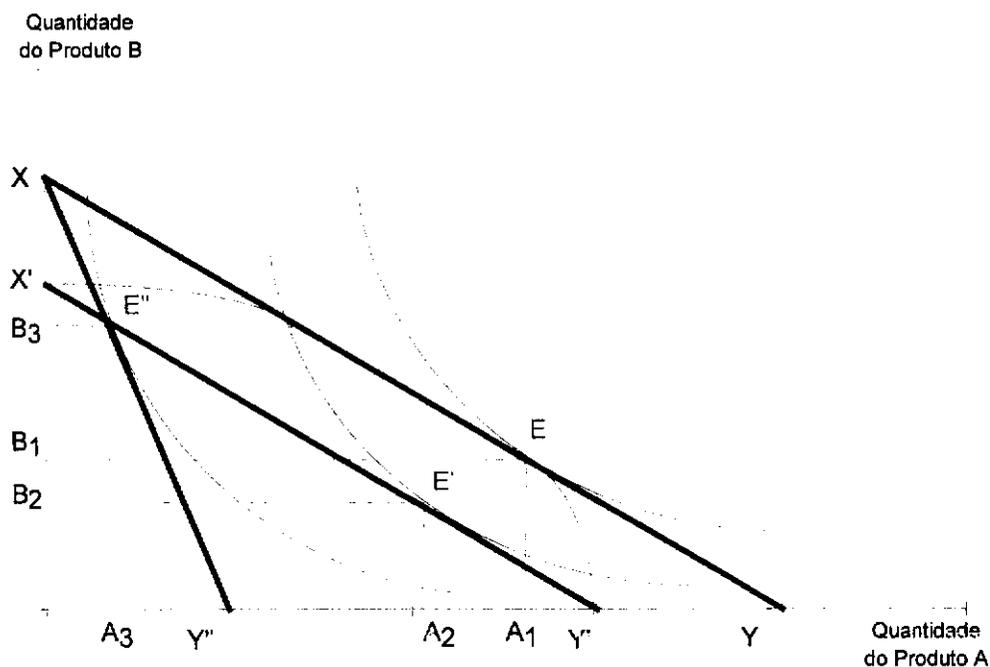
Pode-se dizer que a teoria da tributação se baseia em dois princípios fundamentais. São eles o princípio da neutralidade e, em segundo lugar, o princípio da equidade. O primeiro princípio, o da neutralidade, alude à não interferência do gravame do imposto nas decisões econômicas. A neutralidade de um imposto seria alcançada quando a alocação de recursos se desse tão somente em função dos preços relativos ditados pelo mercado, sem a consideração de elementos fiscais exógenos. Nesse contexto, impostos não dotados de neutralidade implicariam em perda de eficiência das decisões econômicas e, conseqüentemente, diminuição de bem-estar.

O princípio da equidade, em segundo lugar, expressa que a incidência de um imposto deve implicar em justiça fiscal. Em outras palavras, segundo tal princípio, o sistema do tributo deve garantir a maior equidade possível não somente em termos de capacidade de contribuição, como também em termos de benefícios. Daí que o princípio da equidade é baseado em critério da capacidade de contribuição e critério do benefício.

5.1.1. Princípio da Neutralidade

Como dito anteriormente, a neutralidade de um imposto decorre de sua não interferência na alocação de recursos. As decisões econômicas, assim, formuladas

com base nos preços relativos, engendram um contexto de bem-estar ótimo. Em outros termos, a neutralidade de elemento fiscal possibilitaria decisões econômicas de eficiência máxima e uma distribuição de benefícios ótima. Em termos gráficos tal ponto encontra-se na tangência da curva de restrição orçamentária com a curva de preferências individuais de consumo. Na figura abaixo, que apresentamos a seguir, enquanto a primeira curva se expressa pelo segmento xy, a segunda refere-se à isoquanta I_1 , sendo a possibilidade de eficiência máxima representada pelo ponto de tangência E. Este, como se nota, dadas as curvas de restrição orçamentária e de preferências de consumo entre os bens A e B, apresenta a combinação de máxima satisfação possível, fora do qual, *coeteris paribus*, há diminuição de bem-estar.



Fonte: Silva, Fernando Antônio Rezende da, "Finanças Públicas", São Paulo: Atlas, 1983.

Dado o ponto de equilíbrio nas condições mencionadas, incluamos o elemento fiscal, seja sobre a renda, seja sobre o consumo, de caráter neutro. Conforme já colocado, a neutralidade implica na não interferência na alocação de recursos. Teríamos, pois, que a introdução de um imposto de caráter neutro, a despeito de reduzir a renda disponível para o consumo privado por meio de

transferências para o setor público, não alteraria a relação de preferências de consumo entre os produtos A e B. Daí que a nova curva de restrição orçamentária, formada pelo segmento A1B1, encontra-se em paralelo a esta. O ponto de equilíbrio ao qual então se chega, E1, resultante do intercepto da isoquanta I1, uma segunda isoquanta de indiferença, com a nova curva de restrição orçamentária (x'y') representa, dada a introdução do elemento tributário de caráter neutro, a nova combinação de satisfação máxima. Conclui-se que mesmo com a redução do consumo do bem A (segmento A1A2) e do bem B (segmento B1B2), o caráter neutro do imposto faz com que não haja interferência na proporção do consumo entre ambos. Em outras palavras, não houve prejuízo para a eficiência na alocação de recursos.

O mesmo não pode ser dito, entretanto, quando da introdução de um imposto sobre o consumo de caráter seletivo, ou seja, que diferencia bens distintos. Considerando a mesma figura, tomemos um tributo seletivo que não onere o produto B, mas apenas o produto A. Teríamos, então, uma redução do consumo deste e, em termos gráficos, um deslocamento da curva de restrição orçamentária para o segmento xy". O novo ponto de equilíbrio (E'') implica em uma mudança na proporção anterior entre os consumos dos produtos A e B. Trata-se, pois, de uma imposição tributária cujos efeitos acabam por alterar a relação ótima de consumo dos dois produtos que maximiza o bem-estar individual.

• Considerações

A análise que daí decorre sugere que impostos seletivos sobre o consumo implicam na diminuição da eficiência econômica não apenas no contexto nacional, mas também internacional. Quanto a isso, nos coloca Musgrave que:

“A aplicação de alíquotas tributárias diferenciadas sobre produtos também gera ineficiências, embora de uma forma diferente. Se tais impostos incidirem a nível da produção (ao invés de ao nível das vendas no varejo), eles afetarão os custos relativos da produção de um determinado produto em vários países. Como resultado, a localização da produção não será determinada pelas vantagens comparativas (ou custo relativo dos recursos), que é uma condição necessária para um comércio eficiente, mas será modificada pelas diferenças introduzidas nos custos pela tributação.”³⁶

A análise referente à aplicação do princípio da neutralidade engendra, no entanto, outras discussões que fogem ao escopo do modelo da figura anterior. Em primeiro lugar, coloca-se que não apenas os impostos sobre o consumo, mas também aqueles sobre a renda possuem efeito seletivo. De fato, se considerarmos o consumo agregado, e não o individual, como no modelo exposto, teremos que a tributação sobre a renda nos levaria a conclusões distintas. Isto decorreria do fato de que a distribuição da carga tributária em relação à renda, ou seja, progressiva, proporcional ou regressiva³⁷, poderia interferir na curva de restrição orçamentária. Também há que se considerar a própria distribuição de renda entre os indivíduos da sociedade em questão e sua implicação sobre as curvas de indiferença.

Ainda sob a ótica do consumo agregado, pode-se dizer que o comportamento deste não reflete a somatória dos comportamentos dos consumidores individuais, dado que há diferentes curvas de preferência, o que nos remete a elementos subjetivos. Além disto, trata-se de um elemento estático, que não considera nem as

³⁶ Musgrave, Richard e Musgrave, P.B., “Finanças Públicas - Teoria e Prática”. São Paulo: Campus, 1980, página 621.

³⁷ Sobre tributação da carga tributária em relação à renda ver Princípio da equidade - Critério da capacidade de contribuição.

mudanças nos padrões vigentes de consumo, nem o elemento temporal inerente às decisões entre consumo presente e consumo futuro.

Em terceiro lugar, o modelo não incorpora diferentes graus de essencialidade para diferentes produtos. Incorporada tal hipótese, torna-se mais aceitável a discriminação de determinados bens, onerados a uma alíquota superior, em benefício de outros, onerados a uma alíquota inferior. Com efeito, o gravame sobre um bem fundamental, como, por exemplo, o leite, não deve ser equivalente àquele aplicado em um bem supérfluo, como, por exemplo, a bebida alcoólica.³⁸

Por fim, o modelo sugere que impostos seletivos tenderiam a alterar a eficiência máxima. Isso presuppõe uma situação inicial de competição perfeita. Se, entretanto, em virtude de qualquer imperfeição de mercado, tal não fosse o caso e o ponto de equilíbrio inicial fosse E'' , poder-se-ia conceber uma política fiscal ativa que demovesse o ponto de equilíbrio até E ou E' .

5.1.2. Princípio da Equidade

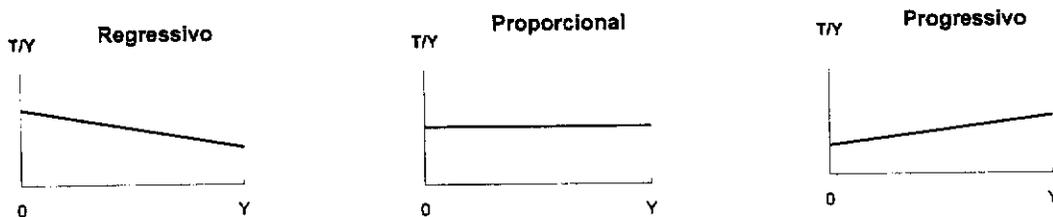
O Princípio da equidade decorre do interesse de dotar de justiça o tratamento tributário a pessoas (físicas ou jurídicas) consideradas distintas. A justiça deve, pois, estar fundamentada em critérios de avaliação definidos. A este respeito, a literatura pertinente apresenta dois critérios. São eles:

³⁸ O argumento da essencialidade pode acabar por constituir justificativa não somente de medidas em prol da saúde da sociedade, como também de estratégias nacionais de desenvolvimento econômico fundamentadas no ativismo fiscal. Em um contexto de união aduaneira e integração de mercados é necessário, entretanto, que tais estratégias se compatibilizem com a harmonização de políticas levada a cabo pelos países integrantes.

5.1.2.1. Critério da Capacidade de Contribuição

Trata de estabelecer a igualdade segundo as possibilidades individuais de pagamento. O ônus tributário deve ser repartido pela coletividade. Cada qual, entretanto, contribui com um determinado valor fixado em função da possibilidade individual, o que pode se dar por meio de, por exemplo, recolhimentos diferenciados. Como a sociedade se constitui de indivíduos com distintas possibilidades de contribuição, estabelece-se um sistema de arrecadações diferenciadas.

Tomando a renda individual como parâmetro de diferenciação, teríamos então que cada indivíduo deveria, segundo o princípio da equidade, recolher uma parcela calculada em função de seus proventos. Três são as situações possíveis, as quais demonstramos na figura abaixo:



Fonte: Silva, Fernando Antônio Rezende da, "Finanças Públicas", São Paulo: Atlas, 1983.

A primeira situação, de tributação regressiva, decorre de um decrescimento percentual da alíquota do imposto à medida que a renda aumenta em termos absolutos. A segunda situação, por sua vez, de tributação proporcional, equivale a uma alíquota única para diferentes níveis de renda. A terceira, por fim, de tributação progressiva, resulta de alíquotas de imposto crescentes para rendas crescentes.

5.1.2.2. Critério do Benefício

O critério do benefício diz respeito à imposição do gravame tributário a uma pessoa em função dos benefícios provenientes de um serviço público de que a mesma desfruta. Assim sendo, cada qual deve contribuir proporcionalmente ao benefício marginal decorrente do serviço prestado pelo Governo.

Se, por um lado, pode-se aferir a distribuição da carga tributária de acordo com a distribuição de benefícios, por outro, pode-se também inferir o total da tributação por meio da demanda por serviços públicos. Trata-se, pois, de uma vantagem em relação ao critério da capacidade de pagamento.

Associa-se ao critério do benefício, entretanto, a dificuldade de quantificar os benefícios provenientes de serviços públicos. Além disso, ressalte-se que tais benefícios são essencialmente individuais, resultantes de padrões subjetivos de avaliação. Some-se também o fato de que a declaração espontânea das preferências pessoais encontraria dificuldades e resistências, uma vez que a mesma fundamentaria tributações diferenciadas. Dada a dificuldade de mensuração e avaliação dos benefícios, fica evidente que o critério do benefício encontra campo mais fértil quando o pagamento de um contribuinte se dá em razão da prestação de um serviço público, como transporte e energia.

- **Considerações**

Vimos que a análise do princípio da equidade vincula-se à preocupação de se estabelecer a justiça tributária. Vimos, também, que o mesmo princípio se baseia em critérios, como a capacidade de contribuição e o benefício proveniente de serviços públicos.

Ainda sobre o princípio em questão, vale mencionar que a imposição de um gravame sobre o consumo, sob o prisma da equidade horizontal, ou seja, entre famílias com proventos equivalentes, pode resultar em deficiências em termos de renda, uma vez que tais famílias podem apresentar diferentes propensões a consumir. Sob o prisma da equidade vertical, por outro lado, ou seja, entre famílias com proventos diferenciados, a imposição de um imposto sobre vendas pode levar à regressividade do ponto de vista da renda, uma vez que tais famílias tendem a apresentar diferentes proporções de consumo e poupança

Vale também mencionar que a equidade tributária insere-se nos contextos nacional e internacional. A esse respeito Musgrave tem a nos dizer que:

“Um outro problema em relação à equidade surge no tocante à determinação da forma como deve ser dividido o bolo tributário entre os vários países, tanto em relação ao imposto de renda quanto ao imposto sobre produtos.

Quanto ao imposto sobre produtos, a questão da equidade está relacionada à possibilidade de se aplicar um gravame aos estrangeiros através de mudanças nos preços. Se o país A tributa as exportações, o custo das mesmas aumenta. Se o país domina o mercado de exportações, o preço das exportações irá subir e o consumidor estrangeiro pagará mais. Dessa forma, parte do gravame tributário pode ser transferida para o exterior. De maneira semelhante, se as importações forem tributadas, os fornecedores estrangeiros poderão constatar a necessidade de venderem os seus produtos a um preço líquido menor. Mais uma vez, parte do gravame é transferida para o exterior. Se aceitarmos o critério de que cada país deveria pagar seus próprios impostos, tal transferência do gravame pode ser considerada como contrária à equidade entre nações.”³⁹

³⁹ Musgrave, Richard e Musgrave, P.B., Op.cit. Página 620.

À guisa da conclusão, pode-se asseverar que a questão da equidade, quando considerada sob a ótica internacional, nos remete a outras considerações que fogem à discussão dos critérios apresentados e trazem a tona pontos pertinentes ao comércio exterior, como, por exemplo, a possibilidade de transferência do ônus tributário.

5.2. IMPOSTO SOBRE VALOR AGREGADO

5.2.1. Antecedentes

Poucas são as referências a respeito do Imposto sobre Valor Agregado, concebido como um gravame multifásico e uniforme sobre o valor adicionado em cada estágio da produção industrial e da distribuição. O primeiro registro de que se tem notícia data de 1918, quando, na Alemanha, von Siemens recomendou seu uso ao Governo alemão, alegando suas vantagens em relação aos impostos multifásicos sobre o valor total.

Outras implantações do imposto sobre o valor agregado aconteceriam somente nas décadas de trinta, na Argentina(1935), e quarenta, na França(1948). Em ambos os casos, entretanto, a implantação inicial deu-se somente no estágio da produção industrial, sendo que na França o IVA alcançou a distribuição atacadista em 1954.

Mas foi somente a partir da segunda metade da década de sessenta, entretanto, que o imposto sobre valor agregado foi difundido em diversos países, sobretudo entre aqueles pertencentes ao Mercado Comum Europeu. A implantação deu-se então de

forma extensiva, atingindo não somente a industrialização, como também as outras fases da distribuição.

5.2.2. Vantagens e Desvantagens

A implantação do imposto sobre valor adicionado implica em prejuízos e benefícios ao sistema tributário. São eles:

Desvantagem

- Isenção e diferenciação de alíquotas - A adoção do IVA resulta na transferência intra-firmas de créditos fiscais. Assim sendo, as isenções, bem como a diferenciação de alíquotas, devem adotar procedimentos determinados sob pena de provocar distorções fiscais nos consecutivos estágios de industrialização e de distribuição. No caso da diferenciação de alíquotas, por um lado, esta deve se dar ao longo de todos os estágios ou, alternativamente, no último estágio. No caso da isenção, por outro lado, deve-se adotá-la para todos os estágios, com a restituição no último estágio de todos os impostos anteriormente recolhidos. Caso contrário, ou seja, se a isenção não for aplicada a todos os estágios, é preciso que, sob pena de ocorrer a supertributação, a mesma aconteça no primeiro estágio da atividade econômica, ou que o vendedor isento emita uma nota fiscal com o crédito presumido para o comprador do estágio subsequente, ou ainda, que haja o reembolso, no estágio isento, do total do imposto até então recolhido. Fica, pois, evidente que a transferência de créditos dificulta ou mesmo impede a aplicação de diferenciações de alíquotas e isenções monofásicas.

Vantagens

- **Facilidade de fiscalização** - o combate à fiscalização pode enfatizar os estágios onde há maior recolhimento em termos relativos. Em outras palavras, a fiscalização do recolhimento pode concentrar-se nos estágios onde a arrecadação é maior, em detrimento daqueles onde a mesma é menor.
- **Auto-fiscalização** - o montante de imposto sobre valor agregado de imposto de uma etapa se transformará em crédito fiscal na etapa subsequente apenas se o mesmo for lançado em nota fiscal. O contribuinte da etapa subsequente seria, pois, um agente fiscalizador do lançamento. Daí o caráter auto-fiscalizador do tributo.
- **Neutralidade** - dado o caráter multiestágio do imposto sobre valor agregado e a igualdade de incidência em todos os estágios, há a equalização do gravame tributário ao longo do processo de industrialização e de distribuição. Desse modo, evitam-se os estímulos à transferência de funções entre estágios econômicos distintos, distorção típica de impostos monofásicos. Além disso, também não há distorções na estrutura inter-industrial, visto que o número de transações deixa de ser variável relevante para o total de recolhimentos, ao contrário dos impostos multifásicos sobre o valor total.

5.2.3. Classificações

O Imposto sobre Valor Agregado admite diferentes classificações de acordo com o critério adotado. São eles:

5.2.3.1. Tratamento aos Bens de Capital

- IVA-Produto Nacional Bruto - incide não apenas sobre bens de consumo, como também sobre bens de capital, inclusive a depreciação. Em outras palavras, considera como base todos os bens não consumidos em seu primeiro ano de utilização, bem como as respectivas depreciações. Em uma economia fechada, considerando que o produto se resume a consumo (C) e investimento (I) ou, em outros termos, a salários (W), lucros líquidos (LL) e depreciação (D), temos que a base agregada do IVA-PNB pode ser expressa por:

$$C + I = W + LL + D$$

- IVA-Renda Nacional Líquida - incide sobre os mesmos fatores do IVA-PNB, ou seja, bens de consumo e bens de capital. Excetuam-se, no entanto, as depreciações. Considerando a equação exposta acima, teríamos que a base agregada do IVA-RNL poderia ser expressa da seguinte forma:

$$C + I - D = W + LL$$

- IVA-Salário - além da depreciação dos bens de consumo e dos bens de capital, isenta também o rendimento do capital da empresa ou, em outras palavras, o lucro líquido. Teríamos, pois, segundo a mesma equação dada anteriormente, a seguinte base de cálculo:

$$C + I - D - LL = W$$

- IVA-Consumo - o último tipo de IVA segundo o tratamento aos bens de capital isenta estes totalmente por meio da dedução de seus valores da base de cálculo.

Restringe, pois, a base do imposto ao consumo agregado. Em termos da equação fundamental teríamos, pois, a seguinte base:

$$W + LL + D - I = C$$

Segundo alguns autores, o IVA-Consumo, por definição, apresenta, dentre os quatro tipos, maiores benefícios para a racionalidade do sistema tributário. Segundo Musgrave,

“... a renda já é tributada em função do imposto de renda que, sendo um imposto sobre pessoas, é superior a um imposto sobre o valor adicionado tipo renda, o qual é *in rem*. Portanto, bons argumentos podem ser apresentados a favor do uso base consumo para um possível imposto sobre o valor adicionado como, aliás, ocorre na aplicação corrente deste imposto em países europeus.”⁴⁰

5.2.3.2. Inclusão do Imposto na Base de Cálculo

- Cálculo “por dentro” - inclui-se na base de cálculo do imposto o valor do mesmo. Dessa forma, atinge-se um valor final superior àquele a ser obtido por meio da aplicação da alíquota sobre o valor do bem tributado somente ou, em outras palavras, “por fora”.
- Cálculo “por fora” - desconsidera-se na base de cálculo o próprio valor do imposto. Assim, a alíquota definida é aplicada apenas sobre o valor do bem.

⁴⁰ Musgrave, Richard e Musgrave, P.B., Op.cit. Página 289.

5.2.3.3. Estágios sob Alcance

O IVA pode ser aplicado à totalidade dos estágios de industrialização e distribuição ou apenas a determinadas fases desses processos. Neste caso, classificam-se como subgrupos do IVA conforme a incidência. Podem ser, desse modo, sobre vendas a varejo (IVV), entre outros.

5.2.3.4. Método de Coleta

- Método da Adição - A base de cálculo agrega todos os rendimentos dos fatores de produção, quais sejam, trabalho e capital. Ao total somado a título de lucros e salários, aplica-se uma alíquota definida. É apropriado, no entanto, somente para o IVA-Renda Nacional Líquida, pois este inclui o pagamento a todos os fatores de produção.
- Método da Subtração - Constitui em subtrair o valor das compras do valor das vendas. Ao valor calculado, ou adicionado, aplica-se uma determinada alíquota, obtendo-se, então, o valor do imposto a pagar.
- Método do Crédito Fiscal - Deriva do método da subtração. Ao final de um período específico, soma-se o total vendido e aplica-se uma determinada alíquota. Do valor calculado, subtrai-se o valor total do IVA constante nas notas fiscais de compras realizadas no mesmo período.

6. IMPOSTOS SOBRE O VALOR AGREGADO NOS PAÍSES DO MERCOSUL

Aquele que se volta para um enfoque comparativo entre sistemas complexos e distintos como os impostos sobre o valor agregado nos países do Mercado Comum do Sul deve adotar uma metodologia explícita e sucinta, sob pena de não atingir seu objetivo. Não foi por outro motivo que, ao estruturar o presente estudo, definimos três pontos básicos: descrição, comparação e harmonização. Teremos, pois, nas páginas seguintes, uma abordagem concisa dos impostos de cada país, a qual está esquematizada no anexo que se encontra ao final deste trabalho. A seguir, exporemos as principais semelhanças e diferenças entre os mesmos. Questões referentes a uma possível harmonização, por fim, serão tratadas na sequência.

Ora, se o estudo não visa a nada senão aos impostos em um processo de regionalização, ou seja, a harmonização dos mesmos, as atenções devem se voltar mais para as distinções de potencial distorcivo nos fluxos comerciais do que para qualquer outro tópico. Assim, se por um lado, poderíamos versar detalhada e extensivamente sobre as respectivas legislações, por outro, preferimos trazer à tona somente aqueles aspectos de fulcral relevância para o tema em questão. Em outras palavras, o leitor terá pela frente uma abordagem dirigida ao propósito pré-estabelecido.

Não é errôneo afirmar, entretanto, que a maior dificuldade de um enfoque como este não é nem definir uma metodologia de pesquisa, nem enxergar uma luz no denso cipoal das legislações tributárias não traduzidas. Não, a maior dificuldade é tratar e analisar um tema que, com certeza, não é perene, mas está em constante mudança e transformação, muitas vezes profunda. Temos, então, uma breve idéia do terreno movediço em que viemos parar.

Mas sigamos avante. Devemos ter em mente que a harmonização não constitui um fim em si mesma, mas sim um instrumento de equalização das condições de concorrência. Além disso, é esse contínuo processo de enfrentamento que gera forças para a dinâmica da integração. As questões que surgirão a seguir não constituem impasses, mas desafios que, depois de superados, resultarão em outros, em nível mais elevado. Daí a evolução do processo.

6.1. DESCRIÇÃO DOS IMPOSTOS SOBRE O VALOR AGREGADO

6.1.1. Brasil

O atual sistema tributário brasileiro foi definido pela Constituição Federal de 1988. Esta, em seus artigos 145 a 162, trata dos princípios gerais, das limitações ao poder de tributar, dos impostos da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como dos Municípios. Por fim, trata da repartição das receitas tributárias. Neste contexto, os impostos sobre o consumo, distintamente dos demais Estados-Parte, encontram-se organizados na própria Carta Magna.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que os impostos sobre o valor adicionado se dão em dois níveis: na União e nos Estados e Distrito Federal. No primeiro caso trata-se do “imposto sobre produtos industrializados” (art. 153); no segundo do “imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.” (art. 155).

Senão, vejamos:

6.1.1.1. Imposto Sobre Produtos Industrializados

Quanto ao imposto sobre produtos industrializados, no âmbito da União, a CF-88 estabelece que:

- “I - será seletivo, em função da essencialidade do produto;
- II - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação com montante cobrado nas anteriores;
- III - Não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior.”⁴¹

Trata-se, pois, de um imposto nacional cuja incidência recai sobre produtos industrializados.

O fato gerador constitui a saída do estabelecimento. No caso de importação considera-se como fato gerador o ingresso no país de destino.

A base de cálculo do IPI, por outro lado, leva em conta o preço de venda. Para as importações toma-se como base não só o preço como, também, outros tributos e encargos.

⁴¹ “Constituição da República Federativa do Brasil”; 9.^a edição, São Paulo; Atlas, 1996, página 98.

Quanto às alíquotas do IPI, por fim, estas não são uniformes. Podem, sim, variar de 0% (zero por cento) a 365, 63% de acordo com a essencialidade do produto. Denota-se aí o caráter notadamente extrafiscal do tributo.

O imposto sobre produtos industrializados, em síntese, constitui um imposto nacional, não cumulativo, seletivo, incidente sobre a saída do estabelecimento industrial e importações. Note-se que não estão aí inclusas as exportações.

6.1.1.2. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

No que se refere ao ICMS, em segundo lugar, a CF-88 regulamenta a competência dos Estados e do Distrito Federal. Senão vejamos:

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

II - operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;”⁴²

Quanto ao mesmo imposto regulamenta ainda a Carta Magna que:

“ I - será não cumulativo, compensando-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou outro Estado ou pelo Distrito Federal;

⁴² “Constituição da República Federativa do Brasil”. Idem. página 99.

...

III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços;

...

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços ao consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do imposto.

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele;

VIII - na hipótese da alínea "a" do inciso anterior, caberá ao Estado da localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna e a interestadual;

IX - incidirá também:

a) sobre a entrada de mercadoria importada do exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o estabelecimento destinatário da mercadoria ou do serviço;

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em lei complementar;

- b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;
- c) sobre o ouro.

XI - não compreenderá, em sua base de cálculo, o montante do imposto sobre produtos industrializados, quando a operação, realizada entre contribuintes e relativa a produto destinado à industrialização ou à comercialização, configure fato gerador dos dois impostos;⁴³

Fica evidente que, apesar de delegar à lei complementar maiores detalhes, a própria Carta Magna discorre exaustivamente sobre o ICMS. Tal fato decorre da complexidade do tributo, em grau superior à do IPI e mesmo à das regulamentações dos impostos não cumulativos nos demais países do Mercosul. A seguir trataremos de analisar suas principais características sob a ótica do estudo comparativo.

No que tange à incidência do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação pode-se dizer a grosso modo que o mesmo recai sobre serviços e operações com mercadorias. A simples circulação destas não implica, entretanto, a aplicação do imposto. É necessário para tanto a existência de um fato jurídico entre as partes.

Daí que o sujeito passivo de tal imposto inclui somente três categorias definidas. São elas: o comerciante, o industrial e o produtor. Aquele particular que

⁴³ "Constituição da República Federativa do Brasil". Idem, páginas 99 a 101

vende um objeto seu para outrem não caracteriza uma operação relativa à circulação de mercadorias.

Quanto ao fato gerador da obrigação tributária, entende-se que cabe à lei ordinária dos Estados e do Distrito Federal definir o momento de nascimento. Nesse sentido, pode ser ou a emissão da nota fiscal, ou a saída ou a entrada da mercadoria do estabelecimento. Enfim, cabe a cada elemento da Federação definir o momento que caracteriza a operação mercantil.

Vale ressaltar que a Emenda Constitucional n.º 3/93, parágrafo 7, incorporou ao artigo 150 da CF-88 a figura do crédito presumido. São seus termos:

“A lei poderá atribuir a sujeito passivo de obrigação tributária a condição de responsável pelo pagamento de imposto ou contribuição, cujo fato gerador deva ocorrer posteriormente, assegurada a imediata e preferencial restituição da quantia paga, caso não se realize o fato gerador presumido.”

Cabe salientar que a figura do crédito presumido criada por meio da Emenda Constitucional acima exposta constitui elemento inédito e único, sem paralelo nas legislações pertinentes dos demais Estados-Parte.

Ainda, a CF-88 evidencia claramente as importações no âmbito de incidência. Caracteriza-se aí a tributação no destino. De fato, cabe ao Estado de destino final da mercadoria (ou Distrito Federal) o imposto decorrente da circulação oriunda do exterior. O imposto, em suma, onera não só importações de bens a serem consumidos, como também o ativo fixo.

Quanto às exportações, por outro lado, a Carta Constitucional de 1988 estabelece a tributação sobre produtos semi-elaborados, definidos por meio da Lei

Complementar n.º 65/91, tributação esta que, no entanto, não incide sobre exportações de produtos industrializados.

É importante ressaltar que a imposição de impostos sobre exportações representa elemento de ônus sobre as exportações brasileiras em relação aos outros Estados-Parte do Mercosul. Tem-se, então, um tributo que acaba por representar um gravame sobre a competitividade brasileira e, indiretamente, sobre o próprio saldo da Balança de Comércio nacional. A Lei Kandir, nesse sentido, isenta de ICMS exportações de produtos semi-manufaturados e agrícolas. Além disso, permite a isenção desse mesmo imposto na aquisição de bens de capital e de consumo não incorporados no produto. No intuito de não reduzir a arrecadação dos Estados, a mesma lei prescreve, em contrapartida, que o Tesouro Nacional cobrirá a diferença caso o valor real recolhido pelo Estado seja inferior à receita dos 12 meses anteriores a setembro de 1996 acrescida de 3%. Trata-se, com efeito, de uma legislação voltada à defesa da competitividade das exportações sem prejuízo das finanças públicas estaduais.

A base de cálculo, por seu turno, constitui o próprio valor de saída da mercadoria. Trata-se do preço do produto ou do serviço, incluindo os encargos financeiros nos pagamentos a prazo, além de outros elementos definidos pelas legislações estaduais. Calcula-se, então, o valor agregado após a aplicação a tal base do esquema de deduções imposto pelo princípio da não cumulatividade.

Quanto às alíquotas, por seu turno, deve-se lembrar que a CF-88 caracteriza o tributo como seletivo. Além disso, por se tratar de tributo estadual, apresenta estas diferenças de alíquotas entre diferentes membros da Federação. Isso sem considerar as transações interestaduais, oneradas na origem por alíquota específica e no destino

pela diferença entre o percentual local e aquele aplicado na origem⁴⁴. Não é possível, pois, falar em uma só alíquota uniforme para todos os casos, mas de faixa de 7% a 25% dependendo do Estado.

6.1.2. Argentina

A Constituição argentina, ao contrário da brasileira, não ordena o sistema tributário nacional. Diferentemente disto, deixa a cargo da legislação ordinária⁴⁵ a definição do quadro de impostos. Não obstante tal fato, vale mencionar que a mesma possui artigos que imputam ao sistema argentino os princípios tributários que este deve adotar. São eles:

Artigo 4.º: Introduce na legislação argentina o princípio da capacidade contributiva. Segundo este, deve-se adotar a progressividade e onerar mais os contribuintes de maiores posses. O tributo, em outras palavras, deve ser proporcional à capacidade contributiva daquele que o paga.

Artigo 16.º: Impõe o princípio da igualdade no sistema tributário do país. Diz o artigo que está vedada qualquer preferência ou prerrogativa decorrente de nascimento ou sangue. Veda-se, pois, qualquer diferença no tratamento do Fisco em função de tais características.

Artigo 17.º: Versa sobre o princípio da não confiscatoriedade. A legislação argentina proíbe o ato do confisco, seja por meio de taxas, contribuições ou impostos.

⁴⁴ A CF-88 determina a não incidência de ICMS nas transações interestaduais de petróleo e seus derivados, energia elétrica e ouro, nos termos do art. 153, parágrafo 5.º

⁴⁵ Lei n.º 23.349 e suas modificações previstas nas Leis 23.765, 23.871, 23.872, 23.905 e 24.073.

Proíbe-se, dessa forma, o abuso tributário contra os contribuintes e impõe-se a razoabilidade dos impostos emanados da legislação argentina.

Artigo 104º: Atribui as competências para diferentes tributos. Às províncias e, em caráter excepcional, à União, cabem os impostos diretos. Os indiretos, por sua vez, são divididos em dois. São eles os indiretos aduaneiros, a cargo do Estado federal, e os indiretos internos, cuja competência é atribuída às províncias e à União.

À medida que examinamos os impostos indiretos internos fica claro, entretanto, que a efetiva competência acabou por ser quase que exclusividade do Governo Federal. São exemplos disso o “Impuesto sobre al Consumo Específico” e o “Impuesto al Valor Agregado”. O primeiro, de caráter cumulativo, incide sobre determinados produtos nacionais, bem como exportações. Além disso, possui alíquotas que variam de 2,4% a 66%. O segundo, como o próprio nome indica, constitui-se num tributo não cumulativo. Senão, vejamos:

6.1.2.1. “Impuesto al Valor Agregado”

Refere-se, como visto anteriormente, a um tributo de competência da União e de caráter não cumulativo. Ou seja, incide apenas sobre o valor efetivamente adicionado em cada fase do processo produtivo e de comercialização.

Quanto à incidência, são três as possibilidades previstas pela lei argentina. Em primeiro lugar, estão as vendas de coisas móveis, entendidas como qualquer transferência a título oneroso⁴⁶. Em segundo estão as locações, obras e serviços

⁴⁶ As isenções fiscais se reduzem à venda para consumidores finais de publicações, pão, leite e certos medicamentos, entre outros.

definidos em lei (n.º 11.683, art. 3.º) e realizados em território nacional. Finalmente, constituem também as importações fato suficiente para a incidência do “Impuesto al Valor Agregado”. Como se nota, não constam as exportações, ficando, pois, isentas do IVA.

No que se refere à sua base de cálculo, considera-se o preço líquido dos produtos, incluindo reajustes e encargos financeiros em casos de pagamentos a prazo. Para as importações, deve-se considerar o valor CIF, além de impostos de importação.

Como alíquota, por fim, impõe-se a taxa uniforme de 18% sobre os valores agregados. Entretanto, o artigo 24 da lei n.º 23.349 prevê também a alíquota de 25% para as vendas de gás, energia elétrica e água. Além disso, o mesmo artigo faculta ao Poder Executivo reduzir as mesmas em até 6 pontos percentuais.

6.1.3. Uruguai

Antes de entrarmos no mérito do imposto sobre valor agregado do Uruguai, devem-se tecer considerações quanto à Constituição do país em tela. Quanto à sua estrutura, em primeiro lugar, não se encontra na Lei Maior uruguaia referências a um sistema federativo. Trata-se, de fato, de uma nação una, sem regiões autônomas. Não se podem esperar, pois, impostos de competência estadual. O sistema tributário uruguaio, entretanto, prevê três esferas de competência. São elas a nacional, a municipal, e a departamental. Mas, mesmo com sua definição das esferas de competência e a despeito de seus artigos referentes a impostos, a Carta Magna do

Uruguai não organiza nem estrutura um sistema tributário nacional nos moldes da Constituição brasileira, ficando tal tarefa difundida por toda a legislação.

Ainda quanto à Lei Maior uruguaia, pode-se, por fim, também dizer que esta prevê três tipos de impostos. São eles o imposto sobre o capital, o imposto societário e, finalmente, o imposto sobre o valor agregado, ou adicionado.

6.1.3.1. “Impuesto al Valor Agregado”

A exemplo do IVA argentino, o IVA uruguaio onera vendas e importações de produtos, bem como a prestação de serviços. Nesse sentido, é possível asseverar que as hipóteses de incidência do “Impuesto al Valor Agregado” no Uruguai são:

1. Venda: operações a título oneroso com entrega de bens e transferência de propriedade proporcionando ao receptor do bem sua exploração econômica.
2. Importações de Produtos: introdução definitiva do bem no mercado interno.
3. Prestação de Serviços: todo e qualquer serviço a título oneroso cuja prestação proporcione à outra parte proveito ou vantagem.

Além das operações acima citadas, deve-se colocar que a legislação uruguaia também prevê a tributação sobre exportações de determinados produtos e serviços.

No que tange à alíquota, tem-se no Uruguai duas taxas: São elas a alíquota básica, de 22%, e a alíquota reduzida de 12%.

Quanto à base de cálculo, por fim, a lei também não entra em maiores definições, definindo-a apenas como o preço do produto ou serviço.

6.1.4. Paraguai

O aprofundamento do Mercado Comum do Sul impõe a necessidade de harmonização do sistema de tributos dos Estados-Parte, precipuamente dos impostos indiretos. Os esforços de integração realizados no passado, entretanto, já engendraram mudanças nas legislações dos países membros. De fato, foi em janeiro de 1992, após o Tratado de Assunción, que o Paraguai criou um imposto sobre valor agregado, por meio da Lei 125/91, nos moldes dos adotados pelos demais países do Mercado Comum do Sul. Faz-se, pois, necessária a referência aos artigos 77 a 98 de tal lei, pertinentes ao imposto em questão.

6.1.4.1. “Impuesto al Valor Agregado”

No que tange à incidência, em primeiro lugar, coloca o artigo 77 que os seguintes atos serão onerados ⁴⁷:

1. A alienação de bens.

2. A prestação de serviços, excluindo os de caráter pessoal.

⁴⁷ A mesma lei, entretanto, isenta determinados itens previstos no seu artigo 83. Entre estes destacam-se a alienação de produtos agropecuários, combustíveis derivados de petróleo, bem como a importação de petróleo e bens móveis de aplicação direta no ciclo industrial agropecuário.

3. A importação de bens.

Quanto ao comércio exterior, a lei paraguaia é explícita. A mesma prevê a tributação das importações quando da retirada dos bens da Aduana⁴⁸. As exportações, por outro lado, encontram-se isentas do tributo⁴⁹, cabendo ao exportador a recuperação dos créditos fiscais acumulados⁵⁰. Nesse ponto, a legislação paraguaia assemelha-se aos procedimentos adotados pelo sistema de tributos argentino.

A alíquota do imposto, por sua vez, fica estabelecida em 10%. Trata-se de uma das menores taxas de IVA dos Estados-Parte. Além disso, pode-se dizer que a referida lei não prevê diferenciações de alíquota conforme o produto.

A base de cálculo, finalmente, será o preço do produto ou do serviço, incluso todo e qualquer acréscimo já incorporado ou decorrente da transferência de titularidade.

⁴⁸ Artigo 89.

⁴⁹ Artigo 84.

⁵⁰ Artigo 88.

	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI
Tributo	IVA	ICMS	IVA	IVA
Competência		ESTADUAL E DF.	NACIONAL	NACIONAL
Incidência	Toda venda de produtos e prestação de serviços	Prestação de serviço de transp., tel., energia e circulação de mercadoria	Toda venda de prod. e prest. de serv., excluídos os de caráter pessoal	Toda venda de produtos e prestação de serviços
Importações	Tributadas	Tributadas	Tributadas	Tributadas
Exportações	Isenção	Sem incidência, exceto produtos agrícolas e semi-elaborados	Não tributadas	Não tributadas
Alíquotas	21%; 25% (gás, energia elétrica e água)	De 7% a 25%	10%	Alíquota básica 22% Alíquota reduzida 12%
Base de Cálculo	- Preço líquido dos produtos e serviços inclusive reajustes, taxas e encargos financeiros - Valor CIF da importação + imposto de importação	- Sobre o preço do produto ou do serviço + encargos + o próprio valor do imposto - Valor aduaneiro + tributos incidentes	- Sobre o preço do produto ou do serviço + taxas encargos financeiros - Valor aduaneiro + tributos incidentes	- Sobre o preço do produto ou do serviço + taxas - Valor CIF + taxas aduaneiras
Tributo		Imposto sobre produtos Industrializados		
Competência		Nacional		
Incidência		Produtos industrializados		
Alíquotas		De 0 a 365,3%		
Base de Cálculo		Preço de venda Importações: preços + tributos + encargos		

6.2. ANÁLISE COMPARATIVA

A primeira distinção que se torna evidente em uma análise comparativa entre impostos sobre valor agregado dos países do Mercado Comum do Sul é a forma de Estado e as consequentes competências de seus tributos. Examinando os Estados que fazem parte do mesmo, nesse sentido, nota-se que apenas o Brasil e a Argentina apresentam forma federativa de Estado. Esta última, mesmo federalista, no entanto, possui um imposto sobre valor agregado de competência nacional. Iguala-se nesse ponto, pois, ao Paraguai e ao Uruguai, cujos Estados caracterizam-se pela organização unitária, sem divisões em unidades federativas.

Ficam evidentes, também, como já foi colocado, as distinções na forma de organização dos sistemas tributários. Nos casos uruguaio, paraguaio e argentino o tema encontra-se delegado e diluído em legislações complementares, com breves referências nas respectivas Cartas Constitucionais. A sistematização tributária brasileira, enquanto isso, se apresenta de outra forma. A própria Constituição Federal, promulgada em 1988, destina vinte e quatro artigos à tributação e ao orçamento, nos quais regulamenta o sistema tributário nacional, bem como as finanças públicas. São essas as distinções mais patentes antes de se entrar na análise dos impostos propriamente ditos.

Os impostos sobre valor adicionado nos países do Mercosul apresentam diferenças várias. Quanto à competência, em primeiro lugar, foi exposto que apenas Brasil e Argentina têm seus Estados organizados federativamente, sendo que essa última apresenta um IVA nacional. Resta o Brasil, desse modo, como o único país do Mercosul com impostos não cumulativos não só no âmbito da União, vide o IPI, mas também no dos Estados, vide o ICMS.

Quanto às hipótese de incidência, em segundo lugar, vale mencionar cada caso individualmente. O Paraguai define como objeto passivo de tributação qualquer

alienação, onerosa ou não, em que haja transferência de propriedade. No Uruguai, tributa-se a alienação de bens móveis, imóveis e incorpóreos. Na Argentina, o IVA incide sobre a venda de bens corpóreos móveis. No Brasil, por fim, enquanto o IPI recai sobre produtos industrializados, o ICMS incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias. No que tange aos serviços, os três primeiros países mencionados - Paraguai, Uruguai e Argentina - os impostos recaem sobre serviços prestados em seus respectivos territórios nacionais, sendo que no Paraguai excluem-se da incidência serviços prestados em relação de dependência e de caráter pessoal. No Brasil o ICMS restringe-se a determinados serviços, como os de transporte interestadual e intermunicipal, além de serviços de comunicação.

Ainda quanto à incidência, são também visíveis as diferenças no trato do comércio exterior, elemento fulcral no processo de integração do Mercosul. As exportações da Argentina e do Paraguai não são tributadas. O mesmo não pode ser dito dos demais Estados. No Brasil, o ICMS, embora não onere a exportação de produtos industrializados, impõe o gravame de sua alíquota sobre produtos agrícolas e semi-elaborados⁵¹. No Uruguai, por sua vez, também se oneram determinados produtos, como já foi colocado anteriormente. Para as importações, por seu turno, os quatro países prevêm, em suas legislações, a incidência do ônus do imposto em condições equivalentes ao tratamento dispensado ao produto nacional.

Trata-se, pois de um sistema parcial de tributação no destino, haja visto o gravame que se impõe às importações de determinados produtos brasileiros e uruguayos. Deve-se também mencionar que Paraguai, Uruguai e Argentina prevêm em suas respectivas legislações a recuperação pelo exportador do tributo pago em operações anteriores da cadeia de consumo. Em outras palavras, faculta-se ao exportador o aproveitamento do crédito tributário gerado em etapas anteriores da

⁵¹ Cabe aqui mais uma vez comentar a Lei Kandir que, ao alterar a incidência de ICMS, procurou dotar as exportações de competitividade e, ao mesmo tempo, compensar os membros da federação pela perda de arrecadação.

cadeia produtiva do bem exportado. Além disso, as legislações prevêem distintas formas de recuperação do crédito fiscal quando os respectivos débitos fiscais forem inferiores aos mesmos. Tem-se, portanto, dois elementos de diferenciação das exportações dentro do Mercosul. O primeiro onera mercadorias uruguaias e brasileiras. O segundo, somente os produtos brasileiros.

No que se refere às alíquotas, em terceiro lugar, são dois os pontos que se fazem notar. São eles a alíquota paraguaia e a seletividade praticada no caso brasileiro. Quanto à alíquota paraguaia, fica evidente que esta, imposta em dez por cento para qualquer mercadoria, constitui elemento que engendra virtuais distorções em um processo de integração de mercados nacionais, como é o caso do Mercosul. Quanto ao caso brasileiro, por outro lado, a análise deve considerar os dois tributos em tela. O ICMS, conforme já comentado, apresenta alíquotas diferenciadas em função não só do produto, mas também de acordo com o Estado de destino, podendo, pois, situar-se entre sete e vinte e cinco por cento. O IPI, por seu turno, caracteriza-se como instrumento extrafiscal. Daí a variação de sua alíquota de zero a trezentos e sessenta e seis por cento⁵².

A análise das diferenças das bases de cálculo adotadas nos quatro países deve partir do próprio procedimento de imposição do gravame fiscal. Tem-se, nesse sentido, dois grupos distintos. O primeiro deles se constitui de Argentina, Paraguai e Uruguai. Do segundo faz parte o Brasil. No primeiro grupo, o ônus recai sobre o preço ou contraprestação líquida acordada antes da transação. Em outras palavras, trata-se de utilizar como base de cálculo o valor da operação sem o acréscimo do valor referente ao próprio imposto. Esse procedimento de desconsiderar na base de

⁵² Torna-se repetitivo reafirmar que a harmonização tributária deve respeitar as políticas fiscais de cada país. Conforme veremos adiante, entretanto, a extrafiscalidade, como a do IPI, pode gerar distorções. Prova disto é o comércio de cigarros, tributados no Brasil à taxa máxima (trezentos e sessenta e seis por cento). Como subterfúgio ao ônus do imposto, é comum a utilização do expediente da exportação para o Paraguai e reintrodução ilegal no país (contrabando) do mesmo produto, agora a preços inferiores.

cálculo o próprio valor do tributo, denominado imposição “por fora”, possibilita uma alíquota efetiva equivalente à alíquota nominal.

No segundo grupo, constituído somente pelo Brasil, adota-se o procedimento de computar outros elementos que não só o valor da operação. Este procedimento, denominado imposição “por dentro”, considera em sua base de cálculo o valor absoluto do imposto a ser cobrado. Tem-se, então, uma alíquota real superior à alíquota nominal. Ainda sobre as diferenças das bases de cálculo do IVA e do ICMS, considera-se para o ICMS o respectivo Imposto sobre Produtos Industrializados caso o sujeito passivo já não seja contribuinte deste imposto. Além disso, prevê a Constituição Federal que, ao contrário dos Impostos sobre Valor Agregado dos outros Estados membros do Mercosul, a isenção ou não incidência do ICMS terá o seguinte tratamento:

- “A) Não implicará crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes;
- B) Acarretará a anulação do crédito relativo às operações anteriores;”⁵³

Como pode ser observado, o cômputo da base de cálculo adota a inclusão de fatores e elementos outros que acabam por constituir gravame adicional aos produtos brasileiros em relação aos demais países do Mercosul.

No que tange ao regime interno de origem ou de destino, em quinto lugar, mais uma vez o Brasil apresenta procedimentos específicos que o diferenciam de seus demais parceiros do Mercado Comum do Sul. Nesse sentido, cabe mencionar que o ICMS, de competência das unidades da federação, institui um regime que, na prática, não se caracteriza nem como de origem, nem como de destino, mas misto. Deve-se isso à tributação das operações entre Estados. De fato, o Estado que exporta

⁵³ “Constituição da República Federativa do Brasil”. Idem. Página 100.

a mercadoria para outro impõe sobre esta uma alíquota interestadual. Esta, quando a mercadoria entrar no Estado de destino, será descontada da taxa de ICMS aí vigente. Temos, então, que cabe tanto ao Estado de origem, quanto ao de destino parte da receita tributária decorrente da operação. Daí a caracterização como sistema misto.

Vale dizer, por fim, que o Brasil constitui o único país do Mercado Comum do Sul a instituir a figura do crédito presumido, prevista na própria Constituição Federal. Trata-se de elemento tributário inédito e sem paralelo no concerto dos países membros do Mercosul.

6.3. ELEMENTOS PARA UMA HARMONIZAÇÃO

Antes de entrar no mérito das questões pertinentes ao assunto em tela, é preciso ter claro o conceito de harmonização tributária. Para tanto, vale a seguinte definição:

“A harmonização tributária é um processo através do qual vários países efetuam de comum acordo modificações nos seus sistemas tributários para torná-los compatíveis, de modo a não gerar distorções que afetem suas relações econômicas no contexto de um tratado de integração econômica. Isso não significa unificar as normas legislativas ou administrativas relativas a um determinado tributo ou a um sistema tributário, mas sim adequá-las a critérios comuns que permitam eliminar ou reduzir as distorções resultantes das divergências de maior gravidade.”⁵⁴

Embora correndo o risco de sermos repetitivos é importante frisar que a harmonização tributária visa tão somente dirimir as distorções, reduzi-las, sem, no entanto, anular as especificidades nacionais. Daí que pusemos em evidência apenas

⁵⁴ Pita, Claudino. Op. Cit. Página 121.

aqueles elementos dos respectivos sistemas tributários que podem representar diferenciais de competitividade no comércio intra-regional.

No caso do Mercado Comum do Sul, nesse sentido, a harmonização dos impostos sobre valores agregados dos Estados membros deveria contemplar, em primeiro lugar, questões mencionadas no item anterior, referente à análise comparativa.

Temos, então, a questão da competência do tributo. O ICMS, conforme exposto, apresenta, distintamente de seus congêneres argentino, paraguaio e uruguaio, competência estadual. Tal fato traz consigo a dificuldade de coordenação interna e, em decorrência, de harmonização externa. É conhecido o expediente da utilização pelos Estados brasileiros da alíquota do referido imposto para fins de atração de investimentos⁵⁵. O Tratado de Assunção, bem como os acordos internacionais que se seguiram, não tem prevalências sobre tributos brasileiros que não os da União, pessoa jurídica de Direito Externo. A Constituição Federal, nesse contexto, reza que:

“É vedado à União: (...) III. Instituir isenções de tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.”⁵⁶

O ponto que se coloca, em outras palavras, é o de que, apesar de ser uma celebração de tratados internacionais de competência exclusiva da União, o mesmo não vale, conforme expresso na própria Constituição Federal, para administração

⁵⁵ Apesar de não representar o foco desta dissertação, cabe mencionar que estudos sobre a “guerra fiscal” no Brasil realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) concluem que a mesma engendra mais prejuízos do que benefícios. Constatou-se que incentivos fiscais provavelmente não ampliam o investimento agregado no país, exceto em poucos casos onde a localização alternativa poderia ser a Argentina”. O estudo argumenta também que a implantação de uma indústria multinacional, na era da globalização, traz menor impacto indireto do que em décadas anteriores. Enquanto isso, Estados são levados a “ampliar suas ofertas até o virtual esgotamento de suas possibilidades”.

⁵⁶ “Constituição da República Federativa do Brasil”. Idem. Página 97.

tributária de outras entidades federativas. Estas, no que tange à matéria tributária, são soberanas em relação ao Governo Federal e a tratados internacionais por este celebrados. A dificuldade de coordenação e harmonização dos impostos no Mercosul aumenta quando se considera entidade federativa no Brasil não somente os estados, mas também os municípios. Vejamos a opinião de Ives Gandra da Silva Martins:

“Estou convencido de que um dos problemas tributários mais sérios da homologação fiscal do Mercosul, no que concerne ao país, é que o Brasil é a única federação dos países desenvolvidos que oferta ao município competência constitucional e o considera entidade federativa.”⁵⁷

Conclui-se, pois, que, se por um lado a Constituição brasileira de 1988 promoveu o federalismo, tornando o diferencial de alíquotas instrumento parafiscal, por outro, esta acaba por constituir dificuldade adicional para o processo de integração do Mercado Comum do Sul

A segunda questão que se coloca refere-se à incidência. É sabido que a incidência dos impostos sobre valor agregado no comércio interno recai de modo geral sobre a venda de produtos e a prestação de serviços. Isto é verdadeiro para os IVA's da Argentina, Paraguai e Uruguai, sem desconsiderar as diferenças e especificidades nacionais dos países mencionados. O mesmo não pode ser dito, entretanto, do Brasil. Neste caso, conforme visto, os dois impostos sobre valor adicionado, o IPI e o ICMS, de competências distintas, possuem suas respectivas incidências. Isso não significa que estas sejam conjuntamente equivalentes ao dos IVA's dos demais Estados membros do Mercosul. Não, há que se falar que, no que tange a serviços, enquanto estes incidem sobre serviços de um modo geral, o ICMS restringe-se à prestação de serviços de transportes, telefones e energia. Necessário

⁵⁷ Martins, Ives Gandra da Silva. "Tributação no Mercosul" in *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, vol.51, n.04, página 24, abril/97

aqui mencionar o Imposto sobre Serviços, o ISS, de competência municipal e caráter cumulativo, o qual incide sobre outras modalidades de serviços fora do alcance do ICMS. Conclui-se, pois, que, dado o caráter do imposto “em cascata”, o ISS em nada contribui para a neutralidade, justiça tributária e eficiência econômica do sistema impositivo. Agregue-se a isto o fato de que estudos indicam a participação crescente dos serviços em relação aos setores primário e secundário. Temos, por fim, que um maior número de impostos incidentes sobre os mesmos fatos geradores em nada contribui para o processo de harmonização tributária.

Também sobre a incidência de impostos, agora sobre o comércio externo, vale recolocar que o IVA uruguaio e o ICMS brasileiro são os únicos a incidir sobre exportações, ainda que apenas sobre determinados produtos⁵⁸. É sabido que este sistema de tributação não só no destino, mas também na origem, ou seja, híbrido, vai contra a prática do comércio internacional. Além disso, a vantagem do sistema de incidência no destino é conhecida. Trata-se da transparência. De fato, a tributação no destino exige que se tenha conhecimento dos impostos incluídos no valor exportado. Sendo o princípio de destino, pois, o aplicado por parcela majoritária do comércio externo e aquele que traz benefícios para a integração, mormente no que tange à transparência, não há por que não adotá-lo no Mercosul.

Ainda sobre o comércio exterior há que se mencionar o tratamento no que tange à recuperação de créditos fiscais pelo exportador. Conforme já colocado, ao contrário do procedimento adotado no Brasil, faculta-se aos exportadores argentinos, paraguaios e uruguaios o aproveitamento do crédito tributário gerado em etapas anteriores da cadeia produtiva do bem exportado. Quanto a isso, pode-se dizer que no Brasil a implementação da Lei Kandir promove a desoneração de ICMS sobre produto uso/consumo de forma a aproximá-lo dos moldes clássicos de um Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Mesmo assim, é correto afirmar que a implementação

⁵⁸ Cabe aqui lembrar as modificações introduzidas pela Lei Kandir.

integral da referida lei vem se mostrando difícil face à alegação dos estados de perda de receitas.

Em relação às alíquotas, por sua vez, fica evidente que a iniciativa de harmonização tributária no Mercosul terá nas taxas paraguaias e brasileiras um obstáculo a ser transposto. No caso do Paraguai, a questão reside no fato de que a alíquota tem patamar consideravelmente inferior às dos demais países, constituindo, pois, elemento suficiente para distorções virtuais nos fluxos intra-regionais. O Brasil, por outro lado, caracteriza-se pela multiplicidade de alíquotas de IPI e ICMS, tanto em decorrência das transações interestaduais deste, as quais instituem um sistema misto exclusivo no Mercosul de recolhimento na origem e no destino, quanto em função do caráter parafiscal de ambos. Não há como negar, entretanto, que tal multiplicidade depõe contra esforços de harmonização de impostos.

No que tange à base de cálculo, mais uma vez se destaca o caso brasileiro. Em contraposição aos sistemas dos demais países, os impostos sobre valor agregado adotam a imposição “por dentro”, ou seja, incluem seus próprios valores nas bases de cálculo. Há que relembrar também que o ICMS recai sobre o valor devido de IPI caso o sujeito passivo já não seja contribuinte deste último, bem como o tratamento do ICMS dispensado aos casos de isenção e não incidência.

Vale mencionar, por fim, que em um processo de integração voltado ao desenvolvimento conjunto das forças produtivas, os incentivos nacionais às exportações que se dêem em detrimento dos fluxos intra-regionais precisam ser relativizados. É nesse contexto que as zonas de processamento de exportações, criadas inicialmente com o objetivo de se tornarem pólos exportadores e, muitas vezes, desvirtuadas ao longo do tempo, devem ser agora repensadas sob a ótica do desenvolvimento integrado voltado para uma inserção internacional na dinâmica da globalização.

7. CONCLUSÃO

A integração proposta pelo Mercado Comum do Sul não representa um projeto inédito no contexto do continente latino-americano. Desde as primeiras tentativas de Simón Bolívar até a instituição da ALADI em 1980 a região foi palco de diversas experiências integracionistas. Tais iniciativas, de um modo geral, decorrem do anseio latino-americano de impulsionar o desenvolvimento regional face aos riscos do desenvolvimento periférico e dos interesses de países de economia mais evoluída, notadamente os do hemisfério Norte.

Pode-se dizer, no entanto, que, realizados em momentos distintos, esses esforços foram marcados mais pelos fracassos do que pelos sucessos. Fatores políticos e econômicos diversos, como o caudilhismo, a existência de governos militares sem legitimidade, os modelos de desenvolvimento baseados em processos de substituição de importações, a instabilidade conjuntural, as dívidas externas, a baixa diversidade das produções nacionais, impediram que os projetos integracionistas mostrassem mais do que tímidos resultados, muitas vezes não saindo sequer do plano da retórica.

Ao final do século XX, por outro lado, o término da Guerra Fria trouxe consigo novos desafios para a região. Sem a polarização mundial que caracterizou o período anterior, esta viu reduzida sua importância relativa no contexto das relações diplomáticas. Precisou, pois, procurar novos instrumentos e formas de atuação que a recolocassem no cerne da política internacional hodierna.

Paralelamente a isso, verificou-se a intensificação dos fluxos comerciais e financeiros internacionais, além do desenvolvimento de novos paradigmas tecnológicos. Estes elevam a produtividade industrial e colocam em xeque a mão-de-

obra barata e matéria-prima abundante enquanto vantagens comparativas e fatores de competitividade no quadro das relações econômicas internacionais. Esse fenômeno, conhecido como globalização, também acaba por minar o modelo de substituição de importações à medida que os referidos fluxos comerciais e financeiros aumentam em detrimento da eficácia das políticas públicas. De fato, estas, sob o risco de excluírem economias nacionais do fenômeno da globalização, têm suas autonomias reduzidas. Em última análise, o Estado-nação deixa de ser o espaço adequado para o desenvolvimento econômico e renuncia a parte de sua soberania em prol das forças de mercado internacionais.

Se, por um lado, o fenômeno da globalização reduz a autonomia das políticas públicas, por outro, o mesmo descortina riscos e oportunidades para seus atores. Quanto às oportunidades, estas decorrem das possibilidades de modernização econômica. De fato, novos paradigmas tecnológicos e fluxos comerciais possibilitam o consumo de produtos de melhor qualidade por um maior número de pessoas. Além disso, observa-se que, na busca por maiores retornos, fluxos financeiros são canalizados para países de menor desenvolvimento, os países emergentes. Assim, segundo o Banco Mundial, enquanto as economias de países desenvolvidos deverão crescer a uma taxa anual média de 2,7% até 2003, a estimativa é de 4,8% para países emergentes. A tendência de longo prazo seria, pois, de equalização dos estágios de desenvolvimento dos dois grupos de países.

Quanto aos riscos, estes são dois: o de desregulação ou perda de controle das economias nacionais e o de exclusão. No primeiro caso, deve-se ressaltar a volatilidade dos capitais em busca de maior retorno e menor risco. Emblemático disso foi a fuga de capitais especulativos de países latino-americanos em resposta à desvalorização súbita do peso mexicano em relação ao dólar em dezembro de 1994, provocando uma crise que se estendeu nos primeiros meses de 1995. No segundo

caso, vale dizer que a mudança dos paradigmas tecnológicos eleva a produtividade, mas também incrementa o desemprego e, portanto, a exclusão social. Se no passado o capital explorava o trabalho para se desenvolver, no presente ele o dispensa para se desenvolver ainda mais. Ao mesmo tempo, as economias nacionais devem ser competitivas, sob o risco de elas próprias serem excluídas do fenômeno da globalização.

Foi em resposta à despolarização do pós-guerra fria e dos riscos da globalização que surgiu o movimento da regionalização, segundo muitos, uma globalização em miniatura. No plano político, este é capaz de, ao agregar determinados grupos de países, dotá-los de voz ativa no cenário diplomático. Os processos de integração regional, além disso, estão sujeitos a um acompanhamento político que lhes confere a segurança de regras conhecidas e negociadas a partir de interesses coletivos, algo de que a globalização até agora ainda carece em grande medida. No plano econômico, por fim, a regionalização possibilita que países-membros se preparem para uma participação mais competitiva no processo de globalização.

O Mercosul resulta desse contexto. Internamente, é fruto da experiência sedimentada em diversos projetos anteriores de integração latino-americana. Externamente, vem ao encontro das demandas do contexto internacional contemporâneo. Em consonância com o movimento de regionalização, são visíveis suas duas dimensões: a política e a econômica. Por isso representa o Mercosul um patrimônio de seus países-membros- pelo incremento já verificado do comércio intra e extra-regional, pela aproximação já realizada pelos países, antes distantes, e pelo reconhecimento externo já alcançado em fóruns internacionais.

Se o Mercosul representa um patrimônio pelos resultados já obtidos, o mesmo tem pela frente grandes desafios. Internamente o Mercado Comum do Sul apresenta

assimetrias que se tornarão mais e mais evidentes à medida que se aprofundar o processo de integração. Entre outras, vale mencionar a diferença das economias dos países-membros, tanto em tamanho como em composição, dos salários e de suas respectivas legislações. Nesse sentido, o crescimento dos fluxos comerciais e intraindústrias e o próprio futuro do Mercosul dependem justamente da superação do desafio de conciliar as diferenças, equilibrando as posições dos seus sócios.

Esta dissertação procurou analisar as assimetrias e as possibilidades de harmonização das legislações tributárias dos quatro países membros originais do Mercado Comum do Sul, mais especificamente aquelas referentes aos impostos indiretos. O estudo comparativo verificou que, não obstante a disposição declarada dos países-membros para diminuir as desigualdades, estas ainda se mostram evidentes. No que se refere ao Imposto sobre o Valor Agregado no Brasil deve-se, atentar para as diferenças de competências, de alíquotas utilizadas, de bases de cálculo e de incidência.

Nota-se que as assimetrias no âmbito restrito do Imposto sobre Valor Agregado precisam ser dirimidas sob o risco de representarem não só distorções na capacidade produtiva, desigualdade nas condições de concorrência entre os países-membros, mas também a discriminação a produtos importados. Não se trata de uniformizar sistemas tributários, mas de compatibilizá-los, harmonizá-los de modo a evitar o surgimento de elementos espúrios de competitividade em uma estratégia de desenvolvimento integrado para a região.

Constata-se, nesse contexto, a complexidade do sistema de impostos sobre valor agregado no Brasil, o que se mostra problemático do ponto de vista da integração. Além disso, tal complexidade não se dá em prol da racionalidade dos impostos. Como solução deve-se buscar sua simplificação. É preciso que se retire o gravame não só das exportações não só de produtos semi-industrializados, mas

também sobre as transações interestaduais, relegando o mesmo apenas às importações e operações internas. Dever-se-ia, também, adotar um único imposto sobre valor agregado de base abrangente, com uma menor faixa de alíquotas, cobrado no destino e com base de cálculo e mecanismos de isenção em consonância com os demais países do Mercado Comum do Sul, em detrimento da diversidade proporcionada pelo sistema atual. É preciso, enfim, que o Brasil adote um imposto sobre valor adicionado mais justo, eficiente e moderno, viabilizando, assim, uma harmonização tributária na região. Isto não se mostra desde já impossível, uma vez que a Constituição Federal promulgada em 1988 não possui cláusula pétrea em matéria tributária podendo, pois, ser modificada por legislação inferior.

Trata-se, pois, de optar entre dois caminhos distintos. O primeiro é o da competição tributária, na qual os países, pressionados pela necessidade de atração individual de investimentos, são coagidos a reduzir unilateralmente a carga de seus impostos até o limite de suas possibilidades. É sabido, no entanto, que as diferenças de carga tributária têm como maior beneficiárias as empresas que, em seus planejamentos fiscais, acabam por ferir os princípios teóricos da tributação já estudados, quais sejam, o da neutralidade e o da equidade. O segundo caminho é o da harmonização dos tributos dos países membros, o meio mais adequado de enfrentar a deterioração tributária pelo caminho do diálogo e da cooperação entre os países.

Os discretos avanços da União Européia nesse campo, entretanto, demonstram que a harmonização de impostos sobre valor agregado não constitui tarefa simples, nem tampouco rápida. Em primeiro lugar porque estes são elementos fulcrais para os respectivos sistemas tributários e, portanto, para as soberanias nacionais. Em segundo lugar, porque os governos têm neles ferramentas para a execução de suas políticas fiscais. Em terceiro lugar, porque diferentes economias possuem diferentes ingressos tributários. Processos de harmonização acabam por

provocar, pois, diferentes efeitos nas receitas de cada país. Este último motivo se mostra especialmente aplicável ao Mercosul, onde as economias nacionais se distinguem tanto no tamanho quanto na estrutura. Os avanços nessa área, desse modo, dependerão sobretudo da vontade política dos países-membros em aprofundar o processo de integração.

No plano externo, os desafios a serem enfrentados pelo Mercosul não são menores. Persiste a pressão decorrente das dívidas externas em países do Mercosul. Ao mesmo tempo, a dimensão deste ainda é reduzida face a outros blocos comerciais. Enquanto em 1993 o Mercosul agregava 642 bilhões de dólares em PIB, o NAFTA somava 6 trilhões 765 bilhões, a União Européia 6 trilhões 744 bilhões e a APEC 12 trilhões e 98 bilhões. As populações, respectivamente, eram de 191 milhões, 363 milhões, 346 milhões e 2 bilhões e 66 milhões de pessoas. Nota-se o desequilíbrio de blocos comerciais em detrimento do Mercosul.

Se, por um lado, a dimensão do Mercosul já representa um desafio, por outro, em termos de agregação de valor, o bloco também não apresenta os mesmos níveis dos outros blocos. De fato, o Mercado Comum do Sul ainda carece do nível de desenvolvimento das principais economias do NAFTA, da União Européia e da APEC.

É nesse contexto que o bloco sul-americano deve realizar esforços de mudança no sentido de solucionar os desafios que lhe são impostos. Tem-se a consciência que o Mercosul não deve ser um bloco fechado, sem sintonia com os demais blocos da região. Pelo contrário: em consonância com o multilateralismo das políticas do comércio exterior de seus países⁵⁹ e com as regras da Organização

⁵⁹ A participação do Mercosul nas importações mundiais dobrou entre 1990 e 1994.

Mundial de Comércio⁶⁰, o Mercado Comum do Sul adotou o princípio do regionalismo aberto. Será a atuação negociadora e diversificada que permitirá ao bloco aproveitar as oportunidades tanto do processo de regionalização quanto de globalização. É, pois, na articulação de diferentes blocos comerciais que reside a resposta para os desafios que se impõem.

Nesse sentido, União Européia e Mercosul vêm realizando esforços de cooperação e convergência. Ambos assinaram em fins de 1994 uma Declaração Conjunta, assumindo o compromisso de ampliar a aproximação mútua. Inclui-se aí também a possibilidade de se chegar a um acordo de livre comércio constituído pelos dois blocos. Um dos principais argumentos em favor dessa aproximação reside no fato de constituir um contrapeso à idéia de integração acelerada nas Américas.

Quanto à tal idéia, as negociações referentes à integração hemisférica vêm demonstrando divergências entre EUA e Brasil no que se refere à amplitude e formato de negociações na constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e do tempo necessário para tal integração. Os Estados Unidos expressam sua vontade em negociações rápidas, com leque amplo de temas, bem como um formato de negociação que seja equivalente à uma expansão do NAFTA. O Brasil, ao contrário, demonstra interesse em um cronograma extenso e que respeite as negociações sub-regionais anteriores, como, aliás, é o caso do Mercosul. Procura-se, com isso, principalmente preservar e valorizar os ganhos já obtidos pelo Mercosul.

O Mercado Comum do Sul, de fato, representa um patrimônio e um desafio para seus países-membros: patrimônio porque, como dito, é fruto de experiências anteriores, já alcançou resultados e vem ao encontro das demandas do contexto

⁶⁰ Segundo este, as Tarifas Externas Comuns não podem ser superiores às praticadas antes da formação do bloco comercial. Isso significa que acordos comerciais não podem assumir caráter Bartira protecionista ou excludente.

internacional contemporâneo; desafio porque precisa superar as desigualdades da região e as desigualdades desta em relação aos demais blocos. Seu sucesso ou não dependerá do pragmatismo adotado, do seu dinamismo em responder às dificuldades futuras, da imaginação de suas articulações com o exterior, dos mecanismos de integração, da harmonização de suas assimetrias, enfim, do seu contínuo aperfeiçoamento. O equilíbrio dinâmico do Mercosul, nesse sentido, deverá considerar uma apreciação sobre a América do Sul de hoje. Mas não poderá deixar de considerar, entretanto, os projetos do nosso amanhã.

ANEXO

TRATADO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM MERCADO COMUM ENTRE A
REPÚBLICA ARGENTINA, A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A
REPÚBLICA DO PARAGUAI E A REPÚBLICA DO URUGUAI
(26/03/1991)

A República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, doravante denominados "Estados Partes";

Considerando que a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da Integração, constitui condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social;

Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas da complementação dos diferentes setores da economia, com base no princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;

Tendo em conta a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos, e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países;

Expressando que este processo de integração constitui uma resposta adequada a tais acontecimento;

Conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980;

Convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados Partes e de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens de serviço disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes;

Reafirmando sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar os objetivos supramencionados;

Acordam:

CAPÍTULO I

Propósito, Princípios e Instrumentos

ARTIGO I

Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (MERCOSUL).

Este Mercado Comum implica:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, restrições não tarifárias à circulação de mercado, e 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; e

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

ARTIGO 2

O Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes.

ARTIGO 3

Durante o período de transição, que se estenderá desde a entrada em vigor do presente Tratado até 31 de dezembro de 1994, e a fim de facilitar a constituição do Mercado Comum, os Estados Partes adotam um Regime Geral de Origem, um Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda, que constam como Anexos II, III e IV ao presente Tratado.

ARTIGO 4

Nas relações com terceiros países, os Estados Partes assegurarão condições equitativas de comércio. Para tal fim, aplicarão suas legislações nacionais, para inibir importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, dumping qualquer prática desleal. Paralelamente, os Estados Partes coordenarão suas respectivas políticas nacionais com o objetivo de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial.

ARTIGO 5

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 das 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 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.

ARTIGO 6

Os Estados Partes reconhecem diferenças pontuais de ritmo para a República do Paraguai e para a República Ocidental do Uruguai, que constam no Programa de Liberação Comercial (Anexo I).

ARTIGO 7

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.

ARTIGO 8

Os Estados Partes se comprometem a preservar os compromissos assumidos até a data de celebração do presente Tratado, inclusive os Acordos firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração, e a coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que empreendam durante período de transição. Para tanto:

- a) Evitando afetar os interesses dos Estados Partes nas negociações comerciais que realizem entre si até 31 de dezembro de 1994;
- b) Evitando afetar os interesses dos demais Estados Partes ou os objetivos do Mercado Comum nos Acordos que celebrarem com outros países membros da Associação Latino-Americana de Integração durante o período de transição;
- c) Realizarão consultas entre si sempre que negociem esquemas amplos de desgravação tarifárias, tendentes à formação de zonas de livre comércio com os demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração;
- d) Estendendo automaticamente aos demais Estados Partes quaisquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégios que concedam a um produto originário de ou destinado a terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração.

CAPITULO II

Estrutura Orgânica

ARTIGO 9

A administração e execução do presente Tratado e dos Acordos específicos e decisões que se adotem no quadro jurídico que o mesmo estabelece durante o período de transição estarão a cargo dos seguintes órgãos:

- a) Conselho do Mercado Comum;
- b) Grupo do Mercado Comum.

ARTIGO 10

O Conselho é o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum.

ARTIGO 11

O Conselho estará integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes.

Reunir-se-á quantas vezes estime oportuno, e, pelo menos uma vez ano, o fará com a participação dos Presidentes dos Estados Partes.

ARTIGO 12

A Presidência do Conselho se exercerá por rotação dos Estados Partes e em ordem alfabética, por períodos de seis meses.

As reuniões do Conselho serão coordenadas pelos Ministérios de Relações Exteriores e poderão ser convidados a delas participar outros Ministros ou autoridades de nível Ministerial.

ARTIGO 13

O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercado Comum e será coordenado pelos Ministros das Relações Exteriores. O Grupo Mercado Comum terá a faculdade de iniciativa. Suas funções serão as seguintes:

- velar pelo cumprimento do Tratado;
- tomar as decisões necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho;
- propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros;
- fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum

O Grupo Mercado Comum poderá constituir os Subgrupos de Trabalho que forem necessários para o cumprimento de seus objetivos. Contará inicialmente com os Subgrupos mencionados no Anexo V.

O Grupo Mercado Comum estabelecerá seu regime interno no prazo de 60 dias de sua instalação.

ARTIGO 14

O Grupo Mercado Comum estará integrado por quatro membros titulares, e quatro membros alternos por país, que representem os seguintes órgãos públicos:

- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Economia seus equivalentes (áreas de indústria, comércio exterior e ou coordenação econômica);
- Banco Central.

Ao elaborar e propor medidas concretas no desenvolvimento de seus trabalhos, até 31 de dezembro de 1994, o Grupo Mercado Comum poderá convocar, quando julgar conveniente, representantes de outros órgãos da Administração Pública e do setor privado.

ARTIGO 15

O Grupo Mercado Comum contará com uma Secretaria Administrativa cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo. Terá sua sede na cidade de Montevideú.

ARTIGO 16

Durante o período de transição, as decisões do Conselho do Mercado Comum e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.

ARTIGO 17

Os idiomas oficiais do Mercado Comum serão o português e o espanhol e a versão oficial dos documentos de trabalho será a do idioma do país sede de cada reunião.

ARTIGO 18

Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura Institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e seu sistema de tomada de decisões.

CAPÍTULO III **Vigência**

ARTIGO 19

O presente Tratado terá duração indefinida e entrará em vigor 30 dias após a data do depósito do terceiro instrumento de ratificação. Os instrumentos de

ratificação serão depositados ante o Governo da República do Paraguai, que comunicará a data do depósito aos Governos dos demais Estados Partes.

O Governo da República do Paraguai notificará ao Governo de cada um dos demais Estados Partes a data de entrada em vigor do presente Tratado.

CAPÍTULO IV

Adesão

ARTIGO 20

O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado.

Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de integração que não façam parte de esquemas de integração subregional ou de uma associação extra-regional.

A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes.

CAPÍTULO V

Denúncia

ARTIGO 21

O Estado Parte que desejar desvincular-se do presente Tratado deverá comunicar essa intenção aos demais Estados Partes de maneira expressa e, efetuando no prazo de sessenta (60) dias a entrega do documentos de denúncia ao Ministério das Relações Exteriores da república do Paraguai, que o distribuirá aos demais Estados Partes.

ARTIGO 22

Formalizada a denúncia, cessarão para o Estado denunciante os direitos e obrigações que correspondam a sua condição de Estado Parte, mantendo-se os referentes ao programa de liberação do presente Tratado e outros aspectos que os Estados Partes, juntos com o Estado denunciante, acordem no prazo de sessenta (60) dias após a formalização da denúncia. Esses direitos e obrigações do Estado denunciante continuarão em vigor por um período de dois (2) anos a partir da data da mencionada formalização.

CAPÍTULO VI
Disposições Gerais

ARTIGO 23

O presente Tratado se chamará “Tratado de Assunção”.

ARTIGO 24

Com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum, estabelecer-se-á Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL. Os Poderes executivos dos Estados Partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum objeto do presente Tratado.

Feito na cidade de Assunção, aos 26 dias do mês março de mil novecentos e noventa e um, em um original, nos idiomas português e espanhol, sendo ambos os textos igualmente autênticos. O Governo da República do Paraguai será o depositário do presente Tratado e enviará cópia devidamente autenticada do mesmo aos Governos dos demais Estados Partes signatários e aderentes.

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ARGENTINA

CARLOS SAUL MENEM

GUIDO DI TELLA

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

FERNANDO COLLOR

FRANCISCO REZEK

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA DO PARAGUAI

ANDRES RODRIGUES

ALEXIS FRUTOS VAESKEN

PELO GOVERNO DA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

LUIS ALBERTO LACALLE HERRERA

HECTOR GROS ESPIELL

ANEXO I
Programa de Liberalização Comercial

ARTIGO PRIMEIRO

Os Estados Partes acordam eliminar, o mais tardar a 31 de dezembro de 1994, os gravames e demais restrições aplicadas ao seu comércio recíproco.

No que se refere às Listas de Exceções apresentadas pela República do Paraguai e pela República Ocidental do Uruguai, o prazo para sua eliminação se estenderá até 31 de dezembro de 1995, nos termos do Artigo Sétimo do Anexo.

ARTIGO SEGUNDO

Para efeito do disposto no Artigo anterior, se entenderá:

- a) por "gravames", os direitos aduaneiros e quaisquer outras medidas de feito equivalente, sejam de caráter fiscal, monetário, cambial ou de qualquer natureza, que incidam sobre o exterior. Não estão compreendidas neste conceito taxas e medidas análogas quando respondam ao custo aproximado dos serviços prestados; e
- b) por "restrições", qualquer medida de caráter administrativo, financeiro, cambial ou de qualquer natureza, mediante a qual um Estado Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco. Não estão compreendidas no mencionado conceito as medidas adotadas em virtude das situações previstas no Artigo 50 do Tratado de Montevideu de 1980.

ARTIGO TERCEIRO

A partir da data de entrada em vigor do Tratado, os Estados Partes iniciarão um programa de desgravação progressivo, linear e automático que beneficiará os produtos compreendidos no universo tarifário, classificados em conformidade com a nomenclatura tarifária utilizada pela Associação Latino-Americana de Integração, de acordo com o cronograma que se estabelece a seguir:

DATA	PERCENTUAL DE DESGRAVAÇÃO
30/06/91	47
30/12/91	54
30/06/92	61
31/12/92	68
30/06/93	75
31/12/93	82
30/06/94	89
31/12/94	100

As preferências serão aplicadas sobre a tarifa vigente no momento de sua aplicação e consistem em uma redução percentual dos gravames mais favoráveis aplicados à importação dos produtos procedentes de terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração.

No caso de algum dos Estados Partes elevar essa tarifa para a importação de terceiros países, o cronograma estabelecido continuará a ser aplicado sobre o nível tarifário vigente a 1 de janeiro de 1991.

Se se reduzirem as tarifas, a preferência correspondente será aplicada automaticamente sobre a nova tarifa na data de entrada em vigência da mesma.

Para tal efeito, os Estados Partes intercambiarão entre si e remeterão à Associação Latino-Americana de Integração, dentro de trinta dias a partir da entrada em vigor do Tratado, cópias atualizadas de suas tarifas aduaneiras, assim como das vigentes em 1º de janeiro de 1991.

ARTIGO QUARTO

As preferências negociadas nos Acordos de Alcance Parcial, celebrados no marco da Associação Latino-Americana de Integração pelos Estados Partes entre si, serão aprofundadas dentro do presente Programa de Desgravação de acordo com o seguinte cronograma:

DATA/PERCENTUAL DE DESGRAVAÇÃO

	31/12/90	30/06/91	30/12/91	30/06/92	31/12/92	30/06/93	31/12/93	30/06/94	31/12/94
00 a 40	47	54	61	68	75	82	89	100	
41 a 45	52	59	66	73	80	87	94	100	
46 a 50	57	64	71	78	85	92	100		
51 a 55	61	67	73	79	86	93	100		
56 a 60	67	74	81	88	95	100			
61 a 65	71	77	83	89	96	100			
66 a 70	75	80	85	90	95	100			
71 a 75	80	85	90	95	100				
76 a 80	85	90	95	100					
81 a 85	89	93	97	100					
86 a 90	95	100							
91 a 95	100								
96 a 100									

Estas desgravações se aplicarão exclusivamente no âmbito dos respectivos Acordos de Alcance Parcial, não beneficiando os demais integrantes do Mercado Comum, e não alcançarão os produtos incluídos nas Listas de Exceções.

ARTIGO QUINTO

Sem prejuízo do mecanismo descrito nos Artigos Terceiro e Quarto, os Estados Partes poderão aprofundar adicionalmente as preferências, mediante negociações a efetuarem-se no âmbito dos Acordos previstos no Tratado de Montevideú 1980.

ARTIGO SEXTO

Estão excluídos do cronograma de desgravação a que se referem os Artigos Terceiro e Quarto do presente Anexo os produtos compreendidos nas Listas de Exceções apresentadas por cada um dos Estados Partes com as seguintes quantidades de itens NALADI:

República Argentina	394
República Federativa do Brasil	324
República do Paraguai	439
República Oriental do Uruguai	960

ARTIGO SÉTIMO

As Listas de Exceções serão reduzidas no vencimento de cada ano calendário de acordo com o cronograma que se detalha a seguir:

- a) Para a República Argentina e a República Federativa do Brasil na razão de vinte por cento (20%) anuais dos bens que a compõem, redução que se aplica desde 31 de dezembro de 1990;
- b) Para a República do Paraguai e para a República Oriental do Uruguai, a redução se fará na razão de:

10% na data de entrada em vigor do Tratado,

10% em 31 de dezembro de 1991,

20% em 31 de dezembro de 1992,

20% em 31 de dezembro de 1993,

20% em 31 de dezembro de 1994,

20% em 31 de dezembro de 1995.

ARTIGO OITAVO

As Listas de Exceções incorporadas nos Apêndices I, II, III e IV incluem a primeira redução contemplada no Artigo anterior.

ARTIGO NONO

Os produtos que forem retirados das Listas de Exceções nos termos previstos no Artigo Sétimo se beneficiarão automaticamente das preferências que resultem do Programa de Desgravação estabelecido no Artigo Terceiro do presente Anexo com, pelo menos, o percentual de desgravação mínimo previsto na data em que se opere sua retirada dessas Listas.

ARTIGO DÉCIMO

Os Estados Partes somente poderão aplicar até 31 de dezembro de 1994, aos produtos compreendidos no programa de desgravação, as restrições não tarifárias expressamente declaradas nas Notas Complementares ao Acordo de Complementação que os Estados Partes celebram no marco do Tratado de Montevideú 1980.

A 31 de dezembro de 1994 e no âmbito do Mercado Comum, ficarão eliminadas todas as restrições não tarifárias.

ARTIGO DÉCIMO PRIMEIRO

A fim de assegurar o cumprimento do cronograma de desgravação estabelecido nos Artigos Terceiro e Quarto, assim como o Estabelecimento do Mercado Comum, os Estados Partes coordenarão as políticas macroeconômicas e as setoriais que se acordem, a que se refere o Tratado para a Constituição do Mercado Comum, começando por aquelas relacionadas aos fluxos de comércio e à configuração dos setores produtivos dos Estados Partes.

ARTIGO DÉCIMO SEGUNDO

As normas contidas no presente Anexo não se aplicarão aos Acordos de Alcance Parcial, de Complementação Econômica Números 1, 2, 13 e 14, nem aos comerciais e agropecuários subscritos no âmbito do Tratado de Montevideú 1980, os quais se regerão exclusivamente pelas disposições neles estabelecidas.

ANEXO II

Regime Geral de Origem

CAPÍTULO I

Regime Geral de Qualificação de Origem

ARTIGO PRIMEIRO

Serão considerados originários dos Estados Partes:

- a) Os produtos elaborados integralmente no território de qualquer um deles, quando em sua elaboração forem utilizados exclusivamente materiais originários dos Estados Partes;
- b) Os produtos compreendidos nos capítulos ou posições da Nomenclatura Tarifária da Associação Latino-Americana de Integração que se identificam no Anexo I da Resolução 78 do Comitê de Representante da citada Associação, pelo simples fato de serem produzidos em seus respectivos territórios.

Considerar-se-ão produzidos no território de um Estado Parte:

- i - Os produtos dos reinos minerais, vegetal ou animal, incluindo os de caça e de pesca, extraídos, colhidos ou apanhados, nascidos e criados em seu território ou em suas Águas Territoriais ou Zona Econômica Exclusiva;
 - ii - Os produtos do mar extraídos fora de suas Águas Territoriais e Zona Econômica Exclusiva por barcos de sua bandeira ou arrendados por empresas estabelecidas em seu território; e
 - iii - Os produtos que resultem de operações ou processos efetuados em seu território pelos quais adquiram a forma final em que serão comercializados, exceto quando esses processos ou operações consistam somente em simples montagens ou ensamblagens, embalagem, fracionamento em lotes ou volumes, seleção e classificação, marcação, composição de sortimentos de mercadorias ou outras operações ou processos equivalentes.
- c) Os produtos em cuja elaboração se utilizem materiais não originários dos Estados Partes, quando resultem de um processo de transformação, realizado no território de algum deles, que lhes confira uma nova individualidade, caracterizada pelo fato de estarem classificados na Nomenclatura Aduaneira da Associação Latino-Americana de Integração em posição diferente à dos mencionados materiais, exceto nos casos em que os Estados Partes determinem que, ademais, se cumpra com o requisito previsto no Artigo Segundo do presente Anexo.

Não obstante, não serão considerados originários os produtos resultantes de operações ou processos efetuados no território de um Estado Parte pelos quais adquiram a forma final que serão comercializados, quando nessas operações ou processos forem utilizados exclusivamente materiais ou insumos não originários de seus respectivos países e consistam apenas em montagem ou ensamblagens, fracionamento em lotes ou volumes, seleção, classificação, marcação, composição de sortimentos de mercadorias ou outras operações ou processos semelhantes;

- d) Até 31 de dezembro de 1994, os produtos resultantes de operações de ensablagem e montagem realizadas no território de um Estado Parte utilizando materiais originários dos Estados Partes e de terceiros países, quando o valor dos materiais originários não for inferior a 40% do valor FOB de exportação do produto final, e
- e) Os produtos que, além de serem produzidos em seu território, cumpram com os requisitos específicos estabelecidos no Anexo 2 da Resolução 78 do Comitê de Representantes da Associação Latino-Americana de Integração.

ARTIGO SEGUNDO

Nos casos em que o requisito estabelecido na letra 'C' do Artigo Primeiro não possa ser cumprido porque o processo de transformação operado não implica mudança de posição na nomenclatura, bastará que o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos materiais de terceiros países não exceda a 50 (cinquenta) por cento do valor FOB de exportação das mercadorias de que se trata.

Na ponderação dos materiais originários de terceiros países para os Estados Partes sem litoral marítimo, ter-se-ão em conta, como porto de destino, os depósitos e zonas francas concedidos pelos demais Estados Partes, quando os materiais chegarem por via marítima.

ARTIGO TERCEIRO

Os Estados Partes poderão estabelecer, de comum acordo, requisitos específicos de origem, que prevalecerão sobre as critérios gerais de qualificação.

ARTIGO QUARTO

Na determinação dos requisitos específicos de origem a que se refere o Artigo Terceiro, assim como na revisão dos que tiverem sido estabelecidos, os Estados Partes tomarão como base, individual ou conjuntamente, os seguintes elementos:

1. Materiais e outros insumos empregados na produção:

a) Matérias primas:

I - Matéria-prima preponderante ou que confira ao produto sua característica essencial; e

I - Matérias primas principais.

b) Partes ou peças:

i - Parte ou peça que confira ao produto sua característica essencial;

ii - Partes ou peças principais; e

iii - Percentual das partes ou peças em relação ao peso total.

c) Outros insumos.

II - Processo de transformação ou elaboração utilizado.

III - Proporção máxima do valor dos materiais importados de terceiros países em relação ao valor total do produto, que resulte do procedimento de valorização acordado em cada caso.

ARTIGO QUINTO

Em casos excepcionais, quando os requisitos específicos não puderem ser cumpridos porque ocorrem problemas circunstanciais de abastecimento: disponibilidade, especificações técnicas, prazo de entrega e preço, tendo em conta o disposto no Artigo 4 do Tratado, poderão ser utilizados materiais não originários dos Estados Partes.

Dada a situação prevista no parágrafo anterior, o país exportador emitirá o certificado correspondente informando ao Estado Parte importador e ao Grupo Mercado Comum, acompanhando os antecedentes e constâncias que justifiquem a expedição do referido documento.

Caso se produza uma contínua reiteração desses casos, o Estado Parte exportador ou o Estado Parte importador comunicará esta situação ao Grupo Mercado Comum, para fins de revisão do requisito específico.

Este Artigo não compreende os produtos que resultem de operações de ensablagem ou montagem, e será aplicável até a entrada em vigor da Tarifa Externa Comum para os produtos objeto de requisitos específicos de origem e seus materiais ou insumos.

ARTIGO SEXTO

Qualquer dos Estados Partes poderá solicitar a revisão dos requisitos de origem estabelecidos de conformidade com o Artigo Primeiro. Em sua solicitação, deverá propor e fundamentar os requisitos aplicáveis ao produto ou produtos de que se trate.

ARTIGO SÉTIMO

Para fins do cumprimento dos requisitos de origem, os materiais e outros insumos, originários do território de qualquer dos Estados Partes, incorporados por um Estado Parte na elaboração de determinado produto, serão considerados originários do território deste último.

ARTIGO OITAVO

O critério de máxima utilização de materiais ou outros insumos originários dos Estados Partes não poderá ser considerado para fixar requisitos que impliquem a imposição de materiais ou outros insumos dos referidos Estados Partes, quando, a juízo dos mesmos, estes não cumpram condições adequadas de abastecimento, qualidade e preço, ou que não se adaptem aos processos industriais ou tecnologias aplicadas.

ARTIGO NONO

Para que as mercadorias originárias se beneficiem dos tratamentos preferenciais, as mesmas deverão ter sido expedidas diretamente do país exportador ao país importador. Para tal fim, se considera expedição direta:

- a) As mercadorias transportadas sem passar pelo território de algum país não participante do Tratado.
- b) As mercadorias transportadas em trânsito por um ou mais países não participantes, com ou sem transbordo ou armazenamento temporário, sob a vigilância de autoridade alfandegária competente em tais países, sempre que:
 - i - o trânsito estiver justificado por razões geográficas ou por considerações relativas a requerimentos do transporte;
 - ii - não estiverem destinadas ao comércio, uso ou emprego no país de trânsito, e
 - iii - não sofram, durante o transporte e depósito, nenhuma operação distinta às de carga ou manuseio para mantê-las em boas condições ou assegurar sua conservação.

ARTIGO DÉCIMO

Para os efeitos do presente Regime Geral se entenderá:

- a) que os produtos procedentes das zonas francas situadas nos limites geográficos de qualquer dos Estados Partes deverão cumprir os requisitos previstos no presente Regime Geral;

- b) que a expressão "materiais" compreende as matérias primas, os produtos intermediários e as partes e peças utilizadas na elaboração das mercadorias.

CAPÍTULO II

Declaração, Certificação e Comprovação

ARTIGO DÉCIMO PRIMEIRO

Para que a importação dos produtos originários dos Estados Partes possa beneficiar-se das reduções de gravames e restrições outorgadas entre si, na documentação correspondente às exportações de tais produtos deverá constar uma declaração que certifique o cumprimento dos requisitos de origem estabelecidos de acordo com o disposto no Capítulo anterior.

ARTIGO DÉCIMO SEGUNDO

A declaração a que se refere o Artigo precedente será expedida pelo produtor final ou pelo exportador da mercadoria, e certificada por uma repartição oficial ou entidade de classe com personalidade jurídica, credenciada pelo Governo do Estado Parte exportador.

Ao credenciar entidades de classe, os Estados Partes velarão para que se trate de organizações que atuem com jurisdição nacional, podendo delegar atribuições a entidades regionais ou locais, conservando sempre a responsabilidade direta pela veracidade das certificações que forem expedidas.

Os Estados Partes se comprometem, no prazo de 90 dias a partir da entrada em vigor do Tratado, a estabelecer um regime harmonizado de sanções administrativas para casos de falsidade nos certificados, sem prejuízo das ações penais correspondentes.

ARTIGO DÉCIMO TERCEIRO

Os certificados de origem emitidos para os fins do presente Tratado terão prazo de validade de 180 dias, a contar da data de sua expedição.

ARTIGO DÉCIMO QUARTO

Em todos os casos, se utilizará o formulário-padrão que figura anexo ao Acordo 25 do Comitê de Representantes da Associação Latino-Americana de Integração, enquanto não entrar em vigor outro formulário aprovado pelos Estados Partes.

ARTIGO DÉCIMO QUINTO

Os Estados Partes comunicarão à Associação Latino-Americana de Integração a relação das repartições oficiais e entidades de classe credenciadas a expedir a certificação a que se refere o Artigo anterior, com o registro e fac-simile das assinaturas autorizadas.

ARTIGO DÉCIMO SEXTO

Sempre que um Estado Parte considerar que os certificados emitidos por uma repartição oficial ou entidade de classe credenciada de outro Estado Parte não se ajustam às disposições contidas no presente Regime Geral, comunicará o fato ao outro Estado Parte para que este adote as medidas que estime necessárias para solucionar os problemas apresentados.

Em nenhum caso o país importador deterá o trâmite de importação dos produtos amparados nos certificados a que se refere o parágrafo anterior, mas poderá, além de solicitar as informações adicionais que correspondam às autoridades governamentais do país exportador, adotar as medidas que considere necessárias para resguardar o interesse fiscal.

ARTIGO DÉCIMO SÉTIMO

Para fins de um controle posterior, as cópias dos certificados e os documentos respectivos deverão ser conservados durante dois anos a partir de sua emissão.

ARTIGO DÉCIMO OITAVO

As disposições do presente Regime Geral e as modificações que lhe forem introduzidas não afetarão as mercadorias embarcadas na data de sua adoção.

ARTIGO DÉCIMO NONO

As normas contidas no presente Anexo não se aplicam aos Acordos de Alcance Parcial, de Complementação Econômica no 1, 2, 13 e 14, idem aos comerciais e agropecuários subscritos no âmbito do Tratado de Montevidéu 1980, os quais se regerão exclusivamente pelas posições neles estabelecidas.

ANEXO III

Solução de Controvérsias

1. As controvérsias que possam surgir entre os Estados Partes como consequência da aplicação do Tratado serão resolvidas mediante negociações diretas.

No caso de não lograrem uma solução, os Estados Partes submeterão a controvérsia à consideração do Grupo Mercado Comum que, após avaliar a situação, formulará no lapso de sessenta (60) dias as recomendações pertinentes às Partes para a solução do diferendo. Para tal fim, o Grupo Mercado Comum poderá estabelecer ou convocar painéis de especialistas ou grupos de peritos com o objetivo de contar com assessoramento técnico.

Se no âmbito do Grupo Mercado Comum tampouco for alcançada uma solução, a controvérsia será elevada ao Conselho do Mercado Comum para que este adote as recomendações pertinentes.

2. Dentro de cento e vinte (120) dias a partir da entrada em vigor do Tratado, o Grupo Mercado Comum elevará aos Governos dos Estados Partes uma proposta de Sistema de Solução de Controvérsias, que vigorará durante o período de transição.
3. Até 31 de dezembro de 1994, os Estados Partes adotarão um Sistema Permanente de Solução de Controvérsias para o Mercado Comum.

ANEXO IV **Cláusula de Salvaguarda**

ARTIGO 1

Cada Estado Parte poderá aplicar, até 31 de dezembro de 1994, cláusulas de salvaguarda à importação dos produtos que se beneficiem do Programa de Liberação Comercial estabelecido no âmbito do Tratado.

Os Estados Partes acordam que somente deverão recorrer ao presente Regimento em casos excepcionais.

ARTIGO 2

Se as importações de determinado produto causarem dano ou ameaça de dano grave a seu mercado, como consequência de um sensível aumento, em um curto período, das importações desse produto provenientes dos outros Estados Partes, o país importador solicitará ao Grupo Mercado Comum a realização de consultas com vistas a eliminar essa situação.

O pedido do país importador estará acompanhado de uma declaração pormenorizada dos fatos, razões e justificativas do mesmo.

O Grupo Mercado Comum deverá iniciar as consultas no prazo máximo de dez (10) dias corridos a partir da apresentação do pedido do país

importador e deverá concluí-las, havendo tomado uma decisão a respeito, dentro de vinte (20) dias contados após seu início.

ARTIGO 3

A determinação do dano ou ameaça de dano grave no sentido do presente Regime será analisada por cada país, levando em conta a evolução, entre outros, dos seguintes aspectos relacionados com o produto em questão:

- a) Nível de produção e capacidade utilizada;
- b) Nível de emprego;
- c) Participação no mercado;
- d) Nível de comércio entre as Partes envolvidas ou participantes de consulta;
- e) Desempenho das importações e exportações com relação a terceiros países.

Nenhum dos fatores acima mencionados constitui, por si só, um critério decisivo para a determinação do dano ou ameaça de dano grave.

Não serão considerados, na determinação do dano ou ameaça de dano grave, fatores tais como as mudanças tecnológicas ou mudanças nas preferências dos consumidores em favor de produtos similares e/ou diretamente competitivos dentro do mesmo setor.

A aplicação da cláusula de salvaguarda dependerá, em cada país, da aprovação final da seção nacional do Grupo Mercado Comum.

ARTIGO 4

Com o objetivo de não interromper as correntes de comércio que tiverem sido geradas, o país importador negociará uma quota para a importação do produto objeto de salvaguarda, que se regerá pelas mesmas preferências e demais condições estabelecidas no Programa de Liberação Comercial.

A mencionada quota será negociada com o Estado Parte de onde se originam as importações, durante o período de consulta a que se refere o Artigo 2. Vencido o prazo da consulta e não havendo acordo, o país importador que se considerar afetado poderá fixar uma quota, que será mantida pelo prazo de um ano.

Em nenhum caso a quota fixada unilateralmente pelo país importador será menor que a média dos volumes físicos importados nos últimos três anos calendário.

ARTIGO 5

As cláusulas de salvaguarda terão um ano de duração e poderão ser prorrogadas por um novo período anual e consecutivo, aplicando-se-lhes os termos e condições estabelecidas no presente Anexo. Estas medidas apenas poderão ser adotadas uma vez para cada produto.

Em nenhum caso a aplicação de cláusulas de salvaguarda poderá estender-se além de 31 de dezembro de 1994.

ARTIGO 6

A aplicação das cláusulas de salvaguarda não afetará as mercadorias embarcadas na data de sua adoção, as quais serão computadas na quota prevista no Artigo 4.

ARTIGO 7

Durante o período de transição no caso de algum Estado Parte se considerar afetado por graves dificuldades em suas atividades econômicas, solicitará do Grupo Mercado Comum a realização de consultas, a fim de que se tomem as medidas corretivas que forem necessárias.

O Grupo Mercado Comum, dentro dos prazos estabelecidos no Artigo 2 do presente Anexo, avaliará a situação e se pronunciará sobre as medidas a serem adotadas, em função das circunstâncias.

ANEXO V

Subgrupos de Trabalho do Grupo Mercado Comum

O Grupo Mercado Comum, para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, constituirá, no prazo de 30 dias após sua instalação, os seguintes Subgrupos de Trabalho:

- Subgrupo 1: Assuntos Comerciais
- Subgrupo 2: Assuntos Aduaneiros
- Subgrupo 3: Normas Técnicas
- Subgrupo 4: Políticas Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio
- Subgrupo 5: Transporte Terrestre
- Subgrupo 6: Transporte Marítimo
- Subgrupo 7: Política Industrial e Tecnológica
- Subgrupo 8: Política Agrícola
- Subgrupo 9: Política Energética
- Subgrupo 10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas.

Nota:

- Resolução MERCOSUL/GMC/RES. N.º 11/1991 (I), criou o Subgrupo de Trabalho N.º 11 - Assuntos Trabalhistas.

- Resolução MERCOSUL/GMC/RES. N.º 11/1992, modificou o nome do Subgrupo de Trabalho N.º 11 para Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

BIBLIOGRAFIA

- “CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”. 9.^a edição, São Paulo; Atlas, 1996.
- ALBUQUERQUE, J. Guilhon. “Mercosul: South America’s Economic Regional Integration After the Cold War”, *Série Pol. Internac./ Pol. Internac. e Comparada*, vol.8, USP, mar. 1992.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “O Mercosul no Contexto Regional e Internacional”, São Paulo: Aduaneiras, 1993.
- AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do. “Imposto Sobre Valor Agregado - IVA = Value Added Tax - VAT: Brasil, Mercosul, União Européia”, São Paulo: Academia Brasileira de Direito Tributário, Rumo, 1995.
- AMÉRICA ECONOMIA. Edição Anual. 1996-1997.
- AMORIM, Celso. “O Mercado Comum do Sul e o Contexto Hemisférico”, *Série Pol. Internac./Pol. Internac. e Comparada*. Vol 4. USP. Jun 1991.
- ANDIC, S. y Teinel, S.(seleção). “Integración Económica”, Fondo de Cultura Economica, México, 1977.
- ARAGÃO, José Maria; “A Harmonização de Políticas Macroeconômicas no Mercosul: A Construção de um Mercado Comum”, Buenos Aires: BID/INTAL, 1993.
- BALASSA, B. “Economic Integration Among Developing Countries”, *Journal Common Market St.*, Set. 1975.
- BALASSA, B. “Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of Evidence”. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Manchester University, June 1974, No. 2.
- BALASSA, B. “Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market” *in* “Comparative Advantage, Trade Policy and Economic Development”. Harvester Wheatsheaf, London, 1989.
- BALASSA, Bela J.D; “Teoria da Integração Econômica”. Lisboa: Clássica, 1964.
- BALDINELLI, Elvio. “Políticas Monetárias y Fiscales en la Integración Regional.” *in* *Integración Latinoamericana*, INTAL, Buenos Aires, n° 189-190, maio/jun/93.

- BAPTISTA, L.; Fonseca, R; Waeny, J. e Dupas, G. "Mercosul: Impasses e Alternativas I: Assuntos Comerciais e Aduaneiros, Normas Técnicas e Harmonização de Metrologia, Política Fiscal, Cambial e Monetária Relacionada com o Comércio", Coleção Documentos, Série Assuntos Internacionais, vol.18, IEA/USP, Set.91.
- BAPTISTA, Paulo Nogueira. "Perspectivas da Rodada Uruguai". Série Pol. Internac./ Pol. Internac. e Comparada, vol.1, USP, jun.1991.
- BARBOSA, R. "A Evolução do Processo de Integração na América do Sul". Série Política Internac./ Pol. Internac. e Comparada, vol. 2, USP, jun 1991.
- BARBOSA, R. "Globalismo e regionalismo: Mercosul e NAFTA", Boletim de Diplomacia Econômica, Ministério das Relações Exteriores", nov.1992.
- BARBOSA, R. "Liberação do Comércio, Integração Regional e Mercosul", Rev. Econ. Política 49, vol. 13/1, jan-mar 1993
- BRANDÃO, Antônio Salazar P. e Pereira, Lia Vals(organizadores). "Mercosul- Perspectivas da Integração". Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.
- CANO, Hugo González. "La Armonización Tributária en Procesos de Integración Económica. Impuestos". Buenos Ayres, mayo 1991.
- CARRAZZA, Roque Antônio. "ICMS", São Paulo: Malheiros, 1994.
- CEPAL. "El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe", U.N./ Cepal, Santiago de Chile, 1994.
- CHUDNOVSKY, D. e PORTA, F. "On Argentine-Brazilian Economic Integration", Revista de la Cepal, vol.39, dec.1989.
- COELHO, Sacha Calmos Navarro. "Os Impostos sobre o Consumo no Mercosul" *in* Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, nr.5. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- CRUZ, Maria Célia Meirelles Toledo. "Integração Econômica da América Latina - Uma Avaliação das Experiências Passadas e uma Perspectiva Cautelosa para o Futuro do Mercosul."; São Paulo, EAESP/FGV, 1994. Dissertação(Mestrado em Administração), FGV, 1994.
- FERNANDES, Edison Carlos. "Sistema Tributário do Mercosul." São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, página 110.
- FERRER, A . "Mercosur: Trayectoria, Situación Actual y Perspectivas". Rev. Comércio Exterior, vol.45, nr.11, nov. 1995.

- FIGUEIRAS, Marcos Simão. "Mercosul no Contexto Latino-americano", São Paulo, Atlas, 1996.
- FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima e ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. "Mercosul Hoje", São Paulo: Alfa Omega, 1995.
- FLORES NETO, F. "Integração e Cooperação Brasil-Argentina", Série Pol. Internac./ Pol. Internac. e Comparada, vol. 3, USP, jun 1991.
- GANÁ, Eduardo; "Cooperación Macroeconómica en América Latina: Coordinación, Convergencia y Armonización de Políticas" *in* Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, número 203, ago/set/94.
- GAZETA MERCANTIL, "Relatório Mercosul", suplemento especial, dez. 1995.
- HALPERIN, Marcelo; "La Armonización de Políticas Económicas en El Futuro de ALADI" *in* Integración Latinoamericana, INTAL, Buenos Aires, número 160, página 52 e 53, set/90.
- HURRELL, A. "Regionalism in the Americas". Nuffield Collge, Oxford, 1993(mimeo).
- JANK, M. "Mercosul: Efeito das Políticas Públicas sobre a Competitividade", Econ. Sociol. Rural, vol.31, nr. 4, out-dez 1993.
- KRAKOWIAK, Léo. "Considerações sobre o Mercosul" *in* Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas, nr. 2, São Paulo: Revista dos Tribunais.
- LANGHAMMER, R.J. "The Developing Countries and Regionalism", Journal Common Market Studies, vol.30, jun. 1992.
- MERCOSUL: Textos Básicos, Paulo Roberto de Almeida (coord.), Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.
- MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, P.B., "Finanças Públicas - Teoria e Prática". São Paulo: Campus, 1980, página 621.
- NAVARRO, Fred.(org.). "Mercosul e Tributação: Mercados Regionais e Globalização da Economia". São Paulo: Oficina 2, Sinafresp, 1995.
- NOVAES, Noemia C. M. de Oliveira. "Mercosul: Temas para Reflexión. Tributación". Boletim de Integração Latino-americana(12), jan/mar 1994.
- PAULA, Ericsson de; "Um Modelo de Integração Energética para a América Latina". São Paulo: Bartira, 1997.

PEREIRA, L.C. Bresser e THORSTENSEN, V. "From Mercosul to American Integration", WR/TWH vol. 14, IDB/ECLAC, Santiago, Nov. 1992.

SHOUP, C. editor. "Fiscal Harmonization in Common Markets", Nova Iorque, 1967.

SILVA, Fernando Antônio Rezende da. "Finanças Públicas", São Paulo: Atlas, 1983.

SILVA, R. "Coordenação de Políticas no Mercosul", Econ. Pol. 48, vol.12/4, out-dez 1992.

SPÍNDOLA, Lytha. "Globalização Econômica Fiscal: Em Defesa da Harmonização Tributária", Especial SOBEET, São Paulo, ano 1, nr. 04, set/out 1997.

SZMRECSANYI, Marcos de Q. F. "A Análise dos Efeitos da Integração Econômica Tendo Como Paradigma a Nova Teoria do Comércio: elementos para avaliação de custos e benefícios do caso brasileiro em relação ao Mercosul, NAFTA e suas outras alternativas potenciais de expansão (União Européia / América do Sul)". São Paulo, EAESP/FGV, 1996. Dissertação (Mestrado em Administração Pública), Fundação Getúlio Vargas, 1996.

VEIGA, Pedro Motta. "O Mercosul e a Liberação Comercial das Américas". Fund. Centro de Estudos Comércio Exterior, fev 1993 (mimeo).

VINER, J. "Ensaio Seleccionados de Jacob Viner". Rio de Janeiro, Getúlio Vargas, 1972.

VINER, J. "The Customs Union Issue". New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.