



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
ANA CRISTINA CORRÊA DE MELO

**A ELIMINAÇÃO DA DUPLA TRIBUTAÇÃO DA TARIFA EXTERNA COMUM NO
MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL**

Tubarão
2011

ANA CRISTINA CORRÊA DE MELO

**A ELIMINAÇÃO DA DUPLA TRIBUTAÇÃO DA TARIFA EXTERNA COMUM NO
MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina,
como requisito parcial à obtenção do título de
bacharel.

Linha de pesquisa: políticas públicas

Orientador Valdir Luiz Schwengber, Dr

Tubarão

2011

ANA CRISTINA CORRÊA DE MELO

**A ELIMINAÇÃO DA DUPLA TRIBUTAÇÃO DA TARIFA EXTERNA COMUM NO
MERCADO COMUM DO SUL - MERCOSUL**

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito, da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 22 de junho de 2011.

Prof. e orientador Valdir Luiz Schwengber, Dr.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Carla Borba, Msc
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Erivelton Alexandre Mendonça Fileti, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

AGRADECIMENTOS

Este trabalho monográfico só foi possível devido ao empenho, comprometimento, dedicação, amor e carinho, recebidos por inestimáveis pessoas que sempre ou em só alguns momentos me acompanharam na vida ou na caminhada acadêmica.

Início o meu agradecimento, primeiramente aos meus pais, Sirlei Corrêa de. Melo e Rogério Menezes de Melo, pois sem a dedicação, esforço, carinho, apoio e amor dispensados, eu certamente não alcançaria os objetivos traçados. Agradeço à minha mãe, pela permanente pré-disposição em me ajudar sob todos os aspectos da minha vida. Ao meu pai por ser meu instrutor maior, meu mestre, sempre disposto a discutir comigo sobre os mais variados temas.

Agradeço, também, aos meus sobrinhos Vinícius e Maria Luiza que sempre foram motivo de alegria e felicidade em minha vida.

Não poderia deixar de agradecer ao apoio intelectual do Prof. Valdir Luiz Schwengber e à sua disposição em prontamente aceitar o meu convite de orientação e que apesar dos seus muitos compromissos, me cedeu apoio e horas de instrução para o deslinde deste trabalho.

Agradeço à minha grande colega e amiga Emillie Michels que comigo compartilhou os momentos de alegria como também os momentos difíceis da caminhada acadêmica e sempre esteve disposta a me ajudar.

Também sou grata aquele que foi capaz de me convencer, que pode existir amor além daquele que sentimos pela família. E que em todos os dias, durante a construção deste trabalho, utilizou de doces palavras para me dar apoio, obrigada Germán Puente.

Agradeço, também, a Solange Moura, que além de prima, é amiga e confidente e além de tudo, com enorme carinho se dispôs a me auxiliar em alguns aspectos da confecção deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer a todos os colegas da faculdade, em especial a Beatriz Pasin pelo companheirismo partilhado.

A todos os meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

Este trabalho visa analisar os impactos da eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum para a concretização do objetivo de integração do Mercosul. A importância do tema reside no fato de que a eliminação da dupla cobrança da TEC proporcionará os primeiros passos para o cumprimento do projeto de integração definido pelo Tratado de Assunção que constituiu o bloco econômico. Como método de abordagem utilizou-se o dedutivo, partindo-se de aspectos gerais sobre estado nacional moderno, desenvolvimento econômico brasileiro, modificações da postura do Estado frente às mudanças econômicas, organizações internacionais, Mercosul, a forma de instituição da tarifa externa comum, a análise do processo de dupla tributação da tarifa, as formas estabelecidas para a eliminação da dupla tributação através do Tratado de San Juan e por último a análise de todos os fatores citados frente ao cumprimento do processo de integração. No mais, utilizou-se como técnica de pesquisa a pesquisa bibliográfica. Ao final, concluiu-se que a eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum é de fundamental importância para o cumprimento do objetivo de integração estabelecido pelo Mercosul, mas que a dupla cobrança não deixava de ser um fator de proteção dos produtos nacionais intrabloco, principalmente no cenário atual em que se vivencia uma das maiores crises econômicas desde a década de 30.

Palavras-chave: Tarifas Alfandegárias. Organizações Internacionais. Mercosul. Comércio Internacional.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the impacts of eliminating the double charge of the common external tariff (TEC, initials in Portuguese, tarifa externa comum) to achieve the goal of the Mercosul integration. The importance of the issue lies in the fact that eliminating TEC's double charge will provide the first steps towards the implementation of the integration project as defined by the Treaty of Asuncion, which established the economic bloc. As a method of approach, the deductive was used, starting from general aspects of modern national states, Brazil's economic development, modifications of the State's position facing the economic changes, international organizations, Mercosur, the form of instituting the common external tariff, the process analysis of the double taxation rate, the prescribed forms for the elimination of double taxation through the Treaty of San Juan and, finally, the analysis of all cited factors in relation to the fulfillment of the integration process. Besides that, the bibliographical research was used as research technique. In the end it was concluded that eliminating the double charge of the common external tariff is of fundamental importance for achieving the goal set by the Mercosul integration, but we can't ignore that the double collection was a factor of protection for the trade bloc domestic products, especially in the current scenario in which we experience one of the biggest economic crisis since the 30s.

Keywords: Customs Tariffs. International Organizations. Mercosur. International Trade.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O ESTADO NACIONAL MODERNO: DO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, AS POLÍTICAS INTEGRACIONISTAS	14
2.1 O SURGIMENTO DO ESTADO MODERNO	14
2.2 DO ESTADO ABSOLUTISTA	18
2.3 DO ESTADO LIBERAL	20
2.4 DO ESTADO DEMOCRÁTICO	21
2.5 AS POLÍTICAS INTEGRACIONISTAS DO ESTADO NACIONAL.....	23
2.6 DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....	24
2.6.1 Características do planejamento econômico brasileiro	25
2.6.2 O início do desenvolvimento econômico brasileiro	26
2.6.3 A economia brasileira no contexto da Segunda Guerra Mundial	29
2.6.4 Período pós-Segunda Guerra Mundial	31
2.6.5 Brasil pós-JK e o Golpe Militar	33
2.6.6 A economia brasileira pós redemocratização	37
3 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O MERCOSUL	41
3.1 CRIAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL	41
3.2 ONU E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	42
3.3 PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL	45
3.4 TRATADO CONSTITUTIVO	48
3.5 CLASSIFICAÇÃO.....	49
3.5.1 Blocos econômicos	50
3.6 ASPECTOS HISTÓRICOS – O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: MERCOSUL	51
3.7 CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL	53
3.8 A ESTRUTURA DO MERCOSUL	54
3.9 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAL SITUAÇÃO DO MERCOSUL	56
4 A TARIFA EXTERNA COMUM NO MERCOSUL	60
4.1 IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO	60
4.1.1 Fato gerador	63

4.1.2 Contribuinte	64
4.1.3 Base de cálculo e alíquota	65
4.2 TARIFA EXTERNA COMUM	65
4.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS CONSEQUÊNCIAS DA ELIMINAÇÃO DA DUPLA TRIBUTAÇÃO DA TEC	73
5 CONCLUSÃO	77
REFERÊNCIAS	79

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico apresentará um dos fatores preponderantes para a concretização do objetivo de integração do MERCOSUL, qual seja a eliminação da dupla tributação da tarifa externa comum.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Para competir no mercado internacional, muitos países formam alianças econômicas, que acabam por resultar na criação de blocos econômicos, que tem por meta competir com países mais fortes e mais desenvolvidos economicamente. Podendo constituir organizações com: Áreas ou Zonas de Livre Comércio, Uniões Aduaneiras, Mercados Comuns e Uniões Monetárias ou até mesmo Políticas. O Mercado Comum Europeu, hoje conhecido como União Europeia é o exemplo de um bloco que ultrapassou todas as etapas de integração econômica, prevalecendo hoje a União Monetária, com a instituição do euro.

Na América Latina a necessidade de integração não seria diferente. Para fazer frente aos países desenvolvidos também iniciaram o seu processo de criação de organizações internacionais. Um dos blocos formados e objeto de estudo deste trabalho é o MERCOSUL, que teve início em 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Entretanto, diferentemente da União Europeia o Tratado de Assunção tem por objetivo tão somente constituir um Mercado Comum. Ocorre que no processo de integração o MERCOSUL ainda encontra-se como uma União Aduaneira incompleta devido a dupla tributação da tarifa externa comum. Contudo, esse cenário começa a mudar a partir de 2010, com a assinatura do Tratado de San Juan, que visa eliminar a dupla cobrança da TEC, consolidando-se assim a integração proposta no TA.

Desta forma, o presente trabalho intitular-se-á “A eliminação da dupla tributação da tarifa externa comum no Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.”

Tendo como proposta responder ao seguinte questionamento:

O que representa a eliminação da dupla tributação da Tarifa Externa Comum para a concretização do objetivo de mercado comum do MERCOSUL?

1.2 JUSTIFICATIVA

A assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, que instituiu o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai é uma das mais importantes organizações internacionais da América Latina. O objetivo central do tratado é fortalecer a economia dos países integrantes através da propositura de um mercado comum entre os países membros, visando lograr uma adequada inserção no cenário internacional, conforme o preâmbulo do próprio Tratado de Assunção.

Uma das medidas para concretizar o acordo firmado em 1991 foi a celebração do Tratado de San Juan em 02 de agosto de 2010, que visa eliminar a dupla tributação da TEC. Este trabalho, portanto, se propõe a analisar se a eliminação da tarifa externa comum – TEC – do MERCOSUL constituirá em fator preponderante para o cumprimento do objetivo do bloco.

1.3 OBJETIVOS

A definição dos objetivos é fundamental para a confecção do trabalho acadêmico, e é por isso que se faz necessário traçá-los em conformidade com o tema a ser abordado, buscando assim, o melhor deslinde para o tema a ser explorado.

1.3.1 Objetivo geral

Analisar a importância da eliminação da dupla tributação da tarifa externa comum para a concretização do objetivo de mercado comum estabelecido no MERCOSUL.

1.3.2 Objetivos específicos

Estudar o desenvolvimento do Estado nacional moderno.
Compreender o processo de desenvolvimento econômico brasileiro.
Estudar os organismos internacionais, bem como o MERCOSUL.
Compreender o que é a tarifa externa comum e como se dá o processo de dupla cobrança.

Estudar o Tratado de San Juan que dispõe sobre os mecanismos de eliminação da dupla cobrança da TEC.

Verificar se a eliminação da dupla cobrança é um fator preponderante para o cumprimento do objetivo de integração a que se destina o MERCOSUL.

1.4 CONCEITOS OPERACIONAIS

Organização internacional: A Comissão de Direito Internacional definiu organização internacional como: uma associação de Estados estabelecida por meio de tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, possuindo personalidade jurídica distinta da dos Estados-Membros.

MERCOSUL: organização internacional estabelecida entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai através do Tratado de Assunção de 1991 com a finalidade de integração econômica.

Tarifa externa comum: é uma tarifa estabelecida entre os países membros de um bloco econômico, *in casu* o Mercosul, com o objetivo padronizar a tributação sobre determinados produtos provenientes de países externos ao bloco.

1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O método pode ser classificado em: métodos de abordagem e métodos de procedimento. Quanto ao método de abordagem, esse se subdivide em: dedutivo, indutivo, hipotético-dedutivo, dialético e o fenomenológico.”¹ Dentre os tipos de métodos de

¹ LEONEL, Vilson; MOTTA, Alexandre de Medeiros. Ciência e pesquisa: livro didático. 2. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisulVirtual, 2007, p. 66.

abordagem, utilizaremos o dedutivo, que parte de uma premissa geral para uma conclusão específica. Assim, para a apreciação do tema acerca da eliminação da dupla tributação da tarifa externa comum no MERCOSUL, faz-se necessário a análise de conceitos gerais sobre estado nacional moderno, desenvolvimento econômico brasileiro, modificações da postura do Estado frente às mudanças econômicas, organizações internacionais, Mercosul, a forma de instituição da tarifa externa comum, a análise do processo de dupla tributação da tarifa, as formas estabelecidas para a eliminação da dupla tributação através do Tratado de San Juan e por último a análise de todos os fatores citados frente ao cumprimento do processo de integração.

Quanto ao método de procedimento este subdivide em comparativo, estatístico, o etnográfico, o histórico e o monográfico². Para o presente trabalho será utilizado o método de procedimento monográfico, “que consiste no estudo minucioso e contextualizado de determinados sujeitos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de obter generalizações”, segundo Leonel e Motta³.

Já com relação ao tipo de pesquisa a classificação deste trabalho se subdividirá em duas etapas, quais sejam tipos de pesquisa quanto ao nível e quanto ao procedimento. Quanto a nível será o exploratório, que é utilizado nos casos em que não se apresenta um sistema de teorias e conhecimentos desenvolvidos. Já quanto ao procedimento utilizar-se-á o bibliográfico e o documental. E quanto ao procedimento de pesquisa será o documental, que se refere ao fato de a coleta de dados dar-se-á em fontes primárias, diferente da bibliográfica onde a coleta de dados dar-se-á em fontes secundárias.

Este estudo será baseado na coleta de dados em livros, revistas, artigos científicos, legislação em vigor, tratados, e, também a textos vinculados na internet. Assim, para a coleta desses dados será utilizado o fichamento.

1.6 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURAÇÃO DOS CAPÍTULOS

O presente trabalho será dividido em três capítulos. O primeiro capítulo será o estudo do Estado nacional moderno, iniciando com o surgimento deste, após será abordado

² LEONEL; MOTTA, 2007, p. 72.

³ Ibid., p. 75.

às três formas principais de Estado – o absolutista, liberal e democrático e a atual política integracionista do Estado. Ainda no primeiro capítulo será estudado, também, o desenvolvimento estatal brasileiro como fomentador do desenvolvimento econômico do país.

No segundo capítulo será elaborado um estudo acerca das organizações internacionais, abordando a personalidade jurídica, tratado constitutivo e classificação. A seguir passa-se ao estudo do bloco econômico objeto de estudo deste trabalho, qual seja o Mercosul. Neste momento será apresentado as características do processo de integração do Mercosul, a estrutura desse organismo e considerações sobre a atual situação do bloco.

Por último, o terceiro capítulo apresentará o imposto de importação sendo estudado o fato gerador, contribuinte e base de cálculo e alíquota do referido imposto – fundamental para compreendermos o objeto deste trabalho. A seguir, será estudada a tarifa externa comum e então finalizando o trabalho serão feitas considerações acerca da eliminação da dupla cobrança da tarifa externa comum.

2 O ESTADO NACIONAL MODERNO: DO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, AS POLÍTICAS INTEGRACIONISTAS

Neste capítulo será estudado o Estado nacional moderno, iniciando com o surgimento deste, após será abordado às três formas principais de Estado – o absolutista, liberal e democrático e a atual política integracionista do mesmo. Ainda no primeiro capítulo será estudado, também, o desenvolvimento estatal brasileiro como fomentador do desenvolvimento econômico do país.

2.1 O SURGIMENTO DO ESTADO NACIONAL MODERNO

Estado, palavra proveniente do latim *status*, que significa estar firme denominação utilizada por Nicolau Maquiavel em seu livro *O príncipe*, com o intuito de designar a “todas as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros.”¹

Na verdade, a terminologia já vinha sendo utilizada na época, mas só passa a ser conhecida com o significado atual, devido à obra de Maquiavel.²

Bobbio salienta:

Daí a fortuna do termo “Estado”, que através de modificações ainda não bem esclarecidas passou de um significado genérico de situação para um significado específico de condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes, como aparece no próprio trecho de Maquiavel, no qual o termo “Estado”, apenas introduzido, é imediatamente assimilado ao termo domínio.³

Segundo o citado por Bobbio, o conceito de estado se modifica de genérico para específico, ou seja, de um estado que passa a gerir um território e a comandar os respectivos habitantes desse território, introduzindo a noção de domínio que o estado passará a ter ou já tem naquele momento. Deve-se então estudar o momento de transição que constitui o estado. Há várias definições acerca do surgimento do estado, uma das teses existentes é a de que o estado “nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de

¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p.52

² BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 65.

³ Ibid., p. 67.

parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (sustento) e externa (defesa).”⁴

Outra tese pertinente é a de que o “nascimento do Estado representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e bárbara, à idade civil, onde civil está ao mesmo tempo para ‘cidadão’ e ‘civilizado’.”⁵

Ainda é interessante salientar, a definição de formação de estado utilizada por Engels e citada por Bobbio em seu livro, que se revela uma formação eminentemente econômica.

[...] Engels distingue-se pela interpretação exclusivamente econômica que dá deste evento extraordinário que é a formação do Estado. [...] Com o nascimento da **propriedade individual** nasce a divisão do trabalho, com a **divisão do trabalho** a sociedade se divide em **classes**, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm, com a divisão da sociedade em classe nasce o poder político, o **Estado**, cuja função é essencialmente a de **manter o domínio** de uma classe sobre a outra recorrendo inclusive à força, e assim a de impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia. ⁶(grifo nosso)

Strayer, em seu livro “As origens medievais do Estado moderno” destaca alguns elementos que também foram fundamentais para o surgimento do estado. Ele cita:

[...] aparecimento de unidades **políticas persistentes no tempo e geograficamente estáveis**, o desenvolvimentos de **instituições permanentes e impessoais**, o **consenso** em relação à **necessidade de uma autoridade suprema** e a aceitação da ideia de que esta **autoridade deve ser objeto da lealdade básica dos seus súditos**.⁷ (grifo nosso)

Os elementos acerca do surgimento do estado a serem ressaltados são as “políticas no tempo e geograficamente estáveis”, que se entende que há um exercício do estado em tempo ilimitado ou persistente, porém sobre um determinado local – “geograficamente estável”. Ainda, pode-se verificar a necessidade da autoridade competente da qual será devida a lealdade dos súditos.

Ainda, na afirmação de Strayer tiram-se três pontos fundamentais que constituem o estado: o território – local onde permanecerá o estado; o povo – quando trata dos súditos e, ainda a soberania – que se trata da lealdade dos súditos ao poder supremo que rege o território.

Com relação à soberania, cumpre destacar que o aspecto crucial para o desenvolvimento do estado, foi nos finais do século XIII e princípios do século XIV, onde

⁴ BOBBIO, 1987, p. 73.

⁵ BOBBIO, loc. cit.

⁶ Ibid., p.74.

⁷ STRAYER, Joseph R. **As origens medievais do Estado moderno**. Lisboa: Gradiva, 1969, p.16.

passa a existir a ideia de soberania. A partir de então, o sentimento de lealdade para com a Igreja, à comunidade e família são transferidos para o Estado que está surgindo.⁸

Bobbio apresenta uma definição formal e instrumental de estado, qual seja:

[...] condição necessária e suficiente para que exista um Estado é que sobre um determinado **território** se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos **aqueles que vivem naquele território** e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a **obediência** é requisitada.⁹ (grifo nosso)

Portanto, conforme citado por Bobbio, condição para a existência do Estado é a obediência dos súditos a ele, referindo-se a soberania que é, portanto, fundamental ao estado no âmbito interno.

O primeiro grande teórico e o primeiro a dar formulação e tratamento sistemático ao tema soberania foi Jean Bodin, em 1576, através da sua obra “Os Seis Livros da República”. Para Bodin a “soberania é o poder absoluto e perpétuo de um Estado”. Desta forma, soberano é aquele que exerce o poder sem o controle de nenhum outro, não estando subordinado a ninguém e por tempo indeterminado.¹⁰

Segundo André Lupi, Thomas Hobbes, em seu livro *Leviatã*, faz a seguinte descrição do estado:

Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria do direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser o seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele, como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem os seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens.¹¹

Segundo o conceito descrito por Hobbes, o estado através da figura de um representante ou de uma assembleia necessita de um direito supremo de representar a todos, sem exceção, sendo todos subordinados as suas decisões. Nas palavras de Lupi, para Hobbes, “o poder soberano é indivisível, absoluto (ilimitado ou sem controles – o soberano é livre de qualquer condição), onipotente e perpétuo (como em Bodin), podendo ser exercido por um ou vários (assembleia). O soberano está acima da lei e desta é fonte.”¹²

Conforme menciona Strayer: “Os negócios estrangeiros começavam a ser tratados, finalmente, com uma competência semelhante àquela que há muito caracterizava o

⁸ STRAYER, 1969, p.40.

⁹ BOBBIO, 1987. p. 95.

¹⁰ BODIN, 1973 *apud* LUPI, André Lipp Pinto Basto. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 39.

¹¹ LUPI, 2001, p. 49.

¹² *Ibid.*, p. 53.

tratamento dos assuntos internos.”¹³ Nesta mesma perspectiva, Bobbio cita: “Nenhum Estado está só. Todo Estado existe ao lado de outros Estados numa sociedade de Estados.”¹⁴ Portanto, além do desenvolvimento do Estado no âmbito interno, passa-se a avaliar o estado estrangeiro ou como um estado a se relacionar de forma econômica e política ou ao menos a respeitar. Assim, não há o que se falar apenas em soberania interna, mas também em soberania externa proveniente da relação de um estado soberano com outros estados soberanos. Bobbio assevera:

A soberania tem duas faces, uma voltada para o interior, outra para o exterior. Correspondentemente, vai ao encontro de dois tipos de limites: os que derivam das relações entre governantes e governados, e são os limites internos, e os que derivam das relações entre os Estados, e são os limites externos.¹⁵

Assim, para o poder interno se firmar, seja monarquia, aristocracia ou democracia, necessitava do reconhecimento externo. Foi, portanto, em 1648, com o tratado de Westfália que se inicia o reconhecimento externo dos países. Esse tratado foi que colocou fim a Guerra dos Trinta Anos, de 1618 a 1648, conflito entre católicos e protestantes. Pelo fato de, pela primeira vez, se ter reconhecido, no plano internacional, o princípio da igualdade formal dos Estados.

Segundo Visscher, mais do que colocar fim à Guerra dos Trinta Anos, os tratados de Westfália criaram um sistema pluralista e secular de uma sociedade de Estados independentes, substituindo, desde então, a ordem providencial e hierarquizada da Idade Média.¹⁶ Portanto, antes dos tratados de Westfália não havia uma sociedade internacional com poder político para sujeitar os Estados ao cumprimento de suas regras de conduta.

Ainda conforme Mazzuoli, este fato histórico marcou o surgimento do estado moderno como conhecemos hoje. Nas seguintes características:

O Estado nasceria, então, com a característica fundamental de possuir, como elemento essencial de sua existência, uma **base territorial** sobre a qual se assenta a sua massa demográfica de indivíduos. Posteriormente, passaria a ter por elementos caracterizadores **uma unidade política estabelecida no tempo e espaço**, a existência **de instituições permanentes impessoais**, a condução dos seus negócios por uma **autoridade** e a aceitação da ideia de que esta autoridade conta com a **lealdade substancial dos seus súditos**.¹⁷ (grifo nosso)

A partir do tratado de paz de Westfália a igualdade entre os Estados se fortalece, havendo reciprocidade em respeitar suas independências, desta forma, a soberania

¹³ STRAYER, 1969, p.115-116.

¹⁴ BOBBIO, 1987, p. 101.

¹⁵ BOBBIO, loc.cit.

¹⁶ VISSCHER, 1953 *apud* MAZZUOLI, Valerio de Oliveria. **Curso de direito internacional público**. 4. ed. rev. atual. ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.48.

¹⁷ MAZZUOLI, 2010, p. 49.

passou a ser uma liberdade, um direito à supremacia e à independência e não somente um poder, reconhecido internacionalmente.¹⁸ Destarte, “os tratados de paz de Westfália tiveram o caráter de documentação da existência de um novo tipo de estado, com a característica básica de unidade territorial dotada de um poder soberano.”¹⁹

2.2 DO ESTADO ABSOLUTISTA

O estado absolutista sucede ao estado feudal e antecede ao estado burguês emergente da Revolução Francesa em 1789. Por isso, diz-se que a transição do estado feudal para o absolutismo foi apenas uma maneira de a classe dominante permanecer no domínio da economia, é o que diz Perry Anderson citando Althusser, vejamos: “O regime político da monarquia absoluta é apenas a nova forma política necessária à manutenção da dominação e da exploração feudais, no período de desenvolvimento de uma economia mercantil.”²⁰ Pode-se concluir que a transição do sistema feudal para o absolutismo foi apenas uma continuidade ou uma forma de continuar a sucessão de domínio da classe menos favorecida e unificar os feudos. Assim, afirma-se também que o estado absolutista foi a primeira forma estatal adotada no Estado Moderno.

Observa-se que o estado absolutista é decorrente do sistema feudal. A formação do estado absolutista, portanto, se dá devido ao reagrupamento feudal e principalmente pela ascensão da classe burguesa urbana, é o que explica Perry Anderson:

Assim, quando os Estados absolutistas se constituíram no Ocidente, a sua estrutura foi fundamentalmente determinada pelo reagrupamento feudal contra o campesinato, após a dissolução da servidão; mas ela foi secundariamente sobredeterminada pela ascensão de uma burguesia urbana que, depois de uma série de avanços técnicos e comerciais, evoluía agora em direção às manufaturas pré-industriais numa escala considerável.²¹

Por fim, Rodrigues pontua:

O absolutismo tem como marca a centralização do poder político em uma única pessoa, não havendo qualquer separação como as conhecidas hoje entre as funções de julgar, legislar e administrar, sendo unificado esse poder de um rei ou monarca. A

¹⁸ P. MATIAS, Eduardo Felipe. **A humanidade e suas fronteiras: do estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005, p.52.

¹⁹ DALLARI, 2009, p.70.

²⁰ ANDERSON, Perry. **Linhagens do estado absolutista**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998, p.19.

²¹ *Ibid.*, p.22.

origem desse poder, em regra, hereditário e vitalício, era fundamentada por alguns em causas divinas e por outros na teoria do contrato social.²²

O estado absolutista está isento da divisão dos três poderes, que possui o Estado atual. Isso acarreta para o Monarca uma concentração de poder ilimitada, ou seja, a administração, legislação e o judiciário encontram-se somente sob a sua égide.

O estado absolutista é, portanto, a concentração do poder apenas em uma figura, que no caso, o monarca. Barudio assevera:

Al absolutismo se le atribuye aquí no sólo la función de salvador nacional, sino también la de presupuesto imprescindible para la revolución de 1789, y de una manera tan clara que hasta los marxistas opinan que Francia es el país clásico del absolutismo en los siglos XVII y XVIII. Para ello se parte, entre otras cosas, de la idea de que la monarquía absoluta tuvo durante siglos la tendencia a concentrar todo el poder en un solo punto, a saber: en la persona del rey, con lo que se fomentaron sobre todo el pensamiento unitario y el centralismo, cualidades que se atribuyen gustosamente a la esencia del Estado moderno.²³

A figura do Rei, no estado absolutista é a própria a personificação da soberania estatal. Desta maneira, não havia nada superior a ele, sendo a lei, a justiça e o próprio estado e o seu poder, portanto, incontestável.

É, portanto, no Contrato Social de Rousseau que se inicia o rompimento da ideia de que a “lei” é proveniente apenas de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos. Para Rousseau “o homem nasce livre e em toda parte encontra-se a ferros”, quer dizer que o homem quando é submetido a uma lei que é elaborada por um grupo que só visa os seus próprios interesses, ele não é livre, mas está “preso” àquela vontade estabelecida por quem o governa. Portanto, Rousseau propõe a liberdade civil, que é quando a soberania é exercida pelo povo, sendo ele mesmo o agente do processo de elaboração das leis e ele mesmo quem a obedece. Desta forma, haveria uma conjugação perfeita entre liberdade e obediência, pois obedecer às leis que prescreve a si mesmo é um ato de liberdade. Assim, há o rompimento com o estado absolutista, pois submeter-se a vontade de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, não é liberdade civil e nem exercício de cidadania.²⁴

Os abusos realizados pela monarquia causaram, portanto, com o decorrer do tempo, grande revolta à classe burguesa que não gozava do mesmo poder e status, resultando na mobilização da sociedade – burguesia e plebe – na luta contra o absolutismo, tomando

²² RODRIGUES, Daniel C. Pagliusi. **Limites à responsabilidade pública decorrentes do Estado Social e o advento da responsabilidade social**. São Paulo, 2008, p. 337. Dissertação de Mestrado em Direito Econômico e Político – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2008. Disponível em:

<http://mx.mackenzie.com.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=884> Acesso em: 28 abr. 2011.

²³ BARUDIO, Gunter. **La época del absolutismo y la ilustracion 1648-1779**. 3. ed. México: Siglo Veintiuno, 1986, p.74.

²⁴ WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2004, p. 195-196.

como patrono da revolução Rousseau. O próximo item abordará em que acarretou a grande revolta.

2.3 DO ESTADO LIBERAL

Após as movimentações políticas que assolaram a Europa contra o ilimitado poder do monarca, surge uma nova forma estatal que nada mais é que a formação do Estado Liberal. Para René Rémond:

O liberalismo surge como uma filosofia global, ao lado do pensamento contra-revolucionário ou do marxismo, como uma resposta a todos os problemas que se podem colocar, na sociedade, a respeito da liberdade, das relações com os outros, de sua relação com a verdade. Trata-se de um grave erro ver o liberalismo apenas em suas aplicações na produção, no trabalho, nas relações entre produtor e consumidor.²⁵

Assim, o liberalismo apresenta uma filosofia política baseada na ideia de liberdade. Uma filosofia social individualista, ou seja, o indivíduo está à frente da razão de Estado e dos interesses de grupo. Ainda na filosofia histórica, o liberalismo afirma que a história é feita por indivíduos e não por um coletivo. E por fim, acredita na descoberta da verdade pela razão individual.²⁶ Por isso a filosofia do liberalismo se enquadra tão bem aos interesses de um grupo ou classe, pois induz os indivíduos a acreditarem que possam emergir com seus próprios esforços, e isso deve ser feito através do trabalho e estudo. Ocorre que o acesso a educação é destinado a uma parcela da população e não para sua totalidade que, então, não emergirá como afirmado. René Rémond corrobora: “a conclusão é fácil de adivinhar: o liberalismo é a expressão, isto é, o álibi, a máscara dos interesses de uma classe. É muito íntima a concordância entre as aplicações da doutrina liberal e os interesses vitais da burguesia.”²⁷

O estado liberal ‘nasce’ da necessidade de romper com a forma do estado anterior, o absolutismo, que, portanto, era um estado que concentrava o poder em uma única figura que arbitrariamente decidia quem poderia ser detentor de poder, prestígio e dinheiro naquela sociedade. Rodrigues salienta:

Além dos privilégios que já eram dados em decorrência do nascimento aos nobres, resquícios da era feudal, tais como isenção de impostos e poder de cobrar algumas taxas dos mercadores que iriam comerciar nas suas terras e de quem se propusesse a

²⁵ RÉMOND, René. **O século XIX: 1815-1914**. 7. ed. São Paulo: Cultrix, 1997, p. 28.

²⁶ *Ibid.*, p. 27.

²⁷ *Ibid.*, p. 31.

cultivá-las, permitidas pelo rei, havia, ainda, as vantagens que o soberano dava a alguns setores da economia como forma de incentivá-lo por entender preponderante para se obter riqueza, fruto da política mercantilista. Logicamente, se ele beneficiava um setor, acabava por prejudicar outro e, por óbvio, o setor prejudicado não aprovava tais medidas.²⁸

O papel do liberalismo é romper com a concentração do poder nas “mãos do Monarca” e passar a valorizar o indivíduo, que passa a ter a “possibilidade” de emergir de classes e de por si só conquistar seu espaço na sociedade. Rodrigues, então, faz o seguinte esclarecimento:

A fisiocracia, da qual Adam Smith extraiu várias de suas idéias, defendia, como era de se esperar da realidade contrária a expansão do capitalismo, o comércio livre. Ou seja, o fim da intervenção estatal na economia, o fim do controle do estado e da regulamentação das atividades econômicas. O lema dos fisiocratas era o “laissez-faire”. É a liberdade de comércio, liberdade de contrato. A economia seria dirigida por uma “mão invisível” e qualquer intervenção e modificação exterior ao andamento natural da economia impediria-a de atingir sua plenitude. Essa é a pedra de toque para a elaboração, na sequência, de uma doutrina jurídica vinculada a uma lei natural, batizada de “jusnaturalismo”.²⁹

Segundo o citado pelo autor, a ideia liberal passa a reger a economia, ou seja, não há mais quem dite as suas diretrizes ou que a regule, ela passa a caminhar “sozinha”, como bem cita o autor, o seu lema é o *laissez-faire*, que em uma tradução livre corresponde ao “deixar-ser”, “deixar-acontecer”. Estado liberal é estado mínimo.

2.4 DO ESTADO DEMOCRÁTICO

Segundo Dallari, a base do estado democrático é sem dúvidas a noção de governo do povo, revelado pela própria etimologia da palavra, sendo que o estado democrático nasce das lutas contra o absolutismo, sobretudo através da afirmação dos direitos naturais da pessoa humana.³⁰ Assim há três movimentos político-sociais que conduzem ao estado democrático, são eles:

[...] o primeiro desses movimentos foi o que muitos denominam de **Revolução Inglesa**, fortemente influenciada por Locke e que teve sua expressão mais significativa no *Bill of Rights*, de 1689; o segundo foi a **Revolução Americana**, cujos princípios foram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e o terceiro foi a **Revolução Francesa**, que teve sobre os

²⁸ RODRIGUES, Daniel C. Pagliusi. **Limites à responsabilidade pública decorrentes do Estado Social e o advento da responsabilidade social**. São Paulo, 2008. pg. 337. Dissertação de Mestrado em Direito Econômico e Político – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2008. Disponível em:

<http://mx.mackenzie.com.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=884> Acesso em: 28 abr. 2011.

²⁹ RODRIGUES. loc.cit.

³⁰ DALLARI, *passim*.

demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sendo evidente nesta a influência direta de Rousseau.³¹

Estes três marcos históricos foram preponderantes para a constituição do estado democrático, pois trouxeram significativas mudanças sociais no que concerne a instituição de direitos basilares a dignidade humana, a livre iniciativa e por fim declarados no marco da Revolução Francesa – *liberté, égalité e fraternité*.

A democracia critica principalmente a disparidade existente entre a igualdade de direito e a igualdade de fato do estado liberal. Ocorre que a própria democracia se constitui de um prolongamento da ideia liberal, pois, enquanto a sociedade liberal toma como primeiro passo a elaboração de uma Magna Carta, uma Constituição, a sociedade democrática toma como primeiro passo, indiscutivelmente, o sufrágio universal. Ou seja, o estado democrático não abdica da Magna Carta, mas salienta que o poder estatal deve ser uma representação do povo, que elegerá o representante através do sufrágio. Desta forma, com a sociedade democrática o poder que fora limitado pelo estado liberal em sua constituição é levado para o povo e este, portanto, exercerá o que René Rémond chama de soberania popular. O povo é, então, um conjunto de cidadãos e não apenas uma abstração jurídica. Enquanto no estado liberal havia uma igualdade de direito que não era exercida no fato devido à disparidade das condições sociais, isso não ocorre na democracia, que tem respeitado o direito de voto do povo, independente de sua condição social/financeira.³²

Para o estado liberal a liberdade era exercida pelos cidadãos que possuíam ou as capacidades intelectuais ou as capacidades econômicas. Assim, o estado liberal queria que as liberdades fossem, portanto, concedidas apenas àqueles que estavam à altura de usá-las de um modo racional. O estado democrático, contudo, reivindica o término de todas essas restrições e a liberdade para todos.³³ René Rémond ainda sobre a democracia:

Os democratas sabem muito bem que as desigualdades sociais opõem obstáculos sérios ao funcionamento real da democracia. Tanto que, para eles, o meio mais seguro de preparar o advento da democracia, e de fazer com que ela passe a integrar os costumes, é reduzir as desigualdade, equilibrar as disparidades, estender o benefício da liberdade a todos, sem nenhuma espécie de exceção.³⁴

Diferentemente da ideia de liberdade no liberalismo, para a democracia alcançar o objetivo de igualdade de fato, faz-se necessário a intervenção na liberdade individual. Assim a lógica estabelece a intervenção do poder público nas relações

³¹ DALLARI, 2009, p.147.

³² RÉMOND, 1997, p. 50-51.

³³ RÉMOND, loc.cit.

³⁴ Ibid., p. 52.

interindividuais, a fim de corrigir as desigualdades, tirando de quem tem de mais para dar a quem não tem o bastante.³⁵ Para Dalmo Dallari:

Declara-se, então, que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Como fim da sociedade política aponta-se a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que são a liberdade, a propriedade, a segurança e resistência à opressão. Nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que é a expressão da vontade geral. E todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou por seus representantes, para a formação dessa vontade geral. Assim, pois, a base da organização do Estado deve ser a preservação dessa possibilidade de participação popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais.³⁶

Há três pontos fundamentais que se deve indicar com relação aos princípios norteadores do estado democrático, são eles: a supremacia da vontade popular, no que concerne a representatividade e à extensão do direito de sufrágio e aos sistemas eleitorais e partidários; a preservação da liberdade e a igualdade de direitos entendida como a proibição dos gozos dos direitos individuais por motivos econômicos ou de discriminação entre classes sociais.³⁷

Até o momento foi estudado a forma política exercida pelo Estado, do absolutismo ao liberalismo, até o estado democrático. Contudo, há um determinado momento em que o Estado se volta completamente para o desenvolvimento econômico. Este é o assunto que será abordado no próximo item.

2.5 AS POLÍTICAS INTEGRACIONISTAS DO ESTADO NACIONAL

No pós-guerra, mais precisamente nas décadas de 50 e 60, o mundo viveu o então conhecido “anos dourados”. Entretanto, a década de 70 foi marcada por desordem econômica, crise do petróleo, rivalidades econômicas entre países centrais. Isso fez com que se repensasse o modelo estatal de bem-estar social ou o conhecido *Welfare State*, pois a expansão de direitos sociais e trabalhistas são interferências indevidas da esfera política sobre a economia, e que, portanto, desestruturavam a dinâmica do mercado – isso, claro, sob a perspectiva liberal. Foi deveras, nas décadas de 80 e 90, que o neoliberalismo tomou força. Os governos de Margareth Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos Estados Unidos são os ícones do novo modelo de estado – o liberal, que propunha “menos Estado, mais mercado”.

³⁵ RÉMOND, 1997, p. 52.

³⁶ DALLARI, 2009, p. 150.

³⁷ *Ibid.*, p. 151.

Assim, segundo o cânone liberal, a economia e a política são esferas separadas, que não devem se confundir.³⁸

Desta forma, o Estado aparentemente se mantém mínimo, mas na realidade passa a atuar através de sua diplomacia, na busca por maiores mercados e para a neutralização da concorrência desleal que trava com países desenvolvidos no mercado externo. A forma concreta dessa atuação estatal é a formação de alianças integracionistas. O Estado busca parceiros para competir no mercado externo e com eles desenvolve políticas de integração que propiciam um ‘desenvolvimento econômico conjunto’. O MERCOSUL nada mais é que uma consequência dessa política integracionista do Estado, inspirada na experiência da comunidade europeia e pelo desencadeamento de um conjunto de iniciativas em diferentes regiões do globo.

A partir do próximo item será estudado o comportamento, em particular, do Estado brasileiro com relação à economia. Já que a formação do MERCOSUL é eminentemente econômica e por isso compreender as etapas do processo econômico brasileiro reflete na compreensão da formação do bloco. Claro, que o estudo do desenvolvimento econômico de todos os Estados partes do MERCOSUL seria interessante, mas por uma questão de delimitação do tema abordar-se-á apenas o brasileiro.

2.6 DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

É através da Constituição da República que se conhece a forma, o sistema de governo e o regime de governo e ainda a forma de estado. É no artigo primeiro da Constituição Federal que obtermos as respostas:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.³⁹

³⁸ DULCI, Otavio Soares. **Economia e política na crise global**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n65/a08v2365.pdf>> Acesso em 03 jun. 2011.

A primeira característica do estado brasileiro que podemos extrair refere-se à forma de governo que é republicano, dito expressamente no artigo. Já com relação à forma de estado observa-se que este é federado “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. O sistema de governo é o presidencialismo, destacado no parágrafo único que afirma que “o poder emana do povo que o exercer por meio de representantes eleitos ou diretamente”. E o regime de governo é o democrático, já que afirma: “constitui-se em Estado Democrático de Direito”.

Após a análise das principais características políticas atuais do estado brasileiro e fundamentais para a compreensão de sua história e desenvolvimento, devem-se estudar os aspectos do desenvolvimento econômico brasileiro, para, então, assimilar os benefícios ou não da eliminação da dupla tributação da tarifa externa comum para o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

2.6.1 Características do planejamento econômico brasileiro

Ao citar José Truda Palazzo em seu artigo sobre a política econômica brasileira, Paulo Roberto de Almeida elabora um quadro acerca do desenvolvimento brasileiro. Ele cita que em um primeiro momento o desenvolvimento inicia-se em 1934 e vai até 1945 abrangendo o Estado Novo e tendo como órgão central o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Já o segundo momento parte em 1946 a 1956 e tem por características as tentativas de implantação de um órgão central de planejamento e uma intensa fase de reorganização administrativa. O terceiro momento do desenvolvimento dos planos econômicos situa-se entre 1956 a 1963 com a criação de órgãos centrais para efetivar os planos, não somente para o planejamento destes. Ainda em um quarto momento que integra o início de 1964 tendo por característica o governo militar, com um inédito esforço para o planejamento global, com os planos de Ação Econômica do Governo (PAEG) e depois os PND I e II.⁴⁰ E por último, Almeida cita as mudanças no desenvolvimento econômico a partir da década de 80 e com o advento da Constituição Federal, ele diz:

³⁹ BRASIL. Planalto. **Constituição Federal**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 01 maio 2011.

⁴⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto. **A experiência brasileira em planejamento econômico**: uma síntese histórica. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>> Acesso em 01 maio de 2011.

Depois de vários planos tentativos de estabilização econômica, ao longo dos anos 80 e 90, pode-se, a título de complementação cronológica, estabelecer um quinto período na história do planejamento governamental no Brasil, agora marcado pela determinação da Constituição de 1988, no sentido de serem implementados planos plurianuais como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um prazo maior – neste caso, ao longo de quatro anos, entre o segundo ano de uma administração e o início da seguinte – do que o permitido pela execução orçamentária em bases anuais.⁴¹

Carlos Lessa ao analisar 15 anos de desenvolvimento econômico no país, de 1967 até 1982, também evidencia alguns fatores característicos do desenvolvimento brasileiro, são eles:

1. O Brasil dispõe de um perfil industrial de economia madura, com reduzidas importação e setor produtor de bens de capital diversificados;
2. O desenvolvimento ocorrera nos últimos 10 anos de política econômica, que vai de 1972 a 1982;
3. Obteve a participação direta e indireta do setor público,
4. As mudanças no aparelho produtivo não corresponderam às acentuadas mudanças no aparato institucional;
5. A transformação operada pelo setor secundário deixou à margem as antigas regiões primário-exportadoras, as atividades agropecuárias e o maior segmento populacional, conduzindo o caráter excludente do desenvolvimento industrial;
6. Uma das constantes ao longo da transformação econômica do país foi a presença de um “acentuado processo inflacionário, cujo combate foi, salvo curtos períodos, condicionado à política do desenvolvimento.”⁴²

Cada espécie de regime de governo, seja democrático ou ditatorial, busca de acordo com suas ideologias desenvolver a economia brasileira, fato é que alguns obtêm sucesso outros não. Os próximos itens a serem estudados destacarão o tipo de governo e o plano proposto para o desenvolvimento econômico, claro, isso quando há um plano traçado.

2.6.2 O início do desenvolvimento econômico brasileiro

O Brasil, desde o período colonial, esteve atrelado ao sistema econômico internacional como fornecedor de produtos primários, com severas restrições à atividade

⁴¹ ALMEIDA, loc.cit.

⁴² LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982, p. 9-10.

fábrica até sua independência. Durante o período imperial a atividade industrial esteve limitada a pequenos empreendimentos de dimensão local, devido a restrições da política de exportação de produtos agrários que dependia de câmbio favorecido. O país experimentou um surto industrial mais expressivo no decorrer da Primeira Guerra Mundial, em resposta a dificuldade de importação de produtos manufaturados e energéticos em função do conflito vivido. Finda a guerra por falta de planejamento econômico e política industrial as iniciativas ora experimentadas foram reduzidas a uma participação ínfima.

No âmbito político o Brasil passava por severas mudanças. A primeira república se caracterizava por ampla autonomia dos estados, que eram governados por oligarquias regionais. Essa era uma das principais críticas usada pelo movimento tenentista, que em 3 de outubro de 1930 conduziram a vitória dos revolucionários e instalaram o governo provisório com Getúlio Vargas no comando. Governo este, que tinha por principal tendência a centralização dos Estados. Em 1933 foram convocadas eleições para a Assembleia Constituinte e promulgada a Constituição de 1934 que elegeu pelo voto indireto dos próprios membros da Constituinte, Getúlio Vargas como Presidente da República, findando o período de estado provisório.⁴³

É, então, a partir de 1930 que se tem início a decolagem do desenvolvimento brasileiro, ou seja, o Brasil entra na fase de sua Revolução Industrial, é o que afirma o economista Bresser Pereira, em seu livro *Desenvolvimento e Crise no Brasil: de 1930 a 1967*.⁴⁴ Para ele o fator político foi preponderante para o desenvolvimento econômico do país, pois o rompimento com as oligarquias regionais favoreceu o crescimento econômico:

O significado da Revolução de 30 [...] é o de ter apeado do poder a oligarquia agrário-comercial brasileira, que por quatro séculos dominou o Brasil, inicialmente em conjugação com os interesses coloniais portugueses e, a partir da Independência, em conjugação com os interesses comerciais dos países industrializados, particularmente a Inglaterra.⁴⁵

Desta forma, o rompimento com a oligarquia agrário-comercial brasileira foi importante, pois, retirou do comando do país uma classe que arbitrariamente determinava os setores de crescimento da economia.

O outro fator fundamental para o desenvolvimento brasileiro foi “o surgimento inesperado e paradoxal de uma imensa oportunidade de investimentos industriais

⁴³ GREMAUD, Amaury Patrick, et al. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas. 1997, p. 99-100.

⁴⁴ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930 a 1967**. Disponível em: <
<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2112>> Acesso em 01 maio 2011.

⁴⁵ PEREIRA, loc.cit.

devido à depressão do mundo nos anos trinta.”⁴⁶ A grande depressão⁴⁷ influenciou no desenvolvimento do país de duas formas, afirma Bresser:

Em plena depressão econômica mundial, este último fato foi possível no Brasil devido a dois fatores fundamentais: de um lado, a procura interna manteve-se relativamente constante, apesar da crise econômica mundial, que veio afetar diretamente nossas exportações; de outro lado, os preços dos artigos manufaturados cresceu verticalmente, na medida em que o poder aquisitivo externo do país reduziu-se, enquanto se mantinha o poder aquisitivo interno.⁴⁸

Havia na década de 30 um excedente relativo às plantações de café e o governo brasileiro em uma medida simples passou a comprar os excedentes, para manter o nível de procura agregada nacional. Afirma Bresser que esta “simples manutenção da procura agregada teve uma importância fundamental no surgimento de uma excepcional oportunidade de investimentos industriais no início dos anos trinta”. Oportunidade esta que estava atrelada a subida dos preços dos produtos manufaturados importados.

Devido à crise mundial e a desvalorização da libra esterlina, o Brasil apesar de ter um aumento nas exportações obtém uma queda na arrecadação dos valores, devido justamente a desvalorização da moeda nos países desenvolvidos. Por mais que havia sido realizado um número maior de exportações, o poder aquisitivo dessa era menor e com a política do governo brasileiro na compra do excedente do café, obteve-se, portanto, uma alta de 50% nos preços dos produtos manufaturados importados.⁴⁹

Afirma ainda Gremaud que à medida que o crédito era utilizado para a compra do excedente da produção cafeeira, o governo adotava uma política tipicamente keynesiana, muito antes de John Maynard Keynes a ter formulado. Assim, a compra do excedente evitava o declínio da renda dos produtores cafeeiros, que destinavam sua produção à exportação. Essa política adotada manteve a renda dos produtores, como também os empregos relacionados ao setor, evitando despedidas em massa – o que só prejudicaria a economia.⁵⁰

O item que segue abordará a economia brasileira diante do cenário internacional da Segunda Guerra Mundial.

⁴⁶ PEREIRA, loc.cit.

⁴⁷ A grande depressão que se refere Bresser Pereira é a ocasionada pelo Crack da Bolsa de Nova York em 1929. Fator este que expôs a economia mundial em grande crise, conforme J. K. Galbraith em seu livro a Era da Incerteza, Ed. Pioneira, 1986, p. 210, os efeitos da Grande Depressão se espalharam por todo o mundo. Quanto mais rico o país, quanto mais adiantada a sua indústria, tanto pior, de um modo geral, a crise que o atingia.

⁴⁸ PEREIRA, loc.cit.

⁴⁹ PEREIRA, loc.cit.

⁵⁰ GREMAUD, 1997, p. 106.

2.6.3. A economia brasileira no contexto da Segunda Guerra Mundial

A Segunda Guerra Mundial teve início em 1939 e durou até 1945. Durante esse período o Brasil passou por uma série de modificações, tanto na economia quanto na política. Passa-se a análise de que modo o contexto externo, vivido naquele momento, influenciou o país em momentos importantes da política e economia brasileira.

Conforme já exposto, Getúlio Vargas assumiu a presidência do país em 1934, junto com a promulgação da Constituição da República o que o manteria no poder até 1937. Entretanto, com eleições previstas para 1938 e com candidatos já definidos, foi armado um golpe pelo círculo de políticos e militares de Getúlio para mantê-lo no governo. Assim, em outubro de 1937, sob a alegação forjada de que haveria uma tentativa de tomar o poder pelos comunistas, é fechado o Congresso Nacional e Getúlio Vargas anuncia então a nova constituição, que se tornou o marco do Estado Novo.⁵¹

Para Celso Furtado, a economia brasileira em 1930 e durante os anos da Segunda Guerra Mundial, seguiu com uma política interna semelhante, tendo apenas como diferença o efeito do fluxo de poder de compra no sistema econômico, leia-se:

A política seguida durante os anos da guerra foi, na essência, idêntica à que se havia adotado imediatamente depois da crise. Teve, como seria natural, conseqüências totalmente distintas, pois as situações eram radicalmente diversas. Ao se fixar a taxa cambial, sustentava-se o nível da renda monetária, tal como havia conseguido com a compra do café invendável no decênio anterior. Neste o café não encontrava compradores; na nova etapa esses compradores existiam, mas efetuavam a compra a crédito, isto é, pagavam com uma moeda que, em parte, era simples promessa de pagamento futuro. As conseqüências internas eram as mesmas: criava-se o fluxo de poder de compra dentro da economia sem uma contrapartida na oferta de bens e serviços. A diferença entre as duas situações estava no efeito que tinha sobre o sistema econômico esse fluxo de poder de compra criado sem contrapartida real.⁵²

Em 1930 havia uma escassez de demanda pelo café, já durante a segunda guerra havia a demanda, porém essa realizava as compras somente a crédito, permanecendo o mesmo quadro da crise de 1930. Então, havia o “fluxo de compra”, mas não existia o poder de compra real, ou seja, não gerava capital, bens e serviços.

Bresser Pereira já aborda a questão da dificuldade de produção no país devido à dependência da tecnologia dos países em guerra, ele afirma:

A causa básica dessa redução do ritmo de desenvolvimento, quando a procura interna em ascensão propiciava ampla oportunidade nos investimentos industriais, pode ser encontrada em um fato muito simples: o desenvolvimento industrial

⁵¹ GREMAUD, 1997, p. 101.

⁵² FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. Disponível em: < <http://celsofurtado.phl-net.com.br/cgi-bin/wxis.exe?IsisScript=phl82.xis&cipar=phl82.cip&lang=por>>. Acesso em 16 maio 2011.

brasileiro estava ainda na dependência quase total da importação de equipamentos. Nossa indústria de bens de capitais era ainda incipiente. Ora, face à guerra, os países desenvolvidos haviam sido obrigados a reduzir drasticamente suas exportações não só de artigos manufaturados de consumo como também de equipamentos industriais.⁵³

Paul Singer, em a Crise do Milagre, afirma que no período após 1940, quando o custo de vida no Rio de Janeiro passa a crescer a taxas pouco superiores a 10% ao ano e que saltam para 16,5% em 1945 e em 1946 e para 22% em 1947. Isso demonstra que a intensificação do ritmo inflacionário não está associada a uma aceleração do crescimento industrial, mas o crescimento inflacionário pode ser atribuído à falta de bens de consumo devido à guerra.⁵⁴

Mas ainda, durante a Segunda Guerra Mundial, o estado brasileiro buscou o desenvolvimento da indústria e economia, na tentativa de administrar os recursos nacionais, mediante o Plano Quinquenal de Obras e Reparelhamento da Defesa Nacional (1942) e o Plano de Obras (1943) ou ainda, através do Conselho Federal de Comércio Exterior, criado ainda nos anos 30. Já o regime de Vargas neste momento recebeu o apoio do governo americano para efetuar um levantamento das possibilidades existentes em recursos, o que decorreu no desenvolvimento da Companhia Siderúrgica Nacional, e também no plano de uma Comissão Mista, instituído para diagnosticar os “pontos de estrangulamento da economia brasileira [...]”⁵⁵

Vargas se colocou em uma situação bastante contraditória, pois apoiando os ALIADOS, Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética, deveria ser a favor da democracia contra as ditaduras do Eixo. Desta forma, os Estados Unidos estimulavam a democratização do Brasil, visto a antinomia de uma ditadura em apoiá-los.⁵⁶

Encerra-se antes mesmo das eleições previstas para 1945 a “Era Vargas”, devido ao repúdio das Forças Armadas ao movimento “queremismo” lançado por Vargas para permanecer ao poder. Assumi a presidência do país o Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, e logo após Eurico Gaspar Dutra⁵⁷.

Inicia-se uma nova abordagem, qual seja o desenvolvimento brasileiro pós-segunda guerra mundial, que o próximo item abordará.

⁵³ PEREIRA, loc. cit.

⁵⁴ SINGER, Paul. **A crise do milagre**: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p.30.

⁵⁵ ALMEIDA, loc. cit.

⁵⁶ GREMAUD, 1997, p. 102.

⁵⁷ Ibid., p. 102.

2.6.4 Período pós-Segunda guerra mundial

O governo de Eurico Gaspar Dutra, sucessor do governo de Getúlio Vargas, iniciou em 1946 e findou em 1951. Neste período foi desenvolvido o Plano Salte, voltado muito mais para resolver questões setoriais do que para estabelecer um planejamento estratégico do governo. O plano Salte, portanto, tratava-se de uma questão de organização dos gastos públicos, que não foi totalmente implantado devido a dificuldades financeiras, não apenas relativas ao orçamento do estado brasileiro, como também por falta de financiamento externo.⁵⁸

Ainda de 1948 a 1950, Carlos Lessa destaca que a política econômica brasileira esteve basicamente condicionada a comportamentos externos que definiram o seu perfil. Ele afirma:

Nesta fase, se bem que de conseqüências fundamentais para o processo de industrialização subsequente, não se vislumbra uma preocupação definida e consciente com o desenvolvimento industrial. As decisões foram assumidas face ao comportamento do setor exterior e, basicamente, preocupadas com a contenção dos desequilíbrios interno e externo.⁵⁹

Bresser, então, conclui acerca do desenvolvimento econômico brasileiro pós segunda guerra mundial e até meados de 1950:

O decênio imediatamente após a guerra é, portanto, uma época de prosperidade econômica. Além dos saldos em divisas estrangeiras, que se constituiria em um estímulo ao desenvolvimento industrial brasileiro, na medida em que permitia a importação dos equipamentos que a indústria nacional tanto necessitava durante a guerra, a um preço baixo em cruzeiros, diversos outros fatores de maior importância iriam exercer influência sobre a economia brasileira e explicar prosperidade.⁶⁰

Após o governo Dutra, Vargas entra no cenário político novamente como Presidente da República. Inicia o governo em 1951, e segue com o projeto da Petrobrás devido ao grande apelo popular com a campanha “o petróleo é nosso” .⁶¹ É onde ocorre a primeira aproximação com a política do desenvolvimento.

Paul Singer cita alguns desafios enfrentados naquele momento para o desenvolvimento econômico do país, ele afirma:

Getúlio, eleito, dispunha de um mandato cujo sentido genérico era o de redistribuir a renda. Ele tinha, no entanto, que enfrentar a problemática da nova etapa do processo de substituição de importações – a da substituição de meios de produção: bens intermediários e de capital – que requeria formas diferentes, mais concentradas de

⁵⁸ ALMEIDA. loc. cit.

⁵⁹ LESSA, 1982, p. 11.

⁶⁰ PEREIRA. loc. cit.

⁶¹ GREMAUD, 1997, p. 103.

acumulação. A nova eclosão inflacionária resultou da tentativa de combinar as duas metas.⁶²

Ocorre que Vargas se suicida em 1954, devido à escândalos e a grande oposição liderada por Carlos Lacerda. Assumi no lugar de Vargas a Presidência da República, Café Filho que conduz as eleições presidenciais que levaram a vitória de Juscelino Kubitschek.⁶³

No governo de Juscelino, de 1955 a 1960, é desenvolvido o plano de metas, que tem por lema “cinquenta anos em cinco”. O Plano de Metas “constitui a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país.”⁶⁴ Segundo Lessa, o Plano de Metas cobre o final dos anos 1950 e constitui resposta a problemática de uma economia em fase final do modelo de crescimento, ele afirma: “Seu principal traço reside na completa mobilização em prol da industrialização e colocação em segundo plano e a seu serviço das práticas relacionadas com o processo inflacionário, desequilíbrio externo, disparidades regionais e setoriais.”⁶⁵

Segundo Gremaud a lógica do Plano de Metas era a integração dos objetivos para os diferentes ramos industriais, ou seja, “metas quantitativas previam as demandas intersetoriais emergentes pela implementação do plano”. O plano não se tratava de uma resposta ao estrangulamento externo, mas de se montar uma estrutural industrial integrada no país.⁶⁶ O quadro abaixo faz uma descrição acerca do crescimento do país:

Tabela 1 – PIB dos governos brasileiros de 1951 a 2010.

(continua)

PIB per capita dos governos – Variação média percentual por período		
Governo	PIB	PIB – per capita
Vargas – Café Filho (1951 – 1955)	6,7	3,6
JK (1956 – 1963)	8,1	4,9
Jânio – Jango (1961 – 1963)	5,2	2,3
Castelo Branco (1964 – 1966)	4,2	1,2
Costa e Silva (1967 – 1968)	7,0	4,0
Médici (1969 - 1973)	11,4	8,5
Geisel (1974 - 1978)	6,7	4,1
Figueiredo (1979 - 1984)	2,4	0,2

⁶² SINGER, 1977, p.39.

⁶³ GREMAUD, 1997, p. 104.

⁶⁴ LESSA, 1982, p. 27.

⁶⁵ Ibid., p. 12.

⁶⁶ GREMAUD, op.cit., p. 148.

Sarney (1985 - 1989)	4,3	2,4
Collor – Itamar (1990 - 1994)	1,3	-0,3
FHC I (1995 – 1998)	2,44	0,9
FHC II (1999 – 2002)	2,14	0,6
Lula I (2003 – 2006)	3,49	2,2
Lula II (2007 – 2010)	4,58	3,5

Fonte: Revista Carta Capital, ano XVI, n. 629 de 19 de janeiro de 2011, Artigo: Lula e sua herança, p. 20.

O quadro revela picos de crescimento econômico, como também de recessão, porém voltamos à atenção para o período de desenvolvimento durante o governo de JK. É nele que obtivemos a maior taxa de crescimento, 8,1%, durante um regime de governo democrático. Há outros momentos de forte desenvolvimento, entretanto, durante os regimes ditatoriais.

O desenvolvimento econômico brasileiro gozou de um momento de prosperidade durante o governo democrático de JK, entretanto, nos anos que se seguem há substancial mudança no cenário brasileiro. Assim como em diversos países da América Latina a ditadura passa a ser o regime de governo. O próximo item explorará essa situação vivida pelo país.

2.6.5. Brasil Pós-JK e o Golpe Militar

Durante o governo de João Goulart nos anos de 1961 a 1964, foi fundada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (ANPES), e tinha por objetivo realizar estudos para elaborar planos de desenvolvimentos para os governos futuros. A partir deste momento o estado brasileiro estava se preparando para guiar e promover o crescimento econômico do país. Fato este que se intensifica ou se efetiva durante o regime militar instituído no Brasil.⁶⁷

Após o período de 1964, inicia-se um “clima de estagnação econômica e de aceleração inflacionária”. O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), implantado no

⁶⁷ ALMEIDA, loc. cit.

governo do general Castello Branco (1964 – 1967), atuou com a política monetária, mas também atacou as causas da inflação.⁶⁸

No livro *Economia Brasileira Contemporânea*, há alguns respaldos acerca do governo Castello Branco, leia-se:

O governo Castello Branco tomou para si a tarefa de “arrumar a casa” a fim de viabilizar a rápida retomada do crescimento econômico – que, em princípio, deveria ocorrer ainda em sua gestão. Contudo, o plano antiinflacionário traçado (o Paeg), apesar de gradualista, acabou se mostrando mais restritivo da atividade econômica do que seria desejável, além de menos eficaz no combate à inflação. Esta foi significativamente reduzida, mas, alimentada pela “inflação corretiva” e pela generalização da correção monetária dos ativos e contratos, ainda encerrou o ano de 1966 em 39% - bem acima da meta do Paeg, de 10%. Esse quadro, aliado à política de restrição fiscal e monetária em curso, inviabilizou uma recuperação econômica sólida ainda no período de 1964-1967.⁶⁹

No período de 1964 a 1967, devido às medidas ineficazes do governo no combate a inflação e as restrições impostas ao desenvolvimento econômico arraigadas a restrições fiscais e monetárias o país não pode viver um período de crescimento econômico.

Já em 1968 a economia brasileira mostra que foi o ano da “inflexão para cima”. Conforme Paul Singer “esta inflexão foi o resultado de uma mudança na política econômica: o combate à inflação foi dado como vitorioso e a aceleração do crescimento passou a receber máxima prioridade”. Foi, portanto, o início do boom, que depois alcançou a indústria automobilística e outros ramos produtores de bens duráveis de consumo.⁷⁰

No governo de Médici de 1969 a 1974, o Brasil experimentou um crescimento acelerado com fortes incentivos às exportações de manufaturados, como calçados, café, suco de laranja, etc. Desta forma, com a explosão das exportações brasileiras foi feita uma alteração na estratégia de desenvolvimento, tornando possível ao Brasil obter recursos externos, como nunca antes. Assim, com uma disponibilidade tão grande de recursos externos foi propiciada a política econômica: “permitir a abertura de pontos de estrangulamento, constituídos por oferta inelástica a curto prazo de certos bens, mediante sua importação acrescida” e também foi possível “suplementar a poupança interna com meios financeiros externos para a aquisição de bens de capital.”⁷¹

Paul Singer critica o milagre econômico brasileiro:

[...] a abertura para fora da economia brasileira, que se caracterizou também, como não podia deixar de ser, por ampla expansão das multinacionais por quase todos os ramos de atividade, acarretou sensível aumento da dependência tanto financeira como tecnológica do exterior. Importantes firmas brasileiras, que haviam dominado

⁶⁸ ALMEIDA, loc. cit.

⁶⁹ GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André (Org.). **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 89.

⁷⁰ SINGER, 1977. p.112.

⁷¹ *Ibid.*, p.114-115.

a tecnologia de suas áreas de atuação, foram compradas por multinacionais ou se associaram com elas. Apenas nos ramos em que atuam empresas estatais – principalmente de petróleo, transportes e mineração – a penetração das multinacionais foi algo barrada, limitando-se sua participação *joint ventures*, em associação com o capital público e, às vezes, com o capital privado nacional.⁷²

Conforme citado, Singer critica o cenário econômico brasileiro entre 1969 a 1974, afirma que devido à abertura ao mercado externo, a economia brasileira passa a ser dependente financeira e tecnológica das empresas multinacionais não incentivando o desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras, mantendo, portanto, um vício de dependência com o capital externo.

O governo Geisel, de 1974 a 1979, já foi marcado pela crise internacional do petróleo, por buscar o desenvolvimento econômico pelo financiamento e pelo Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. A crise do petróleo inicia em dezembro de 1973, quando os países membros da OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo, promoveram um aumento significativo ao preço do barril do petróleo. Segundo Giambiagi “O preço médio do barril saltou de US\$ 2,48 em 1972 para US\$ 3,29 em 1973 e para US\$ 11,58 em 1974, subindo gradualmente até US\$ 13,60 em 1978”. Afetado profundamente devido à sua elevada dependência de importação do produto, o Brasil sofre um choque que barra o crescimento do país, já que devido à alta do preço gera restrição de acesso ao petróleo. Em 1979, há novamente um segundo choque nos preços do barril do petróleo, que é elevado para “US\$ 30,03 em 1979 e para US\$ 35,69 em 1980”. A medida internacional para a crise “visando conter os efeitos inflacionários” elaborada pelos bancos centrais foi a elevação das taxas de juros.⁷³

Frente à crise internacional do petróleo largamente sofrida pelo país, o governo Geisel busca adotar uma medida – qual seja o plano nacional de desenvolvimento. Antônio Barros de Castro cita que Geisel anunciou que com o II PND “o Brasil se empenhará em cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento”. Portanto, cita que o objetivo do plano englobaria ações nos seguintes campos de atuação:

- Consolidação de uma economia moderna, mediante a implantação de novos setores, a criação e adaptação de tecnologias;
- Ajustamento às novas realidades da economia mundial;
- Nova etapa no esforço de Integração Nacional;
- Estratégia de desenvolvimento social, orientado no sentido de: 1) garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real; 2) eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta.⁷⁴

⁷² SINGER, 1977, p.114-115.

⁷³ GIAMBIAGI; VILLELA, 2005, p. 95-96.

⁷⁴ CASTRO, Antonio Barros de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p.30.

Gremaud afirma que havia dois problemas centrais para a execução do II PND, um era a questão de apoio político e o outro o financiamento do processo. O estado se transformou em “estado-empresário”, transformando a economia através das empresas estatais. Desta forma, para subsidiar o crescimento e funcionamento da economia, o Estado buscava o financiamento exterior, com juros baixos devido à crise do petróleo. Porém, com uma instabilidade iminente, já que as taxas de juros eram flutuantes, e qualquer alteração inviabilizaria as condições de pagamento dos empréstimos realizados pelo governo brasileiro. “A deterioração da capacidade de financiamento do Estado, que socializou todos os custos no período do II PND (com grande aumento nos gastos, sem criar mecanismos adequados de financiamento), constituir-se-ia no grande problema enfrentado posteriormente pela economia brasileira.”⁷⁵

No governo de João Figueiredo de 1980 a 1984, último governo do período ditatorial, enfrentava-se uma profunda queda no crescimento econômico que culminou em medidas políticas, a principal mudança foi a troca do Ministro Mário Henrique Simonsen por Antônio Delfim Netto para o comando central da economia. Foi nesse cenário que Delfim Netto assumi o comando do desenvolvimento econômico do país e apresenta um discurso desenvolvimentista e de combate à inflação com crescimento econômico, buscando repetir o milagre econômico.⁷⁶

Ocorre que o “delfinato” acabou por adotar medidas econômicas ortodoxas, que culminaram nas seguintes situações:

Delfim ignorou o alerta, desfez-se dos instrumentos heterodoxos de controle do comércio exterior, desvalorizou... e voltou atrás, restabelecendo – e até mesmo intensificando – certos controles, pouco depois. Permaneceram, no entanto, o “choque inflacionário”, e outras conseqüências negativas da maxidesvalorização. Restou também uma situação externa profundamente agravada pela dilapidação das reservas e o crescimento explosivo da dívida de curto prazo.⁷⁷

Segundo Gremaud, esse conjunto de medidas adotadas teve como uma de suas conseqüências a inflação em 100% a.a.. Ainda no governo Figueiredo, a economia brasileira, devido à crise, experimenta a “transformação da dívida externa em dívida interna”, realizada através da emissão de títulos públicos com altas taxas de juros e menores prazos, esse processo desencadeou a “deterioração de contas públicas” e “ampliou o grau de indexação da economia”. Essa situação foi favorável para o crescimento do movimento “Diretas Já”, que acabou por eleger Tancredo Neves como o Presidente da República, não

⁷⁵ GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei.

Economia brasileira contemporânea. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p.403 e 405.

⁷⁶ Ibid., p.407.

⁷⁷ CASTRO, 1985, p.51.

assumindo devido ao seu falecimento antes da posse, sendo substituído, portanto, pelo Vice – José Sarney. “Enfim, foi nesse clima que terminou o regime militar e se iniciou a Nova República, com a esperança de fazer os ajustamentos, sem impor sacrifícios à população.”⁷⁸

O próximo item abordará o período de democratização do Brasil, tendo como marco inicial a eleição de Tancredo Neves para a presidência da República e após em 1988 o advento da Constituição Federal.

2.5.6. A economia brasileira após a redemocratização

O começo da década de 80 foi marcado por um êxtase da população com a possibilidade de eleger seu presidente e a esperança de modificar o cenário econômico brasileiro, é o que afirma Giambiagi:

Em 1984, o Brasil vivia um momento peculiar de sua história. Após 20 anos de Regime Militar, aos poucos ganhava força o movimento por eleições “Diretas Já”. No imaginário de milhões de brasileiros que iam às manifestações pelo direito de eleger o presidente da República, a democracia não apenas traria de volta as liberdades civis e políticas, como também o fim da inflação, o retorno do crescimento e a sonhada redistribuição da renda. O ambiente nacional, em suma, era de esperança e confiança na introdução de profundas mudanças.⁷⁹

Ocorre que o sentimento de esperança foi logo substituído por um sentimento de frustração, é o que salienta Almeida:

De fato, as políticas econômicas que presidiram ao período de alto crescimento no Brasil foram caracterizadas por uma despreocupação com a estabilidade dos preços, um alto grau de protecionismo tarifário e não- tarifário e pelo intervencionismo generalizado do Estado na economia. A continuidade dessas mesmas políticas no período imediatamente subsequente à crise da dívida externa condenou o país a mais de uma década de baixo crescimento ou a simples impulsos erráticos de crescimento, interrompidos por crises recorrentes na balança de transações externas e pela aceleração inflacionária.⁸⁰

Ainda conforme Giambiagi foram elaborados programas para a contenção da inflação como plano cruzado, plano Bresser, Verão, mas infelizmente não foram bem sucedidos. Primeiro que para o combate à inflação foi adotada a tese inercialista que afirmava que “a inflação vivida pelo país naquele período não devia ser atribuída a um

⁷⁸ GREMAUD; VASCONCELLOS, 2008, p.412-413.

⁷⁹ GIAMBIAGI; VILLELA, 2005, p. 96.

⁸⁰ ALMEIDA, Paulo Roberto. O desenvolvimento econômico do Brasil no contexto mundial, de 1820 a 2006: uma análise histórica com base em indicadores de desempenho. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, vol. 5, n. 10, p. 5-29, semestral 2007. Disponível em: < http://www.fiap.br/revista_fiap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_10.pdf > Acesso em: 02 de maio 2011.

superaquecimento da demanda em relação à oferta, sendo o déficit público pouco relevante”. Restou comprovada a ineficácia de aplicação dessa tese. Assim uma sucessão de erros, levou o Cruzado ao fracasso. Os planos Bresser e Verão “tentaram corrigir os problemas das tentativas anteriores, sem sucesso. A cada plano, a inflação caía cada vez menos e se acelerava com maior intensidade.”⁸¹

Sucede a esse período o início da democratização brasileira com o advento da Constituição de 1988, que foi elaborada por um Congresso Constituinte, composto por deputados e senadores eleitos democraticamente em 1986 e empossados em 1987. “O trabalho, concluído em um ano e oito meses, permitiu avanços em áreas estratégicas como saúde (com a implementação do Sistema Único de Saúde), direito da criança e do adolescente e novo Código Civil.”⁸²

É neste momento que se inicia os estudos e preparativos para a integração de Brasil-Argentina, mais precisamente em 1986. O projeto de integração entre esses dois países se limitava a uma cooperação pela qual lutariam pela consolidação das instituições democráticas, que haviam sido violadas pelos governos militares e também pela busca do desenvolvimento econômico-social.⁸³

Convocadas as eleições presidenciais, sucede ao governo de José Sarney, Fernando Collor de Mello, primeiro presidente eleito pelo voto direto. Foi neste governo no ano de 1991, que foi assinado o Tratado de Assunção que constitui o Mercosul, entre Brasil e Argentina, que anteriormente já pré-estabeleciam um acordo de cooperação, conjuntamente com Paraguai e Uruguai. Marcam esse governo as reformas, propostas por Collor, que rompem com o modelo de crescimento econômico fundado na elevada participação do Estado e com a severa proteção tarifária. Foi deixado de lado mais uma vez o desenvolvimento da indústria em virtude da concentração de forças para o combate a inflação. Collor nesse seguimento instituiu dois planos que não foram bem sucedidos e acarretaram no primeiro processo de impeachment:

Já os planos econômicos Collor I e II não apenas fracassaram em eliminar a inflação, como resultaram em recessão e perda de credibilidade das instituições de poupança. Na realidade, após uma série de escândalos, revelação de esquemas de corrupção e dois planos econômicos malsucedidos, Fernando Collor de Mello, foi destituído do poder, no final de 1992 [...].⁸⁴

⁸¹ GIAMBIAGI; VILLELA, 2005, p. 136.

⁸² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/a-constituicao-federal/view>>. Acesso em: 13 de maio. 2011.

⁸³ GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 37.

⁸⁴ GIAMBIAGI; VILLELA, 2005, p. 142.

Após a saída de Collor do cenário político, Itamar Franco passa a governar o país, devido a sua condição de Vice Presidente da República. No cargo de Ministro da Fazenda de Itamar Franco estava Fernando Henrique Cardoso que lança o Plano Real. O plano buscava a diminuição dos índices inflacionários, da seguinte forma: “O Plano Real dividiu o ataque ao processo inflacionário em três fases: ajuste fiscal, indexação completa da economia – URV (Unidade real de valor) e reforma monetária – transformação da URV em reais.”⁸⁵

O ajuste fiscal se daria pelo corte de gastos na ordem de US\$ 7 bilhões que foi a principal diretiva do Plano de Ação Imediata – PAI. Depois para o aumento da arrecadação foi criado o IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira. Subseqüentemente foi dado início a indexação, que corrigiria cruzeiros reais pela taxa de inflação e passaria a funcionar como unidade de conta do sistema, sendo o valor da URV a própria taxa de câmbio. Por fim, quando todos os preços estavam expressos em URV, o governo introduziu a nova moeda, o Real, cujo valor em 1º de julho era idêntico ao da URV.⁸⁶

O país, a partir do Plano Real, iniciou um processo de estabilização, mas não foi o suficiente para alavancar o crescimento do país, Almeida deixa claro: “O programa de estabilização econômica – Plano Real – iniciado em 1994 não permitiu, infelizmente, a retomada dos índices de crescimento econômico que tinham caracterizado a economia brasileira no período mais intenso de seu processo de industrialização.”⁸⁷

Durante o governo FHC, de 1995 a 2002, obtivemos alguns êxitos, mas infelizmente a economia cresceu em marcha lenta, situando-se acima de 2% a.a.. Ainda se experimentou picos de inflação e um significativo aumento da dívida externa. Restava ao sucessor de FHC, Luís Inácio Lula da Silva, “a estabilização da economia, aprofundar o ajuste fiscal e reverter a tendência de crescimento da dívida pública e a situação de dominância fiscal, garantir a preservação dos superávits comerciais e buscar crescimento econômico.”⁸⁸

Eleito presidente do Brasil em 2002, e empossado em 2003, Luís Inácio Lula da Silva, permaneceu por 8 anos no poder. Bresser Pereira faz as seguintes observações acerca do governo Lula:

Não obstante, enquanto que nos oito anos do governo Fernando Henrique as exportações aumentaram 50%, nos oito anos de Lula, 200%. Por obra e graça do Espírito Santo, graças à elevação dos preços das commodities. A abundância de dólares corrigiu as contas externas do país, mas não criou demanda para as empresas. Esta foi sustentada e o crescimento assegurado graças a decisões de

⁸⁵ GREMAUD; VASCONCELLOS, 2008, p.449.

⁸⁶ Ibid., p.451.

⁸⁷ ALMEIDA, loc. cit.

⁸⁸ GREMAUD; VASCONCELLOS, op. cit., p.490.

governo: o aumento do salário mínimo e as transferências para os pobres. Não devemos, portanto, subestimar os méritos de Lula. Ele soube ajudar a sua sorte. Fez um bom governo. Um governo de centro-esquerda que beneficiou os pobres (reduziu seu número para a metade) e a burocracia pública, mas, ao contrário do que dizia o consenso hegemônico, não trouxe inflação nem prejudicou o crescimento. Um governo que afinal logrou baixar a taxa real de juros para cerca da metade, para os atuais 5% ao ano, não obstante a advertência ortodoxa que a taxa "natural" de juros, abaixo da qual a inflação explodiria, era de 9%. Que não logrou impedir a sobreapreciação do câmbio, mas teve coragem de introduzir controles na entrada de capitais. Um governo que afinal lembrou que existe o empresário e a empresa nacional ou, em outras palavras, que existe uma nação e que esta será tanto mais forte e mais capaz de competir com as demais quanto mais clara e coesa for a coalizão política unindo empresários, burocracia pública e trabalhadores.⁸⁹

Neste primeiro capítulo, fizemos uma abordagem do início do estado moderno, passando pelo estado absolutista, liberal e democrático. A seguir, abordamos a forma do desenvolvimento econômico brasileiro de acordo com os regimes de governos instituídos, que é uma importante questão para o deslinde final deste trabalho, já que a questão a ser estudada atinge o setor econômico do país. No próximo capítulo será abordado o surgimento das organizações internacionais e a principal adesão feita pelo Brasil no cenário internacional, qual seja o MERCOSUL.

⁸⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Deus foi brasileiro no governo Lula**. Disponível em: <
http://www.bresserpereira.org.br/articles/2011/139.Deus_foi_brasileiro.pdf> Acesso em: 19 maio 2011.

3. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Este capítulo abordará sobre as organizações internacionais, principalmente no que concerne a sua criação, quais as organizações mais pertinentes ao tema abordado por este trabalho, suas características como: personalidade jurídica, tratado constitutivo e classificação. E na sequência, será estudada a organização internacional que é o objeto deste trabalho, qual seja MERCOSUL.

3.1 CRIAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL

De acordo com Herz e Hoffmann, foi devido a fatores como: transformações econômicas, desenvolvimentos tecnológicos e maior responsabilidade social do Estado que ao longo do século XIX, surgiu um grande número de organizações internacionais funcionais, sendo as principais delas a União Telegráfica Internacional criada em 1865 e a União Postal Universal criada em 1874.¹

Ainda durante o século XIX, segundo Herz e Hoffmann surgiram organizações não-governamentais “a partir da percepção da existência de questões universais como paz e os problemas sociais. Podemos citar a Convenção Mundial antiescravista de 1840, ainda o Congresso Universal para a Paz e a Conferência Interparlamentar e, não podendo deixar de citar o Comitê Internacional da Cruz Vermelha.²

Merece destaque o período pós-Primeira Guerra Mundial, já no século XX, que culminou na criação da Liga das Nações. Essa foi a primeira organização internacional com um conjunto de princípios, procedimentos e regras, bem definidos. Assim, “o conceito de segurança coletiva é introduzido pela primeira vez e foi encontrada uma síntese entre o princípio da responsabilidade especial das grandes potências, que norteou o funcionamento do Concerto Europeu, e uma lógica universalizante, presente nas conferências de Haia.” Portanto, se inicia um momento histórico na crença da conciliação, mediação ou arbitragem,

¹ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p.34 e 35.

² Ibid., p.35.

como formas pacíficas de resolução dos conflitos internacionais, papel que desempenhariam as organizações internacionais³.

Observar-se-á a seguir, quais são as organizações criadas no período pós-guerras mundiais, que trazem mudanças substanciais no quadro político e econômico internacional.

3.2 ONU E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Apesar do fracasso da Liga das Nações, após o período da Primeira Guerra Mundial, ficou claro ao mundo a necessidade da criação de um organismo internacional capaz de equilibrar as forças políticas e econômicas existentes. Foi, então, nos anos que se seguiram a Segunda Guerra Mundial, que criaram a Organizações das Nações Unidas.

Segundo o próprio site da instituição as Nações Unidas são: “[...] una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a **mantener la paz y la seguridad internacionales**, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos.”⁴(grifo nosso) A ONU, ainda segundo o próprio site da instituição, possui caráter internacional que a permite adotar decisões sobre vários temas, que por meio de um foro seus 192 estados membros podem expressar suas opiniões através da Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Conselho Econômico e Social e outros órgãos e comissões.

Num enfoque mais econômico, Arno Dal Ri Júnior declara:

Configura-se claramente como fruto das reflexões deste período a afirmação de que era necessário constituir, já nos primeiros anos após a Segunda Guerra, e no mais breve tempo possível, **uma nova ordem jurídica internacional** que abarcasse disposições multilaterais claras e precisas em **matérias financeira, monetária e comercial**.⁵ (grifo nosso)

Assim sendo, em julho de 1944, em uma conferência das Nações Unidas, na cidade de Bretton Woods nos Estados Unidos, 45 governos acordaram em estabelecer uma cooperação econômica, que culminou na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM).

³ HERZ; HOFFMANN, 2004, p.36.

⁴ ONU. **Organização das Nações Unidas**. Disponível em: < <http://www.un.org/es/aboutun/>> Acesso em: 10 maio 2011.

⁵ DAL RI JÚNIOR, Arno. **História do direito internacional**: comércio e moeda, cidadania e nacionalidade. Florianópolis: FGV, 2004, p.117.

O FMI tem como principal propósito assegurar a estabilidade do sistema monetário internacional, sendo essencial para fomentar o crescimento econômico sustentável e melhorar os níveis de vida e reduzir a pobreza.⁶

Um fato interessante a ser mencionado com relação ao FMI, se refere à teoria econômica adotada. As teorias que se destacaram foram o Plano White, apresentado pelo governo dos Estados Unidos, e o Plano Keynes, elaborado pelo economista John Maynard Keynes e apresentado pelo governo britânico. Ocorre que o Plano Keynes foi alvo de muitas críticas dos norte-americanos como: possuir objetivos ambiciosos, possibilitar o aumento da inflação e trazer instabilidade nas taxas de câmbio. Mas a bem verdade, o principal fator era o temor dos americanos de que a libra esterlina fosse beneficiada com a aprovação do Plano Keynes, o que faria com que a moeda inglesa voltasse a ser referência no contexto monetário internacional.⁷ Em meio a discussões acerca dos dois planos, prevaleceram várias medidas confeccionadas pelo Plano White.

Outro mecanismo econômico importante a ser estudado é o Banco Mundial. Criado conjuntamente com o FMI, o Banco Mundial difere-se daquele da seguinte forma: “Os projetos financiados pelo Banco normalmente têm objetivos claros e bem definidos em áreas como infraestrutura, educação e meio ambiente. Além dos recursos financeiros, o Banco traz também seu conhecimento internacional para apoiar os países.”⁸ Em contrapartida “os recursos do fundo são usados em situações de desequilíbrio da balança de pagamento e para apoiar programas de ajuste. O Fundo Monetário Internacional oferece apoio financeiro para qualquer um de seus países-membros quando necessário.”⁹ Portanto, “enquanto o Banco Mundial oferece apoio aos países em desenvolvimento, o FMI tem o objetivo de estabilizar o sistema monetário internacional e monitorar as moedas do mundo.”¹⁰

Foi ainda na conferência das Nações Unidas em Bretton Woods que foram iniciadas as discussões acerca da criação da Organização Internacional do Comércio, que seria o terceiro órgão filiado a ONU, integrando o sistema cooperação/regulação das relações econômicas.¹¹ Para delimitar as funções e outros aspectos inerentes a estrutura da OIC, foi

⁶ FMI. **Fundo Monetário Internacional**. Disponível em: <
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>> Acesso em: 14 maio 2011.

⁷ DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 129-130.

⁸ BM. **Banco Mundial**. Disponível em: <
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,menuPK:3817183~pagePK:141132~piPK:141121~theSitePK:3817167,00.html>> Acesso em 14 maio 2011.

⁹ BM. **Banco Mundial**, loc.cit.

¹⁰ BM. **Banco Mundial**, loc. cit.

¹¹ LOPEZ, José Manoel Cortiñas; GAMA, Marilza. **Comércio exterior competitivo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002, p. 87.

elaborado um ato internacional, qual seja a Carta de Havana. Ocorre, que por mais que os EUA tenham trabalhado para a concretização da OIC, a Carta de Havana sequer foi ratificada pelo legislativo do país. Sem a presença dos EUA se tornaria inviável a criação do órgão.¹² Então, em 1946 visando à liberalização do comércio, foi elaborado um conjunto de normas e concessões tarifárias que foi denominado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT.¹³

Faro e Faro afirmam que durante a vigência do GATT foram realizadas oito rodadas, que discutiam normas e medidas a serem observadas na condução das trocas econômicas internacionais. Assim, o GATT “[...] era baseado no princípio de que o comércio deveria ser conduzido de maneira não discriminatória, de sorte que nenhum país poderia aplicar regras diferentes para as demais nações signatárias do acordo.”¹⁴

Interessante ressaltar que o GATT foi fundamental para a criação da OMC. Observa-se que foi na Rodada de Uruguai, em abril de 1994, que foram firmados alguns acordos internacionais dentre os quais a constituição da OMC – Organização Mundial do Comércio.¹⁵

Faro e Faro afirmam:

Na medida em que o GATT tratou de assegurar a previsibilidade nas relações de comércio, defendendo a continuidade do seu respectivo processo de liberalização, a OMC procurou refinar os mecanismos de resolução das disputas comerciais entre seus membros, mediante a intermediação dos conflitos e conciliação dos interesses divergentes.¹⁶

Após a leitura destes dois tópicos, percebe-se a importância dos mecanismos internacionais como a ONU, FMI, BM, GATT e OMC para buscar a manutenção de um equilíbrio de forças, no caso econômico, depois de o mundo ter passado por crises tão profundas, como a Queda da bolsa de Nova York em 1929 e a Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Além desses mecanismos, foram criados, também, órgãos voltados aos direitos humanos, proteção ao trabalho, combate à pobreza e fome, por isso há hoje mais organizações internacionais que países no mundo.

A partir de agora, buscar-se-á um conceito ou uma definição para organizações internacionais, mas de acordo com a doutrina não há uma definição exata do que vem a ser uma organização internacional, já que essa depende do tipo e finalidade a que se destina uma OI.

¹² FARO, Ricardo; FARO, Fátima. **Curso de comércio exterior: visão e experiência brasileira**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 279.

¹³ LOPEZ; GAMA, op. cit., p. 87-88.

¹⁴ FARO; FARO, op.cit., p. 279.

¹⁵ LOPEZ; GAMA, op.cit., p. 97.

¹⁶ FARO; FARO, op.cit., p. 282.

Seitenfus afirma que “as organizações internacionais são *associações voluntárias de Estados* que podem ser definidas da seguinte forma: *trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros.*”¹⁷

Outro importante conceito é abordado por Roberto Luiz Silva que diz: “[...] Sua existência apóia-se nos tratados que as constituem, que são fruto de elaboração jurídica que resulta da manifestação da vontade dos Estados na Sociedade Internacional. Assim, as organizações internacionais derivam de instrumento jurídico e da vontade dos Estados.”¹⁸

As organizações internacionais ou intergovernamentais distinguem-se das organizações não governamentais. Até o momento apresentamos conceitos relativos a organizações governamentais, que são, de acordo com as citações supracitadas, uma união de Estados com interesses comuns, que a partir de um tratado constitutivo, delimitam a competência e amplitude de intervenção dessas organizações. É exemplo de organizações internacionais o MERCOSUL, ONU, ALCA entre tantas outras. E são exemplos de organizações não governamentais o WWF, Human Rights Watch e International Rescue Committee.

Campos afirma:

As ONG (organização governamental) são associações constituídas por sujeitos de direito interno, de nacionalidade diferente, para a realização das mais diversas finalidades. As OIG (organização não governamental) assumem particular relevo no quadro das Relações Internacionais pelo papel que desempenham como instrumento de aproximação pacífica e de cooperação entre os Estados.¹⁹

Para finalizar o assunto, Cretella faz a seguinte observação:

Certas características das organizações internacionais, conforme as concebemos atualmente, permitem diferenciá-las de outras entidades: a) são criadas por tratado internacional; b) praticam atos conforme lhes autoriza o respectivo estatuto; c) são dotadas de competência funcional e d) são disciplinadas, em grande medida, diretamente pelo Direito Internacional.²⁰

Definido o estudo das organizações intergovernamentais, no próximo item considerar-se-á a personalidade jurídica dessas instituições.

3.3 PERSONALIDADE JURÍDICA INTERNACIONAL

¹⁷ SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 1997, p.26.

¹⁸ SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p.154.

¹⁹ CAMPOS, João Mota de (Coord.). **Organizações internacionais: teoria geral, estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro**. Curitiba: Juruá, 2008. p.35 e 36.

²⁰ CRETELLA NETO, José. **Teoria geral das organizações internacionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. xxxvi, p. 53.

Antes de adentrar ao tema, cumpre definir – se é que isto é possível – personalidade jurídica. Em poucas linhas José Cretella Neto citando Clóvis Beviláqua, afirma: “[...] a personalidade jurídica deve ser entendida como a característica que constitui pressuposto e ponto de apoio de todos os direitos e obrigações, pois exprime a aptidão genérica para adquirir direitos e contrair obrigações.”²¹

No cenário internacional se inserem como pessoas jurídicas o Estado, as organizações internacionais, a pessoa humana e tem sido reivindicada a capacidade das empresas transnacionais e até mesmo das organizações não-governamentais.²² Este item do trabalho tratará apenas do Estado e da OI, devido a sua importância maior para o desenvolvimento do tema.

Segundo Silva Soares há uma definição formal de Estado na Convenção Panamericana de Montevideu de 1993, acerca dos Direitos e Deveres dos Estados, que diz: “O Estado, como pessoa de direito internacional, deve reunir os seguintes requisitos: a) população permanente; b) território determinado; c) governo; d) a capacidade de entrar nas relações com os demais Estados.”²³

Já com relação às organizações internacionais, pode-se utilizar o conceito de Roberto Luiz da Silva citando Seitenfus que diz: “elas existem a partir da materialização de uma vontade cooperativa dos Estados, sendo sujeitos mediatos ou secundários do Direito Internacional, porque dependem da vontade dos seus membros para a sua existência e para a concretidade e eficácia dos objetivos por ela perseguidos.”²⁴

Após a definição dos conceitos de Estado e organização internacional no âmbito do direito internacional, observa-se o quadro comparativo entre as capacidades internacionais do Estado com as capacidades internacionais das organizações intergovernamentais, capacidades essas que se referem a descrição de direito e deveres desses órgãos. Ao citar Dupuy, Silva Soares, arrola cinco categorias fundamentais. A primeira é a capacidade do Estado de produzir atos jurídicos internacionais, pois somente os Estados têm o poder de instituir obrigações válidas *erga omnes*, por meio de tratados ou convenções internacionais. Já as organizações intergovernamentais podem “obrigar-se mediante atos menos solenes, em geral bilaterais, que criam obrigações restritas, tendentes a ser atos administrativos de execução de tarefas pactuadas (e menos atos de criação de normas gerais)

²¹ CRETELLA NETO, 2007, p. 83.

²² SILVA, 2005, p.153.

²³ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004, 2 v. p. 144.

²⁴ SILVA, op.cit., p.154.

entre, de um lado, essas pessoas, e, de outro, os Estados ou outras organizações intergovernamentais.”²⁵

A segunda categoria citada é a capacidade de verem-se imputados fatos ilícitos internacionais, ou seja, o Estado possui a capacidade de reparar os danos, decorrentes de ações ou omissões que violem obrigações internacionais, contra outro Estado. No tocante as organizações intergovernamentais, o tema reparação de danos por parte desses entes é polêmico, visto que há dispositivos sobre a existência e limites de sua responsabilidade civil e administrativa.²⁶

Já a terceira categoria refere-se à capacidade do Estado de acesso aos procedimentos contenciosos internacionais, sejam diplomáticos ou jurisdicionais. As organizações intergovernamentais, no entanto, podem servir de “foro onde tais procedimentos são levados a cabo, e seus órgãos, em particular os unipessoais, como o Secretário Geral da ONU, podem ser os agentes de aplicação dos citados procedimentos diplomáticos [...]”²⁷

Por último a quarta e quinta categorias referem-se respectivamente a capacidade de os Estados tornarem-se membros e de participarem plenamente da vida das organizações internacionais e intergovernamentais e a capacidade de estabelecer relações diplomáticas e consulares com outros Estados. Com relação à quarta capacidade, frisa-se que essa fica condicionada pelas normas dos tratados-fundações das organizações. E nesse caso as organizações intergovernamentais na maioria das vezes não possuem a mesma capacidade do Estado e “seus delegados são acreditados nas reuniões ordinárias ou extraordinárias, na qualidade de meros observadores, sem direito a voz e voto.”²⁸ Com relação à quinta capacidade, a de estabelecer relações diplomáticas, fica facultado também às organizações intergovernamentais, porém com algumas “limitações quanto a assuntos e interesses das pessoas representadas e sem a totalidade dos privilégios e imunidades conferidos aos representantes dos Estados.”²⁹

Ainda Campos dispõe sobre o assunto:

A personalidade jurídica é essencial à OI para que no seu seio se forme e exprima uma vontade própria que lhe permita agir (quer em relação aos Estados-membros quer em relação a terceiros Estados ou outras OI quer, mesmo em relação aos particulares que com ela entram em contracto) como uma entidade autônoma, juridicamente distinta dos Estados que a compõem. A *personalidade jurídica*

²⁵ SOARES, 2004, p. 146-147.

²⁶ Ibid., p. 147.

²⁷ Ibid., p. 148.

²⁸ Ibid., p. 149.

²⁹ Ibid., p. 150.

interna (que se manifesta em favor dos seus membros) é sempre amplamente reconhecida à OI.³⁰

Em síntese, o Estado possui prerrogativas das quais as organizações internacionais não dispõem. Conforme citado no item anterior, as organizações internacionais atuam de acordo com o descrito no tratado constitutivo – ou no documento oficial que limite sua atuação – o que importa, é que se pode observar que essas não possuem a mesma capacidade de atuação do Estado.

3.4 TRATADO CONSTITUTIVO

Um determinado conjunto de Estados se une devido a um interesse comum e buscam a cooperação entre si. Ocorre que para formalizarem essa ação há de ser feito um tratado constitutivo.

Seitenfus afirma:

Os membros de uma organização internacional são os Estados, portanto etimologicamente, poderíamos identificar uma organização internacional como sendo uma organização interestatal. A constituição de uma organização internacional é feita através de um tratado internacional, ou seja, um acordo firmado entre os Estados segundo as normas do direito internacional. O tratado firmado entre os Estados membros equivale também à constituição da organização internacional.³¹

Segundo Campos, os tratados constitutivos de uma OI apresentam-se com designações diversas: pacto, carta, estatuto, convenção, constituição, tratado e resolução. “A designação do pacto constitutivo de uma OI é, porém, indiferente. Em qualquer caso pode a justo título ser considerado como a sua carta constitucional.”³²

Para Cretella Neto a natureza jurídica do tratado constitutivo apresenta dupla natureza. A primeira é uma convenção multilateral, pela qual se obrigam os signatários, com base no princípio *pacta sunt servanda* levando em consideração a peculiar situação de cada membro. Já a outra é uma espécie de constituição, pois a organização será regulamentada por esse instrumento, que irá tratar da estrutura institucional da entidade, dividir suas funções entre órgãos, “[...] o que não permite sua assimilação simplista às constituições nacionais.”³³

³⁰ CAMPOS, 2008, p.48

³¹ SEITENFUS, 1997, p.27-28.

³² CAMPOS, op.cit., p.60-61.

³³ CRETELLA NETO, 2007, p. 78-79.

Em síntese, Campos afirma que o tratado constitutivo é um texto minucioso e complexo, que abarca exaustivamente as matérias cuja disciplina jurídica irá abordar os direitos e sobretudo as obrigações, referentes aos limites de soberania e a transferência de competências nacionais, que os Estados membros se propuseram a aceitar quando aderiram a OI.³⁴

3.5 CLASSIFICAÇÃO

Após uma noção sobre o conceito, personalidade jurídica e tratado constitutivo, é mister abordar a forma de classificação das OI. Segundo Campos as organizações internacionais podem ser classificadas pelo: quadro territorial; objeto; estrutura jurídica e facilidade ou dificuldade de ingresso.³⁵

A classificação acerca do quadro territorial pode ser dividida em universal e regional. As organizações universais são aquelas que de acordo com seus objetivos e facilidades de ingresso podem associar todo e qualquer Estado, por exemplo, a ONU. Já as organizações regionais associam apenas Estados de uma dada região, como exemplo o MERCOSUL.³⁶

Com relação ao objeto a organização internacional pode ser dividida em geral ou específico. O objeto geral refere-se à OI que possui uma finalidade ampla, podendo abarcar diversos assuntos. É o exemplo da ONU. A Organização das Nações Unidas foi criada com o intuito de manter a paz e a segurança internacional, mas devido a este objetivo geral pode promover a cooperação no âmbito econômico, financeiro, social, humanitário, cultural, - enfim, objeto que faz com que a ONU seja a OI com finalidades mais amplas até o momento, fato ainda comprovado por seus membros serem quase todos os países do mundo. O objeto específico, por sua vez, restringe a OI a uma determinada matéria de cooperação. Ou seja, há organizações internacionais apenas de caráter econômico, como é o caso do NAFTA, ALCA, MERCOSUL, de caráter financeiro, como o BIRD, FMI, ainda organizações de caráter social

³⁴ CAMPOS, 2008, p.64.

³⁵ Ibid., p.49.

³⁶ CAMPOS, *passim*.

como o UNICEF, humanitário como a UNESCO e, ainda, relacionadas à prevenção de doenças e saúde em geral como a OMS, entre tantas outras.³⁷

No que tange a estrutura jurídica, as organizações internacionais podem ser divididas em cooperação (intergovernamental) e integração (supranacional). A OI de cooperação limita a atribuição de competências dos Estados, as decisões são por consenso ou unanimidade, as deliberações são dirigidas aos Estados não repercutindo na ordem jurídica interna dos seus membros. As de integração apresentam estrutura institucional complexa, poder normativo que repercute na ordem jurídica interna e as deliberações seguem a regra da maioria (simples ou qualificada) e exercício de um poder jurisdicional obrigatório, sendo seu melhor exemplo a UE – União Europeia.³⁸

Para finalizar, temos a classificação com relação ao ingresso – facilidades ou dificuldades de ingressar – que é dividida em aberta ou fechada. As organizações abertas asseguram o ingresso a partir do momento que os Estados preencham certas condições objetivas, como é o caso da ONU. No que pese as fechadas, essas limitam o acesso devido a seu objetivo e âmbito geográfico, devendo os Estados para ingressar satisfazer requisitos que são essenciais, é o caso da OPEP, MERCOSUL, UE.

Para estudarmos as medidas que efetivamente teremos com a eliminação da TEC – tarifa externa comum no MERCOSUL, faz-se mister ressaltar qual o papel dos blocos econômicos e sua classificação frente uma organização internacional, já que o MERCOSUL como estudaremos à frente trata-se de um bloco econômico.

3.5.1 Blocos econômicos

Blocos econômicos são associações de determinados países de uma região geográfica, que buscam uma atuação conjunta no mercado internacional, estabelecendo privilégios comerciais e aduaneiros para os membros. Para alcançarem este fim, estabelecem zonas de livre comércio (eliminando as restrições tarifárias ao comércio), uniões aduaneiras (adotam uma política comum de importações através da adoção de uma tarifa externa comum), mercado comum (que abrange a união aduaneira mais a liberdade de fatores de produção e estabelecimento) e por último a união monetária (que consiste na adoção de uma

³⁷ CAMPOS, 2008, p.52-55.

³⁸ Ibid., p.56-57.

moeda única, com unificação das políticas monetárias e fiscais). Há a possibilidade ainda, de constituírem uma união política com a criação de uma federação ou confederação.³⁹

De acordo com a classificação constante no item anterior, o MERCOSUL é uma organização internacional com quadro territorial regional, já que se limita aos países do cone sul da América do Sul, possui objeto específico, pois é a união de países que buscam uma atuação conjunta no mercado internacional, tem estrutura jurídica de integração (supranacional), já que visa à união econômica de seus membros, por fim, com relação ao ingresso é fechada, pois os países membros devem obrigatoriamente satisfazer ao critério geográfico, qual seja serem do cone sul da América do Sul, como já exposto.

Assim o bloco econômico para alcançar sua finalidade de integração passa por diversos estágios, como a zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária e podendo chegar até mesmo a uma união política, porém, como será visto a seguir, o MERCOSUL tem por objetivo de integração o mercado comum. Ocorre que para alcançar este processo, necessita primeiro, passar pela zona de livre comércio (o que já se concretizou) e a união aduaneira completa, o que ainda não foi possível, pois para ocorrer à união aduaneira é necessário adotar uma política comum de importação que só é possível após a instituição de uma tarifa externa comum, apesar de já ter sido instituída, ainda permanece a dupla cobrança da tarifa, colocando o MERCOSUL em um estágio de união aduaneira incompleta. Tema que será objeto do terceiro capítulo do presente trabalho, mas antes disso é necessário compreender melhor como se deu a criação do MERCOSUL e quais são as perspectivas atuais desse bloco.

3.6 ASPECTOS HISTÓRICOS – O PROJETO DE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA: MERCOSUL

Os primeiros passos para a integração das América é dado pelos ideais de Simon Bolivar, com a Carta da Jamaica em 1815. Em 1826 o Congresso do Panamá, que também visava a integração foi frustrado, pois a maioria dos países não ratificou o Tratado da União firmado na ocasião. Desta forma é somente em 1948, motivados pelo legado de

³⁹ PRADO *apud* LUPI, 2001, p.199-200.

integração do século XIX, que a ideia de integração passa a se tornar real, com a criação da Organização dos Estados Americanos – OEA.⁴⁰

Os ideais fortes de integração dão início ao Tratado de Montevidéu firmado em fevereiro de 1960, no Uruguai, que institui a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, cujo objetivo era formar a zona de livre de comércio por 12 anos entre Brasil, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Chile, Argentina, Paraguai, Uruguai e México. Contudo, devido à instabilidade da década de 70, em que regimes ditatoriais assumem o governo em boa parte dos Estados da América do Sul, a ALALC não consegue prosperar. Passados 10 anos de estagnação os mesmos 11 países da ALALC se reúnem e formam a Associação Latino-americana de Integração – ALADI, através do Tratado de Montevidéu em 1980.⁴¹

A partir de então se inicia o processo de integração do Cone Sul. O que não é uma tarefa fácil, pois historicamente a região foi palco de disputas entre Argentina e Brasil desde suas independências. Porém, no final da década de 1970 mudanças com relação à política externa tornaram possível a aproximação desses dois países. A primeira iniciativa tomada é o Acordo Multilateral Corpus-Itaipu de 1979, que trata da solução de incompatibilidade existente para a construção das usinas hidrelétricas de Corpus (Argentina e Paraguai) e Itaipu (Brasil e Paraguai). A segunda iniciativa é de novembro de 1985⁴², em que José Sarney e Raul Alfonsín assinam a Declaração de Iguazu, que constitui a Comissão Mista Binacional de Alto Nível visando acelerar o processo de integração. No ano seguinte foram assinados o Programa de Integração e Cooperação Econômica e a Declaração Conjunta sobre a Política Nuclear. E em 1988 firmaram o tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento que criava um espaço econômico comum por dez anos.⁴³

Todos os fatores analisados culminaram na criação do MERCOSUL, que efetivamente se deu em 1991, por meio do Tratado de Assunção assinado no Paraguai entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Cumpre salientar que o Tratado de Assunção apenas criou compromissos comerciais entre os países, e a estrutura jurídico-institucional do

⁴⁰ LUPI, 2001, p.202-203.

⁴¹ CAMPOS, 2008, p.549.

⁴² Em 2003, num encontro entre os Presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva no Rio de Janeiro foi firmada a Ata de Copacabana em que os Presidentes instituíram o Dia da Amizade Argentino-Brasileira, que será comemorado em 30 de novembro em virtude do encontro entre os presidentes José Sarney e Raul Alfonsín em 30 de novembro de 1985. Fonte: João Mota de Campos. Organizações Internacionais. 2008, p. 550.

⁴³ HERZ; HOFFMANN, 2004, p.201.

MERCOSUL veio a ser estabelecida somente em 1994 com o Tratado de Ouro Preto que entrou efetivamente em vigor em 1995.⁴⁴

Percebe-se que o objetivo de integração americana vem de muito tempo, e a formalização do MERCOSUL é apenas a concretude desse ideal. Mas para a análise do objetivo do MERCOSUL é necessário compreender as características firmadas em seu tratado de criação, estudo do próximo item.

3.7 CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO MERCADO COMUM DO SUL – MERCOSUL

O artigo primeiro do Tratado de Assunção é fundamental para o início do estudo sobre o processo de integração do MERCOSUL, que dispõe:

ARTIGO 1

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 e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum e 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 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.⁴⁵

Seitenfus afirma que os principais traços que marcam o Tratado de Assunção são que “o desgravamento tarifário será progressivo, linear e automático, atingindo o universo dos bens originários dos quatro países, que circulam na região; e a eliminação total das barreiras será feita [...] no prazo de 31/12/1994 para o Brasil e Argentina, e doze meses mais tarde para o Uruguai e o Paraguai.”⁴⁶

De acordo com o artigo supra, o primeiro compromisso é a “eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias” que no processo

⁴⁴ HERZ; HOFFMANN, 2004, p.203.

⁴⁵ BRASIL. **Tratado de Assunção**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>> Acesso em 24 maio 2011.

⁴⁶ SEITENFUS, 1997, p.215.

de integração se identifica com a Zona de Livre Comércio. Segundo Seitenfus o objetivo maior de uma ZLC é criar o comércio regional, mas desviar fluxos comerciais já existentes, o que implica na complementariedade entre as economias. Afirma ainda, que a maior dificuldade para a implantação da ZLC está nos setores produtivos similares que possuem um distinto custo de produção.

A próxima etapa de integração é a União Aduaneira, sua referência no artigo primeiro do Tratado é feita pelo “estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum”. Acerca da União Aduaneira Seitenfus afirma que para o Paraguai, Uruguai e Argentina a tarifa externa é mínima, situação que não ocorre no Brasil, que institui uma alta tarifa externa para resguardar a economia nacional que é diversificada. Por isso a instituição de uma União Aduaneira no MERCOSUL não é tarefa fácil, mas um grande desafio.⁴⁷ No próximo capítulo serão aprofundadas as questões pertinentes a instituição da tarifa externa comum.

O último passo para a integração, de acordo com o artigo primeiro do Tratado é a constituição do Mercado Comum, que se dará através da “coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes”, Seitenfus explica que essa política deve envolver o “comércio exterior, questões agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial, alfandegária, de capitais, serviços, transportes, comunicações, educacionais e em ciência e tecnologia.”⁴⁸

Acerca do processo de integração, destaca-se a tarifa externa comum, que visa instituir por completo a União Aduaneira entre os países do MERCOSUL, porém este tema será objeto de estudo do terceiro capítulo.

3.8 A ESTRUTURA DO MERCOSUL

O MERCOSUL tem como principais órgãos o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio, a Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social, o Tribunal Permanente de Revisão, a

⁴⁷ SEITENFUS, 1997, p.217.

⁴⁸ SEITENFUS, loc.cit.

Secretaria Administrativa⁴⁹ e o recém criado Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL.

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o principal órgão do MERCOSUL, sua atribuição é a condução política do bloco, o artigo 10 do Tratado de Assunção afirma “e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum.”⁵⁰ Integram o Conselho os Ministros das Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes, sendo que a Presidência do Conselho se exercerá por rotação dos Estados Partes, conforme artigos 11 e 12 do Tratado de Assunção.

O artigo 13 do Tratado Constitutivo dispõe que o Grupo Mercado Comum (GMC) é o órgão executivo, coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores e tem como função zelar pelo cumprimento do Tratado, tomar providências para o cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho, propor medidas concretas à aplicação do Programa de Liberação Comercial, coordenar políticas macroeconômicas e negociação de Acordos frente a terceiros e por último, fixar programas de trabalho que assegurem o estabelecimento do Mercado Comum.⁵¹

A Comissão de Comércio tem a função de divulgar e monitorar a aplicação da política comercial comum. A Comissão conta com comitês encarregados de fazer propostas sobre tarifas, normas comerciais, políticas públicas, competitividade, concorrência e defesa do consumidor.⁵²

A Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL é vista como uma forma de se alcançar à criação de um verdadeiro Parlamento com capacidade de legislar e que seria eleito por voto direto. Contudo, a Comissão é ineficaz na aceleração da internalização das normas emitidas no MERCOSUL, uma das suas principais funções.

Outro órgão criado pelo MERCOSUL é o Foro Consultivo Econômico-Social formado por representantes de trabalhadores, empresários e consumidores e emite recomendações ao GMC, infelizmente o impacto político desse órgão tem sido pequeno.

Para a solução de controvérsias criou-se o Tribunal Permanente de Revisão que é composto de três etapas para a solução dos conflitos, primeiro a negociação direta, segundo a conciliação e terceiro a arbitragem. O Tribunal é formado por três a cinco árbitros e

⁴⁹ HERZ; HOFFMANN, 2004, p.205.

⁵⁰ BRASIL, loc.cit.

⁵¹ BRASIL, loc.cit.

⁵² HERZ; HOFFMANN, op. cit., p.205.

tem o poder de confirmar, modificar ou revogar os laudos da arbitragem, entre outras funções.⁵³

Há ainda a Secretaria Administrativa com sede em Montevideu que possui o setor de Assessoria Técnica, que tem como objetivo refletir sobre o processo de integração. Em decisão do Conselho em 2002, foram implementadas importantes reformas, que tem por objetivo transformar a secretaria administrativa em secretaria técnica, sendo os consultores selecionados por concurso competitivo e não apenas selecionados pelos Estados-parte.⁵⁴

Por fim, o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) criado em 2004, tem como “objetivo financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração.”⁵⁵

Há que se destacar um fator importante acerca da vigência das regras instituídas pelo bloco. É o MERCOSUL uma organização intergovernamental e “a vigência das regras para funcionamento das instituições com o poder decisório depende da internalização dessas decisões pelas ordens jurídicas internas dos Estados partes.”⁵⁶ Sendo assim, há regras de cunho regimental que serão utilizadas apenas para o funcionamento do órgão, mas há regras instituídas dentro do bloco que afetam questões de ordem nacional e essas devem ser internalizadas pelos Estados-parte através do Congresso Nacional.

3.9 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAL SITUAÇÃO DO MERCOSUL

Em consonância com o já estudado vê-se que o MERCOSUL propõe a integração dos seus Estados-membros com a finalidade de constituírem um Mercado Comum, mas para isso necessitam realizar algumas mudanças na ordem política e econômica de cada país. Roberto Luiz Silva elabora um quadro acerca do propósito do MERCOSUL, do qual foram feitas algumas adaptações:

⁵³ HERZ; HOFFMANN, 2004, p.208.

⁵⁴ Ibid., p.206.

⁵⁵ KUMÉ, Honório; PIANI, Guida. A tarifa externa comum no MERCOSUL: avaliação e perspectivas. IPEA – Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. **Boletim de Economia e Política Internacional**. n.5, p. 85, jan. – mar.2011. Disponível em <
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110228_boletim_internacional05.pdf> Acesso em: 30 maio 2011.

⁵⁶ SEITENFUS, 1997, p.217.

Tabela 2 – Propósitos do Mercosul

<u>Etapas</u>	<u>Objetivo</u>
ZLC	Livre circulação de bens/serviço/fatores produtivos
União Aduaneira	Estabelecimento de um TEC + adoção de política comercial comum
Mercado Comum	Coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais = concorrência
Legislação	Harmonização da legislação entre os países membros
Comércio	Implementação dos instrumentos de política comercial

No atual cenário o MERCOSUL está iniciando o processo de formalização de sua União Aduaneira, mas completar o seu objetivo principal, de constituir o mercado comum, precisa passar por várias transformações. É o que relata Mata Diz em seu livro Mercosur – origen, fundamentos, normas y perspectivas:

[...] La formación de un acuerdo de integración entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay instrumentalizado por el Tratado de Asunción, tiene como principal finalidad La creación de un mercado común subregional, perspectiva que hasta el momento no ha sido concretada. Desde el punto de vista de las relaciones entre los países mercosureños, la integración requiere definiciones políticas, no solamente económicas, sino políticas en el sentido de determinar relaciones institucionales que incidirán en este proceso. [...] Para ello, es necesario identificar los intereses de cada Estado en particular, y fijar políticas de Estado en torno a la integración aceptadas por todos o por la mayoría de los partidos políticos de esos Estados, comprometiéndose a aplicarlas en el caso de gobernar cualquiera de ellos. Los intereses del objetivo común a alcanzar deben estar siempre por encima de los intereses partidistas.⁵⁷

Conforme a citação supra, para formalizar a integração a que se propõe o MERCOSUL é necessário que se faça não somente ajustes econômicos, mas também políticos, identificando os interesses de cada Estado e fazendo que com as suas políticas sejam voltadas pela integração do MERCOSUL, ou seja, as políticas de integração do bloco devem estar acima dos interesses internos dos países membros.

Apesar de que para a integração, os países do MERCOSUL devam abdicar de interesses internos, isso não vem acontecendo. Recentemente, mais precisamente em fevereiro deste ano, a Argentina aumentou o número de produtos que precisam de licenças não automáticas de importação, o que teve por consequência restringir a entrada de produtos o que gerou grande reclamação dos empresários e importadores brasileiros. Em contrapartida o governo brasileiro decidiu dificultar a entrada em seu mercado de automóveis importados, entre eles claro, os fabricados na Argentina. Cumpre ressaltar que Brasil e Argentina mantêm

⁵⁷ DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **Mercosur: origen, fundamentos, normas y perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 456.

um comércio bilateral superior a US\$ 30 bilhões de dólares e até o momento estão em uma disputa comercial.⁵⁸

Desta forma, não há como dissociar os conflitos de Brasil e Argentina, com o projeto de integração do MERCOSUL, já que afetam substancialmente todas as medidas e esforços em direção a este caminho. Paulo Roberto Almeida deixa claro como as políticas econômicas do governo Lula e Kirchner, por exemplo, afetou o MERCOSUL, ele diz:

O que ficou evidente, desde o início dos governos Lula e Kirchner, foi, de um lado, a orientação protecionista e defensiva das políticas econômica e comercial deste último, inclusive em detrimento da integração regional; de outro, a leniência e tolerância demonstrados pelo primeiro, e por seus principais assessores, sob pretexto de preservação do Mercosul e concessões de “espaços de liberdade” para que a Argentina pudesse conduzir com ampla latitude seu projeto de “reindustrialização”. De fato, o que ocorreu é que, em lugar de reforçar o bloco em suas dimensões econômica e comercial, as posturas combinadas da Argentina e do Brasil terminaram por fragilizar o Mercosul, no que se refere a seus objetivos essenciais. No lugar de comércio ou abertura econômica, novas dimensões foram sendo impulsionadas, sobretudo nos aspectos políticos e sociais.⁵⁹

Para finalizar este tópico interessante mencionar as críticas feitas pelo Prof. Paulo Roberto Almeida, sob o atual desenvolvimento do processo de integração do MERCOSUL que expõe:

No que se refere à questão do acesso a mercados, caberia resolver os impasses remanescentes na ZLC – o que não será fácil, reconheça-se desde logo, em relação aos focos residuais do protecionismo argentino: açúcar e setor automotivo – e avançar no acabamento da UA (união aduaneira), se é verdade que se pretende preservar essa ficção alfandegária mantida pelos governos, apenas porque o TA (Tratado de Assunção) proclamou esse objetivo duas décadas atrás. Pode parecer inacreditável, justamente, que passados 20 anos da constituição do Mercosul, ele não conte, ainda, com um Código Aduaneiro efetivo e respeitado e com uma Autoridade Aduaneira de fato comum e plenamente funcional. Um prazo adicional para a plena implementação do Código e para o funcionamento efetivo da Autoridade Aduaneira deveria ser fixado concomitantemente à eliminação das divergências na aplicação da TEC, o que também se daria *pari passu* à revisão mencionada acima dessa tarifa esgarçada, reduzindo sua dispersão e as alíquotas mais defensivas, eliminando as exceções nacionais – que, aliás, são estranhas à noção de uma UA – e promovendo a necessária convergência das políticas comerciais nacionais (à falta de uma verdadeira política comercial “comunitária”).⁶⁰

Deve-se reconhecer que após 20 anos da criação do MERCOSUL este ainda não alcançou os objetivos traçados pelo Tratado de Assunção. Acredita-se que buscou muito mais uma integração política e social, não somente entre seus membros, mas para com os países da América do Sul de um modo geral, como foi o caso, por exemplo, do

⁵⁸ FOLHA DE SÃO PAULO. **Argentina eleva restrição a Brasil na ONU após impasse comercial.**

Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/916823-argentina-eleva-restricao-a-brasil-na-onu-apos-impasse-comercial.shtml>> Acesso em 26 maio 2011.

⁵⁹ ALMEIDA. Paulo Roberto. **O desenvolvimento do MERCOSUL: progressos e limitações.** No prelo 2011.

⁶⁰ ALMEIDA. Paulo Roberto. **Seria o Mercosul reversível? Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas.** No prelo 2011.

estreitamento das relações do bloco com a Venezuela – e outros tantos países. Assim, para adotar as transformações econômicas e alcançar o mercado comum, há de serem feitas severas mudanças não somente no domínio econômico, mas principalmente na ordem política dos países-membros, transformando o pensamento de desenvolvimento em bloco e não em luta individual de cada país pelo mercado.

4 TARIFA EXTERNA COMUM NO MERCOSUL

Inicia-se a partir deste capítulo o estudo pertinente a tarifa externa comum. Ocorre que para uma melhor compreensão deve-se iniciar o estudo a partir do imposto de importação que é onde há a incidência da tarifa. Para isso deve-se conceituar o que é imposto, de uma forma geral, e após especificamente será tratado do imposto de importação. Na sequência abordar-se-á de fato o que é a tarifa e de que forma se institui, qual a importância da nomenclatura comum do MERCOSUL, como se dá a dupla tributação e o tratado firmado em agosto de 2010 que visa à eliminação da dupla tributação. Por fim, algumas considerações acerca das consequências da eliminação da dupla tributação.

4.1 IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

Imposto é espécie de tributo. Tributo é definido pelo artigo 3º do Código Tributário Nacional que dispõe: “[...] tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”¹ Hugo de Brito Machado afirma que:

[...] o tributo pode ter como fato gerador uma atuação estatal específica relativa ao contribuinte. Ou, então, uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Por isto a doutrina brasileira [...] classifica os tributos em vinculados (taxa e contribuição de melhoria) e não vinculados (impostos).²

Ainda para Luciano Amaro os impostos são tributos que “não incorporam, no seu conceito, a destinação a esta ou àquela atuação do Estado que, de algum modo, possa ser referida ao contribuinte. E a inexistência dessa característica integra o conjunto de notas distintivas dessa espécie tributária.”³ Ainda o artigo 16 do Código Tributário Nacional afirma:

¹ BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 30 maio 2011.

² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 21. ed. rev. atua. amp. São Paulo: Malheiros, 2002, p.259.

³ AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 14. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 82.

“[...] imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. [...]”⁴

Há duas formas de tributar, uma em que o fato gerador depende de uma atuação estatal específica, ou seja, há vinculação valor do tributo recolhido com alguma função estatal – que se refere às taxas e contribuições de melhoria e a outra forma de tributar trata-se de uma situação que independente de qualquer atividade estatal relativa ao contribuinte que é o caso do imposto. Destarte, imposto é uma espécie de tributo do qual o valor arrecadado não possui uma destinação específica dentre as atividades exercidas pelo Estado.

Após compreender o que é imposto passe-se a estudar o que vem a ser o imposto de importação. Hugo de Brito Machado dispõe que o imposto de importação também é conhecido como “tarifa aduaneira”, “direitos de importação”, “tarifa das Alfândegas”, “direitos aduaneiros”, sendo sua competência da União Federal já que o imposto implica no relacionamento do País com o exterior, o que necessita que apenas um ente seja competente por ele para que seja, então, uniforme. Outro fator a ser considerado sobre o imposto de importação se refere a seu caráter extrafiscal. Os impostos que possuem esse caráter tem por objetivo a intervenção no domínio econômico, com função distinta da apenas arrecadatória.⁵

Harada também escreve acerca do imposto de importação:

[...] tem por função regular o comércio internacional, sempre sujeito às oscilações conjunturais. Por isso, acham-se livres do princípio da anterioridade tributária, a fim de propiciar ao governo da União flexibilidade no exercício do poder ordinatório, através desses impostos. Em quase nada mudaram, com o advento da Carta Política de 1988, esses dois impostos relativos ao comércio exterior. Entretanto, o Executivo não mais pôde alterar a base de cálculo desses impostos, como no sistema constitucional anterior, mas tão-somente suas alíquotas, atendidas as condições e os limites fixados em lei (§ 1 do art. 153 da 4CF).⁶

A principal atuação do imposto de importação, conforme Harada é para regular o comércio internacional, já que há constantes transformações no cenário econômico. Visto que por se tratar de imposto não há uma predefinição da destinação de sua arrecadação, o imposto de importação se transforma, portanto, em um agente quase que regulador do Estado. A sua atuação na economia se dá pela proteção da indústria nacional na maneira em que protege os produtos internos de uma competição desleal com os produtos externos. Hugo de Brito Machado afirma que essa competição seria desleal, pois há o ingresso no mercado interno de produtos fabricados por países economicamente mais desenvolvidos, em que o

⁴ BRASIL, loc.cit.

⁵ MACHADO, 2002, passim.

⁶ HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 401.

custo industrial é menor devido à racionalização do processo de produção e ao alto desenvolvimento tecnológico. Além do que alguns países subsidiam as exportações, deixando o preço de produção ainda menor.⁷ Quando importamos produtos estrangeiros para o ingresso desses no país é cobrado o imposto, que tem por tendência aumentar o valor do produto, para que quando chegue as prateleiras das lojas o seu preço seja competitivo ao produto nacional, mas de uma maneira equilibrada. Exemplo: importo arroz dos Estados Unidos, pelo preço de US\$ 10 dólares a saca com 60kg. A mesma saca de arroz produzida aqui custaria em torno de R\$ 27,00. Caso o arroz produzido nos Estados Unidos fosse comercializado no mercado interno sem qualquer imposto, chegaria aos supermercados – com base na taxa de câmbio de R\$ 1,5791⁸ no momento do fato gerador – por R\$ 15,80. Isso ocasionaria a queda das vendas do arroz produzidos no país, assim o produtor nacional se veria obrigado a tomar atitudes para manter o negócio, sendo uma delas a dispensa dos empregados, que ocasionaria um problema social. No entanto, se ao ingressar a saca de arroz dos Estados Unidos for aplicado o imposto de importação e podendo este ser modificado de acordo com as necessidades do mercado, provavelmente o produto chegaria às prateleiras do supermercado com um preço semelhante ou maior do que o produzido no país, protegendo o produtor interno que gera emprego e renda para os cidadãos brasileiros.

Por isso o imposto de importação goza de algumas exceções relativas aos princípios tributários, como a exceção ao princípio da anterioridade, previsto no artigo 150, §1, da Constituição Federal, ao da legalidade, previsto no artigo 153, § 1 da CF e exceção também ao princípio da noventena com fulcro no artigo 150, § 1, da CF. Essas exceções conferem ao imposto de importação “mobilidade”, ou seja, a possibilidade do Estado alterá-lo de acordo com as oscilações da economia.

Vejamos brevemente a que se referem os princípios relativos à exceção do imposto de importação. Segundo Sabbag, o primeiro princípio é o da legalidade que se refere à garantia de que nenhum tributo será instituído, nem aumentado, a não ser através de lei. Já o princípio da anterioridade determina que a lei que o crie ou o aumente seja anterior ao exercício financeiro em que o tributo será cobrado. Isso por uma questão de segurança jurídica ao contribuinte, evitando que seja pego de surpresa diante de uma nova cobrança tributária.⁹ E por último o princípio da noventena que está associado ao princípio da

⁷ MACHADO, 2002, p.263.

⁸ Conversão do dólar em reais feita pela cotação atual do câmbio, conforme site do Banco Central do Brasil. Disponível em < <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/Resultado.asp?idpai=convmoeda> > Acesso em 01 jun 2011.

⁹ SABBAG, Eduardo. Manual de Direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2009, passim.

anterioridade e tem previsão no artigo 150, inciso III, da Constituição Federal, em que respeitado o princípio da anterioridade deve-se aguardar 90 dias para o tributo passar a vigorar.

Com isso pode-se observar que essas exceções são necessárias ao imposto de importação, podendo o Estado, leia-se a União que é o ente competente, instituir o imposto sem a necessidade de passar por um processo legislativo, para alterar a alíquota. Ou ainda após a alteração da alíquota do imposto pode exigir que seja aplicada imediatamente sem a necessidade de passar a vigorar somente no exercício financeiro subsequente e ainda após 90 (noventa) dias. As exceções, portanto, fazem toda a diferença para caracterizar o imposto de importação como extrafiscal e assim, como regulador da política cambial e do comércio exterior.

4.1.1 Fato gerador

Faz-se mister antes adentrar ao assunto buscar um conceito do que vem a ser fato gerador. O art. 114 do Código Tributário Nacional explica: “[...] Fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.”¹⁰ Assim a obrigação de efetuar o recolhimento de determinado tributo nasce de uma situação, já previamente descrita na lei, da qual configura a necessidade de recolhimento.

Desta forma, o imposto de importação tem como fato gerador o consoante previsto no art. 19 do CTN que dispõe: “[...] O imposto, de competência da União, sobre a importação de produtos estrangeiros tem como fato gerador a entrada destes no território nacional.”¹¹ Segundo Bizelli “para efeito de cálculo do imposto, considera-se ocorrido o fato gerador na data do registro da DI de mercadoria a ser submetida a despacho para consumo, ou no dia do lançamento respectivo, nos casos definidos em lei.”¹² Portanto, o fato gerador do imposto se dá através da entrada de mercadorias estrangeiras no país, cuja ocorrência é formalizada pela data do registro da Declaração de Importação.

Ainda Sabbag sobre o fato gerador do imposto de importação:

¹⁰ BRASIL, loc.cit.

¹¹ BRASIL, loc. cit.

¹² BIZELLI, João dos Santos. Importação: sistemática administrativa, cambial e fiscal. São Paulo: Lex; Aduaneiras, 2006, p. 107.

[...] assimilar o elemento temporal do fato gerador [...] como o momento do **início do despacho aduaneiro**, assim entendido o momento da apresentação ou registro da *Declaração de Importação* (DI) ou documento que lhe faça subsistir (e demais documentos pertinentes ao desembaraço), perante a autoridade aduaneira (Receita Federal do Brasil) para a liberação da mercadoria estrangeira entreposta ou depositada.¹³

A citação supra corrobora com a afirmação de Bizelli, em que o momento da ocorrência do fato gerador do imposto de importação é no momento em que se inicia o despacho aduaneiro, através da apresentação da declaração de importação e outros documentos necessários ao desembaraço.

4.1.2 Contribuinte

O contribuinte do imposto de importação, segundo Hugo de Brito Machado, geralmente é uma pessoa jurídica, ocorre que para fins do imposto pode ser considerada qualquer pessoa (natural ou jurídica) desde que realize a introdução da mercadoria no território nacional.¹⁴ O contribuinte será o responsável ao pagamento do valor do imposto de importação. O artigo 31, do Decreto Legislativo n. 37/66 que disciplina a matéria de importação dispõe: “[...] É contribuinte do imposto: I - o importador, assim considerada qualquer pessoa que promova a entrada de mercadoria estrangeira no Território Nacional; II - o destinatário de remessa postal internacional indicado pelo respectivo remetente; III - o adquirente de mercadoria entrepostada.”¹⁵ Ainda o disposto no artigo 22 do Código Tributário Nacional é mais pontual, observa-se: “[...] Contribuinte do imposto é: I - o importador ou quem a lei a ele equiparar; II - o arrematante de produtos apreendidos ou abandonados.”¹⁶

Segundo os artigos supracitados, contribuinte será aquele que promover o ingresso de mercadoria externa no país, o destinatário de remessa postal ou, então, o arrematante de mercadoria apreendida, efetuando por essa o pagamento do referido imposto de importação.

No próximo item observa-se o cálculo do imposto de importação a partir do estudo da base de cálculo e alíquota.

¹³ SABBAG, 2009, passim.

¹⁴ MACHADO, 2002, p.267.

¹⁵ BRASIL. **Decreto-Lei n. 37 de 1966**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0037.htm>> Acesso em: 25 maio de 2011.

¹⁶ BRASIL, loc.cit.

4.1.3 Base de cálculo e alíquota

Base de cálculo é o que determina, conforme a lei, juntamente com a alíquota o quantum tributário, ou melhor, o valor da obrigação tributária a ser satisfeita. Assim, ao aplicar o valor da alíquota sobre a base de cálculo, obtém-se o valor do tributo a ser pago pelo sujeito passivo da obrigação.¹⁷

Para a compreensão da base de cálculo do imposto de importação é necessário observar o disposto no artigo 20 do Código Tributário Nacional:

[...] A base de cálculo do imposto é:
 I - quando a alíquota seja específica, a unidade de medida adotada pela lei tributária;
 II - quando a alíquota seja ad valorem, o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da importação, em uma venda em condições de livre concorrência, para entrega no porto ou lugar de entrada do produto no País; [...].¹⁸

Segundo Hugo de Brito Machado, quando a alíquota for específica a sua base de cálculo será a unidade de medida adotada pela lei para o caso e quando for *ad valorem* a base de cálculo será o preço normal do produto ao tempo da importação para entrega no porto ou no lugar de entrada do produto no país.¹⁹

Conforme já esboçado a alíquota possui duas diferentes formas no imposto de importação, uma delas é a alíquota específica sendo expressa por uma quantia determinada, em função da unidade de quantificação dos bens importados. A outra é a *ad valorem* indicada em porcentagem a ser calculada sobre o valor do bem. A tarifa externa comum integra os dois tipos de alíquotas, específica e ad valorem, porém atualmente têm-se apenas as alíquotas ad valorem.²⁰ Mas isso é assunto para o próximo item.

4.2 TARIFA EXTERNA COMUM

A partir deste item será abordado o tema principal deste trabalho. Iniciar-se-á pela instituição da tarifa externa comum no MERCOSUL, após será feito o estudo de sua

¹⁷ ASHIKAGA, Carlos Eduardo Garcia. **Análise da tributação na importação e na exportação**. 3.ed. atual. ampl. São Paulo: Lex Editora, 2006, p. 33.

¹⁸ BRASIL, loc.cit.

¹⁹ MACHADO, 2002, p.266.

²⁰ LUZ, Rodrigo. **Comércio internacional e legislação aduaneira: teoria e questões**. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p.201.

aplicação, o que vem a ser a nomenclatura comum e como se dá o cálculo da referida tarifa, e de que forma ocorre a dupla tributação da tarifa.

A tarifa externa comum é de fundamental importância para o desenvolvimento do projeto de integração a que se propôs o MERCOSUL. Como já exposto no capítulo anterior, no artigo primeiro do Tratado de Assunção, há referência a criação da tarifa externa comum como fator que implica na constituição do mercado comum. Segundo fonte do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 1994 na reunião em Ouro Preto os países membros do MERCOSUL aprovaram uma união aduaneira (ainda que incompleta), mas que exigiria para sua instituição ao menos a aprovação da TEC. Interessante ressaltar que a instituição da TEC não foi tarefa fácil, pois havia entre os países colisão de interesses. Por exemplo, Paraguai e Uruguai pleiteavam a implantação de tarifas menores e mais uniformes para os produtos agrícolas e manufaturados, já o Brasil buscava reproduzir sua estrutura tarifária para preservar o mercado interno, a Argentina, por sua vez, buscava um procedimento semelhante ao brasileiro, à exceção de bens de capital – inclusive informática e telecomunicações – sendo o Brasil o principal fornecedor do bloco.²¹

A solução encontrada para instituir a TEC (reunião de Ouro Preto em 1994) e ainda “agradar” a todos os Estados membros, foi a de aceitar temporariamente taxas diferenciadas, permitindo, portanto, exceções para dois grupos de produtos. O primeiro grupo de produtos é composto pelos bens de capital, conforme IPEA foram 900 itens tarifários com alíquota em 14% e os produtos de informática e telecomunicações com 200 itens tarifários com alíquota em 16%. Ocorre que para evitar uma drástica mudança nas importações dos países membros, foi fixado um programa de convergência, ou seja, foi dado um prazo para os integrantes do MERCOSUL aderirem à alíquota proposta para a TEC – sendo, portanto, para a Argentina e Brasil até 2000 para adotarem a alíquota pertinente aos bens de capital e até 2005 para bens de informática e telecomunicações e para Uruguai e Paraguai até 2006 para ambos os produtos (bens de capital e, informática e telecomunicações). O segundo grupo de produtos foi denominado Lista de Exceção Nacional, em que abrangia produtos que cada país considerava inapropriado modificar a tarifa nacional, seja por motivos protecionistas ou para evitar o impacto sobre custos de produção. Assim, foi definida uma cota de bens para a Argentina e Brasil de 300 produtos e Paraguai e Uruguai puderam escolher 399 produtos cada

²¹ KUME, Honório; PIANI, Guida. A tarifa externa comum no MERCOSUL: avaliação e perspectivas. **IPEA – Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada**. Boletim de Economia e Política Internacional. n.5, p. 85, jan. – mar.2011. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110228_boletim_internacional05.pdf f> Acesso em: 30 maio 2011.

um. Importante salientar que esses produtos convergiriam automaticamente a TEC, tendo Brasil, Argentina e Uruguai o prazo de 5 (cinco) anos para tanto e Paraguai 10 (dez) anos.²²

Ao término das discussões a instituição da TEC resultou da seguinte forma:

A estrutura tarifária comum aprovada após intensas negociações entre os quatro países apresentava uma configuração próxima daquela adotada pelo Brasil a partir de 1993. A TEC média foi de 12%, com uma amplitude entre 0% e 20% e apresentava alíquotas crescentes em 2 p.p., de acordo com o grau de elaboração do bem ao longo da cadeia produtiva. Assim, as alíquotas dos insumos variavam entre 0% e 12%, as de bens de capital entre 12% e 16% e as de bens de consumo entre 18% e 20%.²³

Cumpre salientar que conforme exposto no final do item anterior, vigora no imposto de importação apenas a alíquota *ad valorem* que indica a porcentagem que será cobrada sobre o bem. Para a cobrança da alíquota específica, ela deverá primeiramente ser criada por lei, e assim, poderão ser aplicadas as alíquotas *ad valorem* e específica cumulativamente ou alternativamente sobre o bem. Em virtude desse fator e por uma questão prática analisaremos a TEC apenas sobre a alíquota *ad valorem*.

Assim, a partir da instituição da TEC, foram abolidas todas as tabelas aduaneiras nacionais, como era o caso da TAB (Tabela Brasileira Aduaneira). A TEC, portanto, segundo Edison Carlos Fernandes, abrange:

a) a nomenclatura comum; b) qualquer outra nomenclatura, estabelecida por disposições comunitárias específicas, que utilize total ou parcialmente a Nomenclatura Comum ou lhe acrescente eventualmente subdivisões; c) as alíquotas e outros sistemas de cobrança normalmente aplicáveis às mercadorias compreendidas pela Nomenclatura Comum; d) as alíquotas tarifárias preferenciais previstas em acordos que o MERCOSUL tenha negociado com determinado país ou grupo de países; e) as medidas que prevejam redução dos gravames aplicáveis a determinadas mercadorias; f) as demais medidas tarifárias e/ou de defesa comercial previstas pela legislação comunitária.²⁴

Conforme a citação supra, a TEC engloba a nomenclatura comum, que nada mais é que uma padronização/uniformização dos produtos que são objetos de importação. A nomenclatura comum também é de fundamental para a constituição do processo de integração do MERCOSUL, ela é utilizada principalmente na cobrança do Imposto de Importação, através da TEC.²⁵

Há uma conceituação interessante elaborada por Luna acerca da nomenclatura comum do MERCOSUL, que diz:

²² KUME; PIANI, loc. cit.

²³ KUME; PIANI, loc. cit.

²⁴ FERNANDES, Edison Carlos. **Sistema Tributário do MERCOSUL: o processo de harmonização das legislações tributárias**. 2.ed. rev. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, p. 120.

²⁵ BIZELLI, João dos Santos; BARBOSA, Ricardo. **Noções básicas de importação**. 6. ed. São Paulo: Aduaneiras, 1997, p. 80-81.

[...] classificação numérica das mercadorias para efeito do comércio exterior, entre os países participantes do Mercosul, definindo as alíquotas incidentes sobre os produtos, os incentivos existentes, os contingenciamentos, as inclusões de produtos em acordos internacionais, entre outras informações, visando facilitar a comercialização, a análise e a comparação do movimento comercial entre esses países. Essa codificação é também encontrada na TEC – Tarifa Externa Comum dos países participantes do Mercosul.²⁶

A NCM, portanto, nada mais é que uma forma de identificar os produtos a serem importados por uma classificação numérica, e é através desta classificação que é disposta a alíquota pertinente a cada produto. Observa-se a descrição abaixo extraída do site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Governo:

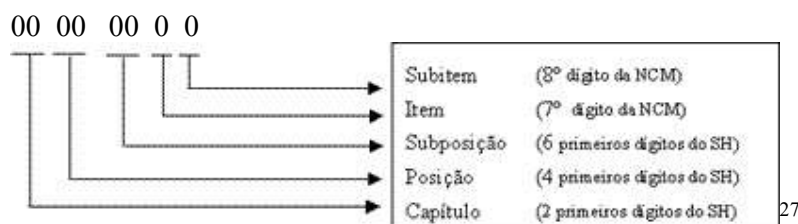


Imagem – Descrição do quadro numérico da NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

A sigla SH que aparece na imagem refere-se ao Sistema Harmonizado que “é um método internacional de classificação de mercadorias, baseado em uma estrutura de códigos e respectivas descrições.”²⁸ Pela imagem observa-se que há um conjunto de oito dígitos, sendo que os seis primeiros referem-se a classificação do sistema harmonizado e os outros dois dígitos estão relacionados com a nomenclatura comum instituída pelos países membros do MERCOSUL.

No site do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior há ainda a tabela completa com NCM, descrição e TEC (alíquota), logo abaixo há apenas uma pequena parte, já que é inviável transcrever a tabela inteira, observa-se:

Tabela – Apresenta o número da nomenclatura da mercadoria, a descrição do tipo de mercadoria e a alíquota a ser aplicada. Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

NCM	DESCRIÇÃO	TEC (%)
0402.21.10	Leite integral	28
0402.21.20	Leite parcialmente desnatado	28
0402.21.30	Creme de leite	16

A tabela mostra que o código da NCM do leite integral, citado acima, é 0402.21.10, os seis primeiros dígitos, 0402.21, referem-se à classificação internacional do

²⁶ LUNA, E. P. *Essencial de comércio exterior de A a Z*. São Paulo: Aduaneiras, 2002, p. 203.

²⁷ BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**. Disponível em: <
<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1090>> Acesso em: 01 jun 2011.

²⁸ BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**, loc. cit.

Sistema Harmonizado e os dois último dígitos, 10, referem-se à classificação numérica elaborada especificamente para os países pertencentes ao MERCOSUL. Mas, para melhor visualizar o procedimento faz-se necessário discriminar o cálculo do Imposto de Importação. Para isso utilizar-se-á a o leite integral que está presente na tabela acima, aplicando-se o valor da alíquota da TEC respectiva.

Primeiro é necessário calcular o valor aduaneiro, que é o preço da mercadoria no local de embarque, ou seja, preço do produto mais despesas com agente aduaneiro, e o valor da mercadoria no local de desembarque, que é o preço do produto mais despesas com frete e seguro de transporte.²⁹ Como na situação proposta não há como mensurar valores referentes às despesas com agente, frete e seguro utilizar-se-á apenas o valor integral do produto. Segundo o site Conseleite, o preço do litro do leite no mercado interno em maio foi de R\$ 0,6767³⁰, supondo que o importador compre o litro do leite por um valor menor (senão não haveria interesse na importação) qual seja US\$ 0,3500 e numa quantidade de 50.000 litros. A partir desses dados elabora-se o seguinte cálculo:

Valor do Produto em US\$	Câmbio do valor em R\$	Aplicação alíquota TEC	Total Importação
50.000 L x US\$ 0,3500 = US\$ 17.500,00	US\$ 17.500,00 x R\$ 1,5791 ³¹ = R\$ 27.634,25	R\$ 27.634,25 x 28% = R\$ 7.737,59	R\$ 27.634,25 + R\$ 7.737,59 = 35.371,84

Tabela 3 – Cálculo simulado do valor de importação do leite integral com base na alíquota da TEC disposta no quadro acima

Fonte: Elaboração da autora, 2011.

Os dados da tabela correspondem da seguinte forma: na primeira coluna está a quantidade de leite a ser importada, qual seja 50.000 (cinquenta mil litros) multiplicado pelo valor suposto do litro do leite produzido no mercado externo, qual seja US\$ 0,3500, totalizando US\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos dólares); na segunda coluna foi feito o câmbio de US\$ (dólares) em R\$ (reais) que resultou no valor de R\$ 27.634,25 (vinte e sete mil seiscentos e trinta e quatro reais e vinte e cinco centavos); a terceira coluna corresponde a aplicação da TEC - alíquota do leite integral sobre o valor total da mercadoria que resultou no valor de R\$ 7.737,59 (sete mil setecentos e trinta e sete reais e cinquenta e nove centavos); e a última coluna é a soma do valor da TEC obtida mais o preço total da mercadoria – assim o

²⁹ BIZELLI; BARBOSA, 2002, p. 248-249.

³⁰ CONSELEITE. **Tabela preço referência**: preço do leite. Disponível em: < http://www.conseleite.com.br/?p=preco_referencia> Acesso em 01 jun 2011.

³¹ Conversão do dólar em reais feita pela cotação atual do câmbio, conforme site do Banco Central do Brasil, disponível em < <http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/Resultado.asp?idpai=convmoeda>> Acesso em 01 jun 2011.

valor da importação é de R\$ 35.371,84 (trinta e cinco mil trezentos e setenta e um reais e oitenta e quatro centavos).

Esses mesmos 50.000 litros de leite para o produtor interno custariam R\$ 33.835,00 (trinta e três mil, oitocentos e trinta e cinco reais) que é a multiplicação da quantidade de leite (50.000 litros) pelo preço do litro individual que é de R\$ 0,6767 – conforme já citado. Percebe-se que somente com a aplicação dos impostos, foi possível assegurar ao produtor interno um preço menor ao do exportador. Caso não fosse aplicado o imposto de importação o valor dos 50.000 litros de leite do produtor externo seria de R\$ 27.634,25 (vinte e sete mil seiscentos e trinta e quatro reais e vinte e cinco centavos), uma diferença substancial quando o mercado de consumo é disputado pela diferença em centavos.

Após o entendimento da TEC, da NCM e de suas aplicações, passa-se ao estudo da forma em que ocorre a dupla tributação da TEC – bitributação ou dupla cobrança como também é conhecida. A eliminação da dupla cobrança da TEC é fator preponderante para o MERCOSUL alcançar o projeto de integração, qual seja um Mercado Comum. Por isso, em 02 de agosto de 2010, o Tratado n. 10/2010 firmado em San Juan, teve por objeto segundo o artigo primeiro do mesmo Tratado, aprovar as orientações para implementação da Eliminação da Dupla Cobrança da TEC e Distribuição da Renda Aduaneira.

Cumprе ressaltar, que o MERCOSUL encontra-se no processo de integração de uma União Aduaneira Incompleta, por ainda não ter eliminado a dupla tributação. E, portanto a eliminação da dupla cobrança da TEC constitui em estabelecer a livre circulação de bens importados de países extrazona que cumpram com a Política Alfandegária Comum.³² Por exemplo: O Brasil importa mercadoria dos Estados Unidos da América, para essa mercadoria importada será cobrado o imposto de importação, em que se encontra a aplicação da alíquota da TEC. Ocorre que esse produto para ser repassado aos outros países membros do MERCOSUL também será recolhido o imposto de importação, cobrando-se novamente a mesma TEC. Ou seja, o Brasil importa mercadoria dos EUA, essa mercadoria deverá ser exportada para a Argentina, na aduana Argentina será novamente cobrado o imposto de importação sobre o mesmo produto – ou seja – a mesma tarifa externa comum.

Segundo o Informe MERCOSUL do segundo semestre de 2008 ao primeiro semestre de 2009, o Brasil durante a reunião de Coordenadores Nacionais do GMC (Grupo do Mercado Comum), realizada em dezembro de 2008, apresentou uma proposta para alcançar o

³² INSTITUTO, para a Integração da América Latina e do Caribe – BID-INTAL. **Informe Mercosul**, Buenos Aires, n. 14, p. 156, fev. 2010. Disponível em <
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_14.pdf> Acesso em:
01 jun. 2011.

consenso entre os países e concretizar a eliminação da dupla tributação e da distribuição da renda alfandegária, mas que não foi muito bem aceita pelos outros países membros. Então, na primeira parte de 2009 o Brasil circulou uma nova proposta em que sugeria iniciar o processo de eliminação da TEC com os bens importados extrazona (importação de países não pertencentes ao bloco), sendo que os países que cumprissem com a Política Tarifária Comum (PTC) receberiam tratamento de bens originários no que diz respeito à circulação da mercadoria intrabloco. Neste caso, Argentina, Brasil e Uruguai reconheceriam os certificados de cumprimento do PTC (que são emitidos por eles mesmos) para, então, garantir a livre circulação e evitar a dupla cobrança da TEC. Já o Paraguai continuaria cobrando a TEC nas exportações dos sócios, durante um período de tempo a ser fixado.³³

Interessante ressaltar, apesar de não ser o objeto central de estudo do nosso trabalho, que com a eliminação da dupla tributação, apenas um país recolheria o valor da importação, ou seja, aquele primeiro país do bloco que recebesse a mercadoria ficaria com o valor do imposto. E assim, a mercadoria circularia livremente, diga-se sem a necessidade recolher novamente o imposto de importação, através da apresentação do certificado de cumprimento da política tributária comum. Isso acarretaria em uma diminuição de valores de receita para alguns países do bloco, pois deixaria de recolher o devido imposto. Para não ocorrer, portanto, um desnível no orçamento desses países, tem-se a necessidade de se criar junto com a eliminação da dupla cobrança da TEC um mecanismo de distribuição da renda arrecadada por todos os países. Esse mecanismo seria um órgão criado dentro do próprio MERCOSUL que teria como objetivo remanejar/ dividir a receita obtida com o imposto de importação para todos os países do bloco. E o primeiro passo a ser dado por esse órgão seria a criação de uma sistema de informática de gestão do mecanismo de distribuição dessa renda³⁴.

Há a necessidade de se ressaltar que o estudo da dupla cobrança da TEC está focado na importação de mercadorias extrabloco, não sendo objeto de estudo deste trabalho a circulação de mercadorias intrabloco. Já que a dupla cobrança está associada à importação de terceiros países, pois os produtos que provenientes do próprio bloco possuem tratamento diferenciado – apesar de que algumas exceções de mercadorias intrabloco também prejudiquem o processo de integração do Mercosul.

Após uma compreensão do processo de dupla tributação, passa-se ao estudo do Tratado de San Juan em que dispõe a forma de eliminação da dupla tributação. O processo

³³ INSTITUTO, loc. cit.

³⁴ INSTITUTO, loc. cit.

de eliminação, no tratado é dividido em três etapas, sendo que cada uma conta com o item alcance, distribuição de renda e prazo.

A **primeira etapa** de eliminação da dupla cobrança da TEC prevê no item alcance, os seguintes objetivos: o primeiro é que os bens importados dos países que cumprirem com a política tarifária comum receberão tratamento de bens originários³⁵; segundo é a definição de quais produtos serão considerados como “bens sem transformação” pela Comissão de Comércio do MERCOSUL; terceiro será considerado cumprido o PTC com o pagamento da TEC nas importações de terceiros países; quarto refere-se ao procedimento caso seja efetuado recolhimento de alíquota superior a definida pela TEC; quinto os Certificados de Cumprimento da Política Tarifária Comum (CCPTC) emitidos por um Estado Parte serão reconhecidos por todos os demais países do bloco; e por último, refere-se às exceções à TEC que não receberão o CCPTC. No item distribuição da renda aduaneira informa que nesta primeira etapa a arrecadação dos valores com a TEC continuará a ser efetuada por cada Estado Parte; segundo dispõe que caso um produto sem transformação seja importado de terceiros países sob o cumprimento do PTC em um dos Estados Partes, porém seu consumo ou utilização definitiva ocorrer em outro a arrecadação aduaneira será transferida ao país de destinação final; terceiro os Estados membros devem desenvolver uma estrutura a fim de transferirem os saldos da arrecadação aduaneira; quarto o primeiro porto da mercadoria é o seu destino final. Os prazos da primeira etapa são: funcionamento até 01 de janeiro de 2012, o processo de transferência dos saldos aduaneiros também até 01 de janeiro de 2012.

A **segunda etapa** de eliminação da dupla cobrança da TEC, conforme o Tratado no item alcance é definir os bens que poderão receber o Certificado de Cumprimento da Política Tarifária Comum, abarca também a incorporação dos bens que cumpriram com a Política Tarifária Comum. Já com relação à distribuição da renda aduaneira estabelecer-se-á um procedimento de distribuição para os Estados Partes em que os bens importados são consumidos – destinatário final. O prazo fixado para cumprimento desta etapa é 01 de janeiro de 2014.

A **terceira etapa** tem por alcance os bens que ainda não foram incorporados pelas etapas anteriores. A distribuição da renda aduaneira será feita de acordo com os mecanismos definidos nas etapas anteriores e estará atento a eventuais modificações que

³⁵ Bens originários, segundo a Instrução às Entidades Emissoras de Certificados de Origem emitida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, são aqueles que não pagam o imposto de importação para circulação do bem no MERCOSUL. Disponível em: <
http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1196270112.pdf> Acesso em 01 jun. 2011.

surgirem com a sua aplicação. Os prazos da terceira etapa referem-se a vigência de todo sistema que deverá estar pronto ou findado em 31 de dezembro de 2016 e o funcionamento deverá ser no máximo até 01 de janeiro de 2019.

O Tratado ainda traz os mecanismos que são necessários à implantação da eliminação da dupla cobrança, quais sejam: a criação de uma interconexão dos sistemas de informática da gestão aduaneira – já comentado neste trabalho; a entrada em vigor do Código Aduaneiro do MERCOSUL; a implantação de uma compensação ao Paraguai devido a sua dependência as arrecadações aduaneiras, visto não possuir litoral marítimo; e por último o monitoramento dos impactos econômicos e comerciais resultantes da eliminação, tendo o GMC que tomar as medidas necessárias caso ocorra possíveis efeitos negativos.

A partir do estudo das etapas de eliminação da Tarifa Externa Comum, é necessário buscar prever quais as consequências que a eliminação pode nos países membros de acordo com o atual cenário econômico. Ao próximo item.

4.3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS CONSEQUÊNCIAS DA ELIMINAÇÃO DA DUPLA TRIBUTAÇÃO DA TEC

A partir da divulgação do Tratado de San Juan circularam nas mídias de todo país notícias otimistas acerca da eliminação da dupla tributação, por exemplo, no site do Brasil Econômico foi noticiado: “O Mercosul aprovou nesta terça-feira (3) o esperado Código Aduaneiro comum que elimina a bitributação de produtos que circulam pelos países do bloco, depois de seis anos de discussões, anunciou a presidente argentina Cristina Kirchner, na cidade de San Juan.”³⁶ No site do Itamaraty, através do Correio Braziliense há o comentário dos Presidentes dos dois principais membros do MERCOSUL, Brasil e Argentina: “Posso dizer, sem medo de errar, que esta foi a reunião mais importante, produtiva, tranquila e coesa porque, mesmo na divergência, nos colocamos de acordo com argumentos, sem necessidade de ninguém brigar com ninguém, afirmou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em entrevista coletiva ao lado da presidente da Argentina, Cristina Kirchner. Todos fizemos um grande esforço para aprovar o código ainda nesta sessão, disse a presidente argentina. Antes

³⁶ ECONÔMICO, Jornal Brasil. **Notícias**. Disponível em: < http://www.brasileconomico.com.br/noticias/mercosul-aprova-codigo-aduaneiro-comum-depois-de-seis-anos-de-negociacoes_88241.html > Acesso em 24 ago. 2010.

da decisão, quando um país do Mercosul comprava um produto de fora do bloco, pagava uma taxa de importação e, em seguida, pagava uma segunda tarifa para o produto circular dentro do Mercosul.”³⁷ Ainda o site da Câmara dos Deputados noticiou: “Mercosul elimina a dupla tributação e avança em acordos de Livre-Comércio.”³⁸

Foram diversos os sites que noticiaram a eliminação da dupla cobrança e todos com forte otimismo frente à medida tomada pelo governo. Mas como já vimos a cobrança do imposto de importação tem por função ser extrafiscal, ou seja, é utilizada para regular o comércio internacional e não somente para arrecadação de valores. É necessário visualizar a situação tomando por base apenas a importação de produtos manufaturados, ou seja, produtos prontos para serem comercializados e competir com os produtores nacionais. Por isso foi elaborado o exemplo do leite no item anterior, para a visualização da competição entre o produto nacional e o importado e a função da aplicação da alíquota para regular o comércio. Ocorre que com a eliminação da dupla cobrança há um facilitador do produto importado no mercado interno, mercado interno leia-se agora mercado intrabloco – todos os países membros do MERCOSUL – pois o produto será tributado/onerado uma única vez. De certa forma isso poderia prejudicar as mercadorias produzidas pelo produtor interno, quando em concorrência com as mercadorias importadas.

Outro ponto a ressaltar e de fundamental importância refere-se à crise econômica recentemente presenciada no mundo todo e ainda, a invasão dos produtos chineses no mercado global. Discutir a Crise Mundial não é objeto do nosso trabalho, porém convém salientar que foi devido a ela que diversos países passaram adotar medidas protecionistas para proteger o seu mercado interno. Entretanto, a China com o *íuan* super desvalorizado e com baixos custos no processo de produção, ingressa no mercado internacional com mercadorias bem abaixo do preço comercializado por outros países, ocasionando em uma competição desleal. Sob o cenário econômico perante a crise extrai-se:

A China representa uma exceção neste aspecto, onde se estima que a formação de capital fixo terá uma expansão de 12% em 2009. Isto é resultado de uma política monetária e de crédito muito expansiva e de um plano massivo de incentivo fiscal, destinado a compensar o colapso do investimento privado e das exportações, até agora os principais impulsores do crescimento chinês.³⁹

³⁷ BRASIL. Itamaraty. **Correio Brasiliense**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/correio-brasiliense/2010/materia_search_view_print?data_inicio=01/08/2010&data_fim=30/08/2010&path=&texto=tarifa> Acesso em 24 ago. 2010.

³⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Notícias**. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/noticias/mercosul-elimina-a-dupla-tributacao-e-avanca-em-acordos-de-livre-comercio-1>> Acesso em: 24 ago. 2010.

³⁹ INSTITUTO, loc.cit.

O contexto da citação acima se referia à grande recessão vivida pelos Estados Unidos, Japão e Zona do Euro devido à crise, porém a China manteve os índices de crescimento, conforme abordado. Com relação à TEC isso quer dizer que um produto chinês, como citado, que já possui baixos índices de produção, ingressa no mercado interno, mesmo com todas as tributações do imposto de importação, com um valor ainda abaixo do produto nacional. O item anterior descreveu as consequências da concorrência para o produtor nacional, ou seja, com o mercado consumidor dando prioridade aos produtos importados, seja pelo preço, seja pela qualidade, acarreta ao produtor a queda substancial de seus lucros, e para solucionar isso demite funcionários, contrai dívidas, quando não chega até a decretação da falência – isso sem sensacionalismos. Sob esse ponto a dupla tributação de uma forma ou outra tinha a função de amenizar essa concorrência.

Contudo, há fatores interessantes com a importação, como por exemplo, o desenvolvimento tecnológico. Com a entrada de produtos importados tecnologicamente mais desenvolvidos do que os produzidos no mercado interno, fazem com que os produtores nacionais busquem tecnologias para também aplicarem em seus produtos. Ou até mesmo se baseiam nas tecnologias já utilizadas pelos produtores internacionais. Fato interessante, pois o produtor nacional pode fomentar pesquisas para o desenvolvimento científico e tecnológico dos seus produtos, e assim de uma forma indireta, alavancar o progresso do país.

Após o exposto, passa-se a discorrer sobre a importância da TEC para o processo de integração. O artigo primeiro do TA estabelece que para se constituir uma União Aduaneira é necessário instituir uma tarifa externa comum. A TEC foi deveras estabelecida, entretanto, permanecia uma forma de cobrança que não permitia a perfectibilização da UA, tornando-a incompleta. Desta forma, a eliminação da dupla cobrança da TEC possibilitou ao MERCOSUL dar um passo maior no processo de integração. Mas para alcançar o objetivo maior o MERCOSUL necessita ainda, conforme o artigo primeiro do TA, coordenar políticas macroeconômicas e setoriais para assegurar a concorrência leal entre os Estados membros. Além disso, necessita harmonizar suas legislações no que for pertinente ao fortalecimento do processo de integração.

Consta no relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA que para o processo de integração faz-se necessário:

Quando um grupo de países se integra para criação de uma união aduaneira ou um mercado comum, eles reduzem as tarifas e outros entraves ao comércio, entre si, para promover a criação de comércio. Este tipo de união, gradualmente, fará com que o comércio intrabloco seja incrementado, beneficiando outros setores socioeconômicos como: infraestrutura, educação, produção em escala, serviços, melhor uso de matérias-primas etc. Quando entraves como transporte interno e

externo, câmbio, energia insuficiente, tributação, burocracia alfandegária, falta de infraestrutura portuária, comunicação e telecomunicação em seu conjunto são superados, sob o prisma dos elementos habituais implicados na criação da união aduaneira e do mercado comum, novos e diversificados rumos comerciais são alcançados. Espera-se que a redução tarifária e os entraves comerciais apenas desencadeiem o processo de criação de comércio, seguidos posteriormente por aumentos de intercâmbio intrabloco.⁴⁰

Destarte, a eliminação dos entraves à constituição da integração econômica a que se dispôs o MERCOSUL possibilitará aos países do bloco o fortalecimento frente ao mercado externo, acarretando em desenvolvimento econômico e, por conseguinte, social. Entretanto, tal desenvolvimento só será possível por meio do engajamento de todos os países membros, que deverão estar voltados para o desenvolvimento do bloco e não somente para o seu desenvolvimento regional. Assim, problemas que dificultam o processo de integração em qualquer país membro do MERCOSUL é problema dos outros países membros. Sem o pensamento político voltado para a integração e o desenvolvimento num todo, não será, deveras, possível alcançar o objetivo proposto.

⁴⁰ MOREIRA, Sérvulo Vicente. MILHOMEN, Ethianne Érica Lucena. Evolução recente do comércio exterior brasileiro com os países do Mercosul. **IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Rio de Janeiro, jan. 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1466.pdf> Acesso em 30 maio 2011.

5 CONCLUSÃO

Para discutir o tema da eliminação da dupla tributação da tarifa externa comum, iniciou-se com o estudo da formação nacional do estado moderno. Importante discussão, pois são os Estados os grandes atores de todo o contexto que abarca este trabalho. Para isso foi necessário abordar, também, a evolução desse ente, ao estudar o Absolutismo, Liberalismo e Democracia. O absolutismo é o Estado traduzido nas mãos de um só – o Monarca, que ao mesmo tempo era justiça, lei e executivo. Já o liberalismo é marcado pela revolução burguesa, em que institui uma forma de Estado mínimo – ou o marcante *laissez-faire*. E por último a democracia que legitima o Estado apenas pelo poder do povo, marcado pela soberania popular.

Ainda no contexto do primeiro capítulo foi abordado acerca da nova política estatal, qual seja a política de integralização. Em que perante a crise do Estado de bem-estar social, surge o neoliberalismo – na década de 80 e 90 – sendo que a partir desse momento o Estado volta-se apenas para a economia ou a busca do desenvolvimento econômico, e, portanto, adota políticas para se unir a outros países para poder competir no mercado internacional. A seguir, é estudado o desenvolvimento econômico brasileiro, sob a ótica de Estado promotor das políticas econômicas. Inicia-se com o governo de Vargas em 1930, contextualizando-o com a Grande Crise de 1929, passando pelos governos que atuaram durante e pós a Segunda Guerra Mundial. Os períodos de ditadura também são lembrados devido ao alto crescimento em que se obteve na época, chegando até os dias atuais com o final do governo Lula.

O segundo capítulo traz considerações acerca das Organizações Internacionais, ao falar do contexto em que surgem, da necessidade de sua criação, seu tratado constitutivo, personalidade jurídica da OI e classificação. A seguir, é abordada a organização internacional que é objeto deste trabalho, qual seja o MERCOSUL. Para isso é estudado o contexto histórico de criação, as características do processo de integração a que se submete o bloco, a estrutura do MERCOSUL e considerações sobre a atualidade.

Por último, estuda-se a tarifa externa comum. Porém, antes se faz uma abordagem do Imposto de Importação, o seu fato gerador, contribuinte, base de cálculo e alíquota. Para compreender a importância da TEC é necessário estudar a sua forma de aplicação, pois a TEC nada mais é que uma alíquota a ser inserida no cálculo do imposto de importação, que possui função extrafiscal – ou seja – regula o comércio exterior. A grande

questão relativa à TEC é que mesmo estabelecida pelos países que visam à integração econômica, ou seja, a livre circulação de mercadorias, esses efetuam a sua dupla cobrança. Assim, quando uma mercadoria importada por um país fora do bloco ingressa no Brasil, por exemplo, e na sequência é repassada para a Argentina, é cobrada na aduana da Argentina a mesma alíquota cobrada quando a mercadoria ingressou no Brasil. A dupla cobrança se dá pelos próprios países membros do Mercosul. Por conta disso, foi firmado o Tratado de San Juan em agosto de 2010, que trata da eliminação da dupla cobrança, para perfectibilizar o processo de integração a que se propôs o Mercosul. Desta forma, foram instituídas medidas para a eliminação da dupla cobrança e também foi criado o sistema de distribuição da renda aduaneira, que era o objeto de grande impasse na eliminação da dupla cobrança. Esses foram os aspectos principais de discussão neste trabalho acadêmico, que buscou analisar a tarifa externa comum, o processo de dupla tributação a que era submetida, a forma de eliminação da dupla tributação e a sua importância para a consolidação do objetivo de integração econômica que propõe o Mercosul.

A resolução do impasse da dupla cobrança ou dupla tributação da TEC a que se submetia o Mercosul é um marco para o processo de integração econômica. Ocorre que há ainda outros problemas a serem resolvidos. Os Estados-partes devem buscar o desenvolvimento do bloco em conjunto, mudar a forma de pensar individual, ou seja, devem buscar desenvolver políticas econômicas conjuntas e que visem o fortalecimento do bloco. Infelizmente, isso ainda não ocorre e é o que mais prejudica quando o assunto é adotar medidas que visem à integração. Além disso, deve-se levar em conta o fato de que a eliminação da dupla cobrança se dá em um momento de crise mundial. Enquanto a maioria dos países adota medidas protecionistas para o seu mercado, o Mercosul elimina um entrave para a maior circulação de mercadorias importadas extrabloco. Essas questões suscitadas foram discutidas superficialmente neste trabalho, entretanto, podem ser objeto de um trabalho extenso e aprofundado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. O desenvolvimento econômico do Brasil no contexto mundial, de 1820 a 2006: uma análise histórica com base em indicadores de desempenho. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, vol. 5, n. 10, p. 5-29, semestral 2007. Disponível em: <http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_10.pdf> Acesso em: 02 de maio 2011.

_____. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica.** Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>> Acesso em 01 maio de 2011.

_____. **O desenvolvimento do MERCOSUL: progressos e limitações.** No prelo 2011.

_____. **Seria o Mercosul reversível?** Especulações teóricas sobre trajetórias alternativas concretas. No prelo 2011.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro.** 14. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2008.

ANDERSON, Perry. **Linhagens do estado absolutista.** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

ASHIKAGA, Carlos Eduardo Garcia. **Análise da tributação na importação e na exportação.** 3.ed. atual. ampl. São Paulo: Lex Editora, 2006.

BARUDIO, Gunter. **La epoca del absolutismo y la ilustracion 1648-1779.** 3. ed. México: Siglo Veintiuno, 1986.

BIZELLI, João dos Santos. **Importação: sistemática administrativa, cambial e fiscal.** São Paulo: Lex; Aduaneiras, 2006.

BIZELLI, João dos Santos; BARBOSA, Ricardo. **Noções básicas de importação.** 6. ed. São Paulo: Aduaneiras, 1997.

BM. **Banco Mundial.** Disponível em: <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXT>>

LACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,,menuPK:3817183~pagePK:141132~piPK:141121~theSitePK:3817167,00.html> Acesso em 14 maio 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**. Para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Notícias**. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/noticias/mercosul-elimina-a-dupla-tributacao-e-avanca-em-acordos-de-livre-comercio-1>> Acesso em: 24 ago. 2010.

_____. **Código Tributário Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 30 maio 2011.

_____. **Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 01 maio 2011.

_____. Itamaraty. **Correio Brasiliense**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diarria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/correio-brasiliense/2010/materia_search_view_print?data_inicio=01/08/2010&data_fim=30/08/2010&path=&texto=tarifa> Acesso em 24 ago. 2010.

_____. **Decreto-Lei n. 37 de 1966**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0037.htm>> Acesso em: 25 maio de 2011.

_____. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1090>> Acesso em: 01 jun 2011.

_____. **Tratado de Assunção**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm>> Acesso em 24 maio 2011.

CAMPOS, João Mota de (Coord.). **Organizações internacionais**: teoria geral, estudo monográfico das principais organizações internacionais de que Portugal é membro. Curitiba: Juruá, 2008.

CASTRO, Antonio Barros de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

CONSELEITE. **Tabela preço referência:** preço do leite. Disponível em: <
http://www.conseleite.com.br/?p=preco_referencia> Acesso em 01 jun 2011.

CRETELLA NETO, José. **Teoria geral das organizações internacionais.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAL RI JÚNIOR, Arno. **História do direito internacional:** comércio e moeda, cidadania e nacionalidade. Florianópolis: FGV, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado.** 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. **Mercosur: origen, fundamentos, normas y perspectivas.** Curitiba: Juruá, 2007.

DULCI, Otavio Soares. **Economia e política na crise global.** Disponível em: <
<http://www.scielo.br/pdf/ea/v23n65/a08v2365.pdf>> Acesso em 03 jun. 2011.

ECONÔMICO, Jornal Brasil. **Notícias.** Disponível em: <
http://www.brasileconomico.com.br/noticias/mercosul-aprova-codigo-aduaneiro-comum-depois-de-seis-anos-de-negociacoes_88241.html > Acesso em 24 ago. 2010.

FARO, Ricardo; FARO, Fátima. **Curso de comércio exterior:** visão e experiência brasileira. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Edison Carlos. **Sistema Tributário do MERCOSUL:** o processo de harmonização das legislações tributárias. 2.ed. rev. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FMI. **Fundo Monetário Internacional.** Disponível em: <
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>> Acesso em: 14 maio 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Argentina eleva restrição a Brasil na ONU após impasse comercial.** Disponível em < <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/916823-argentina-eleva-restricao-a-brasil-na-onu-apos-impasse-comercial.shtml>> Acesso em 26 maio 2011.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** Disponível em:<
<http://celsofurtado.phl-net.com.br/cgi-bin/wxis.exe?IsisScript=phl82.xis&cipar=phl82.cip&lang=por>>. Acesso em 16 maio 2011.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André (Org.). **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

GREMAUD, Amaury Patrick, et al. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Atlas. 1997.

GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 37.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe – BID-INTAL. **Informe Mercosul**, Buenos Aires, n. 14, p. 156, fev. 2010. Disponível em <
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_14.pdf
> Acesso em: 30 maio de 2011.

KUME, Honório; PIANI, Guida. A tarifa externa comum no MERCOSUL: avaliação e perspectivas. IPEA – Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada. **Boletim de Economia e Política Internacional**. n.5, p. 85, jan. – mar.2011. Disponível em <
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/110228_boletim_internacional05.pdf> Acesso em: 30 maio 2011.

LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

LOPEZ, José Manoel Cortiñas; GAMA, Marilza. **Comércio exterior competitivo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

LUNA, E. P. **Essencial de comércio exterior de A a Z**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

LUPI, André Lipp Pinto Basto. **Soberania, OMC e Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
LUZ, Rodrigo. **Comércio internacional e legislação aduaneira: teoria e questões**. 3. ed. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 21. ed. rev. atua. amp. São Paulo: Malheiros, 2002.

MATIAS, Eduardo Felipe P. **A humanidade e suas fronteiras: do estado soberano à sociedade global**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveria. **Curso de direito internacional público**. 4. ed. rev. atual. ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MOREIRA, Sérvulo Vicente. MILHOMEN, Ethianne Érica Lucena. Evolução recente do comércio exterior brasileiro com os países do Mercosul. **IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, Rio de Janeiro, jan. 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1466.pdf> Acesso em 30 maio 2011.

ONU. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.un.org/es/aboutun/>> Acesso em: 10 maio 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930 a 1967**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2112>> Acesso em 01 maio 2011.

_____. **Deus foi brasileiro no governo Lula**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2011/139.Deus_foi_brasileiro.pdf> Acesso em: 19 maio 2011.

RÉMOND, René. **O século XIX: 1815-1914**. 7. ed. São Paulo: Cultrix, 1997.

RODRIGUES, Daniel C. Pagliusi. **Limites à responsabilidade pública decorrentes do Estado Social e o advento da responsabilidade social**. São Paulo, 2008. Dissertação de Mestrado em Direito Econômico e Político – Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2008. Disponível em: <http://mx.mackenzie.com.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=884> Acesso em: 28 abr. 2011.

SABBAG, Eduardo. Manual de Direito tributário. São Paulo: Saraiva, 2009.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. **Manual das organizações internacionais**. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 1997.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SINGER, Paul. **A crise do milagre**: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

STRAYER, Joseph R. **As origens medievais do Estado moderno**. Lisboa: Gradiva, 1969.

WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2004. 1 v.