

# *notas cindes* 10

## A disfuncionalidade do modelo do Mercosul

Sandra Polónia Rios

Dezembro de 2024

Pedro da Motta Veiga

---

**A última reunião de Cúpula do MERCOSUL, realizada nos primeiros dias de dezembro de 2024, trouxe à tona um dilema que ronda o bloco desde a sua constituição em 1991: o modelo união aduaneira escolhido pelos sócios para o projeto de integração.**

Nos primeiros anos da década de 90, o Brasil negociou e implementou o MERCOSUL, acordo ambicioso que estabelece no Artigo 1º de seu tratado fundacional – o **Tratado de Assunção** – a **constituição de uma união aduaneira em quatro anos**. A negociação do Acordo sofreu resistências de vários segmentos produtivos brasileiros, em particular do agronegócio, preocupados com a concorrência com os vizinhos Argentina e Uruguai, mais competitivos em diversos produtos do setor. Havia, também, a percepção de que a assimetria de tamanho dos mercados traria prejuízos ao Brasil que ofereceria seu grande mercado interno às exportações dos vizinhos, em troca de acesso a mercados de tamanho pouco expressivo. Além disso, alguns segmentos da indústria brasileira preocupavam-se com os riscos de que produtos produzidos em outros países entrassem com tarifas mais baixas em um dos parceiros do MERCOSUL e fossem direcionadas para o mercado brasileiro com isenção tarifária – a chamada triangulação – criando condições consideradas desleais de competição.

O MERCOSUL é, sem dúvida, o mais importante instrumento de cooperação posto em prática pelo Brasil, a partir do restabelecimento da democracia. **O processo de integração regional eliminou a hipótese de conflito militar entre Brasil e Argentina** e gerou um ambiente cooperativo, que sobreviveu às mudanças e divergências nas orientações político-ideológicas dos diferentes governos que estiveram no poder nos países membros.

Ao contrário de outras iniciativas de integração econômica que floresceram no início da década de 1990, como o NAFTA, **o MERCOSUL tem motivação principalmente política** e buscou integrar economias que até então tinham reduzido nível de interdependência comercial.

Ainda assim, **fez, por pressão do Brasil, uma opção extremamente ambiciosa em termos de modelo de integração: a constituição de uma união aduaneira**. Esse modelo incorpora à agenda da integração desafios mais complexos do que os enfrentados por projetos que formaram áreas de livre comércio, como o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum e, de forma mais ampla, de uma política comercial compartilhada entre os Estados-membros. O NAFTA, rebatizado de USMCA após ser renegociado no governo Trump, é o exemplo mais conhecido do modelo de área de livre comércio.

**Uma união aduaneira pressupõe o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum e, de forma mais ampla, de uma política comercial compartilhada entre os Estados-membros**. Em consequência, este modelo impõe sérias restrições ao manejo da política comercial por parte das autoridades dos Estados-membros, no que se refere tanto a instrumentos unilaterais, como a definição das alíquotas das tarifas de importação, quanto à participação em negociações comerciais. Em consequência, o modelo de união aduaneira impõe sérias restrições ao manejo da política comercial por parte das autoridades dos Estados-membros, no que se refere tanto aos instrumentos unilaterais de política quanto à participação em negociações comerciais.

O Artigo 1º do Tratado de Assunção previa a constituição de uma união aduaneira no MERCOSUL em quatro anos. De acordo com este artigo, **até 31 de dezembro de 1994 os países membros deveriam ter implementado uma tarifa externa comum, unificado suas políticas de comércio exterior, agrícola, fiscal, monetária, cambial e de capitais**. Ademais, comprometiam-se a assegurar a livre circulação de bens, serviços e fatores de produção, propostas que vão além da agenda de uma união aduaneira. Para tanto, deveriam promover a convergência nas políticas macro e setoriais dos países membros.

Diante de uma proposta tão ambiciosa – e mesmo tomando-se como parâmetro o objetivo de constituir uma união aduaneira – não resta dúvida de que, em suas dimensões econômica e comercial, **o desempenho do MERCOSUL ficou aquém das expectativas oficiais**.

O bloco avançou nos primeiros anos na desgravação tarifária entre os sócios, embora tenha mantido em exceção dois importantes setores para as economias regionais, especialmente da Argentina e do Brasil: os setores açucareiro e automotivo. Uma Tarifa Externa Comum (TEC) foi estabelecida, mas sujeita a número significativo de exceções nacionais, de tal forma que o trânsito de mercadorias dentro do bloco se sujeita a procedimentos e controles incompatíveis com o conceito de União Aduaneira.

A TEC espelhou, em grande medida, a reforma da tarifa aduaneira implementada no governo Collor, de 1991 a 1993, o que explica que as exceções nacionais às alíquotas da TEC reflitam as sensibilidades setoriais da estrutura produtiva de cada país: exceções para baixo em bens de capital e alguns insumos nos países menores e exceções para cima, no caso do próprio Brasil, e na Argentina por vezes, nesses mesmos setores, além do setor automotivo.

Além disso, o MERCOSUL avançou **pouco na remoção das barreiras não tarifárias**, na harmonização de normas e regulamentos técnicos, de medidas sanitárias e fitossanitárias, além de manter um regime de origem obsoleto, incompatível com a formação de cadeias produtivas regionais.

**Passada a fase inicial e tendo atingido o auge em termos de integração comercial em 1998, o bloco entrou em um processo de estagnação, seguido de retrocessos lentos e pontuais**. Ainda assim, naquele ano o MERCOSUL representou apenas 16,2% das importações brasileiras do mundo e foi o destino de 17,4% das exportações do país. Em 2023 estes percentuais haviam caído para 7% e 6,9% respectivamente.

Duas tendências contribuíram para a perda de dinamismo no comércio intrabloco e, mais amplamente, da própria agenda de integração. De um lado, fatores internos, relacionados às crises macroeconômicas nos dois sócios maiores na virada do século, promoveram expressivas oscilações nas paridades cambiais e geraram pressões sobre a agenda de integração. De outro, ao longo da primeira década do século, a emergência econômica da Ásia, seu impacto sobre aumento dos preços internacionais das *commodities* e o crescimento das exportações dos países do bloco para aquela região contribuíram para que o comércio intrabloco perdesse relevância antes que o projeto de integração houvesse se consolidado.

Apesar de terem aproveitado o período de alta dos preços das *commodities* para aumentar suas exportações, **as economias do MERCOSUL não conseguiram diversificar sua oferta exportadora**, explorar complementaridades em suas estruturas produtivas e tampouco ampliar sobremaneira sua participação no comércio mundial.

Em que pese essas evoluções, **o modelo de união aduaneira cristalizou-se, embora esta tenha se tornado crescentemente imperfeita**. Mais além da manutenção do modelo, os países membros reforçaram, em 2000, a intenção de coordenar suas políticas comerciais externas, assinando a Decisão 32/00 do Conselho Mercado Comum, que reafirmou que os sócios devem negociar em conjunto seus acordos com terceiros países ou grupos de países.

**Desde o aniversário de 10 anos do Tratado de Assunção, o dilema central do projeto de integração econômica (almejar ser uma união aduaneira ou centrar-se na consolidação de uma área de livre-comércio) está presente nos debates** sobre o bloco, ainda que não estivesse na agenda oficial.

Este dilema se explicita quando um dos Estados-membros pretende alterar sua política comercial, por exemplo promovendo algum tipo de redução tarifária que não se enquadre nos limites das listas de exceção nacionais previstas pelo MERCOSUL.

Foi o que ocorreu recentemente, quando, em 2021, ao não conseguir convencer os demais parceiros de sua intenção de promover uma reforma abrangente, o governo brasileiro propôs reduzir linearmente em 20% as alíquotas da Tarifa Externa Comum (TEC) do MERCOSUL. Tratava-se de proposta de ambição modesta: uma tarifa de 20% seria reduzida, em duas etapas, para 16%, outra, de 12% cairia para 9,6%. No entanto, tal constatação não evitou oposição à proposta, nem tentativas de diluí-la em fórmulas ainda mais tímidas. Ao final, o Brasil conseguiu um acordo no bloco para implementar uma redução de 10% (primeira etapa) para 83% do total de produtos.

O dilema é também explicitado quando se manifestam interesses distintos dos países-membros em relação à agenda de negociações externas do bloco. O Uruguai manifestou, desde o final da década de 1990, o interesse em adotar uma agenda mais agressiva de negociações extrabloco, tendo sido dissuadido pelos demais sócios. Mais recentemente, o governo uruguaio anunciou a intenção de iniciar negociações comerciais preferenciais com a China, de modo independente dos demais membros do bloco, acirrando os debates sobre a viabilidade de manutenção da união aduaneira.

Na última reunião de cúpula do MERCOSUL, em 6 de dezembro de 2024, o presidente da Argentina, Javier Milei, engrossou o coro dos descontentes com a União Aduaneira, afirmando que o bloco é um obstáculo ao crescimento dos países que o integram e que funciona como uma prisão.

A preservação do modelo de união aduaneira é um impeditivo para que os membros do MERCOSUL avancem de forma independente, tanto na reforma da tarifa de importação quanto na negociação de acordos preferenciais externos ao bloco. Na ausência de consenso para avançar em conjunto, os países terminam por buscar formas de acomodar instrumentos de política comercial voltados para lidar com suas necessidades de política econômica doméstica.

Como resultado, a própria TEC torna-se crescentemente uma peça de ficção. Os regimes de exceção multiplicam-se e são prorrogados sucessivamente diante da incapacidade de os países se colocarem de acordo para a sua eliminação. As diversas listas de exceções do Brasil à Tarifa Externa Comum (TEC) do MERCOSUL abrangem mais de um quarto das importações brasileiras (Tabela 1).

**Tabela 1 – Exceções brasileiras à TEC do MERCOSUL**

	Anexo IV	Anexo V	Anexo VI	Anexo VIII	Anexo IX	Total
num. de linhas	73	100	1030	49	15	1267
%	0.70	0.96	9.85	0.47	0.14	12.12
valor de importação total	4,429,136,644	25,625,885,471	26,133,205,643	6,645,030,371	1,709,261,002	64,542,519,131
% do total de importações	1.84	10.64	10.85	2.76	0.71	26.80
média tarifa aplicada	0.08	5.13	10.36	4.50	22.77	42.85
diferença para alíquota média geral	-10.09	-5.05	0.19	-5.67	12.60	-8.04

Fonte: Camex <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/camex/estrategia-comercial/listas-vigentes>

Obs:

Anexo IV - Reduções tarifárias por razões de desabastecimento

Anexo V - Lista de Exceções à TEC -LETEC

Anexo VI - Lista de exceções de Bens de Informática e Telecomunicações e bens de capital - LEBIT/BK

Anexo VIII - Concessões tarifárias decorrentes de compromissos na OMC

Anexo IX - Lista de elevações tarifárias por razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional – DCC

Alguns dos mais abrangentes regimes especiais de importação do MERCOSUL têm tido seus prazos de vigência sucessivamente prorrogados pelas instâncias decisórias do MERCOSUL, tendo em vista a impossibilidade de obter consenso em relação à sua eliminação. Da mesma forma, foram prorrogados, em 2021, os regimes especiais de bens de capital (BK) e de bens de informática e telecomunicações (BIT) por sete anos, seguindo os prazos diferenciados previstos para os quatro países.

**Há motivações importantes para a revisão do modelo de união aduaneira do MERCOSUL e elas estão diretamente relacionadas à crescente inadequação desse modelo às características estruturais e institucionais dos países membros e à evolução recente de suas economias e de suas prioridades de políticas.**

Estão relacionadas também à incompatibilidade desse modelo com o arcabouço institucional que o bloco desenvolveu nesses trinta anos de existência. O único caso de sucesso na implementação de uma união aduaneira é o da União Europeia, que conta com um arcabouço institucional que os países do MERCOSUL não quiseram ou não foram capazes de desenvolver.

O anúncio da conclusão das negociações para a constituição de um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia pode amainar temporariamente as insatisfações com as restrições impostas pelo modelo de união aduaneira. Mas uma **decisão sobre uma mudança nas regras do MERCOSUL e em seu modelo de integração, que vá além da agenda de negociações externas e confira maior autonomia às decisões nacionais sobre política comercial, precisará ser enfrentada**, tendo em vista os impactos negativos da estratégia adotada até hoje pelo projeto de integração sobre a competitividade das economias dos Estados Partes.

**A renegociação do Tratado de Assunção, em particular de seu Artigo 1º, é necessária.** Entretanto, é previsível que este seja um processo demorado e que demandará empenho diplomático e político dos países membros. Os tempos da política podem ser incompatíveis com as exigências da economia e das rápidas transformações no contexto internacional. Para acomodar as crescentes tensões impostas pela realidade, talvez seja o caso de flexibilizar as regras atuais, concedendo um *waiver* para que os sócios possam individualmente fazer as correções de rumos que considerem necessárias e convenientes para as suas opções de política econômica.