

Mercosul: O desafio de transformar uma fortaleza protecionista em um acordo aberto e competitivo

Martín Simonetta



Mercosul: O desafio de transformar uma fortaleza protecionista em um acordo aberto e competitivo

Martín Simonetta

*Diretor Executivo da Fundación Atlas para una Sociedad Libre, Buenos Aires, Argentina.
Professor Universitário de Economia. Membro do Instituto de Política Econômica da Academia Nacional de Ciências Morais e Políticas (Argentina).*

Resumo / Abstract

Neste artigo, questionamos se o Mercado Comum do Sul (Mercosul), integrado originalmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (em ordem alfabética), é uma instituição que opera a favor do livre comércio dinâmico, evolutivo e global ou se, pelo contrário, promove uma economia fechada, com um protecionismo estático, paralisante e regionalmente isolado. Nesse contexto, apresentamos algumas reflexões finais sobre sua compatibilidade com uma integração aberta, competitiva e dinâmica, em consonância com a liberdade de escolha dos cidadãos.

“Não é muito difícil descobrir quem foram os inventores de todo este sistema mercantil: não foram os consumidores, cujos interesses foram completamente esquecidos, mas os produtores, cujos interesses foram favorecidos com tanta diligência.”

— Adam Smith, *A Riqueza das Nações*¹

1. Mercosul: Rumo ao livre comércio ou ao protecionismo?

Diversos indicadores parecem manifestar que o Mercosul (Mercado Comum do Sul, nascido em 1991) chegou a um ponto de inflexão que requer uma revisão profunda. O mundo mudou, a globalização se aprofundou e o perfil atual do acordo representa um pesado limite à competitividade dos países membros. Por outro lado, diversos indicadores apontam o perigo global de um fechamento das economias em áreas estratégicas lideradas especialmente pelos Estados Unidos e pela China.

O Mercosul se autopercebe² como um “mercado comum”, embora tecnicamente não o seja. Alcançou conquistas na liberação do comércio intrazona de seus países fundadores (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), reduzindo a zero os direitos de importação intrazona (ou seja, as tarifas cobradas sobre os produtos para entrar nos países membros) na maior parte dos bens. Pelo contrário, constituiu uma fortaleza fechada que restringe o acesso de bens do resto do



mundo ao mercado regional por meio de uma elevada Tarifa Externa Comum (TEC). Da mesma forma, não demonstrou grande interesse em desenvolver acordos de livre comércio ou similares com terceiros países ou blocos. Recentemente, a novidade foi a assinatura de um acordo comercial com a União Europeia, após 25 anos de letargia dessa iniciativa.

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) nasceu “oficialmente” em 26 de março de 1991 em um contexto global interessante: o contexto da “queda do Muro de Berlim” (1989) alguns anos antes, a ruína da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o chamado “fim da história” assinalado por Francis Fukuyama. Naquele momento, uma onda de liberdade econômica, política e institucional varria o planeta. Nesse arcabouço, os quatro países constituíram, por meio do Tratado de Assunção, o bloco regional com o objetivo de ser uma espécie de “União Europeia da América do Sul”, na qual se alcançasse a livre circulação de bens, se estabelecesse uma tarifa externa comum (TEC), se liberasse a circulação de capitais e pessoas e (em uma etapa posterior) se coordenassem políticas macroeconômicas.

Desde a sua fundação, alcançaram-se algumas das metas apontadas. Outras não (o que não quer dizer que todas as metas buscadas fossem positivas economicamente ou compatíveis com as ideias da Liberdade). O processo de integração teve um início veloz e depois entrou em uma longa “zona de conforto”.

A pergunta que nos faremos ao longo das páginas seguintes é se o Mercosul favorece a liberdade de escolha dos cidadãos dos países membros ou se constituiu em uma fortaleza pouco dinâmica que atende às necessidades de grupos de interesse que protegem um mercado cativo e lhes permitem “caçar no zoológico” com baixa concorrência internacional.

Em termos de relevância mútua do comércio (e do ponto de vista dos dois maiores países membros), hoje o Brasil é o parceiro comercial número 1 da Argentina (é o principal destino das exportações, com aproximadamente 14,8%, e a principal origem das importações, com cerca de 25,4%).³ Por sua vez, a Argentina é o terceiro parceiro comercial do Brasil (atrás da China e dos Estados Unidos), respondendo por 4,92% das exportações e 4,91% das importações brasileiras.⁴ Destacamos que, além dos países mencionados, a Bolívia incorporou-se recentemente ao bloco (em julho de 2024), adotando gradualmente a normativa regional. A Venezuela é membro pleno do bloco, embora esteja suspensa desde 2016 por descumprir os requisitos institucionais básicos.

Devemos destacar que, nos distintos países membros, encontramos posições de atores políticos que reconhecem uma crise e estagnação do Mercosul e recomendam mudanças. Entre elas, a possibilidade de que os países membros possam assinar individualmente acordos com terceiros países — ao estilo do que faz o Chile —, entre outras reformas.

Embora eu me refira ao processo comercial e de integração a partir de uma perspectiva abrangente, dadas minha origem, experiência e vivência intelectual, me concentrarei em alguns processos a partir da perspectiva argentina, sem o intuito de ignorar a relevância de outras visões complementares.

2. (Muito) Breves antecedentes históricos

A história do Mercosul não pode deixar de ser considerada no contexto das complexas vivências institucionais de seus países membros: décadas de instabilidade institucional, política e econômica na região. Indo direto ao ponto (e saltando a complexidade do processo institucional, político e econômico da América Latina em parte do século XX), devemos



assinalar que inclusive os dois grandes parceiros do Mercosul (em contexto de governos militares) estiveram muito perto de um conflito mais do que diplomático vinculado à usina hidrelétrica de Yacyretá, conflito que felizmente foi resolvido de forma pacífica. A paz entre ambos foi selada pela construção da ponte fronteiriça Tancredo Neves. A Argentina retornou à democracia em 1983, após a derrota do governo militar na Guerra das Malvinas (1982). O Brasil fez o mesmo em 1985.

Para dar uma ideia da complexidade de tal contexto e da distância daquele mundo bipolar sino-soviético e norte-americano em relação ao atual, vale lembrar que a Argentina também esteve muito próxima de um conflito militar em 1977 e 1978 com o vizinho Chile pelo canal de Beagle, questão evitada graças à mediação papal. Hoje o Chile é um dos principais parceiros comerciais da Argentina — mais uma demonstração de como o comércio pacifica.

Já na era democrática, Argentina e Brasil passaram da rivalidade regional à cooperação nos anos 1980, por meio de diferentes acordos que assentariam as bases do que viria a ser o Mercosul. Entre eles: a Declaração de Foz do Iguaçu (1985), o Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986) e o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. Finalmente, em 1991 (conforme mencionado), assinou-se o tratado do Mercosul por parte dos quatro países — Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai —, com o objetivo de estabelecer um Mercado Comum do Sul, resumindo aqui uma história riquíssima de maneira bastante rápida.

Devemos dizer que, por mais que se chame Mercosul, ele não é um “mercado comum”, embora soe como tal. Como veremos adiante, um mercado comum é um nível de integração econômica no qual há livre circulação de fatores produtivos: capital e trabalho. Isso não acontece no Mercosul, ou seja, um argentino não pode investir no Paraguai cumprindo exatamente os mesmos requisitos que um paraguaio. Tampouco um uruguaio pode trabalhar no Brasil sem realizar um trâmite especial para isso. O Mercosul se “autopercebe” mercado comum, mas não é. Tecnicamente e tecnicamente, é o que se define como uma “união aduaneira imperfeita”, onde se eliminaram as barreiras tarifárias ao comércio intrazona e se harmonizaram as tarifas cobradas sobre as importações de terceiros países, mas não em sua totalidade.

3. Algumas reflexões teóricas: Os processos de integração econômica conduzem a mais livre comércio ou a mais protecionismo?

O livre comércio demonstrou ser, do ponto de vista econômico, a melhor alternativa para uma alocação ótima de recursos. Da mesma forma, sob a perspectiva moral, está ligado ao direito fundamental de dispor da propriedade privada. Além disso, podemos encontrar tendências protecionistas ao longo de toda a história da humanidade. Interesses específicos de setores (*rent-seeking*) que buscam privilégios e mercados cativos escondem-se atrás de argumentos protecionistas de diferentes tipos. Existe um debate, inclusive entre os defensores das ideias da liberdade, sobre se os acordos de integração são positivos ou negativos em termos da liberdade de escolha dos cidadãos.

Como sustentamos em trabalho apresentado no evento *Caminos de la Libertad* (México, D.F.),⁵ defendemos que existem acordos comerciais que tendem a reduzir as barreiras tarifárias e não tarifárias, aumentando a liberdade de escolha dos cidadãos: os acordos de livre comércio e as zonas de preferências comerciais. Contrariamente, existem outros acordos que podem reduzir as barreiras comerciais dentro da zona do acordo, mas constroem férreas barreiras para a



entrada de produtos de terceiros mercados para o bloco. Aqui nasce o conceito de “fortalezas comerciais” que dão origem a blocos fechados, não dinâmicos, que se consolidam e se isolam do mercado global. Esse tipo de acordo é exemplificado pelas uniões aduaneiras (como é o caso do Mercosul), onde os governantes dos países (influenciados por grupos de interesse) entram em acordo para estabelecer barreiras ao comércio de bens oriundos de extrazona (fora do bloco econômico). Aqui os consumidores (os principais prejudicados) não opinam e observam o processo em silêncio.

Tabela 1: Livre comércio vs. Protecionismo: Criação versus destruição de riqueza

Dimensão	Comércio	Não Comércio
Tipo de vínculo	Cooperação	Conflito
Resultado	Paz	Guerra
Tipo de jogo	Ganha-ganha para os cidadãos	Ganha-perde para os cidadãos (como no futebol)
Resultado econômico	Crescimento com base em sinergias	Destruição
Orientação comercial	Livre comércio	Protecionismo e isolamento comercial
Discurso	Globalista	Nacionalista

Existem diferentes tipos de acordos comerciais. Descrevemos os principais para ilustrar o conceito:

1. **Zona de preferências comerciais:** onde dois ou mais países decidem eliminar restrições tarifárias para um grupo específico de produtos;
2. **Zona de livre comércio:** onde dois ou mais países decidem eliminar entre si as restrições tarifárias para TODOS os produtos;
3. **União aduaneira:** onde dois ou mais países, além de implementar o item 2, estabelecem uma tarifa externa comum;
4. **Mercado comum:** onde dois ou mais países liberam a circulação de fatores produtivos como capital e trabalho;
5. **União econômica:** quando, além do anterior, harmonizam-se políticas macroeconômicas e setoriais (praticamente uma nova unidade econômica ou país, cujo exemplo marcante é o símbolo do “euro” na União Europeia).



O que sustentamos é que, no caso das zonas de preferências comerciais e de livre comércio, os países trocam abertura de mercado por abertura de mercado. O efeito é um mercado mais aberto entre eles (há quem critique isso por potencial “desvio de comércio”), ampliando o leque de opções do consumidor.

Porém, o que ocorre no caso de uma união aduaneira com tarifa externa comum? Os países se reúnem com os produtores locais para negociar quais tarifas aplicar aos bens importados do resto do mundo, concordando em fixar a tarifa externa comum no nível mais alto possível — salvo restrições macroeconômicas ou compromissos legais. Por exemplo: a tarifa máxima consolidada da Argentina perante o GATT/OMC (Organização Mundial do Comércio) é de 35%, o que significa que o país não pode aplicar tarifa de importação superior a esse teto (salvo exceção).

Além disso, nas zonas de livre comércio e preferências comerciais, os países mantêm a autonomia para assinar acordos com outras nações, gerando uma dinâmica positiva e aberta, o que não ocorre nas uniões aduaneiras e mercados comuns fechados.

Tabela 2: Comparativo entre acordos comerciais e união aduaneira

Característica	Zonas de Livre Comércio e de Preferências Comerciais	União Aduaneira
Exclusividade	Não; os países podem assinar acordos com terceiros	Sim; os países não podem assinar acordos com terceiros individualmente
Incentivos	Dinâmicos	Estáticos
Tipo de economia	Economias abertas	Economias fechadas
Natureza dos incentivos	Incentivos competitivos	Desincentivos competitivos
Regime	Livre comércio	Protecionismo
Preços internos	Preços menores para os consumidores	Preços maiores para os consumidores
Beneficiários	Os cidadãos como consumidores	Empresas não competitivas

Em síntese: as zonas de preferências comerciais e os acordos de livre comércio aumentam a



liberdade de comércio dos cidadãos. Em contrapartida, as uniões aduaneiras não necessariamente reduzem as tarifas externas.

Sob a ótica do poder de influência, os produtores têm maior capacidade de ação coletiva e pressão sobre os governos (são poucos e articulados) do que os consumidores dispersos. O Prêmio Nobel de Economia Douglass North, em *The Economics of Public Issues*, explica por que os livre-cambistas vencem nos argumentos, mas os protecionistas vencem nos votos:

*“... a razão pela qual os livre-cambistas vencem nos argumentos e os protecionistas vencem nos votos é que a concorrência internacional frequentemente afeta um setor estreito e específico da indústria, como têxteis, calçados e automóveis. Devido à concentração dos benefícios, que aumentam quando o Congresso vota a favor de restrições comerciais, pode ser arrecadado dinheiro suficiente em tais indústrias para convencer o Congresso a impor tais restrições.”*⁶

A “fortaleza comercial” isola os blocos da dinâmica competitiva que exige melhoria contínua em uma economia aberta.

4. Busca de rendas na política de comércio internacional

A busca de objetivos por meios alheios à concorrência de mercado faz parte da natureza humana quando custa menos influenciar políticas públicas do que persuadir consumidores. James M. Buchanan afirma que a busca de rendas (*rent seeking*) está diretamente relacionada ao tamanho do Estado e ao escopo da intervenção governamental na economia.⁷

Em países com instituições permeáveis a tais interesses, prevalecem regras que direcionam esforços para a busca de rentabilidade derivada de privilégios, monopólios ou favores estatais em vez de ganhos legítimos de eficiência. Essa foi a prática predominante na América Latina durante o século XX, criando setores produtivos moldados à sombra de economias protegidas.

Buchanan distingue a **busca de rendas** (*rent seeking behavior*) — que gera perda social em estruturas institucionais fechadas — da **busca de lucros** (*profit seeking behavior*), que descreve a conduta empresarial competitiva onde a relação entre empresário e consumidor é de ganho mútuo (soma positiva).⁸

Como exemplo de busca de rendas, Buchanan cita o empresário que, em vez de inovar em produtos ou processos, investe em convencer o governo a lhe conceder um monopólio ou privilégio, mantendo concorrentes fora do mercado. Nesse caso, nenhum valor é criado; há, na verdade, destruição líquida de valor.⁹

A política comercial representa o espaço em que se confrontam os interesses da indústria local e os dos consumidores, servindo como termômetro da integridade das instituições. Como destaca Douglass North em *The Value of Free Trade*, a troca voluntária gera riqueza porque ambas as partes entregam algo de menor valor subjetivo para receber algo de maior valor. É essa assimetria de valoração que impulsiona a produtividade.

5. Analisando o Mercosul a partir da perspectiva do

livre comércio

“...o comércio e as manufaturas concorreram para introduzir a ordem e o bom governo e, com estes, a liberdade e a segurança que antes não tinham os habitantes do campo, que haviam vivido quase sempre em guerra contínua com seus vizinhos e em estado de dependência servil em relação aos seus superiores.”¹⁰

— Adam Smith, *A Riqueza das Nações*

Com a assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, deu-se o primeiro passo formal para a constituição do MERCOSUL, visando a estabelecer um mercado comum até 1º de dezembro de 1994. Estabeleceram-se os seguintes objetivos centrais:

- Livre circulação de bens e serviços entre os países membros, mediante eliminação de direitos aduaneiros e restrições não tarifárias;
- Estabelecimento de uma tarifa externa comum e adoção de uma política comercial comum perante terceiros países;
- Livre circulação de fatores produtivos (capital e trabalho);
- Harmonização e coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais;
- Compromisso de harmonização das legislações nacionais.

Resultados práticos (sob a perspectiva argentina):

1. **Redução dos direitos de importação intrazona:** O comércio entre os sócios cresceu a taxas expressivamente superiores ao comércio com o resto do mundo. Contudo, por trás desses dados, consolidou-se uma “fortaleza” fechada ao comércio internacional global.
2. **Aumento da proteção na Argentina:** A adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) em 1995 obrigou a Argentina — que havia promovido uma abertura unilateral prévia — a elevar substancialmente suas tarifas para equipará-las aos altos níveis do Brasil. Ao calcular a tarifa mais frequente (moda) nos 97 capítulos tarifários da Nomenclatura do Mercosul, verificou-se que as tarifas argentinas subiram em 71 capítulos, mantiveram-se em 10 e caíram em apenas 16.

Tabela 3: Variação dos direitos de importação da Argentina após a Tarifa Externa Comum (TEC)

Impacto nos Capítulos Tarifários	Quantidade
Capítulos em que as tarifas de importação subiram	71
Capítulos em que as tarifas de importação permaneceram iguais	10
Capítulos em que as tarifas de importação caíram	16

Total de capítulos analisados	97
-------------------------------	----

Fonte: Martín Simonetta, "Inserção argentina na economia mundial", Fundação Atlas para uma Sociedade Livre, 2003. Dados baseados na ALADI.

1. **Bloqueio de acordos individuais:** O Mercosul não firmou acordos relevantes com economias de alta produtividade até o recente acordo com a União Europeia (após 25 anos de negociação).
2. **Redução de riscos de conflitos bélicos:** O comércio regional eliminou hipóteses de conflito histórico entre Argentina e Brasil (assim como entre Argentina e Chile). A integração econômica eleva o custo de oportunidade da guerra ("prejudicar o cliente é prejudicar a si mesmo"), convertendo rivalidades nacionalistas em cooperação produtiva.

6. Nas antípodas: A integração do Chile ao mundo e por que não é membro do Mercosul

O caso do Chile é emblemático por apresentar um perfil sociocultural semelhante e uma abordagem econômica oposta. O Chile nunca aceitou ser membro pleno do Mercosul porque sua prioridade estratégica é integrar-se diretamente ao mundo e não fechar-se em um bloco regional.

A adesão plena ao Mercosul exigiria que o Chile abandonasse os pilares de sua política comercial:

- Uma tarifa uniforme (*flat*) de apenas 6%;
- A autonomia para assinar acordos de livre comércio com múltiplos países e blocos.

Por isso, o Chile optou por manter-se apenas como país associado (via Acordo de Complementação Econômica ACE 35). José Piñera e Aarón Lukas (*Chile: Hacia un comercio más libre*) ressaltam que a tarifa uniforme de 6% aplicada a todas as importações elimina distorções e reduz drasticamente o espaço para a corrupção e a pressão de grupos de interesse sobre os políticos.¹¹

Entre 2000 e 2023, o Chile assinou 26 acordos comerciais (incluindo 16 Acordos de Livre Comércio com potências como China, EUA e Peru). Em contrapartida, a Argentina assinou apenas 5 no mesmo período. Como resultado, os cidadãos chilenos beneficiam-se do livre comércio como consumidores e também como investidores, por meio do sistema de contas individuais de aposentadoria.

Tabela 4: Comparativo de Exportações e População (Chile vs. Argentina)

País	Exportações de	População (2021)
------	----------------	------------------



	Mercadorias em USD milhões (2023)	
Chile	US\$ 94.937,0	19.493.184
Argentina	US\$ 66.787,0	45.808.747

Fonte: Datosmacro / Banco Mundial.

7. Reflexões finais: Um Mercosul “não exclusivo”?

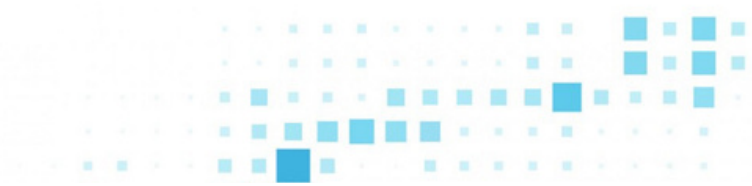
A teoria econômica e a história recomendam uma reorientação do Mercosul. Embora o bloco tenha cumprido o papel de pacificar a região e eliminar tensões geopolíticas, transformou o protecionismo nacional em um protecionismo regional coletivo, engessando a abertura comercial perante o mundo.

Para alinhar a integração aos princípios de uma sociedade aberta e ao direito de escolha dos cidadãos, recomenda-se preservar a livre circulação intrazona, mas reformar a estrutura para permitir que cada país possa:

1. Definir autonomamente suas tarifas de importação perante terceiros (idealmente próximas de zero);
2. Celebrar acordos de livre comércio e preferências comerciais de forma individual com outros países ou blocos.

Com essa mudança, extingue-se a obrigatoriedade da Tarifa Externa Comum (TEC), e a união aduaneira converte-se em uma **Zona de Livre Comércio flexível**, nos moldes do T-MEC (antigo NAFTA).

Essa flexibilização institucional preservará os ganhos do comércio regional, eliminará incentivos estáticos ao protecionismo e devolverá aos cidadãos da região o acesso aos benefícios da concorrência e da economia global.



A teoria econômica e a história recomendam uma reorientação do Mercosul. Embora o bloco tenha cumprido o papel de pacificar a região e eliminar tensões geopolíticas, transformou o protecionismo nacional em um protecionismo regional coletivo, engessando a abertura comercial perante o mundo.

Para alinhar a integração aos princípios de uma sociedade aberta e ao direito de escolha dos cidadãos, recomenda-se preservar a livre circulação intrazona, mas reformar a estrutura para permitir que cada país possa:

¹ Adam Smith, “La riqueza de las naciones”, 1776. Edición de Fondo de Cultura Económica.

² Dizemos mercado comum “autopercebido” porque, embora tenha prevalecido essa denominação (Mercado Comum do Sul), nunca chegou a se estabelecer a livre circulação de meios/capitais e de pessoas, pontos necessários para que uma união aduaneira se transforme em um mercado comum. Isso quer dizer que um argentino não recebia o mesmo tratamento que um brasileiro para investir no Brasil, ou que um paraguaio não poderia trabalhar no Uruguai da mesma forma que um uruguaio o faz.

³ Fonte: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina.

⁴ World Integrated Trade Solution, <https://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/BRA>).

⁵ Martín Simonetta, “¿Son los acuerdos regionales de comercio una esperanza o una amenaza para la libertad en América Latina?”, en Segundo concurso de ensayos. Caminos de la libertad, México, 2004.

⁶ North, Douglass C., Le Roy Miller, Roger y Benjamin, Daniel K., “The Value of Free Trade” en The Economics of Public Issues, décima edición, pág 184. Harper Collins College Publishers, New York, 1996.

⁷ Buchanan, James M.; Tollison, Robert; y Tullock, Gordon, “Rent Seeking and Profit Seeking” en Towards a Theory of Rent Seeking Society, Texas A.M. University, Laredo.

⁸ Buchanan, James M., “Rent Seeking and Profit Seeking” en Toward a Theory of the Rent Seeking Society, Texas A & M University Press, 1981.

⁹ Em relação à destruição de valor gerada pelo comportamento *rent seeker*, Gordon Tullock afirma: “Durante minha juventude passei algum tempo na China. Fiquei profundamente impressionado pelo fato de que um grupo de pessoas muito enérgicas e inteligentes não parecia estar produzindo muito e tinha um padrão de vida muito baixo. Uma inspeção cuidadosa me permitiu ver duas razões óbvias para sua relativa pobreza. Primeiro, havia uma grande quantidade de instituições econômicas que promoviam a ineficiência – por exemplo, monopólios promovidos pelo governo. Numerosas e detalhadas regulamentações que não só criavam monopólios, mas também reduziam fortemente a eficiência eram muito comuns. Em segundo lugar, a principal atividade econômica dos cidadãos mais inteligentes e mais bem educados não era produzir coisas, mas tentar alcançar rendas de uma ou outra classe ou, ao menos, evitar a exploração alcançando o favor e a consideração especial do governo. Era óbvio que essa atividade, embora pessoalmente benéfica, era socialmente improdutiva”. Pode-se ler de forma mais detalhada em “The Backward Society: Static Inefficiency, Rent Seeking and the Rule of Law” en The Theory of Public Choice-II, op. cit.

¹⁰ Adam Smith, La riqueza de las naciones, 1776. Edición de Fondo de Cultura Económica.

¹¹ José Piñera e Aarón Lukas, “Chile: Hacia un comercio más libre”. Publicado en Cato Institute, 8 de marzo, 1999-



Papers