

PERSPECTIVAS DE DIREITO DO TRABALHO NO ÂMBITO DO MERCOSUL: UMA ABORDAGEM PRELIMINAR

Eduardo Henrique Lauar Filho

Sumário

1. Introdução. 1.1. O cenário sociopolítico e econômico de surgimento do Mercosul: globalização e integração de mercados regionais. 1.2. O interesse do grande capital. 1.3. Por que se preocupar com a questão social no âmbito do Mercosul? 1.3.1. A sustentabilidade do modelo. 2. O Mercosul. 2.1. Antecedentes históricos. 2.2. O Tratado de Assunção. 2.3. O processo integracionista e suas etapas. 2.4. Protocolo de Ouro Preto e a estrutura institucional do Mercosul. 3. As relações trabalhistas no Mercosul. 3.1. A “Declaração dos Ministros do Trabalho dos Países-Membros do Mercosul”. 3.2. O Subgrupo de Trabalho n. 11 e suas Comissões Temáticas. 3.3. A livre circulação de trabalhadores no Mercosul. 4. A harmonização das legislações trabalhistas. 4.1. Como harmonizar: assimetrias. 4.2. Necessidade de evitar o *dumping* social. 5. Reflexos do Mercosul no nível de emprego. 6. A Seguridade Social no Mercosul. 6.1. A totalização. 7. A importância da negociação coletiva no contexto do Mercosul. 8. Considerações finais. 9. Fontes bibliográficas.

1 INTRODUÇÃO

1.1 O cenário sociopolítico e econômico de surgimento do Mercosul: globalização e integração de mercados regionais

O Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) surge na última década do século XX como a proposta mais viável de integração entre países da América Latina, objetivando uma ampliação do mercado consumidor, aumento das chances e melhores condições de participação, para seus integrantes, na economia mundial.

O cenário internacional aponta para a formação de uma nova ordem mundial. O fenômeno da globalização, marca do capitalismo atual, expõe a crescente *interdependência* entre os países e as regiões, fruto de inovações tecnológicas e de uma ação mais intensa das companhias transnacionais. Paralelamente à globalização da economia, tem-se o processo de integração de mercados, fenômeno eminentemente político e de caráter macroeconômico, com etapas cujos objetivos são bem definidos e distintos entre si. Uma zona de livre comércio não pode ser confundida com uma união aduaneira, e muito menos com um mercado comum.

No momento, os grandes blocos econômicos que se destacam no contexto mundial são a União Européia, a Zona de Livre Comércio da América do Norte, a Bacia do Pacífico (envolvendo o Japão e os Tigres Asiáticos) e o Mercosul.

A *competitividade* é o elemento que propulsiona os processos de globalização e integração de mercados. A redefinição da divisão internacional do trabalho dá ênfase à produtividade. Os produtos devem ser cada vez mais competitivos para lograrem sucesso num mercado cada vez mais exigente.

Atualmente, a integração é vista como uma necessidade. O desafio enfrentado pelos países e regiões que optam por esse caminho é o mesmo: conciliar o seu desenvolvimento econômico com a busca e a efetivação da *justiça social*, proporcionando melhoria das condições de vida do ser humano.

1.2 O interesse do grande capital

As transnacionais possuem interesses diretos na formação de blocos econômicos. Apesar de o grande capital ser apátrida,¹ o neoliberalismo que atual-

mente orienta tais processos oferece vantagens e facilidades para as grandes empresas, que não terão dificuldades em competir num mercado integrado. Mais vulneráveis e sensíveis aos efeitos da integração são as empresas de médio e pequeno porte.

Convém lembrar a importância dos investimentos estrangeiros principalmente para os países subdesenvolvidos. A necessidade de se importar divisas, tecnologia e recursos humanos é cada vez maior, porque possibilitam uma produção industrial e agrícola mais eficiente, produtiva e competitiva, gerando empregos e riquezas.² Simultaneamente à atração de investimentos estrangeiros, mecanismos devem ser criados com o intuito de protegê-los e fixá-los nos países subdesenvolvidos, dificultando seu retorno ao país de origem.

Os Governos dos Estados-Partes do Mercosul deverão ter personalidade e convicção de seus objetivos para lidar com as intromissões constantes de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o BIRD, bem como, e principalmente, pressões advindas de países desenvolvidos.

1.3 Por que se preocupar com a questão social no âmbito do Mercosul?

O Tratado de Assunção possui natureza eminentemente econômica e é esse enfoque econômico que impulsiona o processo integracionista porque tem o escopo de oferecer melhores condições aos Estados-Partes para competir no mercado internacional.

Mas a questão social não pode ser deixada em segundo plano, visto ser tão ou mais importante do que o aspecto econômico.

O aumento da produção e circulação de riquezas pretendido com a integração dirige-se única e exclusivamente ao ser humano. Não terá razão de ser se suas vantagens não se reverterem em benefícios para o homem, refletindo na sua vida cotidiana, melhorando-a. Arion Sayão Romita cita Rodolfo A. Nápoli, quando diz:

1 GIGLIO, Wagner D. A organização de empregados e empregadores no Mercosul. *Revista LTr*, n. 56, p. 406, 1992.

2 FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no contexto latino-americano*. São Paulo: Atlas, 1994, et seq.

“O desenvolvimento econômico começa pelo homem e tem por meta sua própria felicidade, já que o homem é a medida de todas as coisas. Mas não o homem considerado no desfrutar egoísta e hedonista dos bens do mundo, e sim o homem comprometido com a sociedade, a gozar e a sofrer com ela.”³

1.3.1 A sustentabilidade do modelo

O custo da mão-de-obra é um dos fatores da produção, portanto, o modelo integracionista deve preocupar-se obrigatoriamente com a regulamentação e a harmonização desse custo, a fim de proporcionar às empresas, que atuarão em espaços comuns, as mesmas condições de concorrência.

O chamado *dumping* social, que representa uma ameaça constante para o processo integracionista, manifesta de variadas maneiras e deve ser evitado, como prática de concorrência desleal que é.

A constituição de um Mercado Comum do Sul vai além do campo comercial ou econômico, pois representa uma proposta de desenvolvimento integrado. Envolve toda a sociedade e as comunidades nacionais num mesmo processo.

O Tratado de Assunção não possui nenhuma cláusula expressa referente à questão social, muito menos ao quesito trabalho, porém, dois de seus *consideranda* consagram como objetivos da integração o desenvolvimento econômico com justiça social e a melhoria das condições de vida dos habitantes da região. Neste caso, os habitantes são vistos na dupla qualidade de consumidores e trabalhadores.⁴

Os benefícios trazidos pela integração entre os países devem ser compartilhados por todos, naturalmente, no decorrer do processo.

3 ROMITA, Arion Sayão. Direito do trabalho no Mercosul. *Gênesis*, p. 22, p. 392, 1994.

4 TEIXEIRA FILHO, João de Lima. Mercosul: um primeiro enfoque sobre as relações de trabalho. *Revista de Informação Legislativa*, 117, p. 330, 1993.

2 O MERCOSUL

2.1 Antecedentes históricos

A integração entre os povos da América Latina não é idéia recente. Já houve experiências que buscaram, sem muito sucesso, a integração econômica da região. O Mercosul pode ser encarado como a continuação de um processo.

Já em 1962, com o Tratado de Montevideu, nascia a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, (ALALC). Extinta no início dos anos 80, deu lugar à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que propunha zonas de preferências comerciais a serem formadas mediante a celebração de Acordos de Alcance Parcial entre dois ou mais países. A ALADI abriu caminho para a celebração do Tratado de Assunção.

Em novembro de 1985, com o propósito de incrementar as relações comerciais, a complementação industrial e a cooperação tecnológica, principalmente no campo da energia nuclear, o Brasil e a Argentina firmaram a Ata de Iguazu.

Em julho do ano seguinte, em Buenos Aires, os Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín assinaram a ata que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre os dois países, com o objetivo de propiciar um espaço econômico comum informado pelos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio. Historicamente, o PICE é considerado o primeiro passo para a constituição do Mercosul.

Em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, com 24 protocolos, foi assinado pelo Brasil e pela Argentina, consolidando o processo de integração. Esse Tratado entrou em vigor no ano seguinte.

Em 6 de julho de 1990, os Presidentes Fernando Collor e Carlos Menem, influenciados por novos ideais de modernização e de competitividade, firmaram a Ata de Buenos Aires. Em agosto, o Paraguai e o Uruguai manifestaram interesse nas negociações e se juntaram ao processo. Desse modo, em 26 de março de 1991 foi assinado o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, nome completo do Tratado de Assunção.

Pelo exposto, vê-se que o projeto de integração desenvolveu-se a partir do eixo Brasília-Buenos Aires.

2.2 O Tratado de Assunção

O Tratado de Assunção entrou em vigor em 29 de novembro de 1991; no Brasil, foi promulgado pelo Decreto n. 350, de 21/11/91. O processo integracionista em curso desde então dá cumprimento ao princípio constitucional consubstanciado no art. 4º, parágrafo único, da Constituição de 1988:

“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

É preciso deixar bem claro que o Tratado de Assunção não cria o mercado comum, que é o objetivo final. Ele apenas fixa as regras a serem seguidas durante o período de transição, que se estenderia, a princípio, até 31 de janeiro de 1994. Possui 24 artigos e é seguido por 5 anexos. Não prevê a constituição de ente supranacional e não supõe nenhum procedimento de caráter comunitário.

É importante lembrar que num estudo envolvendo o Tratado de Assunção, a importância de suas declarações preambulares não pode ser olvidada,⁵ pois é o seu Preâmbulo que traz os objetivos do Mercosul. Dentre eles, merecem destaque especial nesse trabalho os já mencionados *desenvolvimento econômico com justiça social e melhoria das condições de vida dos habitantes da região*.

Constatamos ainda, pela análise do Preâmbulo, a preocupação dos Estados-Partes com a preservação do meio ambiente e com a coordenação de políticas macroeconômicas da complementação dos diferentes setores da economia, tendo como base os princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio.

Aditado por Protocolos Adicionais, dentre os quais se destacam o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no Mercosul, de 17/12/91, e o Protocolo de Ouro Preto sobre Aspectos Institucionais, de 17/12/95, e do qual nos ocuparemos mais tarde, o Tratado de Assunção estará aberto à adesão dos

5 REZEK, José Francisco. Direito internacional público. *Apud*: SANTOS, Roberto A. O. Perspectivas do Mercosul: Direito social do Tratado de Assunção. *Trabalho & Processo*, n. 6, p. 108, 1994.

demais países membros da ALADI, após o período de cinco anos de sua vigência (art. 20).

2.3 O processo integracionista e suas etapas

Um processo integracionista é composto por etapas distintas compondo-se, basicamente, dos seguintes níveis de integração: a zona de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum. No modelo integracionista europeu, após a consolidação do Mercado Comum, há a previsão da implementação de uma União Econômica e Monetária.

Por *zona de livre comércio* entende-se o estabelecimento da livre circulação de mercadorias sem barreiras ou restrições quantitativas ou aduaneiras. Os países que integraram conservam total liberdade nas relações com outros países, inclusive na importação e exportação de produtos.

Em um zona de livre comércio adota-se o regime de regras de origem, também chamado de critérios de nacionalização, com a finalidade de evitar que produtos provenientes de fora da zona recebam tratamento privilegiado por parte dos países membros. O Anexo II do Tratado de Assunção disciplina o Regime Geral de Origem a ser adotado pelo Mercosul.

A *união aduaneira* caracteriza-se pela adoção de uma Tarifa Externa Comum e de listas de exceções, englobando a livre circulação de mercadorias de uma zona de livre comércio. Com a adoção dessa Tarifa, são eliminados os problemas advindos de um Regime Geral de Origem. Os países membros do Mercosul deverão convergir para a adoção de uma única Tarifa Externa Comum até o ano 2006.

O *mercado comum* é a terceira etapa do processo integracionista, acrescentando à união aduaneira a livre circulação dos demais fatores de produção: o capital e o trabalho. A consolidação de um mercado comum requer a adoção de uma série de medidas, inclusive a harmonização e a coordenação dos institutos jurídicos dos Estados-Partes.

Luiz Olavo Baptista faz referência às “cinco liberdades” definidoras de um mercado comum: a livre circulação de mercadorias, a liberdade de estabelecimento, a livre circulação de trabalhadores, a livre circulação de capitais e a liberdade da concorrência. Lembra o autor que “para implantar a Integração Econômica

entre vários Estados, cujo estágio mais elevado é o Mercado Comum, há que proceder a extensão dessas cinco liberdades para os produtores".⁶

O Tratado de Assunção previa, em 1991, duas etapas para a implantação do Mercosul: a provisória e a definitiva. Segundo seu art. 1º, o Mercado Comum do Sul já deveria estar estabelecido em 31 de dezembro de 1994. Tal pretensão foi definitivamente elidida em 17 de dezembro de 1994.

Dando cumprimento ao art. 18 do Tratado de Assunção, foi assinado, em Ouro Preto, o Protocolo Adicional que definiria a Estrutura Institucional definitiva do Mercosul. O Protocolo de Ouro Preto representou o encerramento do Período de Transição e o início do atual Período de Consolidação da União Aduaneira entre os Estados-Partes do Mercosul, que deverá se estender até o ano 2005, quando, dependendo do andamento do processo integracionista e das conquistas alcançadas na fase atual, poderá estar verdadeiramente constituído o Mercado Comum.

2.4 Protocolo de Ouro Preto e a estrutura institucional do Mercosul

O Protocolo de Ouro Preto foi concluído durante a Conferência Diplomática realizada em Brasília, no período de 5 a 7 de dezembro de 1994, tendo sido assinado pelo Presidente Itamar Franco e pelos Presidentes da Argentina, do Paraguai e do Uruguai, em Ouro Preto, no dia 17 de dezembro de 1994, quando da VII Reunião do Conselho do Mercado Comum. Seu principal objetivo é o estabelecimento da estrutura institucional do Mercosul, seus órgãos decisórios, as atribuições específicas de cada um deles, seu sistema de tomada de decisões e o sistema destinado a dirimir controvérsias entre os Estados-Partes do Tratado de Assunção.

Dentre os principais aspectos institucionais consagrados pelo Protocolo, destaca-se o reconhecimento da personalidade jurídica de Direito Internacional do Mercosul (art. 34), o que significa que o Mercosul passa a ter existência distin-

ta dos países que o integram, podendo figurar nas relações jurídicas como sujeito de direitos, capaz de contrair obrigações.

Atenção especial é dirigida ao *Grupo Mercado Comum*, tido como órgão executivo do Mercosul (art. 10). A fixação de programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do mercado comum e a criação, modificação ou extinção de subgrupos de trabalho são algumas de suas funções enumeradas pelo art. 14 do referido Protocolo.

3 AS RELAÇÕES TRABALHISTAS NO MERCOSUL

De acordo com o Anexo V do Tratado de Assunção, durante o período de transição, o *Grupo Mercado Comum (GMC)* constituiu dez Subgrupos de Trabalho para fins de coordenação das políticas macroeconômicas e setoriais, a saber:

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

Constatando não haver um Subgrupo de Trabalho incumbido de tratar de questões relacionadas ao trabalho, a sociedade civil, por intermédio das Centrais Sindicais do Cone Sul, exigiu o suprimento da lacuna deixada pelo Anexo V.

3.1 A "Declaração dos Ministros do Trabalho dos Países-Membros do Mercosul"

Atendendo à "Declaração dos Ministros do Trabalho dos Países-Membros do Mercosul", subscrita em Montevideu em 9 de maio de 1991, que reafirmava a necessidade de se atender aos aspectos trabalhistas e sociais do Mercosul, o *Gru-*

6 BAPTISTA, Luiz Olavo. Assuntos comerciais. *Revista do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo: Assuntos Internacionais*. 18, p.20 et seq., 1991.

po Mercado Comum criou o Subgrupo de Trabalho n.11 (SGT-11), denominado Assuntos Trabalhistas (Resolução n.11/1991). Em 1992, a Resolução n.11 do GMC modificou o nome do SGT-11 para “Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”.

Como bem observou João de Lima Teixeira Filho, no “caso do Mercosul, os governantes dos Estados-Membros tiveram a sabedoria e a sensibilidade política de criar o mecanismo para discussão dos temas sociais *pari passu* com o desenvolvimento das questões econômicas aplicadas ao cenário do mercado comum”.⁷ A criação do SGT-11 ocorreu a tempo de se evitar que as questões sociais relativas ao processo de integração fossem tratadas só depois de consolidados os fatos econômicos.

3.2 O Subgrupo de Trabalho n. 11 e suas Comissões Temáticas

Para facilitar o desempenho de suas funções, o SGT-11 foi subdividido em oito Comissões Temáticas, encarregadas de tratar dos seguintes temas:

- Comissão Temática n.1: Relações Individuais de Trabalho;
- Comissão Temática n.2: Relações Coletivas de Trabalho;
- Comissão Temática n.3: Emprego;
- Comissão Temática n.4: Formação Profissional;
- Comissão Temática n.5: Saúde e Segurança do Trabalhador;
- Comissão Temática n.6: Previdência Social;
- Comissão Temática n.7: Setores Específicos;
- Comissão Temática n.8: Princípios.

Com o fim do Período de Transição e o início do Período de Consolidação da União Aduaneira, ocorreu a *reestruturação do Grupo Mercado Comum*, sua Resolução n. 20 de 1995, reordenou os Subgrupos de Trabalho e aquele encarre-

gado de tratar dos “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social” passou a ser conhecido como *Subgrupo de Trabalho n. 10 (SGT-10)*.

3.3 A livre circulação de trabalhadores no Mercosul

A livre circulação de trabalhadores em um processo integracionista, conforme foi visto, é característica de um mercado comum consolidado, considerada uma das pedras angulares do mercado comum.

O art. 1º do Tratado de Assunção declara que o Mercado Comum do Sul implicará a livre circulação de bens e fatores produtivos. Os Estados-Partes deverão procurar harmonizar suas legislações, sobretudo no que diz respeito aos encargos trabalhistas e previdenciários, para permitir, quando da consolidação do Mercado Comum do Sul, a livre circulação de trabalhadores.

A etapa atual por que passa o processo de integração *não* pressupõe a livre circulação de trabalhadores na sub-região. No momento, os países do Mercosul não deverão se preocupar com a elaboração de normas comuns sobre a matéria trabalhista, ainda prevalecendo as legislações nacionais, e cabendo a cada país zelar por seu cumprimento.

Com relação às atuais migrações de trabalhadores no espaço do Mercosul, os quatro países chegaram a um consenso: os contratos de trabalho serão regidos pela lei trabalhista vigente no local da prestação dos serviços. Tal medida visa à criação de condições equânimes tanto para os trabalhadores quanto para os empresários.

O princípio acima mencionado informa o Parecer n.0163/94 da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho do Brasil, emitido em decorrência de denúncias formuladas por sindicatos de trabalhadores da construção civil de que empresas brasileiras estariam levando trabalhadores brasileiros para realizar obras na Argentina e no Uruguai, não assinando suas carteiras de trabalho e não lhes pagando salários iguais aos pagos aos nacionais.

A orientação dos nossos Tribunais Superiores tem sido nesse sentido. Segundo a Súmula 207 do Tribunal Superior do Trabalho, a “relação jurídica trabalhista é regida pelas leis vigentes no país da prestação do serviço e não por aquelas do local da contratação”.

A harmonização das legislações previdenciárias também representa um imperativo para a livre circulação de trabalhadores no Mercosul. O fato de o tra-

7 TEIXEIRA FILHO, João de Lima. Mercosul: um primeiro enfoque sobre as relações de trabalho. *Revista LTr*, 56, p. 1.036, 1992.

balhador perder a proteção da previdência social constituirá um obstáculo à sua livre circulação. Uma Seguridade Social Integrada é um dos imperativos de um mercado comum, conforme se verá no item 6 deste trabalho.

4 A HARMONIZAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES TRABALHISTAS

No momento, de acordo com José Alves de Paula, “mais importante do que harmonizar as legislações seria harmonizar e fortalecer cada vez mais os procedimentos de fiscalização, para garantir o cumprimento da legislação e contrapor-se às acusações freqüentes, fundadas ou não, de que o Brasil não cumpre sua própria legislação”.⁸ No entanto, nada impede que os trabalhos referentes à harmonização legislativa sejam desenvolvidos.

A harmonização das legislações dos países do Mercosul visa à criação de condições equânimes de competição na circulação dos bens e produtos e é requisito indispensável ao fortalecimento do processo de integração, pois o fator trabalho é um dos componentes do custo do produto, exercendo influência direta sobre as condições de concorrência e competitividade num espaço comum.

Alguns fatores contribuirão para o complexo processo de harmonização da legislação trabalhista dos Estados-Partes do Mercosul, dentre eles princípios importantes do Direito do Trabalho que são admitidos conjuntamente pelos quatro países:

- as regras reguladoras do contrato individual de trabalho são bastante semelhantes. É admitida a livre contratação, com restrições estabelecidas pelas leis, que asseguram um patamar mínimo de direitos irrenunciáveis pelos trabalhadores;
- o princípio da territorialidade encontra acolhida nas quatro legislações. A lei que rege os contratos de trabalho será a lei do local da execução do contrato;
- em princípio, todo contrato de trabalho é por prazo indeterminado, consequência da adoção do princípio da continuidade dos contratos. Somente são admi-

tidos contratos por prazo determinado nos casos de aprendizagem ou para realização de serviços cuja natureza seja temporária;

- quando da sucessão de empresas, os contratos de trabalho permanecem intactos, não sendo afetados;
- o direito de greve é admitido pelos quatro países, em termos bastante semelhantes; só a Argentina, o Brasil e o Paraguai admitem ser necessária a presença e fiscalização do Estado para garantir os direitos do trabalhador, partindo da premissa da desigualdade existente entre empregado e empregador.

Utilizando uma vez mais as palavras de José Alves de Paula, “tanto em relação aos princípios básicos que informam os quatro sistemas jurídicos quanto em relação às estruturas legais de custos trabalhistas, as legislações são bastante semelhantes”.⁹ As legislações possuem uma base comum, uma vez que foram moldadas na experiência européia e essa semelhança facilitará os trabalhos de harmonização a serem desenvolvidos.

Por outro lado, dificuldades são enfrentadas pelo *Grupo Mercado Comum* e, mais precisamente, pelo *SGT-10* no desempenho de seus trabalhos. Não há dúvidas de que a harmonização legislativa do direito social no espaço do Mercosul é uma tarefa árdua, que exige cautela e respeito para com as vidas humanas que estarão em jogo.

O intercâmbio de informações entre os quatro países ainda é insuficiente. No Brasil pouco se sabe sobre a realidade trabalhista argentina, paraguaia e uruguaia. Também a pouca divulgação dos trabalhos do *SGT-10* representa um empecilho ao aprofundamento dos estudos referentes ao processo de harmonização.

4.1 Como harmonizar: assimetrias

Antes de mais nada, faz-se mister ressaltar a distinção entre os conceitos de harmonização e unificação ou unidade legislativa. A unificação legislativa em um bloco econômico é objetivo considerado impossível de ser alcançado, em face da soberania de cada país-membro e atuação dos atores sociais na fonte de produção

8 PAULA, José Alves de. Dados básicos comparados nas relações de trabalho do Mercosul. *Revista LTr.*, n. 59, p. 1.179, 1995.

9 PAULA, José Alves de. *Op. cit.*, nota 8.

do Direito. Deve ser buscada uma aproximação das legislações nacionais, reduzindo-se as disparidades de tratamento e de conceitos.

O *Grupo Mercado Comum* elegeu o critério de *assimetrias* para determinar os pontos salientes passíveis do processo de harmonização, esclarecendo:

“Deve-se entender por assimetria toda vantagem ou desvantagem que um país tenha em relação aos demais parceiros do Mercosul, provenientes de regulamentação, subsídios, impostos ou outra intervenção do Estado que afete a competitividade de produtos ou de setores. Não se consideram assimetrias as diferenças decorrentes da dotação de recursos ou capacidade adquiridas.”

A harmonização dos direitos sociais deve se dar pelo nível mais alto. Como adverte João de Lima Teixeira Filho,

“não seria crível supor que tal aproximação ocorresse tomando-se como referência o parâmetro mínimo de direitos sociais de um dos países. Isso seria a negação do já referido princípio de justiça social, consignado no pórtico do Tratado de Assunção, e o esvaziamento do conteúdo social que possa ter a declaração de melhoria de condições de vida encerrada no outro *considerandum*”.¹⁰

Dois foram os caminhos propostos para se chegar a uma harmonização mais abrangente: a eleição de um conjunto de Convenções Internacionais do Trabalho, para serem ratificadas pelos quatro países, e a elaboração de uma Carta Social do Mercosul, contendo os direitos fundamentais dos trabalhadores do Cone Sul.

Segundo a Comissão Temática de Princípios do *SGT-10* (antigo SGT-11), para que a harmonização da legislação trabalhista obtivesse êxito, trinta e uma Convenções da Organização Internacional do Trabalho deveriam ser ratificadas pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. De acordo com levantamento feito,

desse total, doze foram ratificadas por todos os países membros do Mercosul. São elas:

- Convenção 11 – Sobre o direito de associação (agricultura)
- Convenção 14 – Sobre o descanso semanal (indústria)
- Convenção 26 – Sobre os métodos para a fixação de salários mínimos
- Convenção 52 – Sobre as férias remuneradas
- Convenção 81 – Sobre a inspeção do trabalho
- Convenção 95 – Sobre a proteção do salário
- Convenção 98 – Sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva
- Convenção 100 – Sobre a igualdade de remuneração
- Convenção 105 – Sobre a abolição do trabalho forçado
- Convenção 111 – Sobre a discriminação (emprego e ocupação)
- Convenção 115 – Sobre a proteção contra as radiações
- Convenção 159 – Sobre a readaptação profissional e o emprego (pessoas inválidas).

É importante lembrar que as Convenções da OIT não possuem força vinculante no âmbito da legislação nacional brasileira, logo, o estabelecimento de um conjunto mínimo de garantias por meio dessa via corre o risco de não lograr sucesso.

Mais interessante parece-nos a elaboração de uma Carta Social do Mercosul. Este fato não impede que as 31 Convenções eleitas como prioritárias sejam ratificadas, mas uma Carta Social do Mercosul representaria um maior nível de garantia para os trabalhadores e faria com que as legislações nacionais fossem se adaptando a princípios comuns. A elaboração desse documento importaria a proclamação de certos direitos e o reconhecimento de determinados objetivos ou metas em matéria trabalhista e social. Ter-se-ia a criação de um “espaço social” no Mercosul.

De acordo com Oscar Ermida Uriarte, os fundamentos da elaboração de uma Carta Social poderiam ser agrupados em três grupos: filosófico-políticos, pragmático-econômicos e jurídico-laborais.¹¹

¹⁰ TEIXEIRA FILHO, João de Lima. Mercosul: um primeiro enfoque sobre as relações de trabalho..*Op., cit.*, p. 1.038.

¹¹ URIARTE, Oscar Ermida. *Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del Mercosur*. Montevideú: Relasur, 1994, p. 14

Os fundamentos filosófico-políticos relacionam-se aos imperativos éticos, à idéia de justiça social. Os fundamentos pragmático-econômicos dizem respeito à tentativa de se evitar o *dumping* social e ao fato de que o crescimento econômico deve ser acompanhado do desenvolvimento social. Por último, os fundamentos jurídico-laborais defendem a existência de um nível mínimo de proteção ao trabalhador, reconhecendo que alguns direitos laborais são direitos humanos fundamentais.

Em suas conclusões, Oscar Ermida Uriarte, referindo-se ao conteúdo e à eficácia de uma eventual Carta Social do Mercosul, distingue os planos do teoricamente desejável e do politicamente possível. O teoricamente desejável “*sería la hipótesis de máxima, lo mejor a que se podría aspirar en este momento (una Carta Social con normas jurídicas completas, eficaces y autoejecutables, controlada internacionalmente y directamente aplicable por los tribunales nacionales)*”. Do outro lado, o politicamente possível “*sería una mera declaración de objetivos, propósitos o principios, sin mecanismos de control*”.¹²

Consciente das dificuldades enfrentadas pelos países do Mercosul, o referido autor lembra que mesmo a simples declaração dos direitos sociais não seria inoperante, sendo melhor do que nada. Pelo menos “*contribuiría a jerarquizar el valor trabajo en el marco agudamente economicista del Tratado de Asunción*”.¹³

4.2 Necessidade de se evitar o *dumping* social

Muitos autores trataram do tema da harmonização dos institutos jurídico-trabalhistas dos países membros do Mercosul. No entanto, poucos entenderam que o momento atual não exige a adoção de medidas destinadas a harmonizar as normas trabalhistas. Preocupação maior deve existir no intuito de se evitar e combater o *dumping* social. Presente no Nafta e na Comunidade Européia, como bem lembrou Luiz Carlos Amorim Robortella, pode “o *dumping* social manifestar-se das seguintes maneiras:

- a) traslado de empresas de um Estado para outro, à procura de menores custos de mão-de-obra ou vantagens tributárias;
- b) estratégia deliberada de um ou mais participantes de fixação de salários baixos, para atrair empresas de outros Estados;
- c) traslado de trabalhadores para o Estado que oferecer maior preocupação e melhores salários agravando a situação econômica e social em razão do desequilíbrio daí advindo”.¹⁴

O *dumping* social é temido principalmente pelos parceiros brasileiros no Mercosul. O parque industrial brasileiro é o mais diversificado e competitivo, e o nosso salário mínimo é o menor. O setor informal é estimulado pelos altos encargos sociais, onerosos tanto para as empresas como para os trabalhadores. Estima-se que, no Brasil, 50% da população economicamente ativa (PEA) se encontra subempregada pela economia informal.

Nos demais países do Mercosul, os encargos são menores e, em sua maioria, negociáveis, acompanhando a tendência contemporânea de flexibilização do Direito do Trabalho.

5 REFLEXOS DO MERCOSUL NO NÍVEL DE EMPREGO

A Comissão Temática n. 3 encarrega-se do estudo do problema do emprego no Mercosul. Dentre os itens que compõem sua pauta de estudos, destacam-se o impacto da reestruturação produtiva sobre o emprego, o mercado informal de trabalho, as políticas de emprego e a migração de mão-de-obra.

O desemprego é preocupação comum aos quatro países-membros. As estatísticas mostram que a situação é bastante semelhante: na Argentina, a taxa é de 7%; no Brasil, 8%; no Paraguai, 8,5%; e no Uruguai, 8%.

Quanto aos reflexos da integração no nível de emprego do país, o Governo brasileiro encomendou um levantamento ao Ministério do Trabalho com o objeti-

12 URIARTE, Oscar Ernida. *Op. cit.*, nota 11.

13 *Ibidem*.

14 ROBORELLA, Luiz Carlos Amorim. As relações trabalhistas no Mercosul. *Revista LTr*, n. 57, p. 1.315.

vo de medir a intensidade dessa influência. Essa pesquisa deverá ser concluída ainda no corrente ano.

6 A SEGURIDADE SOCIAL NO MERCOSUL

Apesar de não constituir um dos elementos da União Aduaneira, a livre circulação da mão-de-obra será incrementada ainda na atual fase, devido ao dinamismo econômico e à expansão do setor privado. Desse modo, há a necessidade de se discutir e implementar soluções que busquem uma Seguridade Social Integrada, objetivando a proteção e a garantia dos direitos dos trabalhadores do Mercosul, uma vez que os sistemas previdenciários dos quatro países são bastante distintos entre si.

O Brasil adota o modelo estatal de proteção social. Na Constituição da República de 1988, a expressão *seguridade social* engloba os benefícios e serviços de Saúde, Previdência e Assistência Social. Os recursos para o seu custeio têm origem basicamente na folha de salários (cerca de 85% dos recursos são provenientes dos empregadores, empregados e contribuintes individuais), e esses encargos costumam ser repassados aos produtos. Por isso, mesmo com as reformas do sistema previdenciário brasileiro, Célia Opice Carbone constata

“que a população de baixa renda paga ao sistema previdenciário proporcionalmente mais do que aqueles que se encontram nas faixas salariais mais altas, principalmente se levarmos em conta o peso específico que possui o consumo na renda familiar daquelas camadas”.¹⁵

Na Argentina, a reforma de 1993 implantou um sistema misto de previdência pública e privada, esta última funcionando através da capitalização individual.

A Seguridade Social paraguaia protege apenas os trabalhadores urbanos, deixando os trabalhadores rurais sem cobertura.

15 CARBONE, Célia Opice. *Seguridade social no Brasil: ficção ou realidade?* São Paulo: Atlas, 1994, p. 101.

No Uruguai, apesar de abranger a totalidade da população, a Seguridade Social, como no Brasil, passa por maus momentos, havendo um projeto de reforma que reestrutura os seus institutos.

Apesar das disparidades existentes, há um duplo interesse, de empresários e trabalhadores, na coordenação dos sistemas previdenciários. Para os empresários, tal coordenação significa a harmonização do custo de produção, uma vez que o custeio desses sistemas está baseado também em recursos provenientes da tributação sobre seus produtos. Há, portanto, reflexos diretos sobre a competitividade das empresas. Por outro lado, os trabalhadores vislumbram a hipótese de poderem circular livremente pelo espaço do Mercosul, sem perderem seus direitos e garantias.

O Brasil assinou Acordos Bilaterais de Previdência Social com Argentina e Uruguai. Com o Paraguai, assinou apenas um acordo, referente aos trabalhadores da hidrelétrica de Itaipu.

Em vista disso, os quatro países têm-se esforçado na busca de um *Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul*. Este Acordo Multilateral deverá ser ratificado ainda este ano, em reunião do Grupo Mercado Comum, a ser realizada em Fortaleza. O seu projeto foi debatido no âmbito da Comissão Temática n. 6 do SGT-10 e possui como princípios básicos a preservação dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição e a sistemática da totalização.

6.1 A totalização

A totalização dos períodos de filiação do trabalhador a sistemas previdenciários é encarada como a melhor solução para os casos em que o direito aos benefícios não decorre de contribuições feitas unicamente a um determinado sistema. Consiste no cômputo dos períodos de contribuição efetuada em qualquer dos países-membros.

Para que não haja uma oneração excessiva de determinada Previdência Social, o custo do benefício a ser concedido pela totalização é dividido entre os países, levando-se em consideração o tempo de filiação a cada sistema previdenciário.

Resta saber se, com a ratificação do Acordo Multilateral, o *Grupo Mercado Comum*, contrariando a orientação até então seguida, acolherá propostas como a

de Teresinha Saad, que defende a criação de “uma unidade supranacional de coordenação e administração das normas estabelecidas no Acordo Multilateral”.¹⁶ Tal unidade auxiliaria o trabalhador quando da aquisição do benefício integrado, calculando-o e facilitaria a aplicação e a adequação das normas e procedimentos administrativos dos países-membros.

A criação de unidades supranacionais não está prevista para a atual fase do processo integracionista e não é bem-vista pelos Governos dos Estados-Partes do Tratado de Assunção. A proposta da autora referida é válida, mas dificilmente será acolhida pelo GMC.

7 A IMPORTÂNCIA DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO CONTEXTO DO MERCOSUL

Os países do Mercosul, com exceção do Uruguai, adotam um modelo jurídico padrão, que tem como principal característica a presença do Estado na regulação das relações individuais de trabalho e da autonomia coletiva. O Direito do Trabalho surge, então, como resultado de uma técnica intervencionista adotada pelo Estado.

“Autonomia coletiva é a capacidade reconhecida pelo Estado, a certos grupos sociais organizados, de emitirem, por um processo próprio de expressão do confronto entre os interesses coletivos correspondentes (o negócio coletivo), normas que simultaneamente constituem fórmulas de equilíbrio entre esses interesses e padrões de conduta para os membros dos mesmos grupos nas relações individuais (isto é, limitações à autonomia privada)”.¹⁷

16 SAAD, Teresinha Lorena Pohlmann. Mercosul e a Seguridade Social Integrada. *Revista de Previdência Social*, n. 179; p.717-718, 1995.

17 FERNANDES, Antônio de Lemos Monteiro. *Noções fundamentais de direito do trabalho 2*. Apud: SIQUEIRA NETO, José Francisco. Liberdade sindical e negociação coletiva no contexto brasileiro. *Relasur*, n. 6, p. 81, 1995.

Essa é a definição formulada por Antônio de Lemos Monteiro Fernandes. A autonomia coletiva é fonte do Direito do Trabalho, caracterizando-se como produção não-estatal de normas jurídicas. A autocomposição dos conflitos por meio da livre negociação representa um importante instrumento colocado à disposição da sociedade, visando à promoção do equilíbrio entre as exigências sociais e econômicas.

A autonomia coletiva manifesta-se principalmente por meio da negociação coletiva. Tida por José Francisco Siqueira Neto como “o conjunto de procedimentos promovidos pelas empresas ou suas associações, com o sindicato dos trabalhadores ou comissão de trabalhadores com poderes para tal, no intuito de celebrar negócios jurídicos estipulando e regulamentando condições de trabalho”,¹⁸ a negociação coletiva é expressão da participação dos trabalhadores na tomada de decisões.

O Uruguai é o único país do Cone Sul onde a negociação coletiva predomina sobre o regramento estatal. Nos demais, é excessiva a interferência legislativa, sendo adotadas as molduras normativas seguintes:

- Argentina – Constituição Federal (1994) e Lei de Contratos de Trabalho;
- Brasil – Constituição Federal (1988) e CLT (1943);
- Paraguai – Constituição Federal (1992) e Código Laboral (1993).¹⁹

Analisando especificamente o contexto brasileiro, percebemos que muito ainda deve ser feito para que haja um verdadeira autonomia coletiva, pois além da exacerbada presença do Estado, a organização sindical ainda é precária em muitos setores. Esses fatos impedem uma negociação coletiva mais intensa e benéfica para empregados e empregadores.

No Brasil, a principal crítica formulada pela doutrina diz respeito aos incisos II, III e IV do art. 8º da Constituição Federal de 1988. Tais disposições constitucionais determinam a unicidade sindical e a contribuição sindical compulsória para o custeio do sistema confederativo.

18 SIQUEIRA NETO, José Francisco. *Op. cit.*

19 GAZETA MERCANTIL LATINO-AMERICANA de 29 de maio de 1996.

Os dispositivos supracitados impedem a ratificação, pelo Brasil, da Convenção n. 87 da Organização Internacional do Trabalho, que trata da liberdade sindical e da proteção do direito de sindicalização. Assim sendo, a liberdade sindical, um dos principais requisitos da negociação coletiva, foi suprimida pela unidade sindical.

Ressalta-se a importância da negociação coletiva no momento atual da vida nacional e do Mercosul, que representa a participação dos atores sociais, empregados e empregadores, na consolidação do processo em curso, bem como um instrumento adequado para destacar e enaltecer o prisma social do Tratado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após uma análise do processo de integração do Mercosul, seu histórico e o contexto atual, considerações importantes a seu respeito devem ser feitas.

Primeiramente, é fundamental reafirmar que o Mercosul busca a consolidação de sua União Aduaneira. Nesta etapa não há a necessidade de uma harmonização plena entre os institutos jurídico-trabalhistas dos países-membros.

Os Governos dos Estados-Partes têm agido com coerência e cautela em relação à questão, adotando somente as medidas consideradas necessárias e essenciais. Providências são tomadas perante casos concretos que surgem no decorrer do processo. As políticas nacionais têm assumido um papel de destaque, buscando soluções para os problemas internos de cada país.

No caso específico do Brasil, o Governo Federal deve intensificar os procedimentos de fiscalização, garantindo o cumprimento da legislação já existente. Alterações devem ser feitas, principalmente no que diz respeito à organização dos trabalhadores e ao fortalecimento da negociação coletiva. Preceitos constitucionais terão que ser revistos, como a limitação à liberdade sindical e o tratamento favorecido destinado ao trabalhador nacional, pois a este equiparar-se-ao os trabalhadores argentino, paraguaio e uruaio.

A posição dos que adotam a União Européia como paradigma a ser incontestavelmente seguido pelo Mercosul deve ser rejeitada. A experiência européia é importante para os países do Cone Sul, mas há que se deixar bem claro que a realidade latino-americana é bastante distinta da européia.

No momento, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai não se mostram favoráveis à criação de entes supranacionais. Para tanto, teriam que abrir mão da soberania nacional, atitude que não parece adequada nem necessária na etapa atual do processo. Também a manutenção desses entes supranacionais exigiria o dispêndio de elevados recursos por parte dos países-membros, agravando-lhes a situação econômica. Por enquanto, as controvérsias e os conflitos advindos do processo em curso são perfeitamente dirimidos no âmbito dos órgãos já existentes.

Com a ratificação do Acordo Multilateral de Seguridade Social, que deverá ocorrer ainda neste ano, o Mercosul dá um importante passo na direção do Mercado Comum. O Acordo facilitará e estimulará a livre circulação da mão-de-obra no espaço do Cone Sul.

Vale lembrar que o Brasil assumiu, em 1º de julho de 1996, a Presidência do Conselho do Mercado Comum, em observância ao sistema rotativo estabelecido pelo art. 5º do Protocolo de Ouro Preto. Hoje, cabe ao Brasil responder pela representação internacional do Mercosul e conduzir os trabalhos administrativos do processo de integração. Este fato realça a responsabilidade dos brasileiros perante seus parceiros, reafirmando sua posição de destaque na busca da integração entre os povos do Cone Sul.

9 FONTES BIBLIOGRÁFICAS

- BAPTISTA, Luiz Olavo. Assuntos comerciais. *Revista do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo*: Assuntos internacionais, n. 18, 1991.
- _____. O impacto do Mercosul sobre o sistema Legislativo brasileiro. *Revista dos Tribunais*, n. 690, p. 39-46, 1993.
- CARBONE, Célia Opice. *Seguridade social no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1994.
- FIGUEIRAS, Marcos Simão. *Mercosul no contexto latino-americano*. São Paulo: Atlas, 1994.
- GIGLIO, Wágner. A organização de empregados e empregadores no Mercosul. *Revista LTr*, n. 56, p. 405-408, 1992.
- PAULA, José Alves de. Dados básicos comparados nas relações de trabalho no Mercosul. *Revista Ltr*, n. 59, p. 1.172-1.179, 1995.

- ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim. As relações trabalhistas no Mercosul. *Revista LTr*, n. 57, p. 1.312-1.317, 1993.
- ROMITA, Arion Sayão. Direito do trabalho no Mercosul. *Genesis*, 22:391-99, 1994.
- SAAD, Teresinha Lorena Pohlmann. Mercosul e a seguridade social integrada. *Revista de Previdência Social*, n. 179, p. 715-718, 1995.
- SANTOS, Roberto A. O. Perspectivas do Mercosul: direito social do Tratado de Assunção. *Trabalho & Processo*, n. 6, p. 103-117, 1994.
- SIQUEIRA NETO, José Francisco. Liberdade sindical e negociação coletiva no contexto brasileiro. *Relasur*, n. 6, 1995.
- TEIXEIRA FILHO, João de Lima. Mercosul: um primeiro enfoque sobre as relações de trabalho. *Revista de Informação Legislativa*, n. 117, p. 1.035-1039, 1993.
- URIARTE, Oscar Ermida. *Características, contenido y eficacia de una eventual carta social del Mercosur*. Montevideu: Relasur, 1994.

A HARMONIZAÇÃO DAS LEGISLAÇÕES TRIBUTÁRIAS NO MERCOSUL *

Igor Mauler Santiago **

Sumário

1. Universalização da idéia de integração regional. 2. Importância da harmonização tributária. 3. Harmonização dos impostos indiretos. 4. Harmonização dos impostos diretos. 5. Conclusão. 6. Fontes bibliográficas.

1 UNIVERSALIZAÇÃO DA IDÉIA DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Desde o fim da Segunda Grande Guerra (1939-1945), o mundo tem assistido, perplexo, à multiplicação sem precedentes de experiências, nem sempre bem-sucedidas, de integração política e econômica entre países avizinhados.

O fenômeno, que contrasta com os desígnios cosmopolitas da ONU, surgida na mesma época, deve-se à virtual impossibilidade de conciliação dos anseios de todos os seus membros, devido à extrema variedade de feitiço político, econômico e social existente entre eles, e também ao pouco empenho da própria organização na busca da integração possível; isso graças ao tradicional desinteresse e à oposição dos Estados hegemônicos, ocupantes dos postos-chaves de sua estrutura decisória, às iniciativas desta natureza, vistas como ameaças de restrição ao seu comércio internacional.

* Versão atualizada do trabalho apresentado no V ENCONTRO DE ESTUDANTES DE DIREITO DO MERCOSUL (Santiago do Chile, 12 a 14 de agosto de 1996).

** Aluno do 5º ano do curso de graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil).