

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA – PIMES
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA**

**A FRAUDE FISCAL DE ORIGEM DAS MERCADORIAS NO
MERCOSUL: UM ESTUDO DO CASO BRASILEIRO**

JOAQUINA MARIA TOMAZ RIBEIRO RAMOS

Recife – PE
2010

JOAQUINA MARIA TOMAZ RIBEIRO RAMOS

**A FRAUDE FISCAL DE ORIGEM DAS MERCADORIAS NO
MERCOSUL: UM ESTUDO DO CASO BRASILEIRO**

Esta Dissertação é apresentada pela aluna Joaquina Maria Tomaz Ribeiro Ramos, do Curso de Mestrado Profissional em Economia Aplicada ao Comércio Exterior e Relações Internacionais, como requisito obrigatório para obtenção do grau de Mestre pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE/PIMES.

Orientador: Prof. Dr. João Policarpo Lima

Recife – PE
2010

Ramos, Joaquina Maria Tomaz Ribeiro

A fraude fiscal de origem das mercadorias no Mercosul: um estudo do caso brasileiro / Joaquina Maria Tomaz Ribeiro Ramos. - Recife : O Autor, 2010.

78 folhas : tab., graf., quadro, abrev. e siglas.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia, 2010.

Inclui bibliografia.

1. Mercosul. 2. Importação. 3. Infrações fiscais. 4. Acordos internacionais. I. Título.

339.5

CDU (1997)

UFPE

339.5

CDD (22.ed.)

CSA2010-054

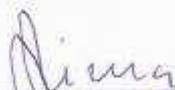
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PIMES/PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DE

JOAQUINA MARIA TOMAZ RIBEIRO RAMOS

A Comissão Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera a Candidata Joaquina Maria Tomaz Ribeiro Ramos **APROVADA**.

Recife, 14/04/2010



Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues Lima
Orientador



Prof. Dr. Olímpio José de Arrozelas Galvão
Examinador Interno



Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes
Examinador Externo/Depatº de Ciência Política/UFPE

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a todos os colegas aduaneiros que militam, diuturnamente, quer no mais remoto ponto de fronteira, quer na mais alta unidade da Receita Federal do Brasil, com dedicação e desprendimento inigualáveis, em defesa dos interesses econômicos e fiscais do País.

AGRADECIMENTOS

Agradeço

Ao Prof. Dr. João Policarpo Lima pela orientação,

Ao Prof. Dr. Olimpio José de Arroxelas Galvão pela inspiração,

Ao Prof. Dr. David Rosenthal pelo incentivo e apoio,

Aos colegas e professores do Curso de Mestrado Profissional em Comércio Exterior por tudo que com eles aprendi,

Aos colegas de trabalho, Olga Kostouros, Helena Athanase Panteliades, Ginaldo Antonio Freire e Álvaro Leite Ribeiro pela colaboração,

Aos meus pais, que sempre colocaram o estudo e o conhecimento como norte do nosso viver.

RESUMO

O presente trabalho constitui um estudo sobre as regras de origem das mercadorias, direcionado para o Regime de Origem aplicado pelo MERCOSUL e a identificação e quantificação das infrações fiscais de origem ocorridas nas importações brasileiras efetuadas no âmbito desse Acordo, avaliando-se as conseqüências para a economia nacional das fraudes fiscais praticadas e sugerindo-se medidas que otimizem sua repressão. Nessa perspectiva, inicialmente discorre-se sobre as normas de origem, seus fundamentos e estrutura, destacando-se sua importância na execução de acordos preferenciais de comércio para, em seguida, abordar-se os Regimes de Origem adotados pelos principais blocos econômicos internacionais, destacando-se o Regime de Origem do MERCOSUL. A seguir, explana-se sobre a fiscalização e o controle aduaneiros das importações em questão, identificam-se e quantificam-se as infrações fiscais de origem praticadas e analisam-se suas repercussões na economia brasileira para, finalmente, apresentar sugestões que possam otimizar a atividade da fiscalização federal promovida pela Aduana.

Palavras-chaves: Regras de origem. Acordos preferenciais de comércio. MERCOSUL. Importação. Fiscalização e controle. Infrações fiscais. Repercussões econômicas.

ABSTRACT

The present dissertation is a study about the rules of origin of goods, directly related to the Rules of Origin applicable in MERCOSUR. It also seeks to identify and to quantify the violations of “tax origin” committed, from 2005 to 2009, in the Brazilian imports under the Mercosur Agreement. The objective of this work is to evaluate the consequences to the Brazilian economy caused by tax fraud, and then to suggest measures to optimize the supervision and control by Customs Administrations. Taking into account this perspective, the dissertation initially refers to the Rules of Origin, their basis and their structures, highlighting the importance they have to the implementation of preferential trade agreements. In a second stage, the dissertation relates the rules adopted by some important international economic blocks, with a special focus to the Rules of Origin applicable in MERCOSUR. It also refers to enforcement and customs control applicable to the referred imports, trying to identify and to quantify tax offenses and to analyze their impact to the Brazilian economy. Finally, the dissertation makes suggestions to enhance enforcement activities in the Brazilian Federal Revenue and Customs Administration.

Keywords: Rules of origin. Preferential trade agreements. MERCOSUR. Imports. Supervision and control. Tax offenses. Economic impact.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordo de Complementação Econômica
ACP	Associação dos Países da África, Caribe e Pacífico
ADE	Ato Declaratório Executivo
AFA	Sistema Ação Fiscal Aduaneiro
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica para a América latina e Caribe
CIF	<i>Cost, Insurance and Freight</i>
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNUCED	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento
Coana	Coordenação-Geral de Administração Aduaneira
DW	<i>Data Warehouse</i>
EEE	Espaço Econômico Europeu
EFTA	<i>European Free Trade Association</i>
FOB	<i>Free on board</i>
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
INTAL	Instituto para a Integração da América Latina e Caribe
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
NCM	Nomenclatura Comum do MERCOSUL
NMF	Nação Mais Favorecida
OMA	Organização Mundial de Aduanas
OMC	Organização Mundial do Comércio
PECO	Países da Europa Central e Oriental
PTU	Países e Territórios Ultramarinos
ROM	Regime de Origem do MERCOSUL
SH	Sistema Harmonizado
Siscomex	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SGP	Sistema Geral de Preferências

SGPC	Sistema Global de Preferências Comerciais
SPG	Sistema de Preferências Generalizadas
SRF	Secretaria da Receita Federal
TEC	Tarifa Externa Comum
UE	União Européia
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>

LISTA DE QUADROS, TABELAS E GRÁFICOS

Quadro 1: Acordos firmados no âmbito da ALADI referentes ao MERCOSUL	49
Quadro 2: Certificados de Origem desqualificados no despacho aduaneiro de importação em 5 unidades aduaneiras da 10ª Região Fiscal	55
Quadro 3: Processos de investigação de origem no período de 2005 a 2009	56
Quadro 4: Ações Fiscais relacionadas à origem das mercadorias no âmbito do MERCOSUL	58
Tabela 1: Quantificação das infrações de origem nas importações amparadas pelo MERCOSUL e demais acordos	61
Gráfico 1: Importações de farinha e de pré-mistura originárias da Argentina-2000 a 2005	63
Gráfico 2: Importações de farinha e de pré-mistura originárias da Argentina-2006	65

SUMÁRIO

1. Introdução	11
1.1 Objetivos	15
1.2 Procedimentos metodológicos	16
1.3 Estrutura do trabalho	17
2. As normas de origem das mercadorias	19
2.1 Fundamentos	19
2.2 Aspectos conceituais e estruturais	24
3. Os acordos de preferência tarifária e as normas de origem	33
3.1 O regime de origem nos acordos da União Européia	38
3.2 O regime de origem do NAFTA	41
3.3 O regime de origem da ALADI	42
3.4 O regime de origem do MERCOSUL	44
4. A fiscalização e o controle da origem da mercadoria no Brasil	50
4.1 Aspectos gerais	50
4.2 A investigação da origem no caso do MERCOSUL	52
5. As infrações fiscais de origem nas importações brasileiras efetuadas ao amparo do MERCOSUL e de acordos por ele firmados	53
5.1 Resultados dos processos de investigação de origem	56
5.2 As ações fiscais e seus resultados	58
5.3 Tipificação e quantificação das infrações	59
6. Conseqüências das fraudes fiscais de origem para a economia brasileira	62
7. Considerações finais.	68
8. Bibliografia	71

1. INTRODUÇÃO

O destacado desenvolvimento do comércio internacional a partir do término da 2ª guerra mundial promoveu uma grande mudança na estrutura econômica e política dos Estados, determinando novas formas, estratégias e instrumentos de negociação comercial. Com a criação, ainda na década de 40, das primeiras organizações econômicas, reunindo países europeus que desejavam ampliar seus mercados consumidores e competir com grandes potências, iniciou-se um amplo e crescente processo de integração econômica na Europa, que vem se desenvolvendo e aperfeiçoando com o decorrer do tempo. Seguindo o exemplo europeu, vários países, em todo o mundo, promoveram processos de integração, objetivando um maior fortalecimento e um melhor desempenho nas operações internacionais de comércio. Com o acelerado processo da globalização, o mundo vem se tornando cada vez mais competitivo e a concorrência acirrada bem como o receio da exclusão do mapa econômico moderno tem incrementado mais ainda a constituição de blocos regionais, integrados por países que querem garantir sua participação no mercado internacional e proteger seu mercado interno.¹

A par desses processos de integração, desenvolveram-se, outrossim, novas formas de negociação comercial entre os países, manifestadas em acordos internacionais de comércio, que vêm proliferando desde a década de 40. Surgidos, inicialmente, sob a forma de acordos bilaterais, logo se percebeu que seria mais vantajosa a implementação de acordos multilaterais. Nesse sentido envidaram-se esforços, a partir do final da 2ª grande guerra, que resultaram na criação do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade* -Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio.), em 1947. Embora o GATT estabeleça o princípio da não discriminação, determinando que as negociações de redução tarifária devem respeitar a cláusula da nação mais favorecida², ele admite a existência de acordos preferenciais de comércio, entre dois ou mais países, desde que eles constituam uma área de livre comércio ou uma união aduaneira.³ Por esses acordos os países concedem entre si tratamentos tarifários preferenciais para a comercialização de mercadorias dentro de um bloco econômico, estabelecendo, assim, que as

¹ Ver: FERREIRA, L. G. - Acordos comerciais e Regras de Origem, in: AGUIAR, M. (Org.) – Discussões sobre Regras de Origem, 1ª ed., São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 2007; MELLO I. P. – A inserção do MERCOSUL na economia mundial, in: BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V. (Org.) – MERCOSUL - Perspectivas da Integração, 2ª ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997 e GALVÃO, O. J. A. Tendências Recentes do Comércio Internacional: Impactos sobre o Brasil e o Nordeste, in: GALVÃO, O. J. A.; BARROS, A. R.; BARRANTES, A. H. (Org.)- Comércio Internacional e o Mercosul: Impactos sobre o Nordeste Brasileiro. Fortaleza-Ceará: Gráfica Editora do Banco do Nordeste, 1997.

² Qualquer concessão comercial de uma parte contratante a um país teria de ser automaticamente estendida a todos os demais países signatários do Acordo Geral. (GATT/WTO, 1947)

³ KRUGMAN, P. R. e OBSTFELD, M. - *Economia Internacional – Teoria e Política*, 2005, p. 182 e 183.

tarifas aplicadas aos produtos dos participantes serão menores do que aquelas aplicadas sobre os mesmos bens oriundos de terceiros países.

Krugman e Obstfeld (2005) apontam duas causas básicas para tais acordos: angariar apoio para um comércio mais livre e evitar que os governos entrem em guerras comerciais destrutivas.

Efetivamente, a grande liberalização do comércio pós-guerra foi atingida graças à negociação internacional, que resultou em acordos nos quais os governos concordaram em promover uma redução mútua de tarifas. Revelou-se muito mais fácil diminuir as tarifas como parte de um acordo mútuo do que fazê-lo como parte de uma política unilateral (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005).

Torna-se evidente a importância da determinação da origem das mercadorias no âmbito desses acordos de preferência tarifária. Se há um entendimento entre dois ou mais países para aplicação de uma redução tarifária aos produtos originários de cada um deles e entre eles comercializados, impõe-se a necessidade de eleger regras que determinem a origem de tais produtos. Assim, as Regras de Origem, que têm por objetivo determinar o país onde uma mercadoria foi produzida, conforme os critérios nelas definidos, são imprescindíveis na aplicabilidade desses acordos às operações de comércio exterior. Por tal instrumento procura-se evitar que uma redução tarifária acordada entre dois ou mais países seja burlada por meio de adulteração da origem do produto importado.⁴ Por aplicação dessas regras pode-se, então, determinar se uma mercadoria é realmente originária de um dos países negociantes e aplicar a ela, de forma segura, a redução tarifária acordada.

Destaque-se que a questão da origem das mercadorias, sob um ponto de vista mais amplo, desempenha um papel de grande importância nas relações comerciais internacionais, pois são utilizadas não só na aplicabilidade de regimes preferenciais de comércio, mas também nos casos de direitos *antidumping*, de direitos compensatórios, de medidas de salvaguarda e de exigências de marcação de origem, na adjudicação de quotas tarifárias e, ainda, nas compras governamentais e nas estatísticas comerciais. São reconhecidas na literatura como fundamentais para melhorar a execução de distintos instrumentos de Política Comercial e, inclusive, de Política Industrial⁵, possuindo sua aplicação caráter estratégico relacionado com a política e o desenvolvimento produtivo (FERREIRA, 2007). Lafer ressalta que a normatização da origem

⁴ MACEDO, L. C. L. – *Direito Tributário no Comércio Internacional*, 1ª ed., São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 2005.

⁵ Ver: IZAM, M. – *Normas de origen y procedimientos para sua administración em América Latina*, Santiago do Chile: CEPAL/Publicação das Nações Unidas, 2003 e MACEDO, L. C. L. – *Direito Tributário no Comércio Internacional*, 1ª ed., São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 2005.

pode afetar o acesso a determinados mercados, “*pois as regras de origem são aplicadas na determinação de quem se beneficia de uma quota tarifária, na definição dos produtos de países sujeitos a antidumping e anti-subsídios, em compras governamentais e na determinação alfandegária de fraudes, entre outras medidas com efeitos sobre o comércio internacional, e as regras de origem também afetam a eficácia das medidas de defesa comercial*”.⁶ Assim, conforme sua aplicabilidade, o Acordo sobre Regras de Origem do GATT/OMC, elaborado durante a Rodada Uruguai, distingue as regras de origem em preferenciais e não preferenciais, aplicando-se tal ato somente às normas não preferenciais e reservando-se para as preferenciais apenas uma declaração, que constitui o Anexo II do dito Acordo, a Declaração Comum sobre Regras de Origem Preferenciais.

Considerando-se que as regras de origem preferenciais são aquelas utilizadas para a aplicação de direitos preferenciais de importação, geralmente de caráter bilateral, consensual e recíproco, destaque-se que, no contexto do presente estudo, trabalhar-se-á com essa categoria de regras de origem, mais especificamente com aquelas contratuais, negociadas no âmbito do MERCOSUL.

Em um acordo de integração econômica, a emissão e a verificação das normas de origem referem-se aos procedimentos que devem ser adotados para indicar o cumprimento da norma propriamente dita. Cada acordo possui um sistema próprio de normas de origem com seus respectivos procedimentos. As regras de origem permitem, assim, determinar com precisão qual é a origem geográfica da mercadoria a fim de que ela possa ser beneficiada com a redução tarifária em vigor no país importador.⁷ Portanto, essas normas, que são negociadas entre as partes signatárias de acordos preferenciais de comércio, têm por objetivo principal assegurar que o tratamento tarifário preferencial limite-se aos produtos extraídos, colhidos, produzidos ou fabricados nos países que assinaram os acordos.

Convém salientar que as exigências de origem aplicam-se em todas as operações comerciais efetuadas entre os países signatários do acordo, independentemente do fato de que suas tarifas tenham sido ou não eliminadas e, ainda, que os governos preocupam-se, cada vez mais, com seu impacto e verificação. Evidentemente que existem inúmeras dificuldades com referência à sua aplicação uma vez que, na medida em que se tornam mais complexas e

⁶ LAFER, C. in “*Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*, 1999, citado por OLIVEIRA, S. M. de - *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*, 2005, p. 239.

⁷ IZAM, M. - *Emisión del Certificado de Origen en algunos Acuerdos de Integración Económica suscritos entre Países de América Latina*, in: Boletim FAL n° 236 – CEPAL, 2006.

especializadas, ocorrem maiores divergências interpretativas. Além dessas dificuldades e apesar de sua complexidade, verifica-se a prática freqüente, por parte dos exportadores, de procedimentos que objetivam burlar tais normas, buscando, principalmente, o gozo indevido das preferências tarifárias acordadas entre as partes.

Garay e Cornejo⁸ ressaltam a importância das regras de origem para o comércio intra-regional ao tempo em que destacam a dificuldade de sua definição e aplicação entre países diferenciados, com diversos graus de desenvolvimento econômico e social e diversos padrões produtivos, como ocorre no hemisfério americano. Mencionam, ainda, as graves limitações impostas à análise dos impactos da aplicação das normas de origem, em virtude mesmo da complexidade teórica e prática de que tal análise se reveste.

Izam (2003) destaca que o sentido fundamental da norma de origem é evitar a triangulação do comércio (“*trade deflection*”), a fim de que somente se beneficiem da redução tarifária os produtos negociados entre as partes. Nesse sentido considera que, em um acordo de integração econômica, as normas de origem são mais importantes que o próprio processo de desgravação tarifária, uma vez que este último termina em algum momento do tempo enquanto as normas de origem continuam sendo aplicadas de maneira indefinida. Ferreira (2007), por outro lado, avalia que, numa união aduaneira, em razão de adotar-se uma Tarifa Externa Comum para os produtos de extrazona, esta equalização de tarifas para terceiros países elimina a possibilidade de existência de desvio de comércio e seria desnecessário o estabelecimento de regimes de origem. Baumann,⁹ ao tratar do Regime de Origem do MERCOSUL, expressa a mesma opinião. No caso do MERCOSUL, destaque-se, no entanto, que se trata de uma união aduaneira incompleta. Embora os países membros tenham adotado uma Tarifa Externa Comum, aplicada a terceiros países, existem, ainda, exceções tarifárias acordadas entre os signatários do Tratado.

No âmbito do MERCOSUL, a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 01/2004 trata do Regime de Origem e define, fundamentalmente, em que condições se considerará um produto como originário de um dos países participantes, dispondo, ainda, sobre os procedimentos de verificação e a adoção de medidas a serem aplicadas nos casos comprovados de descumprimento de normas, falsificação ou adulteração de documentos. Tal Decisão dispõe, inclusive, sobre o processo de investigação de origem, quando há suspeita ou indícios de fraude.

⁸ GARAY, L. J. e CORNEJO, R. – *Metodología para el análisis de regimenes de origen – Aplicación em el caso de las Américas*, Documento de Trabajo 8, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID/ Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL/ 2001.

⁹ BAUMANN, R. – *Mercosul: Orígens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas*, Brasília: IPEA, 2001.

Em estudo direcionado para a América Latina, Izam (2003) aponta que a eficiência da fiscalização e controle da origem das mercadorias depende de recursos econômicos e humanos, dos quais os órgãos públicos nem sempre dispõem. Destaca, ainda, a dificuldade que se impõe nessa atividade em vista de divergentes interpretações originadas da complexidade e variedade das normas de origem, sobretudo quando o país é signatário de vários acordos de integração econômica.

A atividade de fiscalização e controle da entrada de mercadorias estrangeiras no País reveste-se de singular importância pelas implicações econômicas, políticas e fiscais que envolvem a importação de bens. Dentro de tal atividade insere-se o controle de origem das mercadorias, efetuado no momento de sua admissão no território nacional, objetivando, sobretudo, combater a fraude fiscal, impedindo a ocorrência de perda de receita tributária, além de evitar outras conseqüências desfavoráveis à economia do País, tais como o desvio de comércio e a concorrência desleal. A tarefa tem se revelado bastante difícil, tendo em vista a complexidade das normas que disciplinam a matéria e o considerável aumento de volume das importações oriundas do MERCOSUL e dos países membros da ALADI nos últimos anos. Registros efetuados pelo órgão federal de fiscalização, no entanto, comprovam que inúmeras ocorrências fraudulentas ligadas à origem das mercadorias têm sido detectadas nas importações amparadas por tais acordos de preferência tarifária. Importa, assim, questionar quais os tipos de fraudes praticadas e com que freqüência elas ocorrem, a fim de serem evitadas futuras perdas para a economia do País, uma vez que tais informações poderão subsidiar ações mais efetivas de controle fiscal.

1.1 OBJETIVOS

Pela importância que o MERCOSUL tem tido para a economia do País, no âmbito do presente estudo objetiva-se identificar as infrações fiscais de origem das mercadorias ocorridas nas importações procedentes dos outros Estados signatários do Tratado de Assunção, bem como daqueles países com os quais o MERCOSUL mantém acordos de livre comércio, elucidando sua natureza, características e freqüência, além de apontar suas implicações na economia brasileira, ressaltando-se, especificamente, os casos de fraude. Com esse propósito pretende-se, outrossim, subsidiar a atuação do Fisco, identificando a necessidade de adoção de medidas que otimizem a eficácia das ações de fiscalização e controle da origem das mercadorias nos acordos de preferência tarifária, notadamente daqueles que dizem respeito ao MERCOSUL, evitando-se, assim, futuras perdas para a economia do País.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Num estudo direcionado para a identificação e caracterização das infrações fiscais referentes à origem das mercadorias em acordo de preferência tarifária é imprescindível o embasamento teórico no próprio regime de origem acordado entre as partes. Portanto, é fundamental para o atingimento do objetivo proposto o conhecimento do Regime de Origem do MERCOSUL, bem como o de outros regimes de origem aplicados nos principais acordos de integração econômica conhecidos, a fim de que se possa estabelecer um substrato comum entre eles, proporcionando melhor entendimento e compreensão a respeito de questão tão complexa quanto é o caso da determinação da origem das mercadorias nas operações de comércio exterior. Assim, são evidenciados, inicialmente, os fundamentos teóricos sobre a questão da origem das mercadorias, necessários ao desenvolvimento do trabalho.

No âmbito do trabalho, tornou-se necessário esclarecer, outrossim, de que forma se processa a fiscalização e o controle, por parte do órgão federal, das mercadorias importadas ao amparo de acordos preferenciais de comércio a fim de destacar-se os procedimentos adotados e que geraram os dados objeto da pesquisa efetuada para atingir-se o objetivo pretendido.

Com base em levantamento de dados extraídos de documentos arquivados nas unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil e em pesquisas efetuadas nos sistemas informatizados daquele órgão, são relacionados os processos de investigação de origem e as ações fiscais decorrentes de infrações às normas de origem, no caso de mercadorias importadas ao amparo do MERCOSUL e dos acordos preferenciais de comércio por ele firmados, apontando-se seus resultados, bem como a tipificação e quantificação das infrações detectadas. O estudo abrange um período de 5 anos, de 2005 a 2009, e os dados foram extraídos do Sistema de Comércio Exterior - Siscomex Importação, através do Data Warehouse – DW Aduaneiro, do Sistema Ação Fiscal Aduaneiro – AFA e do Sistema Integrado de Decisões/Windows, além de informações obtidas através dos sites da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC. A fim de um melhor entendimento sobre a obtenção de dados, cumpre esclarecer a respeito dos sistemas informatizados mencionados. O Siscomex Importação trata-se de um sistema eletrônico destinado ao registro e processamento das importações. Ele é utilizado pelos intervenientes no processo de importação, que registram os dados referentes às importações, gerando arquivos e constituindo, assim, um banco de dados de onde podem ser extraídas informações. O Siscomex Importação também gera relatórios estruturados, previamente planejados no sistema e utilizados no gerenciamento das atividades de fiscalização e controle. O DW Aduaneiro é um aplicativo destinado a extrair dados do

Siscomex, conforme o interesse do usuário, que define os parâmetros de sua consulta, conforme os dados que deseja obter. O AFA é um sistema destinado ao registro das ações fiscais aduaneiras. O sistema gera fichas, de acordo com as informações que são inseridas, mas os campos de informação já se encontram previamente definidos. Nesse sistema são informados os nomes das empresas fiscalizadas, o crédito tributário apurado, as Declarações de Importação correspondentes à ação e o resultado da fiscalização, dentre outros dados. Finalmente, o Sistema Decisões é destinado à elaboração, ao arquivamento e à consulta de documentos (decisões, pareceres e acórdãos) emitidos no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil e do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais¹⁰, referentes a processos litigiosos ou de consulta.

Tipificadas as infrações de origem, apontando-se sua natureza e características, com base no conhecimento teórico e empírico, são, a seguir, destacados casos de fraude e assinalados seus efeitos na economia nacional. Isto é possível porque, embora a fiscalização federal atue no sentido de impedir a prática da fraude, nem sempre ela é detectada logo de início, não se podendo, assim, evitar seus efeitos danosos à economia do País. Além disso, verifica-se que, embora sustada ainda no momento da entrada da mercadoria no País, a fraude acarreta sempre perda para a arrecadação tributária, como se demonstra no trabalho. Por fim, após a análise dos resultados obtidos através das pesquisas, são tecidas as considerações conclusivas sobre o trabalho realizado, destacando-se a importância da caracterização e quantificação das infrações de origem e da análise de suas conseqüências para subsidiar ações que promovam um desempenho mais eficaz na fiscalização e controle da origem por parte do órgão federal.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente dissertação compõe-se de seis partes, além desta Introdução. Primeiramente são abordados os aspectos teóricos sobre as regras de origem, discorrendo-se sobre seus fundamentos, estrutura, conceitos e aplicações. Em seguida, explana-se sobre os acordos de preferência tarifária e as normas de origem que os integram, efetuando-se um estudo comparativo entre os regimes de origem da União Européia, do NAFTA, da ALADI e do MERCOSUL, além de questionar-se a respeito da problemática da origem nas Uniões Aduaneiras. No tópico seguinte, discorre-se sobre a fiscalização aduaneira e os procedimentos de controle da origem efetuados no Brasil. A seguir são apresentados os dados obtidos nas pesquisas efetuadas, identificando-se, através de tais dados, os tipos de infrações cometidas e o seu percentual de ocorrência, conforme sua quantificação. São, então, avaliadas as

¹⁰ Antigo Conselho de Contribuintes.

conseqüências econômicas advindas das infrações de origem detectadas, destacando-se as perdas tributárias e os prejuízos trazidos para a produção nacional, abordando-se, notadamente, casos específicos de fraudes fiscais. Na última parte do estudo são tecidas as considerações finais, apontando-se as conclusões do trabalho efetuado e apresentando-se sugestões que permitam melhorar a atuação da fiscalização aduaneira da origem das mercadorias nas importações amparadas por acordos preferenciais de comércio.

2. AS NORMAS DE ORIGEM DAS MERCADORIAS

2.1 FUNDAMENTOS

A questão da origem das mercadorias sempre foi considerada, tradicionalmente, como instrumento da administração aduaneira e remonta ao período colonial, quando os países colonizadores sentiram a necessidade de determinar a origem das mercadorias objeto de comércio entre as metrópoles e as colônias, estabelecendo-se, ainda nesse período, rudimentares regimes de preferências tarifárias. Exemplo disso pode ser encontrado no *United Kingdom Finance Act of 1919*, do Império Britânico.¹¹

Com a natural evolução do comércio internacional e a proliferação de acordos bilaterais de comércio, objetivando-se uma correta aplicação e funcionamento das preferências acordadas, era indispensável, evidentemente, a definição de critérios que possibilitassem identificar a origem dos bens negociados e que garantissem o benefício preferencial apenas às mercadorias “originárias” dos países acordantes. Destaque-se, outrossim, que, em alguns países, como nos Estados Unidos, por exemplo, a preocupação com a origem desenvolveu-se motivada não apenas pela garantia de um tratamento tarifário preferencial, mas, também, em função da comprovação da autenticidade de determinadas marcas de produtos.

Inicialmente, os acordos preferenciais traziam normas de origem muito simples, baseadas em critérios básicos referentes ao valor agregado no processo produtivo e à mudança na classificação tarifária. Por décadas, por ocasião da negociação desses acordos, não se deu a devida importância às normas de origem, destacando-se apenas a preocupação com as indicações das preferências tarifárias. Assim, os regimes de origem negociados nos primeiros anos dos processos tradicionais de integração econômica permaneceram inalterados durante muito tempo. Entretanto, à medida que as políticas comerciais voltadas para o livre comércio foram avançando, foi diminuindo a preocupação com o tema tarifário.¹² (CORNEJO, 2007). Papel significativo desempenharam os acordos multilaterais de redução tarifária, firmados no âmbito do GATT/OMC. Também pesaram as decisões unilaterais de alguns governos, como foi o caso do Brasil, de diminuir suas proteções tarifárias em função da abertura de suas economias. Finalmente, os novos esforços regionais de integração e a proliferação de acordos preferenciais contribuíram para aprofundar a baixa das tarifas efetivamente aplicadas. Como

¹¹ OLIVEIRA, S. M. de – *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*, 2005, p. 241.

¹² CORNEJO, R.- *Prefácio*, in: AGUIAR, M. (Org.) – *Discussões sobre Regras de Origem*, 1ª ed., São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 2007.

exemplo desse processo gradativo de desgravação tarifária pode-se citar o caso dos Estados Unidos, onde, no ano de 1931, a taxa média da tarifa nas importações foi de aproximadamente 60% ad valorem, tendo baixado para 15% em 1948 e atingido apenas cerca de 5% em 1984.¹³ Enquanto a questão das reduções tarifárias foi perdendo importância, paralelamente, os temas ligados à definição, aplicação e controle da origem das mercadorias foram se tornando mais relevantes.

Segundo Vermulst,¹⁴ três fatores determinaram a maior relevância das normas de origem: (i) sua utilização com propósitos protecionistas; (ii) o regionalismo; e (iii) as medidas discriminatórias positivas, como, por exemplo, o SGP (Sistema Geral de Preferências). Já para Garay e Quintero¹⁵ o aumento da importância das normas de origem nos processos de integração econômica deveu-se à crescente internacionalização da produção, com um maior número de países fornecendo insumos utilizados nos processos produtivos; ao notável incremento de acordos comerciais instituídos na década de 90 e ao caráter estratégico adotado na desgravação tarifária praticada em várias Áreas de Livre Comércio negociadas pelos países do hemisfério americano nos últimos anos.

Uma série de fatores contribuiu para que as normas de origem, cuja função não seria, fundamentalmente, de restringir as importações, passassem a ser utilizadas para esse fim. A partir da década de 80 desenvolveu-se uma significativa alteração no cenário do comércio internacional. Até então tal comércio baseava-se na importação, por parte dos países desenvolvidos, de matérias-primas e na exportação, por esses países, de produtos semi-acabados e acabados. A produção era centralizada, praticamente, em um só país e os instrumentos tradicionais de política comercial eram utilizados para controlar o preço e a quantidade de mercadorias importadas. As negociações no âmbito do GATT/OMC prosperaram na liberalização comercial, essencialmente pela redução tarifária. A política de substituição de importações foi abandonada, dando lugar a políticas de aumento da competitividade. O regionalismo fortaleceu-se, possibilitando que a produção se desse, em alguns casos, em escala regional. As formas e meios de penetração nos mercados tornaram-se mais avançados, destacando-se as fusões e aquisições, os investimentos estrangeiros diretos, a subcontratação internacional, as alianças estratégicas entre firmas, as licenças de tecnologia, entre outros. *Pari*

¹³ HOUCK, J. P.- *Elements of Agricultural Trade Policies*, 1992, p. 81.

¹⁴ VERMULST, E. A. in Rules of origin as commercial policy instruments – revisited. *Journal of World Trade*, v. 26, n. 6, 1992, p. 62, citado por OLIVEIRA S. M. de - *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*, 2005, p. 240.

¹⁵ GARAY, L. J. e QUINTERO, L. F.- *Caracterización, estructura y racionalidad de las normas de origen del G3 y de la ALADI. Su relevância em el caso de Colombia*, 1997, citado por CORNEJO, R. e GARAY, L.J. in: *Metodología para el análisis de regímenes de origen – Aplicación em el caso de las Américas*, 2001, p.5.

passu com todas essas alterações a administração de tecnologias e os avanços extraordinários na área da informação e da comunicação possibilitaram a internacionalização do processo produtivo. Nesse novo cenário globalizado, alguns dos instrumentos tradicionais de política comercial deixaram de produzir o impacto desejado e as normas de origem passaram a ser utilizadas, então, com essa finalidade. Em tal contexto percebeu-se a importância do tema e o cuidado com que ele deve ser tratado, uma vez que tais regras de determinação de origem podem tornar-se obstáculos ao comércio e serem utilizadas como instrumentos de políticas discriminatórias. As normas de origem assumiram, a partir de então, uma importância crescente na estratégia de negociação dos países, resultando numa maior complexidade e dinamismo e na exigência de níveis cada vez mais elevados de especialização.¹⁶

O GATT/47 não deu a devida ênfase ao tema da origem, deixando a cargo de cada país a sua sistematização. O texto inicial do Acordo apenas se referia às marcas de origem, em seu artigo IX. À época, a questão da origem não preocupava e o objeto principal das negociações era a redução tarifária. Além disso, julgava-se que a aplicação incondicional da cláusula da Nação Mais Favorecida, estabelecida no artigo I do GATT, associada à ampla adesão dos países ao acordo, dispensaria o exame da origem.¹⁷ Carreau assim manifestou-se sobre a matéria: “*O Acordo Geral de 1947 somente aborda o problema tão importante da origem dos produtos de maneira bem marginal. De fato as regras instituídas foram genéricas, cuidaram apenas do fenômeno da marca de origem dos produtos importados com fins de proteção dos consumidores, que deveria se efetuar de modo não protecionista (Artigo IX e em particular os § 2 e 4). (...) O que está em jogo nas regras de origem dos produtos vai muito além da simples marca. A determinação da origem dos produtos comanda o regime jurídico que lhes será aplicado à ocasião de sua entrada na fronteira. Assim, um produto originário de um país membro da OMC se beneficiará do regime convencional estabelecido em matéria de acesso aos mercados, de recurso a medidas de defesa comercial multilateral ou de aplicação de exceções. Ou seja, o considerável peso político dessa questão da determinação de origem dos produtos faz parte do comércio internacional. O “GATT 1947” foi curiosamente mudo sobre essa questão central.*”¹⁸

¹⁶ Sobre a importância das Regras de Origem ver OLIVEIRA (2005) e GARAY e CORNEJO (2001).

¹⁷ INAMA, S. in *Globalization and the International Trading System: issues relating to rules of origin*, § 15. Doc. CNUCED: UNCTAD/ITCD/TSB/2, 1998, citado por OLIVEIRA S. M. de - *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*, 2005, p. 244.

¹⁸ CARREAU, D.; JUILARD, P. in *Droit International Économique*, 1998, p.224, citado por OLIVEIRA S. M. de - *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*, 2005, p. 242.

No entanto, à medida que o comércio internacional evoluía e multiplicavam-se os acordos preferenciais tarifários, observou-se a necessidade de harmonização e sistematização das normas de origem e, em 1951 e 1952, o GATT fez as primeiras tentativas nesse sentido, que, no entanto, revelaram-se frustradas. Posteriormente, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento – CNUCED (*United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD) tentou estabelecer um sistema harmonizado de regras de origem no âmbito do SGP, tentativa que também fracassou, preferindo os países envolvidos, ao fim das discussões, continuar com seus próprios regimes de origem e ajustá-los conforme suas necessidades. Em 1973, sob o patrocínio do Conselho de Cooperação Aduaneira¹⁹, foi negociada em Kyoto a Convenção Internacional sobre a Simplificação e Harmonização de Procedimentos Aduaneiros, que continha um anexo dedicado às regras de origem. A Comunidade Econômica Européia a adotou em 1977 e os Estados Unidos ratificaram-na com restrições em 1983, rejeitando as normas sobre origem ali estabelecidas. O Brasil, embora tenha adotado a Convenção de Kyoto como modelo em matéria aduaneira, não é signatário de tal ato. Apesar da matéria sobre origem não ter sido regulada de forma exaustiva nessa Convenção e das normas carecerem de clareza, além da falta de efetividade do mecanismo de solução de disputas, muitos países se inspiraram nelas para estabelecerem seus regimes de origem.²⁰

No âmbito do GATT, contudo, a situação permanecia a mesma em matéria de origem. Após a Rodada Tóquio em 1979, sem que tenha havido uma regulação ou harmonização em nível multilateral, os países continuaram operando seus próprios regimes de origem. No entanto, com as mudanças ocorridas no comércio internacional na década de 80, que resultaram na internacionalização da produção, tornou-se muito mais complexa a identificação da origem das mercadorias, uma vez que a fragmentação do processo produtivo, com sua distribuição por vários países, dificultou a determinação do valor agregado e da classificação tarifária, que constituíam os critérios básicos até então adotados. A par disso, o considerável aumento de acordos tarifários preferenciais, as alterações verificadas nas políticas comerciais, a crescente utilização de medidas *antidumping* e de outros instrumentos protecionistas, destacando-se o uso das normas de origem como forma de restrição ao livre comércio, constituíram fatores que levaram o GATT a reconhecer a necessidade inadiável de promover uma regulação e

¹⁹ Atualmente Organização Mundial de Aduanas - OMA

²⁰ ASAKURA, H. in *The Harmonized System and Rules of Origin. Journal of World Trade*, v. 27, n. 4, 1993, , citado por OLIVEIRA S. M. de - *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*, 2005, p. 245.

harmonização em nível multilateral das regras de origem.²¹ O tema foi, então, incluído na pauta da Rodada Uruguai, iniciada em 1986.

As negociações resultaram no Acordo sobre Regras de Origem, que constitui o Anexo I do Acordo do GATT/94. No entanto, durante os debates empreendidos, o grupo negociador chegou à conclusão de que não seria possível promover, naquela ocasião, a harmonização das normas de origem. Assim, o Acordo estabeleceu que continuariam a ser desenvolvidos, pelos membros da OMC, os trabalhos de harmonização de regras de origem, baseadas no Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias – SH²², objetivando instituir um sistema multilateral de normas para determinação da origem das mercadorias. Foi estipulado um prazo de três anos para conclusão de tal tarefa, prazo este que vem sendo sucessivamente prorrogado devido às dificuldades que a matéria oferece (OLIVEIRA, 2005).

O Acordo sobre Regras de Origem diferencia as regras de origem em preferenciais e não preferenciais. Logo no artigo 1º encontram-se conceituadas as normas não preferenciais e nesse mesmo artigo está definido que o citado Acordo aplica-se a tais normas. Apesar do relevante papel que desempenham as regras de origem preferenciais nos acordos regionais de comércio e nos demais acordos de preferência tarifária, elas não foram abrangidas pelo Acordo do GATT/94, tendo sido, contudo, objeto de uma Declaração, que constitui o Anexo II do referido Acordo, cujo teor reveste-se de significativa importância para o presente estudo. As regras de origem preferenciais não foram inseridas nos trabalhos de harmonização, o que se constitui uma séria falha do grupo negociador da matéria. Um disciplinamento multilateral de tais regras, excluindo-se as decisões unilaterais dos países sobre a definição de origem certamente que evitaria a utilização dessas regras como barreiras não tarifárias e contribuiria para o aperfeiçoamento desses regimes preferenciais.

Thortensen assim manifestou-se sobre o Acordo: *“O Acordo sobre Regras de Origem teve como principal objetivo estabelecer uma disciplina para a utilização de regras de origem no comércio internacional e impedir que elas se transformem em barreiras ao comércio. O ponto*

²¹ OLIVEIRA destaca o acirramento da problemática da prática de circunvenção (*circumvention*), que se constitui, basicamente, na reorganização do processo produtivo entre dois ou mais países a fim de evitar uma medida de defesa comercial. Assim, o País A, que tem interesse em introduzir seus produtos no mercado do País B, sem sujeitar-se a medidas protecionistas por parte desse país, associa-se ao País C, que detém acordo de preferência tarifária com o País B, usufruindo, portanto, de tratamento preferencial a que não teria direito. Daí surgiram inúmeros questionamentos sobre a natureza das operações que confeririam origem aos produtos. OLIVEIRA, S. M. de - *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*, 2005, p. 246.

²² O Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias – SH, elaborado sob os auspícios da Organização Mundial de Aduanas – OMA, é um sistema internacional de classificação de mercadorias, onde estas se encontram descritas e representadas por códigos numéricos de seis dígitos.

*fraco do acordo é que ele não inclui regras de origem preferenciais, ou seja, as relativas aos acordos regionais de comércio, o que permite que essas regras tenham se transformado em sérias barreiras ao comércio dos países terceiros excluídos dessas zonas preferenciais. Mesmo assim, o acordo foi um passo importante ao negociar, pela primeira vez, uma disciplina para a utilização deste importante instrumento de comércio internacional.”*²³

Diante do importante papel que as normas de origem preferenciais desempenham no comércio internacional, em vista da multiplicidade de impactos que elas provocam nos processos de integração econômica e que se refletem no comércio extraregional, é recomendável que se adotem para tais normas as mesmas orientações contidas no preâmbulo do Acordo sobre Regras de Origem do GATT/94: que elas sejam elaboradas e aplicadas de forma imparcial, transparente, previsível, consistente e neutra e que sua aplicação facilite o fluxo do comércio internacional, não criando obstáculos desnecessários a esse comércio.

A Declaração Comum sobre Regras de Origem Preferenciais, que acompanha o Acordo sobre Regras de Origem do GATT/94 traz, em linhas gerais, algumas diretrizes para o estabelecimento de normas de origem por parte dos países membros da OMC, que serão abordadas em tópico posterior.

2.2 ASPECTOS CONCEITUAIS E ESTRUTURAIS

Inicialmente, para que se estabeleçam e se definam os limites e abrangências das normas de origem preferenciais e não preferenciais, deve-se analisar os conceitos trazidos na literatura sobre a matéria.

O Artigo 1º do Acordo sobre Regras de Origem do GATT/94 encontra-se assim redigido:

*“1. Para os fins das Partes I a IV deste Acordo, as regras de origem serão definidas como as leis, regulamentos e determinações administrativas de aplicação geral aplicados por qualquer Membro na determinação do país de origem de mercadorias, desde que essas regras de origem não estejam relacionadas a regimes comerciais contratuais ou autônomos que prevejam a concessão de preferências tarifárias mais amplas do que os limites de aplicação do parágrafo 1 do Artigo I do GATT 1994.”*²⁴

²³ THORTENSEN, V. – *OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio*, 1999, p.153, citada por OLIVEIRA S. M. de - *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*, 2005, p. 244.

²⁴ O parágrafo 1 do Artigo I refere-se à cláusula da nação mais favorecida.

2. *As regras de origem mencionadas no parágrafo 1 incluirão todas as regras de origem utilizadas em instrumentos não-preferenciais de política comercial, como na aplicação de: tratamento de nação mais favorecida no âmbito dos Artigos I, II, III, XI e XIII do GATT 1994; direitos antidumping e direitos compensatórios no âmbito do Artigo VI do GATT 1994; medidas de salvaguarda no âmbito do Artigo XIX do GATT 1994; exigências de marcação de origem no âmbito de Artigo IX do GATT 1994; e quaisquer restrições quantitativas discriminatórias ou quotas tarifárias. Incluirão também regras de origem usadas nas compras do setor público e estatísticas comerciais.*”²⁵

Daí conclui-se que as normas de origem não preferenciais são aquelas usadas em instrumentos de política comercial não preferenciais, ou seja: tratamento da nação mais favorecida, tratamento nacional, listas de concessão, direitos *antidumping* e direitos compensatórios, medidas de salvaguarda, exigências de marcação de origem e quaisquer restrições quantitativas discriminatórias ou quotas tarifárias, incluindo, além disso, aquelas que são utilizadas nas compras do setor público e nas estatísticas comerciais.

Quanto às regras de origem preferenciais, o parágrafo 2º da Declaração Comum sobre Regras de Origem Preferenciais assim dispõe:

“2. *Para os fins da presente Declaração Comum, as regras de origem preferenciais serão definidas como as leis, regulamentos e determinações administrativas de aplicação geral adotadas por qualquer Membro para verificar se determinadas mercadorias poderão ter um tratamento preferencial no âmbito de regimes comerciais contratuais ou autônomos que impliquem a concessão de preferências tarifárias mais amplas do que o âmbito de aplicação do parágrafo 1 do Artigo I do GATT 1994.*”²⁶

Portanto, as normas de origem preferenciais são aquelas usadas para a aplicação de direitos preferenciais decorrentes de regimes comerciais autônomos ou contratuais.

No primeiro caso, as regras de origem preferenciais unilaterais são estabelecidas no âmbito de regimes preferenciais autônomos, unilaterais e não-recíprocos, geralmente relacionados a programas internacionais de ajuda ao desenvolvimento, dos quais o melhor exemplo é o Sistema Geral de Preferências – SGP²⁷, instituído pelos países desenvolvidos em benefício dos países em desenvolvimento. Tendo em vista o seu caráter unilateral, em tais casos

²⁵ *Acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio – OMC: Acordo sobre Regras de Origem* (Anexo 1A) – constante da Ata da Rodada Uruguai promulgada pelo Decreto 1.355, de 30 de dezembro de 1994.

²⁶ *Acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio – OMC: Acordo sobre Regras de Origem* (Anexo 1A) – constante da Ata da Rodada Uruguai promulgada pelo Decreto 1.355, de 30 de dezembro de 1994.

²⁷ O SGP foi criado em 1970, no âmbito da UNCTAD.

os protocolos sobre regras de origem não são negociados por todos os países envolvidos. Também se enquadra nessa categoria o Sistema Global de Preferências Comerciais – SGPC, acordado pelos países em desenvolvimento, que compreende trocas de concessões comerciais entre eles e a outorga de concessões tarifárias a países menos desenvolvidos.²⁸

No segundo caso, as regras de origem preferenciais contratuais são estabelecidas no âmbito de regimes preferenciais recíprocos, contratuais, baseados em tratados comerciais de objetivos diversificados, tais como as áreas de livre comércio ou as uniões aduaneiras. Nesses casos, por seu caráter de reciprocidade, os protocolos sobre regras de origem são negociados por todas as partes envolvidas no acordo.

A Convenção de Kyoto Revisada²⁹ traz a seguinte definição para regras de origem:

“ “ rules of origin ” means the specific provisions, developed from principles established by national legislation or international agreements (“origin criteria”), applied by a country to determine the origin of goods”³⁰

Assim, as normas de origem são disposições específicas, baseadas em princípios estabelecidos pela legislação nacional ou por acordos internacionais para determinar com precisão o país no qual a mercadoria foi produzida. Essas normas indicam as condições e os requisitos que um produto deve cumprir em relação à sua composição (insumos e bens intermediários) a fim de que se possa identificar, de forma irrecorrível, a sua nacionalidade. E, no caso das regras de origem preferenciais, são aquelas firmadas no âmbito de arranjos comerciais autônomos ou contratuais, sendo estas últimas as que interessam ao escopo do presente trabalho.

O Livro Verde da União Européia assim define as regras de origem:

“As regras de origem são os meios pelos quais se determina o país de onde as mercadorias são originárias, ou seja, não de onde foram expedidas, mas onde se supõe terem sido produzidas ou transformadas, a fim de lhes serem aplicadas certas medidas pautais ou não pautais. As regras de origem preferenciais são aplicadas quando é necessário assegurar que um produto reúne as condições para beneficiar de um tratamento pautal preferencial,

²⁸ Acordo sobre o SGPC, promulgado pelo Decreto 194, de 21 de agosto de 1991. O Acordo foi concluído em 1988, tendo sido ratificado por 40 países.

²⁹ A Organização Mundial de Aduanas - OMA promoveu a atualização da Convenção de Kyoto, que se encontrava em vigor desde 1974, e o novo texto foi adotado, em junho de 1999, com o nome de Convenção de Kyoto Revisada.

³⁰ *Revised Kyoto Convention, Specific Annex K*, 2006. Numa tradução livre: “Regras de origem são as disposições específicas, desenvolvidas a partir de princípios estabelecidos pela legislação nacional ou por acordos internacionais (“critérios de origem”), aplicadas por um país para determinar a origem das mercadorias.”

*autônomo ou convencional, e que essa preferência só beneficia os produtos dos países a que se destina.”*³¹

Para a aplicação das concessões tarifárias acordadas, expressas sob a forma de redução total ou parcial das tarifas de importação, a grande maioria dos acordos adota um mecanismo de Margens de Preferência, que são percentuais de redução que incidem sobre as tarifas vigentes por ocasião da importação dos produtos. Também é utilizada a aplicação direta de alíquotas reduzidas sobre produtos originários dos países participantes do acordo.

Em alguns casos, as preferências tarifárias podem limitar-se a quotas, que podem ser expressa em quantidades, volumes ou valores monetários, prevalecendo as reduções tarifárias até os limites estabelecidos para essas quotas.

Com base nas normas de origem estabelecidas na Convenção de Kyoto Revisada podem ser apontados os elementos comuns que constituem a estrutura geral das regras de origem da maioria dos acordos de preferências tarifárias.

Em princípio, a Convenção de Kyoto estabelece dois critérios básicos para a determinação da origem. O primeiro dispõe que as mercadorias totalmente obtidas ou inteiramente produzidas num determinado país serão consideradas como originárias desse país. A Convenção lista esses bens:

- a. mineral products extracted from its soil, from its territorial waters or from its sea-bed;*
- b. vegetable products harvested or gathered in that country;*
- c. live animals born and raised in that country;*
- d. products obtained from live animals in that country;*
- e. products obtained from hunting or fishing conducted in that country;*
- f. products obtained by maritime fishing and other products taken from the sea by a vessel of that country;*
- g. products obtained aboard a factory ship of that country solely from products of the kind covered by paragraph (f) above;*
- h. products extracted from marine soil or subsoil outside that country's territorial waters, provided that the country has sole rights to work that soil or subsoil;*
- i. scrap and waste from manufacturing and processing operations, and used articles, collected in that country and fit only for the recovery of raw materials;*

³¹ Comissão das Comunidades Europeias: *Livro Verde – O futuro das Regras de Origem nos Regimes Comerciais Preferenciais*, 2003, p.47

- j. *goods produced in that country solely from the products referred to in paragraphs (a) to (ij) above.*³²

Assim, alguns produtos são notadamente originários de um determinado país porque são inteiramente obtidos nesse país a partir de matérias-primas locais. No entanto, na maioria dos casos, os produtos resultam de uma operação complementar de fabricação ou de transformação de mercadorias importadas, não originárias, realizadas no país em questão. Nesses casos, para conferir o caráter originário a um produto, essa transformação deve ser de tal forma significativa para estabelecer um vínculo real entre o produto e o país. Portanto, o segundo critério é o da transformação substancial, aplicado quando a mercadoria é produzida em dois ou mais países. De acordo com esse critério a origem é determinada pelo país no qual se processou a última transformação substancial do produto, suficiente para conferir-lhe sua característica essencial. Para aplicação desse critério foram estabelecidos outros que devem ser cumpridos, de forma isolada ou cumulativa, conforme as disposições constantes do acordo preferencial. São eles:

- a mudança de classificação tarifária;
- o critério de valor e
- os processos produtivos específicos.

A mudança de classificação tarifária terá por base o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias – SH. Nesse sistema as mercadorias encontram-se listadas em Capítulos e representadas por códigos numéricos de seis dígitos, sendo que os quatro primeiros indicam a posição e os dois últimos a subposição. Conforme as determinações estipuladas nas regras de origem de cada acordo preferencial, a mudança de classificação exigida pode ser em nível de capítulo, de posição ou de subposição. Como o SH permite que as Partes Contratantes

³² *Revised Kyoto Convention, Specific Annex K*, 2006. Numa tradução livre: a. produtos minerais extraídos do solo do país, das suas águas territoriais ou do leito dessas águas; b. produtos vegetais colhidos ou recolhidos no país; c. animais vivos nascidos e criados no país; d. produtos obtidos de animais vivos no país; e. produtos obtidos da caça ou da pesca praticadas no país; f. produtos obtidos da pesca marítima e outros produtos extraídos do mar por uma embarcação do país; g. produtos obtidos a bordo de um navio-fábrica do país exclusivamente de produtos do tipo abrangido pelo parágrafo (f) acima; h. produtos extraídos do solo ou subsolo marinho fora das águas territoriais do país, desde que ele detenha direitos exclusivos de exploração desse solo ou subsolo; i. resíduos e desperdícios resultantes do fabrico e das operações de processamento e artigos usados, recolhidos no país e que só possam servir para a recuperação de matérias-primas; j. mercadorias produzidas no país somente a partir dos produtos referidos nas alíneas (a) a (ij) acima.

da Convenção aumentem o código numérico para além dos 6 dígitos, alguns acordos registram a mudança de classificação tarifária pela alteração dessa fração regional (8-10 dígitos).³³

O critério de valor geralmente é utilizado em duas situações: quando ocorre uma transformação substancial do produto, mas não ocorre mudança de sua classificação tarifária e quando essa mudança ocorre, mas não é suficiente para demonstrar que ocorreu uma transformação substancial capaz de conferir ao produto uma nova identidade. O critério de valor objetiva determinar a origem levando em consideração os custos de produção envolvidos e pode ser aplicado de três formas:

- determinação do percentual mínimo de conteúdo regional ou valor agregado ao produto para que este possa ser considerado como oriundo da região coberta pelo acordo;
- estabelecimento de um limite máximo de valor de insumos e matérias-primas não originárias admitido para que o produto final possa ser considerado como originário da região abrangida pelo acordo; e
- comparação dos valores das matérias-primas originárias e não originárias utilizadas no produto final.

O critério de valor é muito criticado em vista das conseqüências que as variações cambiais podem ter para determinar a origem do bem. Assim, um produto poderia ser considerado originário em determinado período e, ocorrendo uma desvalorização da moeda nacional e/ou uma apreciação dos insumos não originários, deixar de ser considerado originário.³⁴

O critério dos processos produtivos específicos consiste na exigência de que o produto seja submetido a determinadas operações técnicas especificadas para que ele seja considerado como originário da região do acordo preferencial.

Na Declaração Comum sobre Regras de Origem Preferenciais do GATT/94, os membros da OMC concordaram em assegurar que, por ocasião da emissão de determinações administrativas de aplicação geral, as exigências a serem cumpridas sejam claramente definidas, especialmente as seguintes:

³³ Na Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), que é a base da TEC, essa fração é constituída por 2 dígitos, denominados Item e Subitem.

³⁴ GOMES, M. de S. G. – *Conceitos e Definições relacionados às Regras de Origem*, in: AGUIAR, M. (Org.) - *Discussões sobre Regras de Origem*, 2007, p.17.

“i) quando for aplicado o critério de mudança de classificação tarifária, tal regra de origem preferencial, bem como quaisquer exceções da mesma, deverão especificar claramente as posições ou subposições da nomenclatura tarifária abordada pela regra;

ii) quando for aplicado o critério de percentagem ad valorem, o método a ser utilizado no cálculo dessa percentagem deverá ser indicado também nas regras de origem preferenciais;

iii) quando for prescrito o critério de operação de fabricação ou processamento, a operação que confere origem preferencial deverá ser especificada com precisão.”³⁵

Considerando que a OMC congrega entre seus membros quase a totalidade dos países envolvidos no comércio internacional, é plausível afirmar que a grande maioria das regras de origem contidas nos acordos preferenciais de comércio tenham se pautado por tais princípios gerais acordados no GATT/94.

Destaque-se, ainda, que o grande desenvolvimento do comércio internacional, aliado à evolução tecnológica e às exigências do mercado têm tornado cada vez mais complexa a determinação da origem, ensejando a freqüente utilização de uma combinação de critérios, aplicados a produtos ou setores específicos, no lugar de critérios gerais aplicados linearmente a todos os produtos. Os regimes de origem, em geral, abrangem várias outras normas, tais como as que dizem respeito à acumulação de origem e às provas de origem, a regra *de minimis* e a indicação de operações que não conferem origem (regra negativa), dentre outras.

As normas sobre acumulação de origem, conforme conceito adotado pela OMC, indicam os requisitos necessários para que os insumos importados de determinadas fontes possam ser considerados como de produção local no país exportador, que goza de preferências tarifárias. Basicamente, este critério admite que os produtores de um membro do Acordo Preferencial possam empregar materiais de outro ou de outros membros do Acordo, sem que o produto final perca sua condição de preferencial. Tal sistema favorece a integração econômica regional, pois permite que matérias originárias de países parceiros não se sujeitem aos critérios de transformação substancial, facilitando, assim, as possibilidades de abastecimento a partir desses países. No entanto, esse critério admite variações e seu alcance pode se tornar muito mais amplo, permitindo, no contexto das preferências contratuais, o fortalecimento do uso potencial de insumos de terceiros países. A aplicação desse mecanismo com seus variados tipos de classificações apresenta certa complexidade. No âmbito do presente estudo o tema será

³⁵Acordo constitutivo da Organização Mundial do Comércio – OMC: Anexo II do Acordo sobre Regras de Origem (Anexo 1A) – Declaração comum sobre Regras de Origem Preferenciais - constante da Ata da Rodada Uruguai promulgada pelo Decreto 1.355, de 30 de dezembro de 1994.

abordado no tópico seguinte, quando da análise dos regimes de origem da União Européia e do Mercosul, sob a perspectiva das normas específicas ali instituídas.

A regra *de minimis* ou regra de tolerância consiste na aceitação de determinados percentuais de materiais não originários (expressos em termos de quantidade ou valor), sem afetar a origem do produto final. Portanto, o produtor pode utilizar percentuais de insumos não originários até o montante especificado na regra *de minimis sem* prejuízo da origem do produto final. Tal percentual varia em torno de 7% a 10%. A instituição da regra *de minimis* torna menos restritivos os critérios de mudança de classificação tarifária. A regra *de minimis* tem sido freqüentemente incluída nos novos acordos comerciais, representando uma tendência moderna desses acordos.

Quanto às regras negativas, na Declaração Comum sobre Regras de Origem Preferenciais do GATT/94, os membros concordaram em assegurar que: *“suas regras de origem preferenciais sejam baseadas numa regra positiva. As regras de origem preferenciais que declaram o que não confere origem preferencial (regra negativa) serão permissíveis como parte do esclarecimento de uma regra positiva ou em casos individuais que uma determinação positiva de origem preferencial não seja necessária.”*³⁶

Podem ser estabelecidos requisitos específicos de origem aplicáveis a determinados produtos. Tais requisitos consistem na combinação dos diferentes critérios gerais acima indicados. Neste caso, os requisitos específicos constituem uma regra determinada para o produto em questão e, naturalmente, não se aplicarão a esse produto as regras gerais estabelecidas e sim a regra específica a ele destinada. Os requisitos específicos constam, geralmente, dos anexos das Regras de Origem dos acordos comerciais.

É importante destacar, ainda, que, quando são estabelecidas, nas normas, mudanças de classificação tarifárias específicas para determinados produtos, podem existir exceções que, em geral, proíbem o uso de materiais não originários de um determinado capítulo, posição ou subposição do SH. Também, quando a norma trata do processo produtivo de um determinado bem, pode estabelecer requisitos técnicos como a proibição do uso de determinado insumo ou da execução de determinado procedimento operacional. Tal fato é muito comum em relação aos produtos do vestuário.

³⁶ Acordo constitutivo da OMC: Anexo II do Acordo sobre Regras de Origem – Declaração comum sobre Regras de Origem Preferenciais - constante da Ata da Rodada Uruguai promulgada pelo Dec. 1.355/1994.

A comprovação da origem geralmente é feita por meio de Certificados de Origem ou de outros documentos correspondentes, conforme orientação da Convenção de Kyoto.

É importante assinalar que existem diferenças nos processos operacionais de comprovação e verificação de origem instituídos nas diversas normas de origem. Com relação à certificação de origem, por exemplo, os documentos certificantes podem ser expedidos por diversas entidades, governamentais ou privadas, quando devidamente autorizadas pelo setor público. Em vários acordos o próprio produtor ou exportador do produto está autorizado a emitir o Certificado de origem.

Portanto, as normas de origem inseridas nos acordos preferenciais devem determinar as condições ou requisitos que o produto deve cumprir para ser considerado como originário de um determinado país ou território, além de especificar os procedimentos que devem ser adotados para sua correta aplicação, ou seja, como será feita a certificação de origem e a sua comprovação, bem como quais as penalidades para o seu descumprimento. Independentemente de suas características próprias e do seu grau de complexidade, esses elementos encontram-se basicamente presentes em todos os regimes de origem.

3. OS ACORDOS DE PREFERÊNCIA TARIFÁRIA E AS NORMAS DE ORIGEM

Nas últimas décadas tem-se verificado em todo o mundo uma extraordinária proliferação de acordos preferenciais de comércio.³⁷ O desejo de ampliar e liberar o comércio mundial de bens e serviços e de contribuir para um maior bem estar dos cidadãos dos países participantes e da humanidade como um todo tem sido, na grande maioria das vezes, a mola alavancadora desse fenômeno. Evidentemente, como já explanado no início deste trabalho, ao longo da história pode ser observada a gênese e o desenvolvimento desses acordos preferenciais, num contexto que envolve fatores políticos, econômicos e sociais. Nessa história cumpre destacar o papel importantíssimo desempenhado pelo GATT, a partir de 1947, constituindo-se um marco mundial de disciplinas comerciais multilaterais.

Na literatura esses acordos recebem variadas classificações. Segundo Pena,³⁸ eles classificam-se conforme vários critérios, sendo os mais importantes os seguintes:

- a) a existência ou não de contigüidade geográfica entre os sócios;
- b) seu âmbito bilateral ou multilateral, que depende do número dos países participantes;
- c) as técnicas de integração dos mercados, utilizadas nas zonas de livre comércio ou nas uniões aduaneiras, conforme estabelecido no Artigo XXIV do GATT/1994;
- d) a distribuição do poder econômico e político entre os sócios e, em particular, o grau de disparidade de seu desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, o MERCOSUL se insere como um acordo multilateral de comércio, constituído por Estados Partes contíguos geograficamente e que apresentam diferentes graus de desenvolvimento econômico, encontrando-se num estágio intermediário entre a zona de livre

³⁷ A maioria deles é de acordos de livre comércio e de cunho regional. Segundo informação obtida no site da OMC, até o final de 2008 haviam sido notificados ao GATT/OMC, cerca de 421 Acordos Regionais de Comércio, dos quais 324 de conformidade com o Art. XXIV do GATT, que trata das Uniões Aduaneiras e das Áreas de Livre Comércio. Considerando todos os acordos, aqueles que se encontram em vigor, mas não foram notificados; os que foram firmados, mas não estão em vigor; os que estão sendo negociados e, ainda, aqueles que se encontram em fase de proposta, calcula-se que, até 2010 serão implementados cerca de 400 acordos. Destes, mais de 90% são acordos de livre comércio e de alcance parcial e menos de 10% são uniões aduaneiras.

³⁸ PEÑA, F. - *La implementación de los acuerdos preferenciales regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y del MERCOSUR*, 2005, p. 61.

comércio e a união aduaneira, uma vez que, embora haja uma Tarifa Externa Comum, ainda se constata a existência de uma lista de exceções tarifárias que abrange vários produtos, além de não existir, efetivamente, uma política comercial comum a ser praticada em relação a terceiros países .

No âmbito dos acordos de preferência tarifária deve ser destacada a importância das Áreas de Livre Comércio, que constituem a grande maioria desses acordos, firmados sob os auspícios do GATT, nos termos das condições dispostas no Artigo XXIV daquele Acordo Geral.

Um dos pontos fundamentais na negociação dos acordos regionais de integração econômica é a questão das normas de origem, pois elas irão regular o comércio entre as partes contratantes, assegurando que o acesso ao mercado preferencial dar-se-á apenas a mercadorias originárias dos países participantes. Ocorre que, em uma área de livre comércio, são acordadas diminuições ou supressões das restrições tarifárias entre as partes envolvidas, sem, no entanto, estabelecer-se uma tarifa externa para terceiros países. Assim, cada país mantém sua própria tarifa externa, bem como sua política comercial em relação a outros países não participantes do acordo preferencial. Nesses casos, se as regras de origem forem demasiadamente flexíveis prejudicarão o processo de integração dos participantes, pois possibilitarão a entrada no mercado preferencial de componentes de produtos originados de países que não fazem parte do acordo e que serão introduzidos através do Estado Parte que possuir regime mais liberal. Assim, em princípio, as regras de origem buscam evitar a ocorrência de tal fenômeno, denominado de “*circumvention*” ou triangulação, que se manifesta quando existem entre os países participantes diferentes níveis tarifários praticados em relação a terceiros países. A exigência de um nível mínimo de transformação substancial do produto procura evitar a prática dessa distorção comercial, concedendo as preferências tarifárias apenas aos produtos que atendam aos critérios estabelecidos na legislação vigente para determinação da origem.

Observe-se, por outro lado, que, se o regime de origem estabelecer critérios demasiadamente exigentes, isto pode representar um obstáculo ao comércio, prejudicando a pretendida liberalização comercial e os benefícios que desta adviriam. Estudos recentes têm demonstrado que, quanto mais restritivas forem as normas de origem, maiores serão os desvios dos fluxos comerciais e outros efeitos econômicos negativos daí decorrentes.

A respeito da matéria, Esteveordal e Suominen³⁹ listam cinco efeitos imediatos das regras de origem sobre as políticas comerciais: a) as regras de origem podem reduzir, em virtude de suas exigências, os índices de utilização das preferências conferidas pelos acordos preferenciais de comércio ou pelo SGP; b) sob um aspecto jurídico, existe um temor de que as regras de origem preferenciais sejam violadoras das disposições do artigo XXIV do GATT, quando este define, em seu parágrafo 8(b), a zona de livre comércio como “*um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas das trocas comerciais (...) são eliminados para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre troca.*”⁴⁰, bem como em relação ao parágrafo 5 do mesmo artigo, que proíbe que esses acordos ergam obstáculos ao comércio do resto do mundo com seus territórios constitutivos que sejam maiores do que os existentes antes da entrada em vigor dos Acordos Preferenciais de Comércio; c) as regras de origem podem provocar, em longo prazo, desvio de investimentos, o que ocorre quando produtores de terceiros países decidem instalar fábricas na região do Acordo, mesmo que não seja o local ideal para tal investimento e também quando o território escolhido para a citada instalação é aquele de maior comércio ou que detém as tarifas externas mais baixas; d) além do caráter restritivo das regras de origem, as divergências existentes entre os numerosos regimes de origem vigentes no sistema mundial de comércio podem constituir um freio adicional para o intercâmbio comercial, sobretudo para os países pequenos e menos desenvolvidos que funcionam como países periféricos de vários sistemas de origem; e) a relevância das regras de origem e, conseqüentemente, sua importância como um fator limitativo do comércio global e do investimento, diminui com a redução das barreiras à tarifa de Nação Mais Favorecida (NMF) por parte dos membros dos Acordos Preferenciais de Comércio, uma vez que, à vista dos altos níveis dos custos de produção e administração impostos pelas regras de origem, os produtores de bens finais preferem importar os insumos do resto do mundo e vender seus produtos em seu mercado local em vez de produzir para o mercado de seu sócio do Acordo Preferencial, utilizando insumos de alto custo.

Convém lembrar que, se nas Áreas de Livre Comércio existem entre seus membros diferenças de tratamento tarifário para terceiros países, o mesmo não acontece nas Uniões Aduaneiras, quando se estabelece uma tarifa externa comum. Muitos autores defendem que, neste último caso, seria desnecessário estabelecer-se regras para determinação de origem, pois

³⁹ ESTEVADEORDAL, A e SUOMINEN, K. – *Las reglas de origen en el sistema mundial de comercio: propuestas en materia de armonización multilateral*, 2005, p.14-15.

⁴⁰ *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947* – Art. XXIV, Parágrafo 8 (b).

não haveria como produtos de terceiros países serem introduzidos no mercado comum através do mercado de um dos membros que praticasse uma tarifa mais baixa para terceiros países. No entanto, tal tema é controverso e algumas opiniões contrárias são encontradas na literatura. Meller assim manifestou-se sobre o assunto: *“las uniones aduaneras también requieren de reglas de origen, pues necesitan discriminar entre bienes para determinar cuáles califican para tratamiento preferencial”*.⁴¹ Estevadeordal e Suominen⁴², embora apontem que as regras de origem seriam desnecessárias em uma união aduaneira com uma tarifa externa comum que abrangesse a totalidade do universo tarifário, afirmam que, na prática, as regras de origem são muito utilizadas nas uniões aduaneiras, seja como um instrumento provisório no processo de transição até a Tarifa Externa Comum ou como um meio mais permanente para tratar categorias de produtos para as quais seja difícil chegar a um acordo sobre uma tarifa externa comum devido a, por exemplo, grandes diferenças tarifárias existentes entre os países membros. Izam, sobre a mesma matéria, assim se expressa: *“Un fundamento distinto, pero que desde el punto de vista de su contenido se suma a la idea de que las normas de origen son asimismo necesarias en una union aduanera, surge cuando se observa que en ésta no existe un mecanismo único para concentrar y distribuir la recaudación arancelaria de sus diferentes socios comerciales.”*⁴³ Evidentemente, se não há tal mecanismo, um produto, originário de um terceiro país, ao adentrar no território do bloco econômico, sofre a incidência tributária no Estado Parte de entrada e sofrerá novas tributações ao circular entre os países integrantes do bloco, gerando uma multiplicidade de tributação.⁴⁴ E acaba por concluir que, de qualquer maneira, parece haver consenso entre os diversos autores a respeito de que as normas de origem são mais necessárias em uma área de livre comércio do que em uma união aduaneira.

Efetivamente, na prática, as regras de origem continuam a ser utilizadas nas uniões aduaneiras devido às dificuldades em atingir-se o estágio de uma união aduaneira plena, como se expõe na teoria. Na atual complexidade que envolve o comércio internacional deve-se observar que não é apenas a tarifa praticada que regula o acesso aos mercados. Muitos fatores influenciam e determinam os fluxos comerciais, mas, em relação às restrições impostas pelos países, deve-se observar o caso das barreiras não tarifárias. Com a baixa do nível médio das tarifas ocorrida no mundo inteiro, passou-se a fazer uso, de forma cada vez mais freqüente e

⁴¹ MELLER, P.- *Revisión y discusión de las opciones comerciales de Chile, 1996, p.45.*

⁴² ESTEVADEORDAL, A e SUOMINEN, K. – *Las reglas de origen en el sistema mundial de comercio: propuestas en materia de armonización multilateral, 2005, p.9-10.*

⁴³ IZAM, M. – *Normas de origen y procedimientos para sua administración em América Latina, 2003, p. 28.*

⁴⁴ A multiplicidade da cobrança da TEC no MERCOSUL tem originado debates e discussões, não se tendo chegado, ainda, a uma solução para o problema.

diversificada, de barreiras não tarifárias como instrumentos protecionistas. Em uma união aduaneira se requer a prática de uma política comercial comum a ser utilizada pelos Estados Partes em relação a terceiros países, mas isso não é, muitas vezes, o que se verifica na prática. A diversidade de interesses econômicos e políticos de cada país determina a adoção de práticas comerciais diferenciadas em cada um deles, sendo muito difícil chegar-se a um consenso nesse aspecto. Veja-se, por exemplo, o que ocorre no MERCOSUL, quando os países envolvidos adotam barreiras não tarifárias diversas em relação a terceiros países, dependendo dos interesses nacionais de cada Estado Parte.⁴⁵ Portanto, tal fato enseja a prática do mecanismo da triangulação, apesar da existência de uma Tarifa Externa Comum no MERCOSUL. Esta, aliás, se constitui uma justificativa a ser apontada para a execução do presente estudo, pois a existência de casos de triangulação poderá ser comprovada.

Em relação às regras de origem estabelecidas em acordos multilaterais de preferências tarifárias deve-se destacar, ainda, que se tem observado a predominância de interesses da parte mais poderosa quando se trata de acordo envolvendo partes com diferentes graus de desenvolvimento econômico e social e padrões desiguais de produção. A falta de um conjunto de regras que estabeleça princípios acordados multilateralmente implica na constituição de regimes de origem eivados de imposições arbitrárias, em prejuízo dos países mais fracos, quer em acordos de âmbito bilateral, quer naqueles de âmbito multilateral ou regional. No entanto, embora o vínculo entre as preferências regionais bilaterais ou multilaterais e o sistema multilateral de comércio seja uma das questões mais relevantes da agenda de negociações da Rodada Doha do GATT/OMC, dificilmente chegar-se-á a uma harmonização das normas preferenciais de origem, haja vista a dificuldade que se tem verificado em relação à harmonização das normas não preferenciais, recomendada no Acordo de Origem do GATT/94.

Em vista da importância da União Européia, do NAFTA⁴⁶ e da ALADI⁴⁷ para o comércio internacional, as suas normas de origem são consideradas como as mais representativas em nível mundial, devendo, pois, serem analisadas a fim de, através do estabelecimento de parâmetros, obter-se uma melhor compreensão das normas de origem adotadas pelo MERCOSUL.

⁴⁵ Nesse aspecto é bom lembrar que, até no próprio comércio intra-regional, prevalece a prática da utilização de barreiras não tarifárias, prejudicando o processo de integração.

⁴⁶ O NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), Acordo de Livre Comércio da América do Norte entrou em vigor em 1994, com um prazo de 15 anos para a total eliminação das barreiras alfandegárias entre os seus três países membros, EUA, Canadá e México.

⁴⁷ A ALADI, Associação Latino-Americana de Integração, criada em 1980 pelo Tratado de Montevidéu 1980, substituiu e deu continuidade à Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, que fora criada pelo Tratado de Montevidéu 1960.

Embora se tratem, de uma maneira geral, de acordos de integração econômica, é importante distinguir que, enquanto o NAFTA é apenas um tratado de livre comércio de caráter neoliberal, a UE é já um mercado comum com uma moeda única, constituindo uma união supranacional econômica e política, com competências próprias e o MERCOSUL objetiva a instituição de um mercado comum, que, de fato, ainda não ocorreu, encontrando-se, portanto, numa fase intermediária entre a Área de Livre Comércio e a União Aduaneira. Por outro lado, os Acordos de Cooperação Econômica promovidos pela ALADI, em termos gerais, são bem mais simples do que os acordos anteriormente citados, com exceção daquele que diz respeito ao próprio MERCOSUL.

3.1 O REGIME DE ORIGEM NOS ACORDOS DA UNIÃO EUROPÉIA

A União Européia, no âmbito das regras estabelecidas pelo GATT, concede preferências tarifárias a inúmeros países, quer através de acordos internacionais quer de forma unilateral. No entendimento de que as regras de origem preferenciais constituem um instrumento da política comercial, a União Européia inicialmente utilizou os acordos preferenciais e, conseqüentemente, as normas de origem integrantes de tais acordos, no sentido de promover a abertura, com ou sem reciprocidade, do mercado comunitário às importações oriundas de países parceiros, sem, no entanto, descuidar-se do controle a fim de assegurar um adequado nível de proteção dos interesses comunitários. Com a modificação do cenário internacional do comércio, já abordado em tópico anterior do presente trabalho, considerando a reestruturação desse comércio e a deslocação de várias indústrias, além da queda no nível médio de tarifa aplicada pela Comunidade, essa política orientou-se para uma dinâmica global de facilitação das trocas mundiais de comércio e de acesso equitativo das exportações comunitárias aos mercados de terceiros países.

Uma característica comum que se destaca tanto nas regras de origem instituídas pela União Européia quanto naquelas concebidas no âmbito do NAFTA é que foram negociadas regras específicas por produto, ou seja, há um regime geral de origem, com regras específicas para toda a pauta aduaneira, definidas a quatro dígitos do SH (nível de posição). Se, por um lado, tal fato acarreta o inconveniente de um processo de negociação demorado e complexo, que resulta numa normativa de longo texto, por outro uma descrição detalhada de condições que cada tipo de produto deve cumprir favorece a fluidez do comércio recíproco, uma vez que não deixa margens para dúvidas de interpretação e facilita a verificação.

De acordo com o Anexo II do Livro Verde, anteriormente citado, que apresenta um inventário dos regimes preferenciais estabelecidos pela Comunidade Européia, esses regimes aplicam os critérios básicos de origem, ou seja: produtos manifestamente originários de um dado país e transformação substancial conferida segundo mudança de posição pautal no SH, percentagem em valor ou processo específico de produção, considerados de forma isolada ou combinada. Tais critérios são estabelecidos para cada categoria de produtos, objetivando determinar se as operações realizadas num dado país sobre matérias não originárias para obtenção desses produtos são suficientes para conferir a eles a origem desse país.

Apesar da quantidade e da variedade dos regimes de origem estabelecidos nos acordos de livre comércio firmados pela União Européia eles apresentam, de maneira geral, uma certa uniformidade entre si. Tal fato se deve, em grande parte, à iniciativa tomada pela Comissão Européia no sentido de promover a harmonização das regras de origem preferenciais no âmbito daquele bloco econômico, abrangendo não só os acordos que já se encontravam vigentes, mas também os futuros que viessem a ser assinados. Os trabalhos de harmonização encerraram-se em 1997, quando foi instituído o sistema pan-europeu de normas de origem, estabelecendo regras de origem para produtos específicos idênticos em todos os acordos de livre comércio em execução, bem como determinando a acumulação diagonal entre os países participantes da grande maioria dos acordos. Em geral, as regras de origem do sistema pan-europeu apresentam uma grande complexidade uma vez que combinam a mudança de classificação tarifária com exceções, o valor do conteúdo regional e os requisitos técnicos e variam significativamente conforme o produto, além da aplicação da referida acumulação, que visa uma maior integração econômica em nível regional. Destaque-se que alguns acordos, embora sigam o sistema pan-europeu em relação às regras de origem para produtos específicos, diferem desse modelo por não aplicarem a acumulação diagonal.

A acumulação permite que o exportador, ao determinar o caráter originário de um produto exportado, possa considerar como originárias do país de exportação os insumos originários de país parceiro (acumulação bilateral) ou de vários países parceiros (acumulação diagonal ou total). Assim, há quatro tipos de acumulação, conforme esclarece o já referido Livro Verde:⁴⁸

- A **acumulação bilateral**, que ocorre entre dois parceiros e permite a um operador do país A utilizar matérias originárias do país B como se fossem originárias de A e vice-versa, uma vez que os critérios de determinação da origem só se aplicam às mercadorias não originárias.

⁴⁸ Comissão das Comunidades Européias: *Livro Verde – O futuro das Regras de Origem nos Regimes Comerciais Preferenciais*, 2003, p.47.

Assim, é suficiente que a operação efetuada em A seja "mais do que mínima" para conferir a origem de A. Esta forma de acumulação é aplicada em todos os acordos bilaterais concluídos pela Comunidade, bem como nos seus regimes preferenciais autônomos (Balcãs Ocidentais⁴⁹, Sistema de Preferências Generalizadas - SPG⁵⁰ e Países e Territórios Ultramarinos – PTU)

– A **acumulação diagonal** obedece ao mesmo princípio, mas ocorre entre, pelo menos, três parceiros que devem ter estabelecido entre si uma rede de acordos de livre comércio com as mesmas regras de origem e prevendo este tipo de acumulação. O protótipo desta forma de acumulação é a acumulação "pan-européia", que associa a Comunidade, os países da Associação Européia de Livre Comércio (*European Free Trade Association – EFTA*)⁵¹ e a Turquia.⁵²

- A **acumulação regional SPG** é uma forma de acumulação diagonal que ocorre no âmbito de um grupo regional de países beneficiários (a Associação de Nações do Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations – ASEAN*), por exemplo) para conferir o caráter originário a produtos destinados a ser exportados para a Comunidade para aí se beneficiarem das preferências generalizadas. Neste caso, o caráter originário será atribuído ao país do grupo onde tenha sido efetuada uma operação que exceda uma transformação mínima e onde tenha sido atribuído um valor acrescentado pelo menos igual ao valor aduaneiro das matérias originárias dos outros países do grupo, utilizadas na fabricação do produto.

– A **acumulação total**, em contrapartida, baseia-se numa "acumulação de operações de complemento de fabrico", sendo o caráter originário do produto determinado por referência ao conjunto das operações de complemento de fabrico ou transformações efetuadas na zona constituída pelos países que participam na acumulação. Para esse efeito, as transformações efetuadas no país A são consideradas como efetuadas no país B se o produto não originário obtido em A for objeto de uma nova operação de complemento de fabrico em B. Este tipo de acumulação ocorre, com algumas variantes, no âmbito dos regimes preferenciais da Associação dos Países da África, Caribe e Pacífico - ACP, dos Países e Territórios Ultramarinos - PTU, do Magrebe⁵³ e do Espaço Económico Europeu – EEE. Neste último caso, o Espaço Económico

⁴⁹ Albânia, Bósnia-Herzegovina, Sérvia e Montenegro.

⁵⁰ A Comunidade Européia introduziu seu sistema unilateral de preferências em 1971 (Sistema de Preferências Generalizadas - SPG), a fim de ajudar os países em desenvolvimento a vender uma maior quantidade de seus produtos nos países industrializados e fortalecer sua própria indústria.

⁵¹ A EFTA abrange a Islândia, a Noruega, a Suíça e o Liechtenstein.

⁵² Também era praticada nos acordos envolvendo os Países da Europa Central e Oriental – PECO, que passaram a fazer parte da União Européia em 1º de maio de 2004 (Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Polônia e República Checa) e em 1º de janeiro de 2007 (Bulgária e Romênia).

⁵³ Região africana que abrange o Marrocos, a Argélia, a Tunísia e o Sahara Ocidental.

Europeu constitui um só território no qual os produtos podem, nomeadamente, através da acumulação total, adquirir o carácter originário desse espaço.

Para a aplicação da acumulação é muito importante a relação de operações “mínimas” ou “insuficientes”. Essas operações são operações menores, que nunca conferem origem. Portanto, no caso, por exemplo, da acumulação bilateral, é necessário que as matérias-primas originárias do país parceiro sejam submetidas a um processamento mais elevado ou mais complexo do que aqueles relacionados como mínimos ou insuficientes.

Quanto à regra *de minimis*, nos acordos celebrados pela Comunidade Europeia o percentual estabelecido para insumos não originários tem sido de 10%, na maior parte das vezes.

A certificação da origem é feita por certificado emitido pelas autoridades aduaneiras do país de exportação ou mediante declaração feita pelo próprio exportador na fatura.

3.2 O REGIME DE ORIGEM DO NAFTA

O regime de origem estabelecido nos artigos 401 a 415 do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, embora se baseie também nos critérios gerais estabelecidos na Convenção de Kyoto, apresenta algumas peculiaridades. À semelhança do que ocorre com os regimes de origem estabelecidos nos acordos da UE, apresenta um grau de complexidade bem mais elevado do que aqueles instituídos no âmbito da ALADI, incorporando um maior número de critérios para determinar a nacionalidade das mercadorias, o que resulta num texto mais volumoso e de carácter mais preciso e rigoroso, contendo definições conceituais e operacionais bem mais detalhadas e profundas.

Como já referido anteriormente, as normas de origem do NAFTA foram negociadas por produtos, portanto uma das características do regime ali estabelecido é apresentar um vasto número de regras específicas de origem, que se encontram relacionadas em anexo próprio. As regras específicas cobrem toda a pauta aduaneira e encontram-se definidas, geralmente, ao nível de 6 dígitos do SH (subposição), chegando, algumas vezes, ao nível de 8 dígitos, o que acarreta maior precisão para os operadores e intervenientes no comércio. As normas indicam minuciosamente as várias mudanças de classificação tarifária, bem como as fórmulas para calcular o valor do conteúdo regional, que foi estabelecido num mínimo de 50% ou de 60% conforme o método utilizado. No próprio corpo do Tratado há normas referentes ao conteúdo regional dos bens da indústria automotriz, bem como normas que tratam dos bens e materiais fungíveis, do material de embalagem, dos acessórios e ferramentas. Quanto à mudança de

classificação tarifária, são adotados dois critérios: o de mudança de posição e o de mudança de capítulo. O NAFTA representa um grande avanço em matéria de origem por definir critérios e mecanismos que permitem determinar com maior precisão as exigências de transformação substancial. O seu regime de origem constitui um marco representativo nas negociações comerciais preferenciais desenvolvidas nas Américas, não somente no que diz respeito às regras específicas de produtos, mas, também, em relação aos procedimentos vinculados à sua verificação.⁵⁴

Com relação à acumulação, o artigo 404 do Tratado dispõe que, para fins de definir se um bem é originário, a produção desse bem será considerada realizada em território de qualquer uma das Partes se todos os materiais não originários utilizados em tal processo sofrerem a mudança de classificação tarifária estabelecida no Anexo 401 e, ainda, que o referido bem cumpra todos os requisitos referentes ao valor do conteúdo regional correspondente. Além da acumulação parcial é admitida a acumulação total.

A regra *de minimis* encontra-se particularmente detalhada no artigo 405 e, em termos gerais, estipula que “um bem será considerado originário se o valor de todos os materiais não originários usados na produção do bem que não tenham sofrido alteração na classificação tarifária estipulada no Anexo 401 não seja superior a 7% do valor de transação do bem”. O Anexo 401 traz as regras de origem específicas por produto. Há restrições para aplicação da regra *de minimis* aos bens agrícolas bem como há uma série de produtos aos quais não se aplica tal regra.

O NAFTA utiliza o sistema de autocertificação, ou seja, o certificado de origem é emitido pelo próprio exportador ou pelo produtor.

3.3 O REGIME DE ORIGEM DA ALADI

A Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, criada pelo Tratado de Montevideu de 1980, visa à implantação, a longo prazo e de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano, mediante a concessão de preferências tarifárias e a subscrição de Acordos de Alcance Regional e Acordos de Alcance Parcial. Os primeiros envolvem todos os países-membros da Associação e os últimos são firmados por dois ou mais países-membros ou por estes e terceiros países ou outros blocos econômicos. Esses acordos

⁵⁴ O regime de origem do NAFTA tem servido de modelo para vários acordos preferenciais de comércio firmados pelos EUA, México e Canadá, inclusive para o recente Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana, conhecido pela sigla CAFTA-DR, em Inglês, (*Central America Free Trade Agreement and Dominican Republic*).

objetivam, sobretudo, a adoção de preferências tarifárias e a eliminação de barreiras não-tarifárias.

Dentre os Acordos de Alcance Parcial, destacam-se os Acordos de Complementação Econômica, que visam promover o desenvolvimento dos países-membros da ALADI mediante a complementaridade dos sistemas produtivos da região, com a adoção de políticas econômicas conjuntas, e que abrangem desde sistemas de integração sub-regional, como o MERCOSUL e acordos de livre comércio até simples acordos de preferências tarifárias fixas.

O Regime Geral de Origem da ALADI data de 1987, tendo sido atualizado em 1999⁵⁵, e é aplicado aos Acordos Regionais e aos Acordos de Alcance Parcial firmados no âmbito daquela Associação. No entanto, como o Tratado de Montevidéu de 1980 estabelece que os Acordos subscritos ao seu amparo podem instituir disposições específicas referentes à origem das mercadorias, existem vários acordos, firmados anteriormente a 1987, que possuem regimes de origem diversificados entre si e diferentes do atual Regime Geral de Origem adotado pela ALADI, embora mantenham a mesma estrutura conceitual daquele regime.

O Regime Geral de Origem da ALADI se caracteriza pela simplicidade e concisão. Ao contrário do que ocorre no NAFTA, as normas de origem da ALADI instituem critérios gerais básicos para definir a nacionalidade dos produtos, existindo, no entanto, a permissão para o estabelecimento de regras específicas. O Regime de Origem da ALADI estabelece os seguintes critérios gerais para determinar que uma mercadoria é originária de um país-membro: ser inteiramente produzida nesse país; ter mudado de posição tarifária e que o valor dos materiais não originários seja 50% do valor do produto final, sendo que, para os países que apresentam menor desenvolvimento econômico relativo (Bolívia, Equador e Paraguai), esse percentual é de 60%. Estas normas se aplicam a quase a totalidade do universo tarifário, havendo a exceção de alguns produtos negociados pelos países-membros, para os quais foram estabelecidos requisitos específicos, que se sobrepõem, naturalmente, aos critérios gerais.

Em relação à acumulação cumpre destacar que a norma dispõe que o valor nacional inclui apenas aqueles gerados nos países participantes do acordo em questão.

⁵⁵ A Resolução 252, de 4 de agosto de 1999, do Comitê de Representantes da ALADI, ordenou e consolidou todas as disposições vigentes até então, em matéria de origem, instituindo o Regime Geral de Origem daquela Associação. O Decreto nº 3.325, de 30 de dezembro de 1999, internalizou no Brasil a dita Resolução, dispondo sobre sua execução.

Por serem demasiado elementares, carecendo de um detalhamento minucioso para definir com precisão a origem dos produtos, as normas de origem da ALADI geram, frequentemente, interpretações conflitantes, tornando-se, muitas vezes, necessário o julgamento por um tribunal especializado em controvérsias comerciais a fim de ser dada uma solução ao problema.

De acordo com a normativa de origem da ALADI a certificação compete a uma autoridade pública, podendo ser delegada a uma entidade privada, o que geralmente ocorre, inclusive no âmbito dos acordos firmados sob a égide daquela Associação, ficando a expedição do certificado sob a responsabilidade de uma entidade nacional, representante de produtores ou exportadores, de natureza privada.

Dentre os regimes de origem que, embora se encontrem inseridos em acordos firmados ao amparo da ALADI, apresentam substanciais diferenças do regime daquela Associação, destaca-se o do MERCOSUL, como será visto a seguir.

3.4 O REGIME DE ORIGEM DO MERCOSUL

O Tratado de Assunção⁵⁶, subscrito pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, em 26 de março de 1991, constituiu o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, que implica a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), a adoção de uma política comercial comum, a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e a harmonização de legislações nas áreas pertinentes.

O Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE 18)⁵⁷, firmado no âmbito da ALADI, tem por objetivo facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento desse Mercado Comum, a constituir-se de acordo com as disposições do Tratado de Assunção. Dentro desse propósito, o ACE 18 estabelece um Programa de Liberação Comercial, baseado, sobretudo, na desgravação tarifária, no aprofundamento das preferências e na redução das Listas de Exceções⁵⁸ e institui o Regime de Origem do MERCOSUL, que constitui o Anexo I daquele Acordo.

⁵⁶ Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

⁵⁷ Internalizado no Brasil pelo Decreto nº 550, de 27 de maio de 1992.

⁵⁸ Nas negociações para criação do mercado comum, no âmbito da execução do Programa de Liberação Comercial, ficou decidido que os Estados Partes poderiam estabelecer Listas de Exceções à Tarifa Externa Comum, como mecanismo de ajuste das tarifas nacionais a ser utilizado durante um determinado período. Estabeleceu-se que tais listas seriam reduzidas progressivamente até a sua total extinção. Atualmente, embora muito mais reduzidas do que no início do processo de integração, essas listas ainda vigoram, estando prevista a extinção das listas da Argentina e do Brasil em 31 de dezembro de 2010 e das listas do Uruguai e do Paraguai em 31 de dezembro de 2015.

O ACE 18 tem sido ajustado ao longo dos anos mediante a subscrição de Protocolos Adicionais expedidos pela ALADI.⁵⁹ Assim, o atual Regime de Origem do MERCOSUL (ROM) decorre da Decisão Nº 1/2004 do Conselho do Mercado Comum, que unificou todas as normas referentes à origem até então em vigor e que foi incorporada ao ACE 18 pelo Quadragésimo Quarto Protocolo Adicional, vigente a partir de 26 de fevereiro de 2006.⁶⁰

O Regime de Origem do MERCOSUL dispõe sobre a qualificação e determinação do produto originário, a certificação de origem, sua verificação e controle e estabelece as sanções por adulteração ou falsificação dos certificados de origem ou pelo não cumprimento dos processos de verificação e controle.

Em relação ao grau de complexidade, o regime do MERCOSUL situa-se a meio termo entre o regime da ALADI e o do NAFTA. Suas normas são mais detalhadas e precisas que aquelas estabelecidas no Regime Geral da ALADI, mas não atingem a especificidade e a profundidade daquelas estabelecidas no NAFTA.⁶¹

O ROM dispõe que serão considerados originários:

a) Os produtos totalmente obtidos no território de uma ou mais Partes.⁶²

b) Os produtos elaborados integralmente no território de qualquer um dos Estados Partes quando em sua elaboração forem utilizados, única e exclusivamente, materiais originários dos Estados Partes.

c) Os produtos em cuja elaboração forem utilizados materiais não originários dos Estados Partes, quando resultantes de um processo de transformação que lhes confira uma nova individualidade, caracterizada pelo fato de estarem classificados em uma posição tarifária (primeiros quatro dígitos da Nomenclatura Comum do MERCOSUL) diferente da dos mencionados materiais.

d) Nos casos em que o requisito estabelecido na letra c) não possa ser cumprido porque o processo de transformação operado não implica mudança de posição tarifária (primeiros quatro

⁵⁹ No site da ALADI, conforme consulta feita em 6 de novembro de 2009, o último Protocolo Adicional (68º) ali registrado foi assinado em 7 de julho de 2009.

⁶⁰ O Decreto nº 5.455, de 2 de junho de 2005, internalizou no Brasil o 44º Protocolo, dispondo sobre sua execução. Já foi feita uma nova consolidação das normas de origem e uma nova versão do Regime de Origem é objeto da Decisão nº 1/2009 do Conselho do Mercado Comum, assinada em 24 de julho de 2009, que se encontra em tramitação na ALADI para fins de expedição de Protocolo Adicional ao ACE 18.

⁶¹ ESTEVADEORDAL e SUOMINEN (2005) destacam que o regime do NAFTA se encontra entre aqueles denominados de “nova geração” e que tais regimes podem requerer uma mudança de classificação tarifária referente ao capítulo, à posição, à subposição ou ao item, sendo que muitos produtos combinam essa mudança com uma exceção, com o valor de conteúdo regional e/ou com requisitos técnicos.

⁶² Os produtos são descritos detalhadamente no texto da norma.

dígitos da Nomenclatura Comum do MERCOSUL), será suficiente que o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos insumos de terceiros países não exceda 40% do valor FOB das mercadorias de que se trate.⁶³

e) Os produtos resultantes de operações de ensablagem ou montagem realizadas no território de um país do MERCOSUL, utilizando materiais originários de terceiros países, quando o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo desses materiais não exceda a 40% do valor FOB.

f) Os Bens de Capital que cumprirem com um requisito de origem de 60% de valor agregado regional.

g) Os produtos sujeitos a requisitos específicos de origem. Estes requisitos prevalecerão sobre os critérios gerais estabelecidos nas letras c) a f), entretanto não serão exigíveis para os produtos totalmente obtidos da letra a), nem para os produtos elaborados integralmente no território de qualquer um dos Estados Partes da letra b).⁶⁴

Os requisitos específicos encontram-se relacionados no Anexo I do Regime de Origem do MERCOSUL. Ali se encontram detalhadamente descritos os requisitos que inúmeros produtos devem atender para serem considerados como oriundos de Estado Parte contratante.

A questão da acumulação no MERCOSUL é tratada da seguinte forma pela normativa em vigor: Os materiais originários de qualquer um dos Estados Partes, que tenham adquirido tal caráter conforme os dispositivos acima mencionados e que se incorporarem a um determinado produto em outro Estado Parte serão considerados originários deste último (Acumulação de materiais originários.). Em relação à acumulação total a norma esclarece que todas as operações realizadas no território dos Estados Partes para a elaboração de um produto serão consideradas para a determinação da origem do produto final.⁶⁵

O critério *de minimis* no MERCOSUL foi estabelecido em 10%. Por esse critério considera-se que um produto cumpre com o requisito de salto tarifário se o valor CIF de todos os materiais não originários dos Estados Partes utilizados em sua produção que não estejam

⁶³ CIF (Cost, Insurance and Freight) – é o valor da mercadoria incluindo Custo, Seguro e Frete. FOB (Free on board) é o valor da mercadoria posta a bordo do veículo transportador.

⁶⁴ Regime de Origem do MERCOSUL – Decisão Nº 1/2004 do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL-CMC (Artigo 3).

⁶⁵ Regime de Origem do MERCOSUL – Decisão Nº 1/2004 do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL (Artigo 7). A regulamentação da acumulação total de origem no MERCOSUL deu-se mediante a incorporação ao ACE 18 da Diretriz 04/2004, da Comissão de Comércio do MERCOSUL, através do 53º Protocolo Adicional.

classificados em uma posição tarifária diferente à do produto, não excede 10% do valor FOB do produto exportado.⁶⁶

A certificação da origem, no MERCOSUL, é feita por meio de um certificado emitido por repartições oficiais, designadas pelos Estados Partes, podendo tal emissão ser delegada a outros órgãos públicos ou entidades de classe, que atuem em jurisdição nacional, estadual ou provincial. A emissão do certificado está condicionada a uma declaração do produtor final, que indicará as características e componentes do produto e os processos de sua elaboração.⁶⁷

O Regime de Origem do MERCOSUL dispõe, ainda, sobre os procedimentos de verificação e controle, bem como estabelece normas sobre as sanções a serem aplicadas nos casos de fraude. Nesse aspecto é facultado ao Estado Parte importador requerer informações sobre a autenticidade do Certificado e a veracidade do seu conteúdo e, ainda, proceder à abertura de um processo de investigação de origem. Caso se desqualifique a origem, a mercadoria perderá o tratamento preferencial e sobre ela incidirão os tributos como se ela fosse importada de terceiros países. Neste caso serão aplicadas as sanções previstas na normativa do MERCOSUL e/ou as correspondentes na legislação de cada Estado Parte. Caso se verifique a falsificação ou adulteração do certificado de origem ou se comprove que este não atende às disposições estabelecidas no Regime, o Estado Parte importador poderá adotar as sanções que julgar procedentes para preservar seu interesse fiscal ou econômico.⁶⁸

Ao amparo da ALADI o MERCOSUL firmou Acordos de Complementação Econômica com o Chile (ACE 35), com a Bolívia (ACE 36), com o México (ACE 54 e ACE 55), com o Peru (ACE 58), com a Colômbia, Equador e Venezuela (ACE 59) e com Cuba (ACE 62), bem como um Acordo de Comércio Preferencial com a Índia.⁶⁹ Naturalmente, cada Acordo de Complementação Econômica firmado abrange um Regime de Origem próprio, acordado entre as partes contratantes, conforme seus interesses. Esses Acordos foram devidamente internalizados no Brasil, mediante a expedição de Decretos nacionais. Assim, o campo de estudo do presente trabalho abrangerá as importações brasileiras originárias desses países, amparadas em tais Acordos, além daquelas oriundas da Argentina, Paraguai e Uruguai,

⁶⁶ O 65º Protocolo Adicional ao ACE 18 incorporou ao Acordo a Decisão CMC nº 16/2007, que dispôs sobre a matéria.

⁶⁷ Regime de Origem do MERCOSUL – Decisão Nº 1/2004 do CMC: Artigos 11 e 15.

⁶⁸ Regime de Origem do MERCOSUL – Decisão Nº 1/2004 do CMC: Artigos 18, 21, 32 e 45.

⁶⁹ O MERCOSUL firmou, ainda, um Acordo de Livre Comércio com Israel e um Acordo de Comércio Preferencial com a União Aduaneira da África Austral, ainda pendentes de aprovação do Congresso Nacional, no Brasil.

parceiros do Brasil no MERCOSUL. O Quadro 1, ao final deste tópico, reúne os Acordos firmados no âmbito da ALADI, que interessam ao presente estudo.

Evidentemente, em vista da diversificação de interesses envolvidos, tais acordos revestem-se de especificidades, cumprindo ressaltar o grau de diferenciação dos Acordos estabelecidos com o México e com a Índia.⁷⁰ Tais especificidades, em alguns casos, se refletem nas normas de origem acordadas, observando-se, no entanto, a existência de um substrato comum entre elas. Assim, podem ser destacadas as seguintes características básicas:

- a) O critério geral para definição de uma mercadoria inteiramente obtida e integralmente produzida é o mesmo estabelecido na Convenção de Kyoto, abrangendo os produtos dos reinos mineral, vegetal e animal e os produtos fabricados no território do Estado Parte exclusivamente com materiais originários.
- b) O critério de transformação substancial é dado pela mudança de classificação tarifária no nível de posição, ou seja, quatro primeiros dígitos do código estabelecido no Sistema Harmonizado.
- c) No caso em que o produto não atenda o critério de mudança de classificação tarifária o percentual de materiais não originários admitido para que ele seja considerado originário é de 40% do valor FOB, na maior parte das vezes. O Acordo com Cuba estipula 50%.⁷¹
- d) A maioria desses regimes prevê requisitos específicos de origem que prevalecem sobre os critérios gerais.
- e) A acumulação dos materiais originários das Partes Contratantes está prevista em todos os Acordos. O Acordo com Colômbia, Equador e Venezuela considera como originários os materiais procedentes do Peru e da Bolívia. O Acordo com a Bolívia prevê a acumulação com materiais originários de um

⁷⁰ O Acordo automotivo (ACE 55) firmado entre o MERCOSUL e o México consiste basicamente na redução recíproca das alíquotas de importação dos produtos automotivos que cumpram com as disposições sobre origem. O Acordo MERCOSUL-Índia é um Acordo de Preferências Tarifárias Fixas (APTF), o primeiro que o bloco celebra com país fora do continente. Este APTF é a primeira etapa de uma futura área de livre-comércio.

⁷¹ Alguns regimes estabelecem tratamento diferenciado para os países menos desenvolvidos. É o caso, por exemplo, do regime de origem do ACE 62 (Acordo MERCOSUL-Cuba) que estabelece percentual de 60% para o Paraguai e do regime do ACE 59 (Acordo MERCOSUL-Colômbia-Ecuador e Venezuela), que estabelece 40% para a Argentina e o Brasil, estipulando um tratamento diferenciado para o restante dos países envolvidos.

terceiro país, membro da ALADI, com o qual as Partes Contratantes mantenham, individualmente, Acordo de Livre Comércio.

- f) A certificação de origem está a cargo de entidades oficiais, que poderão delegar a competência a outros órgãos públicos ou a entidades privadas e o certificado deverá conter declaração juramentada do produtor final ou do exportador.

Do estudo realizado pode-se concluir que o regime de origem aplicado nos acordos promovidos pela União Europeia e o regime adotado pelo NAFTA revelam um nível mais elevado de complexidade, apresentando regras mais detalhadas para a acumulação e normas específicas para um grande número de produtos, enquanto o regime geral da ALADI é bem mais simples e conciso. O regime do MERCOSUL, embora esteja inserido num acordo firmado no âmbito da ALADI, é constituído por normas mais complexas do que as adotadas por aquela Associação, apresentando algumas características similares àquelas encontradas no regime do NAFTA.

QUADRO 1

ACORDOS FIRMADOS NO ÂMBITO DA ALADI REFERENTES AO MERCOSUL

ACORDOS	SIGNATÁRIOS	DATA DE INTERNALIZAÇÃO NO BRASIL (Vigência)
ACE 18 (MERCOSUL)	Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai	27/05/1992
ACE 35	MERCOSUL – Chile	20/11/1996
ACE 36	MERCOSUL – Bolívia	30/05/1997
ACE 54	MERCOSUL – México	19/02/2002
ACE 55	MERCOSUL – México (Automotivo)	06/01/2002
ACE 58	MERCOSUL - Peru	30/12/2005
ACE 59	MERCOSUL – Países da Comunidade Andina: Colômbia, Equador e Venezuela	01/02/2005
ACE 62	MERCOSUL - Cuba	27/03/2007
Acordo de Comércio Preferencial	MERCOSUL - Índia	01/06/2009

Fonte: site do MDIC

4. A FISCALIZAÇÃO E O CONTROLE DA ORIGEM DA MERCADORIA NO BRASIL

4.1 ASPECTOS GERAIS

Tão antiga quanto a história do comércio de mercadorias no mundo é a história da fiscalização aduaneira, instituída, inicialmente, com o intuito único de assegurar a arrecadação de tributos correspondentes às operações de importação e exportação, impedindo a ocorrência de fraudes e de contrabando. Durante muito tempo os tributos aduaneiros representaram importante parcela da arrecadação tributária dos países e, conseqüentemente, desempenharam relevante papel no fortalecimento de suas economias. No entanto, com a evolução do comércio internacional, favorecendo a liberalização comercial associada à gradual redução dos índices tarifários, bem como com a gradativa importância assumida pelos tributos internos na constituição da reserva tributária, a função arrecadatória aduaneira foi perdendo relevância, ao tempo em que outros interesses foram assumindo o direcionamento das atividades da aduana.

Izam (2003) aponta dois fatores fundamentais para essa mudança. O primeiro diz respeito ao quase desaparecimento dos direitos aduaneiros de exportação e à significativa redução, em nível mundial, das tarifas aplicadas às importações, ressaltando-se, nesse aspecto, os resultados obtidos nas negociações da Rodada Tóquio e da Rodada Uruguai, promovidas pelo GATT. O segundo decorre da nova responsabilidade atribuída à aduana, em função do processo irreversível de liberalização comercial empreendido em todo o mundo. Em decorrência de tal processo tem se verificado um grande crescimento das operações de comércio internacional, exigindo uma aduana mais eficiente, com uma maior simplificação dos procedimentos administrativos no sentido de reduzir os custos das transações e facilitar a operacionalização de seus respectivos processos.⁷²

Indubitavelmente, a atividade fiscalizatória da aduana permanece irremovível, se não, agora, com a função primordial de arrecadar tributos, mas com o propósito incontestável de resguardar os interesses econômicos e políticos do país. Num mundo globalizado, onde as transações comerciais são cada vez mais imprescindíveis como elemento determinante para o fortalecimento econômico das nações e no qual a Política Comercial tem assumido, conseqüentemente, relevante papel no âmbito das relações internacionais, a atividade aduaneira readquiriu importância e tem sido alvo das atenções governamentais no sentido de torná-la mais eficiente e moderna, servindo da melhor forma aos interesses nacionais. Destaque-se que a

⁷² IZAM, M. – *Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina*, 2003, p. 55 e 56.

eficiência, simplificação e agilização dos processos não prescinde, de forma alguma, da segurança e correção da fiscalização.

No âmbito da atividade de fiscalização aduaneira, sobressai a que se refere ao cumprimento das normas de origem em vista dos vários acordos de integração econômica firmados pelo país. Assim, é nesse contexto que serão examinados os procedimentos de fiscalização e controle promovidos pela aduana.

No intuito de modernizar, agilizar e facilitar, com segurança, o processamento das operações de comércio exterior, foi implantado, na aduana brasileira, já há alguns anos, o Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex, que é um sistema eletrônico de registro e processamento das importações e exportações. O sistema tem se revelado importante instrumento para tornar a fiscalização mais eficiente, mediante a aplicação da legislação correspondente, redução do número de infrações e facilitação dos trâmites operacionais. Assim é que, em relação à fiscalização das importações, as operações ali registradas são submetidas a uma parametrização e selecionadas para 3 canais: verde, amarelo e vermelho. No verde, a mercadoria é liberada e entregue ao importador, sem qualquer verificação. No amarelo, são examinados os documentos referentes à importação a fim de constatar sua correção, antes da liberação da mercadoria. No vermelho, a importação é alvo de rigoroso exame, sendo examinada a documentação correspondente e efetuada a verificação física da mercadoria. A parametrização é determinada pelo órgão central da administração aduaneira no País e obedece a critérios de análise de risco, previamente realizada, abrangendo dados referentes à operação comercial em questão.

Os procedimentos de controle e verificação da origem de mercadorias importadas de Estado Parte do Mercado Comum do Sul encontram-se disciplinados na Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 149, de 27 de março de 2002. Tal legislação estabelece que o controle será feito no curso do processo de despacho de importação ou após a sua finalização. Durante o despacho, o controle será efetuado quando a importação for selecionada para conferência da documentação e verificação física da mercadoria, ou seja, quando for parametrizada para os canais amarelo ou vermelho. A Normativa, baseada nas normas estabelecidas no ROM, dispõe sobre a comprovação da origem mediante a apresentação do Certificado de Origem, estabelecendo os requisitos para sua aceitação e dispõe, ainda, sobre o processo de investigação de origem.

4.2 A INVESTIGAÇÃO DA ORIGEM NO CASO DO MERCOSUL

Como visto anteriormente, o Regime de Origem do MERCOSUL permite que o Estado Parte importador abra um processo de investigação de origem no caso de dúvidas ou suspeitas sobre a origem, que não foram solucionadas através de simples pedidos de informações ao Estado Parte Exportador. Assim, o processo de investigação de origem é o instrumento pelo qual a autoridade fiscalizadora verifica o cumprimento das regras de origem para determinada mercadoria no caso de suspeita de irregularidade referente à veracidade ou observância das normas do Regime de origem do MERCOSUL, objetivando apurar ocorrências envolvendo o produtor ou o exportador da mercadoria importada.⁷³

Aberto o processo de investigação, a autoridade brasileira adotará providências junto às autoridades do Estado Parte Exportador, conforme estabelecido nas disposições do Acordo firmado entre as Partes (ACE 18), para que seja investigada a origem da mercadoria, mediante verificação “in loco” do processo produtivo, emissão de parecer técnico e outros procedimentos.

O processo será encerrado com a emissão de relatório conclusivo a respeito do cumprimento ou não das normas de origem. Concluído o processo com a desqualificação da origem, as mercadorias serão excluídas do tratamento tarifário preferencial e receberão o tratamento tributário aplicável às importações de terceiros países, devendo o fato ser comunicado à Comissão de Comércio do MERCOSUL pelas autoridades brasileiras.

No Brasil, o processo de investigação de origem é aberto e encerrado mediante expedição de Ato Declaratório Executivo – ADE, da autoridade competente da Secretaria da Receita Federal. Após o encerramento do processo com resultado comprobatório da desqualificação da origem, o órgão central da SRF expede comunicação às unidades aduaneiras de execução para que a Fiscalização promova as ações destinadas à cobrança de tributos e penalidades correspondentes. No tópico seguinte serão apontados os resultados dos processos de investigação de origem promovidos pelas autoridades brasileiras no âmbito do MERCOSUL, no período em estudo, a fim de serem relacionadas as infrações detectadas.

⁷³ Art. 13 da Instrução Normativa nº 149/2002, da SRF.

5. AS INFRAÇÕES FISCAIS DE ORIGEM NAS IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS EFETUADAS AO AMPARO DO MERCOSUL E DE ACORDOS POR ELE FIRMADOS

Considerando o objeto do presente trabalho cumpre, inicialmente, conceituar “infração fiscal” e “fraude”. Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe inobservância, por parte de pessoa física ou jurídica, de norma fiscal estabelecida ou disciplinada na legislação.⁷⁴ Já a fraude, na área tributária, é conceituada como “toda ação ou omissão dolosa tendente a impedir ou retardar, total ou parcialmente, a ocorrência do fato gerador da obrigação tributária principal, ou a excluir ou modificar as suas características essenciais, de modo a reduzir o montante do imposto devido, ou a evitar ou diferir o seu pagamento.”⁷⁵ Portanto, a fraude compreende a existência do dolo, da má fé por parte do agente.

No trabalho promovido pelos agentes do Fisco em relação às importações de mercadorias, o controle e a fiscalização são realizados por ocasião do despacho aduaneiro ou em procedimento fiscal posterior ao despacho. Constatando-se a ocorrência de infração às normas legais que regem as importações, de uma maneira geral, são cobrados os tributos devidos e penalidades correspondentes. Quando se trata de importações com preferências tarifárias, decorrentes de acordos internacionais firmados pelo Brasil, além das normas gerais que regem as importações, devem ser obedecidas as normas específicas, estipuladas no acordo. Assim, ao se falar das infrações fiscais de origem no âmbito do MERCOSUL, devem ser consideradas as normas de origem estabelecidas no Acordo de Complementação Econômica nº 18 e nos demais acordos firmados pelo MERCOSUL e constantes do Quadro 1.

Nas importações com preferências tarifárias, dependentes de comprovação de origem, uma vez comprovada a irregularidade com relação à origem, fica prejudicada a referida preferência tarifária acordada entre os Estados Partes signatários e a importação receberá o tratamento tributário dado a terceiros países. Caso o importador aceite a cobrança e pague os valores cobrados pelo Fisco, o fato ficará registrado em campo específico do documento de importação. Em caso contrário, o agente fiscal lavrará um Auto de Infração, que o importador poderá contestar, sendo o processo, então, submetido a um julgamento administrativo em 1ª instância. Havendo uma decisão desfavorável à sua contestação, o importador poderá, ainda, recorrer de tal decisão, caso em que haverá um julgamento de 2ª instância. Evidentemente, o

⁷⁴ Ver art. 673 do Regulamento Aduaneiro – Decreto nº 6.759/2009 e art. 94 do Decreto-Lei nº 37/1966.

⁷⁵ Art. 72 da Lei nº 4.502/1964 e art. 481 do Decreto nº 4.544/2002.

importador poderá, a qualquer tempo, apelar para a via judicial, caso que implicará em renúncia irrevogável à via administrativa.

No contexto do presente trabalho, a pesquisa concentrou-se na área de atuação do controle e fiscalização das importações, não tendo sido apurados dados referentes aos julgamentos dos processos. Optou-se por tal procedimento, tendo em vista o próprio objetivo proposto, de quantificar e qualificar as ações fiscais concernentes à origem das mercadorias, tipificando as infrações cometidas e considerando, outrossim, as múltiplas variáveis que interferem na área de julgamento e que poderiam falsear os resultados pretendidos. Dentre tais variáveis podem ser apontadas o excesso de procedimentos burocráticos e a carência de recursos humanos, que resultam em grande demora para a efetivação do julgamento e encerramento do processo fiscal, além da própria natureza do julgamento, cuja especificidade se atém às próprias circunstâncias de cada processo.

Grande parte das infrações referentes à origem são detectadas no momento da importação e não são contestadas pelo importador. Conforme já mencionado, pagos os tributos e penalidades, será feita anotação em campo próprio do documento de importação. No entanto, em virtude de não haver, nos sistemas informatizados gerenciais da Receita Federal, opção direcionada à apuração estatística de tais ocorrências, não puderam ser obtidos tais dados.⁷⁶

Constatou-se, na pesquisa efetuada no Órgão Central, que, embora a Normativa sobre Controle e Verificação de Origem determine que a unidade de despacho comunique à Coordenação de Administração Aduaneira daquele Órgão a ocorrência que implique em exclusão do tratamento tarifário preferencial, tal norma não é cumprida por muitas unidades ou o é de maneira falha. Assim, apenas a título exemplificativo, foram apurados, através de arquivos em papel, contendo comunicações efetuadas ao Órgão Central, os dados referentes a 5 unidades aduaneiras, localizadas no Rio Grande Sul, conforme quadro a seguir:

⁷⁶ Para obter-se tais resultados seria necessário consultar a ficha de cada importador no sistema Ambiente de Registro e Rastreamento da Atuação dos Intervenientes Aduaneiros – RADAR, o que seria totalmente inviável no contexto do presente trabalho.

QUADRO 2

CERTIFICADOS DE ORIGEM DESQUALIFICADOS NO DESPACHO ADUANEIRO DE IMPORTAÇÃO EM 5 UNIDADES ADUANEIRAS DA 10ª REGIÃO FISCAL

2007 a 2008				
Unidades Aduaneiras	Quantidade	País de procedência*	Mercadorias	Infração
DRF Uruguaiana	24	Argentina (24) Chile (07) Uruguai (02)	Alcachofras, Frutas, Peixes, Farinha para pão, Vinhos, Colas, Fios de ferro, Bombas, Máquinas, Autopeças, Tabaco, Argila, Granito, Produto Químico, Produto mineral, Moldes de papel.	Classificação incorreta da mercadoria; Norma de origem incorreta; Fraude de assinatura; Divergência de valor.
IRF São Borja	05			
IRF Porto Xavier	02			
IRF Jaguarão	01			
IRF Bagé	01			

Fonte: Arquivos Coana/SRF

* A norma distingue “país de procedência” de “país de origem”. O primeiro é o país onde a mercadoria embarca com destino ao Brasil e o segundo é o país onde a mercadoria é produzida.

Portanto, em resumo, há dois momentos em que o Fisco pode desqualificar a origem no caso de uma importação promovida ao amparo de acordo preferencial de comércio: no momento do despacho aduaneiro e posteriormente a esse despacho e até um prazo de 5 anos. Se a desqualificação ocorrer no momento do despacho e o importador efetuar o pagamento dos tributos sem contestação, conforme já mencionado anteriormente, não há como apurar, através dos sistemas informatizados gerenciais existentes, dados estatísticos dessas situações. No caso de haver recusa de pagamento por parte do importador, resultando na lavratura de um Auto de Infração, que seguirá os trâmites normais para julgamento, deve observar-se que, até 2008, tal tipo de processo não era registrado no Sistema de Ação Fiscal – AFA. Tal informação é necessária para que fique claro que a pesquisa efetuada não conseguiu coletar todo o universo dos processos fiscais referentes a infrações de origem, ocorridos no período de 2005 a 2009, mas conseguiu reunir todas as ações fiscais referentes à matéria, efetuadas após o despacho aduaneiro, no período em estudo. Para tanto, foram efetuadas pesquisas nos sistemas informatizados específicos (Ação Fiscal Aduaneiro – AFA, DW Aduaneiro, Siscomex e Sistema Decisões), disponíveis na Secretaria da Receita Federal do Brasil, a fim de obter-se os dados referentes às infrações que motivaram tais ações. Foi feito, ainda, um levantamento de todos os processos de investigação de origem promovidos durante o período em estudo, arquivados na Coordenação de Administração Aduaneira do órgão central daquela Secretaria e que serviram ou servirão, ainda, de base para a efetivação de ações fiscais. Tais pesquisas foram

efetuadas com o objetivo de quantificar e identificar a natureza das infrações comprovadamente praticadas a fim de melhor prevenir sua ocorrência, afastando os efeitos danosos à economia do País.

5.1 RESULTADOS DOS PROCESSOS DE INVESTIGAÇÃO DE ORIGEM

Destaque-se que o processo de investigação de origem apenas ocorre quando há suspeita de irregularidade relacionada ao cumprimento do Regime de Origem do MERCOSUL, baseada em indícios constatados por ocasião da importação e quando as informações prestadas pela autoridade competente do Estado Parte exportador forem consideradas insuficientes para o esclarecimento da questão.

Conforme levantamento efetuado na Coordenação de Administração Aduaneira da Secretaria da Receita Federal do Brasil, no período de 2005 a 2009 foram expedidos 10 Atos Declaratórios Executivos para abertura de Processos de Investigação de Origem. Tais processos apresentaram os seguintes resultados:

Concluídos com desqualificação da origem e suspensão da preferência tarifária: – 09

Concluídos com reconhecimento da origem declarada no documento de importação: - 01

Os dados a respeito dos casos investigados constam do quadro abaixo:

QUADRO 3

PROCESSOS DE INVESTIGAÇÃO DE ORIGEM NO PERÍODO DE 2005 A 2009

Atos Declaratórios Executivos de Início e Conclusão	Acordo de Complementação Econômica	País de procedência da importação	Mercadoria	Crédito Tributário Estimado (em Reais)	Infração
ADE 04/2005 ADE 18/2005	ACE 18	Uruguai	Fios texturizados de poliéster	Não informado	Descumprimento de requisitos específicos (Mudança de posição tarifária).
ADE 07/2006 ADE 05/2007	ACE 18	Argentina	Conversores Catalíticos	-	Não ocorreu.
ADE 09,10,11 12 e 13/2008 ADE 06,07,08 09 e 10/2009*	ACE 36	Bolívia	Produtos têxteis e bijuterias	9.194.339,00	Falsa declaração de origem (triangulação); Descumprimento de requisito.

ADE 16/2008 ADE 30/2009	ACE 18	Uruguai	Pigmentos e preparações à base de pigmentos	13.076.000,00	Descumprimento de requisito (Percentual de valor regional agregado).
ADE 17/2008 ADE 01/2009	ACE 18	Paraguai	Alhos frescos	882.396,00	Falsa declaração de origem (triangulação).
ADE 03/2009 ADE 36/2009	ACE 35	Chile	Cogumelos	3.637.127,00	Falsa declaração de origem (triangulação).
TOTAL				26.789.862,00	

Fonte: Arquivos Coana/SRF

* Os Atos Declaratórios foram reunidos num só processo.

Dentre os casos investigados foi constatado que 2 deles envolviam produtos de origem chinesa (Alhos frescos e Cogumelos) para os quais o Brasil estabelecera direitos *antidumping*. A investigação comprovou que firmas administradas por chineses encontravam-se envolvidas nos procedimentos de exportação e, em alguns casos, também nos de importação. Para fugir ao pagamento do direito *antidumping*, no Brasil, os produtos chineses foram exportados da China para o Paraguai e o Chile e, de lá, acobertados por Certificados de Origem falsos, foram exportados para o Brasil, ao amparo dos Acordos Preferenciais referenciados.

Em relação aos produtos têxteis e bijuterias, procedentes da Bolívia, também ficou comprovado que os produtos eram originários da China e do Sultanato do Omã, configurando-se a triangulação de bens para acessar o mercado brasileiro sem o pagamento de tributos.

No caso dos pigmentos e preparações à base de pigmentos, comprovou-se que o produto não atendeu ao requisito mínimo de valor regional agregado (50% para o Uruguai), contendo, em sua composição, percentuais excedentes de matérias-primas originárias de terceiros países, o que vem comprovar o aproveitamento ilegal do comércio preferencial por parte de países não signatários do Acordo e, portanto, não integrantes do bloco econômico.

No processo referente aos fios texturizados de poliéster foi provado que a mercadoria não atendia ao critério de mudança de posição tarifária da matéria-prima oriunda de terceiro país e utilizada no seu processo produtivo.

Em todos os casos os Certificados de Origem foram desqualificados, uma vez que as mercadorias não podiam ser consideradas como originárias dos países signatários dos Acordos citados e de onde procediam as referidas importações.

Destaque-se, finalmente, que, conforme pesquisa realizada, constatou-se que não foram, ainda, promovidas as ações fiscais correspondentes aos dois últimos processos de investigação.

5.2 AS AÇÕES FISCAIS E SEUS RESULTADOS

As ações de fiscalização das importações promovidas após o despacho das mercadorias importadas são registradas no Sistema de Ação Fiscal Aduaneiro – AFA. A pesquisa foi realizada inicialmente nesse Sistema para obtenção dos dados referentes à quantidade de ações, valores de crédito tributário, natureza das infrações e números de registros das Declarações de Importação. Considerando que, nos registros obtidos, não constava a indicação dos países de procedência das importações bem como, na maioria dos casos, as infrações não se encontravam suficientemente descritas, utilizou-se o DW Aduaneiro para obter do Siscomex os países de procedência das 493 Declarações de Importação objeto das fiscalizações e consultou-se também o Sistema Decisões – W para conseguir informações detalhadas sobre as infrações cometidas. Tendo em vista que, no Sistema Decisões, constam apenas documentos referentes a processos nos quais os importadores contestaram a cobrança efetuada pelo Fisco e ainda que o lapso de tempo entre o início do processo e o seu julgamento atinge uma média entre 3 a 4 anos, só puderam ser examinadas naquele sistema documentos referentes a alguns processos iniciados em 2005 e 2006. Para obter as demais informações sobre as ações fiscais restantes, a fim de concluir a pesquisa, tornou-se necessário contatar as unidades envolvidas e os próprios agentes fiscais responsáveis pela execução do trabalho. Assim, foram apurados os seguintes dados referentes às ações fiscais executadas no período em estudo:

QUADRO 4
AÇÕES FISCAIS RELACIONADAS À ORIGEM DAS MERCADORIAS NO
ÂMBITO DO MERCOSUL

Ano	Quantidade	País de procedência da importação	Infração	Crédito Tributário em Reais
2005	21	Argentina (4), Bolívia (1), Uruguai (2) Venezuela (14)	Faturas divergentes (14); Irregularidade no Certificado de Origem (2); Divergência de mercadoria (2); Fundamentação legal inexistente (3)	17.880.439,20
2006	10	Argentina (8) Venezuela (2)	Divergência de mercadoria (7); Faturas divergentes (2); Fundamentação legal inexistente (1)	558.164,92

2007	7	Argentina (1) Chile (4) Colômbia (1) Uruguai (1)	Divergência de mercadori- ria (1); Descumprimento de requisitos (5); Fraude na assinatura do Certificado (1)	5.116.881,81
2008	3	Chile	Descumprimento de re- quisito (3)	324.272,45
2009	9	Argentina (1), Bolívia (4), Ilhas Cayman (1)* Uruguai (3)	Divergência de mercadori- ria (2); Descumprimento de requisito (2); Falsa de- claração de origem (trian- gulação) (4); Irregulari- dade na Fatura (1)	9.267.721,58
TOTAL	50			33.147.479,96

Fonte: Sistema AFA e Sistema Decisões - W/SRF

* Mercadoria embarcada nas Ilhas Cayman, mas dando como país de origem a Venezuela.

5.3 TIPIFICAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DAS INFRAÇÕES

Considerando-se os resultados obtidos na pesquisa e apontados nos Quadros 3 e 4, são os seguintes os tipos de infrações fiscais praticadas, no período de 2005 a 2009, em relação à origem das mercadorias, nas importações brasileiras procedentes dos países do MERCOSUL e dos outros países que com ele firmaram acordos:

1. Falsa declaração de origem (triangulação): Neste caso, a mercadoria importada é originária de terceiro país, não participante do Acordo. O Certificado de Origem foi fraudado, tendo ocorrido, às vezes, falsificação de outros documentos, como a Fatura.
2. Descumprimento de requisitos específicos em relação à mercadoria importada. Tais requisitos constam do Regime de Origem acordado. No caso de percentual de valor regional agregado constatou-se que a matéria-prima, oriunda de terceiro país e utilizada na produção da mercadoria, realizada no país signatário do acordo, ultrapassou o percentual permitido pela norma de origem. Outro caso verificado foi o do não atendimento do critério de mudança de posição tarifária: as matérias-primas, oriundas de terceiros países e utilizadas no processo produtivo, não sofreram transformação substancial que configurasse mudança de classificação tarifária. Verificando-se a adulteração ou falsificação de documentos, caracteriza-se a fraude.

3. Divergência de mercadoria: a mercadoria realmente importada diverge daquela constante da documentação que ampara a importação. Este caso implica em classificações tarifárias diferentes. Comprovada a má fé na declaração firmada pelo produtor/exportador, configura-se a fraude.
4. Faturas divergentes: a Fatura apresentada por ocasião do despacho difere daquela citada no Certificado de Origem. Em vários dos casos estudados verificou-se uma triangulação da operação comercial, com a participação de um terceiro país, sem que houvesse previsão legal para tanto no Regime de Origem. Nos casos em questão a mercadoria, originária de país participante do Acordo, foi vendida a uma empresa, subsidiária da importadora brasileira, sediada em terceiro país, não signatário do Acordo, que a revendeu para a importadora brasileira. A Fatura apresentada no despacho, portanto, era oriunda de um país que não participava do Acordo e diferia daquela indicada no Certificado de Origem.
5. Irregularidade na Fatura: fatura em desacordo com as normas legais.
6. Fraude na assinatura do Certificado: o Certificado é assinado por pessoa não credenciada.
7. Irregularidade no Certificado de Origem: o Certificado encontra-se em desacordo com as normas de origem que dispõem sobre a certificação. Nos casos pesquisados o Certificado foi emitido em data anterior à emissão da Fatura.
8. Fundamentação legal inexistente apontada no Certificado de Origem.

Cumpra esclarecer que as infrações apontadas implicam em desqualificação dos Certificados de Origem, por se encontrarem fraudados ou inexatos, não correspondendo à verdade dos fatos.

A fim de quantificar as infrações ocorridas no período estudado, destaque-se que as infrações referentes a 3 processos de investigação de origem, indicados no Quadro 3 já se encontram relacionadas no Quadro 4, por força de já terem sido promovidas as ações fiscais correspondentes. Portanto, para efeito de quantificação, serão computadas apenas as infrações referentes aos 2 últimos processos de investigação do Quadro 3 (cujas ações ainda não foram efetuadas) e todas as constantes do Quadro 4. Assim, foram obtidos os seguintes resultados:

TABELA 1

**QUANTIFICAÇÃO DAS INFRAÇÕES DE ORIGEM NAS IMPORTAÇÕES
BRASILEIRAS AMPARADAS PELO MERCOSUL E DEMAIS ACORDOS**

Período de 2005 a 2009		
Infração	Quant.	%
Faturas divergentes	16	30,8
Divergência de mercadorias (Classificação incorreta na documentação)	12	23,1
Descumprimento de requisitos específicos	10	19,2
Falsa declaração de origem (triangulação)	06	11,5
Fundamentação legal inexistente	04	7,7
Irregularidade no Certificado de Origem	02	3,9
Fraude na assinatura do Certificado de Origem	01	1,9
Irregularidade na Fatura	01	1,9
TOTAL	52	100,0

Conforme os dados acima, a infração de maior incidência no período estudado foi a relacionada à operação comercial triangular. Embora a mercadoria fosse originária do país parceiro no acordo, foi vendida a um terceiro país, que a revendeu ao Brasil. O negócio, portanto, não se realizou diretamente entre os dois países acordantes, havendo a emissão de duas faturas. Ao chegar ao Brasil, a mercadoria encontrava-se acompanhada de fatura emitida no terceiro país e divergente, portanto, daquela que constava do Certificado de Origem. O segundo maior percentual diz respeito ao fato da mercadoria realmente importada não ser a mesma descrita na documentação. Comprovando-se a má fé é caracterizada como fraude. O terceiro maior índice relaciona-se ao descumprimento de requisitos específicos, estipulados no acordo e exigidos para que se reconheça a origem. A infração apontada em 4º lugar é um caso típico de fraude, com declaração falsa sobre a origem do produto.

6. CONSEQÜÊNCIAS DAS INFRAÇÕES FISCAIS DE ORIGEM PARA A ECONOMIA BRASILEIRA

Da análise das informações e dos dados obtidos pela pesquisa, observa-se que, no período estudado, verificou-se a ocorrência diversificada de infrações fiscais relativas às normas de origem vigentes no MERCOSUL e nos acordos por ele firmados, destacando-se, dentre elas: a triangulação de mercadorias, com fraudes referentes ao documento certificatório; as divergências entre a mercadoria apresentada para despacho e aquela constante dos documentos de importação, implicando, naturalmente, em classificações tarifárias diferenciadas para as duas mercadorias; o descumprimento de requisitos específicos de origem e a existência de faturas diversas, em vista da interveniência de terceiros países na operação de comércio preferencial, sem que houvesse previsão legal para tanto.

Conforme sobejamente demonstrado no decorrer do presente trabalho, resulta claro que as preferências e contrapartidas econômicas, assentadas em regime de origem, contemplam, exclusivamente, o comércio praticado entre os países signatários do Acordo, objetivando favorecer o maior desenvolvimento econômico das partes envolvidas, explorando suas potencialidades produtivas, de forma a promover o maior bem estar social de suas populações.

Ao utilizar recursos ilegais para burlar as normas de origem, os promotores da operação de comércio exterior prejudicam os objetivos propostos no Acordo, acarretando prejuízos para a economia dos países envolvidos, refletidos não só na diminuição da arrecadação tributária, mas também nas atividades da indústria e do comércio nacional.

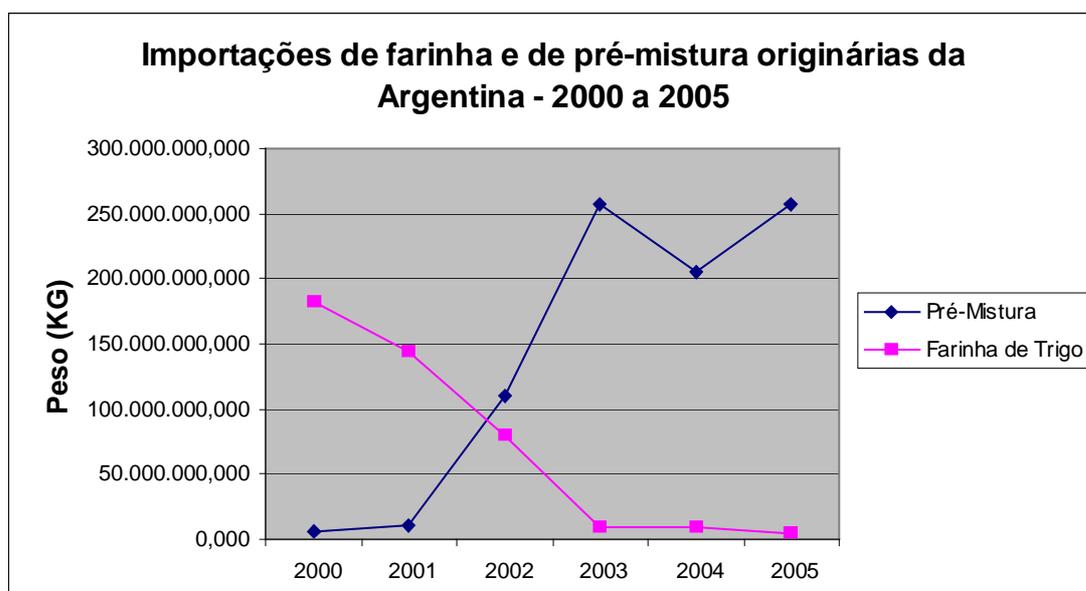
Das pesquisas realizadas foi possível detectar-se um total de R\$ 33.147.479,96 de crédito tributário levantado pelas ações fiscais referentes à origem, indicadas no Quadro 4, correspondente ao valor de impostos não recolhidos aos cofres da União, acrescido das penalidades aplicáveis. Destaque-se que tal valor refere-se apenas àquelas infrações que foram verificadas pelo Fisco a tempo de ensejarem a cobrança dos tributos devidos, por não se encontrarem ainda acobertadas pelo prazo de decadência, em decorrência do qual a Receita não pode mais ressacir-se do que lhe é devido. Além disso, deve observar-se que não foram efetuadas, ainda, todas as ações fiscais para cobrança dos tributos referentes aos casos de investigação que resultaram em desqualificação da origem, relacionados no Quadro 3. Assim, para estimar-se o prejuízo fiscal no período estudado deve-se levar em conta as infrações não detectadas pela fiscalização; aquelas que já se encontravam acobertadas pelo instituto da decadência; aquelas que, embora confirmadas, não foram, ainda objeto de ação fiscal de

cobrança e, ainda, o fato de que a cobrança do crédito tributário não acarreta, necessariamente, o pagamento líquido e certo por parte do contribuinte, como será mais adiante explicado.

A seguir serão examinados três casos dentre as infrações constatadas, que se caracterizaram notadamente como fraudes fiscais. O primeiro deles trata-se de desqualificação do Certificado de Origem por ter sido constatada falsidade na declaração prestada pelo produtor/exportador sobre a mercadoria e, conseqüentemente, nos dados constantes daquele documento certificatório, considerando-se a divergência entre a mercadoria descrita na documentação e aquela que foi realmente importada.

Em 2006, a Fiscalização Aduaneira, analisando o perfil das importações procedentes da Argentina, detectou um crescimento nas importações de “Pré-misturas destinadas à fabricação de pães ou de outros produtos de padaria, pastelaria ou da indústria de bolachas e biscoitos”, classificadas no código da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) 1901.20.00 e uma redução inversamente proporcional nas importações de “farinha de trigo”, classificada no código NCM 1101.00.10, a partir de 2001, quando houve alteração das alíquotas argentinas de imposto de exportação desses produtos. No Gráfico 1, abaixo, está demonstrada a referida inversão.

GRÁFICO 1



Fonte: Coana/SRF

A Receita Federal instituiu, então, um Projeto de fiscalização denominado “Farinha do mesmo saco” a fim de verificar as possíveis irregularidades existentes, determinando a

verificação física, com retirada de amostra e análise do produto submetido a despacho de importação como “pré-mistura destinada à fabricação de pães”. Por ocasião do despacho aduaneiro e, após análise do produto, verificou-se que a mercadoria realmente importada tratava-se de farinha de trigo fortificada com ácido fólico e ferro, contendo 0,29% de cloreto de sódio, classificada no código NCM 1101.00.10 – Farinhas de trigo.

O esquema vinha beneficiando esses importadores que, na realidade, importavam o produto acabado, farinha de trigo, como “pré-mistura”, em detrimento da indústria nacional e dos demais importadores que importavam a farinha de trigo classificada corretamente, uma vez que este produto estava sujeito ao imposto de exportação, na Argentina, à alíquota de 20% (a mesma aplicada ao trigo em grão), enquanto que a chamada “pré-mistura” sujeitava-se ao pagamento de apenas 5% de imposto de exportação naquele país. Em consequência, a farinha de trigo importada como “pré-mistura” chegava ao Brasil a preços consideravelmente inferiores aos que deveria ter, ocasionando concorrência desleal e distorções no mercado.

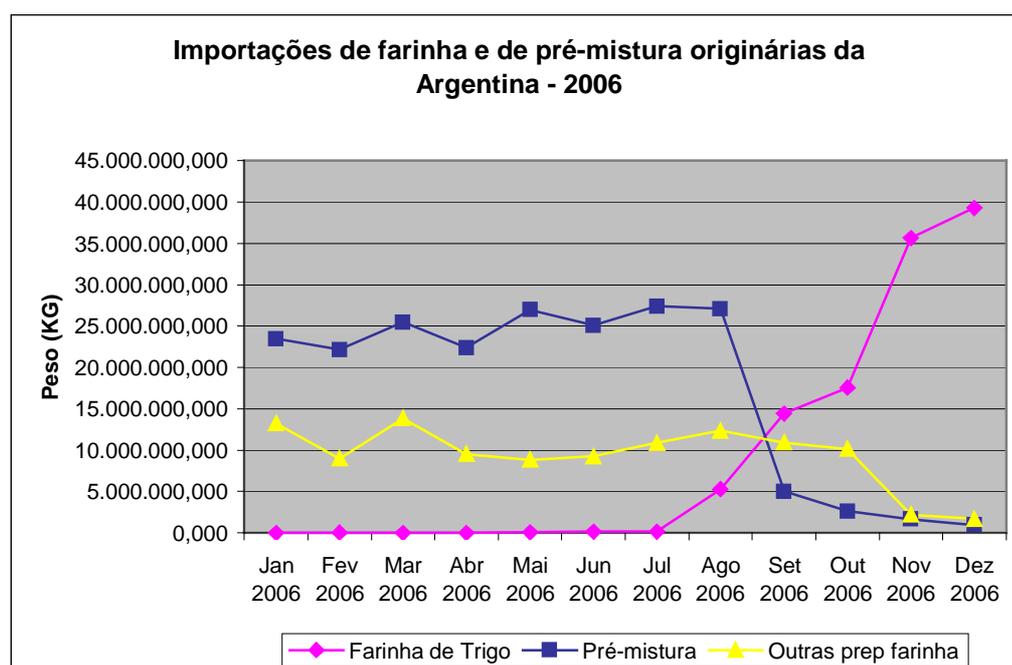
Durante a execução da operação de fiscalização o Laboratório de Análises da Receita Federal no Rio de Janeiro realizou cerca de 355 análises do produto em questão, constatando-se que, em 345 casos (97%) o produto analisado tratava-se efetivamente de farinha de trigo. Evidenciada a divergência de mercadoria e a fraude na documentação, com o descumprimento das normas de origem, evidentemente, foi excluído o tratamento preferencial e foram cobrados os tributos e multas correspondentes. Observe-se que, por se tratar de produto perecível, foi permitido que o importador liberasse a mercadoria antes do resultado da análise laboratorial, mediante apresentação de Termo de Responsabilidade, garantido por depósito em moeda do valor previsto. A grande maioria dos importadores preferiu regularizar a importação, pagando os tributos e penalidades e receber a mercadoria, caso em que não se formou o litígio e a irregularidade ficou anotada apenas nos registros de importação, não tendo sido possível efetuar o levantamento dessas ocorrências por falta de sistema gerencial adequado. No entanto, na pesquisa no AFA e no Sistema Decisões-W, foram encontrados 8 registros de Autos de Infração relativos ao caso da farinha de trigo argentina, totalizando um crédito tributário no valor total de R\$ 4.075.578,86 (Quatro milhões, setenta e cinco mil e quinhentos e setenta e oito reais e oitenta e seis centavos). Nesses casos tais créditos provavelmente só serão recolhidos após o julgamento em 2ª instância e caso o importador não decida recorrer, ainda, à via judicial. Torna-se, portanto, evidente, o prejuízo causado à arrecadação federal, uma vez que o órgão arrecadador só terá sua pretensão satisfeita, numa perspectiva otimista, num prazo de 4 ou 5 anos após a cobrança inicial. Pode alegar-se que o Fisco se previne pela cobrança da dívida

atualizada monetariamente, mas o desgaste de recursos requeridos pelos burocráticos trâmites processuais não será compensado. Além disso, deve ressaltar-se que o pagamento não será líquido e certo, pois, no caso de recurso à justiça comum, a decisão judicial é sempre imprevisível e, mesmo permanecendo na via administrativa, o importador pode simplesmente recusar-se a pagar o débito, recusa essa que implicará em execução da dívida, redundando em outro longo período de tempo para a solução final do processo.

Cumprir destacar, ainda, que, nas importações anteriores à descoberta da fraude, em que o produto importado já havia sido dado a consumo, não houve como a Fiscalização atuar, uma vez que o elemento de prova já não mais existia. Portanto, nesses casos, o prejuízo ocorrido, tanto para a indústria de massas alimentícias e de panificação como para a arrecadação tributária, não pode mais ser ressarcido.

Com a atuação da Fiscalização Aduaneira foi desarticulado o esquema fraudulento envolvendo a importação da farinha de trigo da Argentina e, em consequência, durante o decorrer de 2006, ocorreu uma crescente reversão entre as importações de pré-mistura e de farinha de trigo originárias daquele país, conforme se demonstra no Gráfico 2, abaixo. Além disso, em reflexo à atuação da fiscalização brasileira, em outubro de 2006, o governo argentino determinou a alteração das alíquotas de exportação dos dois produtos, que passaram, ambos, a ser taxados em 10%. Assim, passou a não mais existir motivo para a prática da fraude.

GRÁFICO 2



Fonte: Coana/SRF

Um segundo caso é o que envolve a triangulação de bens. No decorrer do presente estudo destacou-se que um dos graves problemas a ser enfrentado pelos países signatários de acordos preferenciais de comércio e na constituição de Zonas de Livre Comércio e até mesmo de Uniões Aduaneiras é precisamente o da triangulação de bens. Na pesquisa efetuada, destacam-se 3 casos desse tipo, que motivaram processos de investigação de origem, em que ficou comprovada a prática da fraude fiscal e nos quais puderam ser obtidos maiores detalhes sobre a natureza dessa fraude. A seguir serão analisados dois desses casos.

O primeiro trata-se de alhos frescos, produzidos na República Popular da China. Em virtude da prática de *dumping* por parte dos exportadores chineses, o Brasil impôs um direito *antidumping* específico sobre o produto a partir do ano de 1994. Posteriormente revisto, esse direito foi alterado para US\$ 0,52/kg, em 2007, uma vez que o produto chinês adentrava o território nacional, à época, a um preço de US\$ 0,51/kg, quando o seu preço normal de mercado era de US\$ 1,03/kg. Os exportadores chineses desviaram, então, suas exportações para o Paraguai, como forma de acessar o mercado brasileiro através daquele país. A Fiscalização Aduaneira constatou, em 2008, a importação de alhos frescos, com Certificado de Origem do Paraguai e com um preço médio CIF de US\$ 0,44/kg, muito abaixo, portanto, do preço normal de mercado, provocando uma concorrência desleal entre os importadores desse produto e os produtores nacionais de alho e também com aqueles importadores que importavam igual mercadoria pelo preço correto. Promovida a investigação, ficou comprovada a inidoneidade da empresa exportadora no Paraguai bem como a falsidade da declaração do produtor, em que se baseava o Certificado de Origem e que dava o alho como plantado e colhido naquele país. Destaque-se que, à época do início do processo de investigação, um levantamento inicial e provisório indicava um crédito tributário aproximado de R\$ 882.396,00.

Da mesma forma que no caso da farinha de trigo, observa-se também aqui as conseqüências danosas para a arrecadação federal bem como para os produtores internos. Ressalte-se, outrossim, que, embora a investigação tenha sido encerrada em fevereiro/2009, na pesquisa realizada constatou-se que não foi promovida, ainda, nenhuma ação fiscal para cobrança dos direitos do Fisco, o que prorroga por mais tempo um eventual ressarcimento de seu prejuízo.

O outro processo de investigação de origem que envolveu triangulação de bens refere-se à importação de cogumelos procedentes do Chile. O Brasil, desde 1997, estabeleceu direito *antidumping* sobre a importação de cogumelos oriundos da China, em virtude da comprovada

prática de *dumping* por parte de exportadores daquele país. Em 2003, o citado direito foi revisto e estipulada uma nova alíquota específica de US\$ 1,05/kg, uma vez verificado que, em 2002, o produto chinês adentrara o território nacional, mesmo com a aplicação do direito *antidumping*, a um preço de US\$ 2.137,81/t, preço este 22,8% inferior ao preço médio praticado pela indústria doméstica nesse mesmo ano. Constatada pela Fiscalização Aduaneira a importação de cogumelos, tendo o Chile como país de origem e apresentando preços diferenciados, sendo, em média, de US\$ 1,19/kg, quando se tratava de importadores chineses e US\$ 2,13/kg, em média, para os demais importadores, foi aberto o processo de investigação de origem. Confirmou-se, então, a triangulação de bens, verificando-se o estabelecimento, no Chile, de empresa exportadora, de propriedade de chineses, que trazia os cogumelos da China para aquele país e, de lá, os exportava para empresas de propriedade de chineses, estabelecidas no Brasil, sendo a operação amparada pelo ACE 35. A prática da fraude também ensejou concorrência desleal no País, prejudicando a indústria nacional. O processo de investigação encerrou-se no final de 2009 e o cálculo do crédito tributário estimado inicialmente é de R\$ 3.637.127,00, não tendo sido, ainda, promovidas as correspondentes ações fiscais.

Embora se tenha analisado apenas três casos de fraudes fiscais de origem no âmbito do MERCOSUL, pode concluir-se que, à semelhança desses, todos os outros refletem de igual forma na economia nacional, acarretando prejuízos à indústria nacional e à arrecadação federal e, por conseguinte, prejudicando a promoção do bem-estar social para a população brasileira.

Assim, além dos danos causados ao MERCOSUL, prejudicado nos seus objetivos e propósitos, constata-se que as fraudes nas operações comerciais que exigem comprovação de origem atingem os próprios países signatários dos Acordos preferenciais, prejudicando seus interesses econômicos, como aqui ficou demonstrado.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do comércio internacional, processada aceleradamente nas últimas 4 décadas, resultou no fenômeno da globalização, acarretando a concentração dos países em blocos econômicos e a proliferação de acordos preferenciais de comércio como forma de reação e adaptação às exigências das novas relações internacionais de comércio.

A preocupação com a identificação e comprovação da origem das mercadorias objeto de comércio internacional surgiu com os mais remotos acordos de preferência comercial e, à medida que o comércio foi evoluindo, foram se estabelecendo normas sobre a matéria, atingindo tais normas, atualmente, um alto índice de complexidade, revelado em exigências detalhadas e minuciosas, que requerem um profundo conhecimento para sua correta aplicação e para um controle seguro e eficaz dessa aplicação.

Embora tais normas, conhecidas como Regimes de Origem, que constituem parte integrante dos acordos preferenciais de comércio, apresentem características básicas, comuns, de uma maneira geral, a todos eles, apresentam, por outro lado, especificidades decorrentes da própria natureza produtiva e dos interesses econômicos de cada país. Tal fato pode ser comprovado no contexto do presente estudo, onde foram apreciadas, em linhas gerais, as regras de origem aplicadas na União Européia, aquelas adotadas pelo NAFTA e as constituídas no âmbito da ALADI, das quais fazem parte as do próprio MERCOSUL, que se destacam, no entanto, pela profundidade de detalhes, das que integram o Regime Geral daquela Associação.

Embora venha tendo o seu desenvolvimento obstaculizado por diversos fatores de natureza política e econômica, é inegável a importância do MERCOSUL para os países que o constituem e para o crescimento do comércio sul-americano. É nesse contexto que sobressai a análise das ilegalidades praticadas no âmbito desse comércio, ensejando nefastos prejuízos às economias dos países envolvidos, além de abalar a credibilidade do bloco e prejudicar a obtenção de seus objetivos.

Apesar do notável crescimento e desenvolvimento do comércio internacional, o controle e a fiscalização das operações comerciais continua a ser indispensável, a fim de salvaguardar os interesses econômicos e políticos do próprio País. Considerando as exigências impostas pelo moderno contexto do comércio globalizado, onde as operações se multiplicam e se diversificam de maneira notável, as informações se dão de forma quase instantânea e os procedimentos se agilizam cada vez mais, o órgão federal encarregado da fiscalização dessas operações adotou

novos modelos de atuação, apoiado em sistemas eletrônicos informatizados, buscando resultados melhores e mais eficientes. Apesar disso, durante a pesquisa realizada para a identificação e quantificação das fraudes de origem das mercadorias nas importações brasileiras amparadas pelo MERCOSUL e por Acordos por ele firmados, constatou-se a impossibilidade de extrair dados gerenciais sobre as desqualificações de origem ocorridas no momento do despacho e que não sejam contestadas pelo importador. A pesquisa foi realizada em 3 sistemas, mas não foi possível relacionar todas as questões de origem ocorridas no período estudado, por deficiência desses sistemas ou dos próprios registros efetuados, como ocorreu no caso do Sistema Ação Fiscal Aduaneiro – AFA, que, apenas a partir de 2008 passou a acolher os Autos de Infração firmados por ocasião do despacho. Na realidade, não há, nas ferramentas informatizadas utilizadas atualmente no órgão federal, uma forma prevista para a extração de dados relacionados à origem das mercadorias, que possibilitem um gerenciamento das atividades de fiscalização e controle nessa matéria. Constatada, através do estudo realizado, a ocorrência contínua de infrações fiscais ligadas à origem e os conseqüentes prejuízos para o Fisco e para a economia nacional, sugere-se que sejam aperfeiçoadas tais ferramentas, no sentido de oferecer aos administradores fiscais dados úteis para o efetivo exercício de suas funções.

A fim de dificultar o acesso ao mercado preferencial, as normas de origem vêm se tornando cada vez mais complexas, conforme já comentado no decorrer do presente trabalho. Tal complexidade exige estudo e conhecimento detalhado dessas regras por parte do Fisco a fim de que se possa conferir a sua perfeita aplicação, sem que haja retardos no processamento do despacho e desembaraço das mercadorias importadas. O atual contexto do comércio exterior exige decisões e procedimentos rápidos, eficientes e seguros. Desta forma, recomenda-se à administração aduaneira o adequado preparo de seus agentes, mediante treinamentos teóricos e operacionais, além de orientações e supervisão dos trabalhos direcionados especificamente para a área de estudo.

Além disso, é necessário observar que a notória escassez de recursos humanos nos quadros do órgão federal responsável pela fiscalização e controle aduaneiros, acompanhada da crescente demanda decorrente do considerável aumento de volume das operações de comércio exterior processadas nos portos, aeroportos e demais pontos de fronteira do País têm feito com que não se dê a devida atenção às importações amparadas em acordos preferenciais. Tal prática não é recomendável, pois tais acordos muitas vezes são utilizados por terceiros países, de forma fraudulenta, como via de acesso aos mercados dos países signatários. Assim, como ficou

suficientemente demonstrado no presente trabalho, o fato da importação ser procedente de país partícipe do MERCOSUL ou de país com o qual ele mantenha acordo preferencial de comércio, estando acompanhada da devida documentação certificatória de origem, não elide, por si só, a hipótese de prática de fraude fiscal. Neste aspecto, deve-se considerar a singular participação de produtos oriundos da República Popular da China em recentes casos comprovados de triangulação de bens, inclusive com a participação de empresas de propriedade de chineses. Aquele país tem-se revelado possuidor de um notável potencial exportador, permanentemente em busca de acesso a novos mercados. Os fatos registrados levam a recomendar cautela na conferência de importações de produtos iguais àqueles que sofrem aplicação de direitos *antidumping* quando de origem chinesa, bem como quando se trate de produtos semelhantes àqueles em que a China tem se destacado como grande produtora, como é o caso dos tecidos e vestimentas.

Ainda com relação às infrações tipificadas no estudo efetuado, deve-se alertar para a observação do cumprimento dos requisitos específicos por parte da mercadoria importada. Grande número de mercadorias negociadas no âmbito do MERCOSUL deve cumprir uma série de requisitos relacionados no Regime de Origem, integrante do Acordo. É necessário, portanto, conhecê-los ou consultar as normas por ocasião da verificação da importação.

Por fim cabe destacar que, sendo inegável a importância das normas de origem nas relações comerciais internacionais como instrumentos imprescindíveis à constituição e execução de acordos preferenciais de comércio, devem ser merecedoras de maior atenção e estudo por parte dos intervenientes nas operações de comércio exterior. Em relação especificamente ao MERCOSUL, devido ao papel que desempenha no comércio exterior brasileiro, uma vez comprovada a existência de fraudes fiscais de origem praticadas nas importações brasileiras e os prejuízos daí decorrentes para a economia nacional, cumpre aos agentes responsáveis pela fiscalização de tais operações salvaguardar os interesses do país, reprimindo essas práticas mediante uma atuação forte e segura, baseada no conhecimento profundo das normas.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. *Regímenes de Origen*. Disponível em: http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSTITIOWEB/regimenes_de_origen Acesso em 16 de junho de 2009.

_____. *ALADI/CR/Resolución 252 – Regimen General de Origen de la ALADI*. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vres252web/res252> Acesso em 5 de novembro de 2009.

_____. *AAP.CE Nº 18 – Acordo de Complementação Econômica Nº 18 –* Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/f7a2d493807d9e8c032574e100640526/e038b0d626e210da032568e700474bd9?OpenDocument> Acesso em 5 de novembro de 2009.

BAIER, S. L., BERGSTRAND, J. H. e EGGER, P. – *El nuevo regionalismo: causas y consecuencias*, in: Revista Integración y Comercio, nº26, Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL (BID), Janeiro-Junho, 2007. Disponível em: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/aploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_26_2007_Baier_Bergstrand_Egger.pdf Acesso em 27 de outubro de 2009.

BAUMANN, R. – *Mercosul:Origens, Ganhos, Desencontros e Perspectivas*, Brasília: IPEA,2001.

BRASIL – *Decreto nº 194, de 21 de agosto de 1991*. Promulga o Acordo sobre o Sistema Global de Preferências Comerciais entre os Países em Desenvolvimento. Publicado no Diário Oficial da União em 22 de agosto de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1991.htm e <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/sgpc/decretos/dec194-1991.pdf> Acesso em 20 de outubro de 2009.

_____. *Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991*. Promulga 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 (TRATADO MERCOSUL). Publicado no Diário Oficial da União de 22 de novembro de 1991. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1991.htm Acesso em 6 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994.* Promulga a Ata Final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Publicado no Diário Oficial da União em 31 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1994.htm Acesso em 19 de outubro de 2009.

_____. *Decreto nº 2.075, de 19 de novembro de 1996.* Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica, entre Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Chile, de 30 de setembro de 1996. Publicado no DOU de 20.11.96. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1996.htmhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1996.htm Acesso em 18 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 2.240, de 28 de maio de 1997.* Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica, entre os Governos dos Estados Partes do MERCOSUL, e o Governo da República da Bolívia, de 17 de dezembro de 1996. Publicado no Diário Oficial da União de 30 de maio de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1997.htmhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Quadros/1997.htm Acesso em 18 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 3.325, de 30 de dezembro de 1999.* Dispõe sobre a Execução da Resolução nº 252, do Comitê de Representantes da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Publicado no Diário Oficial da União de 31 de dezembro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3325.htm Acesso em 5 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 4.383, de 23 de setembro de 2002.* Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 53, entre os Governos da República Federativa do Brasil e dos Estados Unidos Mexicanos, de 3 de julho de 2002. Publicado no Diário Oficial da União de 24 de setembro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/Quadro_2002.htm Acesso em 17 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 4.458, de 05 de novembro de 2002.* Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 55, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai

e dos Estados Unidos Mexicanos, de 27 de setembro de 2002. Publicado no DOU de 6.11.2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/Quadro_2002.htm Acesso em 17 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 4.598, de 18 de fevereiro de 2003*. Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 54, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai e dos Estados Unidos Mexicanos, de 5 de julho de 2002. Publicado no Diário Oficial da União de 19 de fevereiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/Quadro_2003.htm Acesso em 17 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 5.361, de 31 de janeiro de 2005*. Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 59, entre os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, e os Governos da República da Colômbia, da República do Equador, da República Bolivariana da Venezuela, Países Membros da Comunidade Andina. Publicado no diário Oficial da União de 1 de fevereiro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/quadro.htm Acesso em 17 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 5.455, de 2 de junho de 2005*. Dispõe sobre a execução do Quadragésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, de 23 de fevereiro de 2005. Publicado no Diário Oficial da União de 3 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5455.htm Acesso em 5 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 5.651, de 29 de dezembro de 2005*. Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 58, bem como de seu Segundo Protocolo Adicional, entre os Governos da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai, da República Oriental do Uruguai, Estados Partes do MERCOSUL, e o Governo da República do Peru. Publicado no DOU de 30 de dezembro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/quadro.htm Acesso em 17 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 5.929, de 13 de outubro de 2006*. Dispõe sobre a execução do Qüinquagésimo Terceiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, de 28 de março de 2006. Publicado no Diário Oficial da União de 16 de outubro de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/ quadro.htm Acesso em 12 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 6.068, de 26 de março de 2007*. Dispõe sobre a execução do Acordo de Complementação Econômica nº 62, entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Estados Partes do Mercosul, e a República de Cuba, de 21 de julho de 2006. Publicado no DOU de 27 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Decreto/ decretos2007.htm Acesso em 17 de novembro de 2009.

_____. *Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009*. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Diário Oficial da União, 6 de fevereiro de 2009.

_____. *Decreto nº 6.864, de 29 de maio de 2009*. Promulga o Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercosul e a República da Índia, celebrado em Nova Delhi, em 25 de janeiro de 2004, e respectivos Anexos, assinados em 19 de março de 2005, em Nova Delhi. Publicado no DOU de 1º.6.2009. Publicado no DOU de 1º.6.2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Decreto/ decretos2009.htm Acesso em 17 de novembro de 2009.

CORNEJO, R – *Recientes innovaciones in los regímenes de origen y su incidência em el processo de verificación: el caso del CAFTA*, 1ª ed., Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID/ Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL/ Documento de Divulgación 33, novembro de 2005. Disponível em: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_INTALID_DD_33_2005_Cornejo.pdf Acesso em 26 de outubro de 2009.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS – *Livro Verde: O futuro das Regras de Origem nos Regimes Comerciais Preferenciais*, Bruxelas, 18 de dezembro de 2003, Disponível em: http://ec.europa.eu/off/green/index_pt.htm Acesso em 07 de julho de 2009.

ESTEVADEORDAL, A – *El impacto de los Acuerdos Comerciales Preferenciales sobre el comercio de bienes*, Washington – DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 29/30 de maio de 2003. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=606990> Acesso em 15 de junho de 2009.

ESTEVADEORDAL, A e SUOMINEN, K. – *Las reglas de origen en el sistema mundial de comercio: propuestas en materia de armonización multilateral*, in: Revista Integración y Comercio, nº 23, Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL (BID), Julho-Dezembro, 2005. Disponível em: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/aploads/publicaciones/i_INTAL_IYC_23_2005_Estevadeordal_Suominen.pdf Acesso em 29 de outubro de 2009.

_____. *Secuenciación de los acuerdos regionales de cooperación e integración comercial: descripción de un conjunto de datos para una nueva agenda de investigación*, in: Revista Integración y Comercio, nº26, Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL (BID), Janeiro-Junho, 2007. Disponível em: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/aploads/publicaciones/e_INTAL_IYC_26_2007_Estevadeordal_Suominen.pdf Acesso em 27 de outubro de 2009.

FERREIRA, L. G. - *Acordos comerciais e Regras de Origem*, in: AGUIAR, M. (Org.) – *Discussões sobre Regras de Origem*, 1ª ed., São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 2007.

FIGUEIRAS, M. S. – *Mercosul no Contexto Latino-americano*, 2ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 1996.

FLORÊNCIO, S. A. L. e ARAÚJO, E. H. F. – *Mercosul hoje*, 1ª ed., São Paulo, Editora Alfa Omega Ltda., 1996.

GALVAO, O. J. A. *Tendências Recentes do Comércio Internacional: Impactos sobre o Brasil e o Nordeste*, in: GALVÃO, O. J. A; BARROS, A. R.; BARRANTES, A. H. (Org.)- *Comércio Internacional e o Mercosul: Impactos sobre o Nordeste Brasileiro*. Fortaleza-Ceará: Gráfica Editora do Banco do Nordeste, 1997.

GARAY, L. J. e ESTEVADEORDAL, A. – *Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas*, in: Revista Integración y Comercio, nº 00, Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), Janeiro-Abril, 1996. Disponível em:

http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/aploads/publicaciones/i_INTAL_IYC_00_1996_Garay_Estevadeordal.pdf Acesso em 27 de outubro de 2009.

GARAY, L. J. e CORNEJO, R. – *Metodología para el análisis de regimenes de origen – Aplicación em el caso de las Américas*, Documento de Trabajo 8, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID/ Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL/ 2001. Disponível em:

http://www.iadb.org/intal/detalle_tipo.asp?idioma=por&cid=234&tid=7 Acesso em 09 de junho de 2009.

GOMES, M de S. G. – *Conceitos e definições relacionados às Regras de Origem*, in: AGUIAR, M. (Org.) – *Discussões sobre Regras de Origem*, 1ª ed., São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 2007.

IZAM, M. – *Normas de origen y procedimientos para sua administración em América Latina*, Santiago do Chile: CEPAL/Publicação das Nações Unidas, 2003. Disponível em:

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/12562/lcl1907e.pdf> Acesso em 27 de outubro de 2009.

_____. – *Normas de Origen y Facilitación del Comercio*, in: Boletim FAL (Facilitação do Comércio e Transporte na América Latina e Caribe) nº 204 - CEPAL , 2003. Disponível em: www.eclac.org/Transporte/noticias/bolfall/8/12778/FAL204.htm Acesso em 25 de junho de 2009.

_____. – *Las Normas de Origen en Acuerdos de Integración Econômica de Países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, in: Boletim FAL nº 201 – CEPAL, 2003. Disponível em: www.eclac.cl/Transporte/noticias/bolfall/1/12181/FAL201.htm Acesso em 25 de junho de 2009.

_____. – *Emisión del Certificado de Origen en algunos Acuerdos de Integración Económica suscritos entre Países de América Latina*, in: Boletim FAL nº 236 – CEPAL, 2006. Disponível em: www.eclac.cl/Transporte/noticias/bolfall/0/24150/FAL236.htm Acesso em 25 de junho de 2009.

_____. – *La Verificación de los Certificados de Origen en Acuerdos de Integración suscritos entre Países de América Latina*, in: Boletim FAL nº 240 – CEPAL, 2006. Disponível em: www.eclac.cl/Transporte/noticias/bolfall/3/26213/FAL240.htm Acesso em 25 de junho de 2009.

_____. – *Emisión y verificación de origen en acuerdos de integración econômica suscritos entre países de América Latina: debilidades y fortalezas*, Santiago do Chile: CEPAL/Publicação das Nações Unidas, 2006. Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/25717/564CI-L2510e-P.pdf> Acesso em 27 de outubro de 2009.

KRUGMAN, P. R. e OBSTFELD, M. – *Economia Internacional – Teoria e Política*, 6ª ed., São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

MACEDO, L. C. L. – *Direito Tributário no Comércio Internacional*, 1ª ed., São Paulo: Edições Aduaneiras Ltda., 2005.

MACEDO, L. C. L. e outros – *Aspectos Tarifários do Comércio Exterior – Escola de Administração Fazendária*, 2006.

MELLER, P.- *Revisión y discusión de las opciones comerciales de Chile*, in: Revista Integración y Comercio, nº 00, Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL (BID), Janeiro-Abril, 1996. Disponível em: [http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/aploads/publicaciones/i INTAL IYC 00 1996 Meller.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/aploads/publicaciones/i%20INTAL%20IYC%2000%201996%20Meller.pdf) Acesso em 27 de outubro de 2009.

MELLO, I. P. – *A inserção do MERCOSUL na economia mundial*, in: BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V. (Org.) – *MERCOSUL - Perspectivas da Integração*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MERCOSUL. *Mercosul/CMC/Dec. N°1/2004 – Regime de Origem do Mercosul*. Disponível em: <http://www.mercosur.org.uy/show?contentid=494> Acesso em 25 de junho de 2009.

_____. *Tratado de Assunção* – Disponível em: <http://www.mercosur.org.uy> e em <http://www2.mre.gov.br/dai/trassuncao.htm> Acesso em 25 de junho de 2009 e em 6 de novembro de 2009..

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. *Certificação de Origem*. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmidic/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=374> Acesso em 16 de junho de 2009.

OLIVEIRA, S. M. DE – *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e direito ao desenvolvimento*, 1ª ed., Rio de Janeiro: Livraria e Editora Renovar Ltda. 2005.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS – *Revised Kyoto Convention* (2006)
Disponível em: <http://wcoomd.org/kybodycontent.htm> Acesso em 19 de outubro de 2009.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO – *General Accord on Tariff and Trade* (1947). Disponível em: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf Acesso em 28 de outubro de 2009. - *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947*. Disponível:
<http://www2.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/amc/Acordos/GATT47Port.pdf> Acesso em 03 de novembro de 2009.

PEÑA, F. – *La implementación de los acuerdos preferenciales regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y del MERCOSUR*, in: *Revista Integración y Comercio*, nº 23, Buenos Aires: Instituto para a Integração da América Latina e Caribe – INTAL (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), Julho-Dezembro, 2005. Disponível em:
http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/aploads/publicaciones/i_INTAL_IYC_23_2005_Peña.pdf Acesso em 27 de outubro de 2009.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Instrução Normativa SRF nº 149*, de 27 de março de 2002. Dispõe sobre os procedimentos de controle e verificação da origem de mercadorias importadas de Estado-Parte do Mercado Comum do Sul. Diário Oficial da União. 28 de março de 2002. Disponível em:
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/ins/2002/default.htm> Acesso em 19 de outubro de 2009.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. Disponível em:
<http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?x=343&mtpiID=ALL#mtpi128> Acesso em 25 de outubro de 2009.