DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA UNIÃO ADUANEIRA NO MERCOSUL

André Bojikian Calixtre*
Walter Antonio Desiderá Neto**

1 INTRODUÇÃO

Este artigo propõe uma breve análise de alguns dos principais objetivos e dificuldades do Programa de Consolidação da União Aduaneira, estabelecido durante a Cúpula de Foz do Iguaçu (2010) pela Decisão nº 56 de dezembro de 2010 do Conselho do Mercado Comum (CMC) nº 56/2010, órgão político de alto nível do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Esse programa representa o corolário das decisões anteriores da Cúpula de San Juan (2010) – que aprovou o código aduaneiro e, mais importante, estabeleceu um consenso entre os países-membros do bloco sobre o fim da bitributação da Tarifa Externa Comum (TEC) – e assumiu para si a tarefa de construir sistemas comuns de coordenação macroeconômica, integração produtiva, defesa comercial, regimes especiais de importação, regime de origem, simplificação aduaneira, além da própria consolidação da TEC e da distribuição da renda aduaneira.

De acordo com a sistematização proposta por Balassa (1972) para analisar processos de integração econômica, existem quatro categorias ou etapas nas quais eles podem ser enquadrados: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária. Na literatura a respeito do desenvolvimento do Mercosul ao longo de seus 20 anos de existência e do estágio atual da integração, as análises apontam para a classificação do bloco como área de livre comércio e união aduaneira imperfeitas. Se os desafios do programa da Decisão CMC nº 56/2010 forem enfrentados, a redução dessas imperfeições possibilitaria, além dos efeitos dinâmicos da consolidação da TEC, a criação de instrumentos comunitários de políticas comercial, industrial e macroeconômica, fortalecendo a capacidade do bloco de responder à concorrência internacional.

Contudo, os desafios que encetaram o bloco como união aduaneira desde seu tratado constitutivo em Assunção (1991) são distintos dos que hoje impulsionam a tentativa de aperfeiçoar essa condição aduaneira. Se na década de 1990 os governos nacionais do Cone Sul tinham em seu horizonte a constituição de um mercado comum a partir do processo de liberalização comercial mediante as etapas enumeradas anteriormente, com o passar dos

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Assessoria Técnica da Presidência (ASTEP) do Ipea.
** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

anos, as dificuldades inerentes ao processo de integração e as mudanças de governos nos países participantes, a consolidação da união aduaneira passou a ser o objetivo mais próximo, na esperança de que com ela se consiga elaborar instrumentos regionais e comunitários de regulação do comércio. Em outras palavras, o espírito renovado da união aduaneira nos anos 2000 nasceu da necessidade de melhorar os termos da concorrência e da inserção do bloco nos fluxos de comércio internacionais, tentando também resolver um longo impasse a respeito da criação de uma regra única de acesso dos mercados internacionais à região. A imperfeição da União Aduaneira apresenta problemas estruturais, nesse novo cenário, por obrigar os países-membros a cumprirem regras aduaneiras comuns sem, no entanto, estarem dotados de instrumentos de defesa comercial comunitários.

Os pontos críticos desse impasse estão na Decisão CMC nº 56/2010, dentre os quais serão tratados com ênfase no artigo: os incentivos estatais à atividade exportadora com destino intrazona (destacam-se queixas sobre a ampla utilização do regime aduaneiro especial de *drawback* pelo Brasil); as práticas de triangulação com elisão tributária (circunvenção), em especial a entrada de produtos sob medida *antidumping* no Brasil via outro Estado Parte; e a eliminação da dupla contagem da TEC, com suas implicações sobre a distribuição da renda aduaneira. O objetivo é descrever e analisar as posições dos Estados Partes com relação a esses temas, revelando os pontos de conflito.

2 INCENTIVOS ECONÔMICOS

O primeiro tema em disputa entre os Estados Partes presente no Programa de Consolidação da União Aduaneira se refere aos incentivos estatais à atividade econômica. Esse assunto aparece nas seções III, VI, VII e VIII do programa. Na seção III, o tratamento é mais genérico, e nela se propõe a criação de mecanismos por meio dos quais os países possam trocar informações e consultar uns aos outros a respeito de programas estatais de incentivos aos investimentos, à produção e às exportações. A possibilidade de que esses regimes distorçam a alocação de recursos na região se revela na preocupação que subjaz a essa iniciativa. O Brasil, que possui diversos programas setoriais dessa natureza, tem preferência pelo tratamento pontual de cada um deles (cederia informações aos parceiros mediante consultas), ao passo que os demais países do bloco se dispõem a divulgar todos os seus regimes especiais e colocá-los sob a análise do grupo.

Na seção VI, a elaboração de propostas para o estabelecimento de regimes comuns de importação – nos setores aeronáutico e naval e no comércio transfronteiriço – é a matéria central. O objetivo desses regimes comuns é a redução de barreiras – tarifárias e administrativas – ao comércio, a fim de uma integração produtiva maior entre os países do bloco. O regime para o setor aeronáutico é o que mais tem avançado, e envolve o interesse de Argentina, Paraguai e Uruguai em terem maior participação na cadeia produtiva das aeronaves da Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer). Há perspectiva de que esse regime seja aprovado ainda no segundo semestre de 2011.

Na seção VII, por sua vez, trata-se dos regimes nacionais de admissão temporária e *drawback*. A questão das diferenças nas legislações de cada país do bloco e da amplitude da utilização de cada um deles no comércio intrazona tem sido abordada desde que o Tratado de Assunção foi assinado em 1991. Naquele ano, o Grupo Mercado Comum (GMC) emitiu a Resolução nº 7, na qual foi recomendado que os Estados Partes administrassem os mecanismos de *drawback* e admissão temporária de modo mais harmonizado possível, pois se esperava que um regime comum pudesse ser criado até o final do período de transição, 1994. Ao final desse prazo, contudo, nenhum regime comum tinha sido formatado, e o CMC decidiu (Decisão nº 10/1994) que não seria mais permitida a sua utilização no comércio recíproco. Esse impedimento, de todo modo, durou pouco. Em 1996, após a aprovação do Regime de Origem do Mercosul (ROM), a proibição de operar com esses regimes no âmbito regional foi suspensa até 1999. Desde então, o prazo foi prorrogado sucessivamente.[1]

No âmbito da Organização Mundial de Aduanas (OMA), a definição do regime de *drawback* remete ao Anexo E-4 da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros, conhecida como Convenção de Kyoto de 1973. Nesse anexo, o regime é definido como a restituição ou devolução de direitos e taxas de importação cobrados sobre insumos importados consumidos na fabricação de mercadorias posteriormente exportadas. Além disso, o documento também considera sob o amparo do regime os casos em que ocorra a devolução desses tributos mesmo quando o insumo seja reexportado em seu estado original, quer dizer, sem passar por processo de transformação, complemento ou reparação no país que o importou. No Brasil, esses casos são considerados como admissão temporária. Por outro lado, no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), o assunto é tratado no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) em seus Anexos I e II. Nesse documento, tanto a devolução como também a isenção ou a redução dos tributos incidentes sobre insumos – adquiridos no mercado doméstico ou importados – consumidos na fabricação de mercadoria posteriormente exportada não são consideradas subsídios, desde que esse valor restituído, isento ou reduzido, não seja maior que o valor ora devido. Dessa forma, à diferença do disposto pela OMA, na OMC não é considerado *drawback* a reexportação do produto inalterado.[2] Essas diferentes definições são importantes para analisar a diversidade de regimes praticados nos países do Mercosul e, consequentemente, suas posições com relação às propostas de harmonização e unificação regional.

Naquela mesma resolução do GMC de 1991 anteriormente assinalada, além das disposições pela harmonização dos regimes praticados pelos países do Mercosul no período de transição, consta também um anexo contendo os resultados da pesquisa realizada pelo Subgrupo de Trabalho para Assuntos Comerciais: uma tabela na qual foi feita uma relação das diferenças entre os regimes presentes na legislação de cada país. Dos regimes existentes nos quatro Estados Partes, o brasileiro se caracteriza como o mais amplo. Nele existem três

1. Em 1998, antes de findar o prazo, o novo limite foi revisto para 2000. Em 2000, para 2006; em 2003, antecipadamente, até 2010; e em 2010, para 2016.
2. As duas organizações são independentes entre si e não fazem parte do sistema de agências da Organização das Nações Unidas (ONU).

modalidades – isenção, suspensão e restituição[3] – e, desde 2008, vale tanto para insumos adquiridos no mercado doméstico[4] como para importados. Dessas modalidades, a restituição está contemplada na legislação de todos os países, sendo que apenas o Uruguai a denomina *drawback* para os casos de reexportação do produto em seu estado original. A isenção, por sua vez, não está prevista na Argentina e no Paraguai. No Uruguai, ela aparece como admissão temporária com formação de estoques. A suspensão, por fim, está presente também em todos os países, mas nos de idioma espanhol recebe a denominação admissão temporária, seja para reexportação do produto inalterado ou para aperfeiçoamento no país e depois exportação. A diferença com relação à restituição está no fato de que os tributos não chegam a ser pagos.

O Brasil é grande utilizador do regime de *drawback* no comércio recíproco com os parceiros do Mercosul. Além disso, os produtores do país preferem as modalidades suspensão e isenção, uma vez que sua habilitação é feita eletronicamente pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) e não implicam solicitar a devolução de créditos tributários para a Secretaria da Receita Federal (SRF), processo que costuma ser demorado. Portanto, a modalidade restituição é pouco praticada. Nos vizinhos, por outro lado, a utilização de uma forma geral é um pouco menor no comércio intrazona. Dessa forma, uma vez que o Brasil apresenta superávits comerciais com seus parceiros do Mercosul e com eles sua pauta de exportações é predominantemente de manufaturados, os demais países do bloco apontam a utilização do regime como uma das principais explicações para esse quadro. Por isso, no processo de consolidação da União Aduaneira, eles defendem a eliminação da utilização de *drawback* para o comércio dentro do bloco, a fim de equilibrar as pautas exportadoras.

Nesse sentido, a Argentina propõe a harmonização do regime de *drawback* no Mercosul de uma forma ampla, ou seja, em todas as modalidades, a fim de que, se ele vier a ser proibido em 2016 (conforme está programado), o Brasil não possa utilizá-lo de nenhuma das formas no comércio intrazona. O nome *drawback* seria aplicado de acordo com a definição consolidada pela Convenção de Kyoto de 1973: apenas modalidade restituição. A modalidade suspensão seria denominada "admissão temporária para aperfeiçoamento ativo" e a isenção, "reposição de estoques".

Na seção VIII, por fim, algumas considerações são feitas a respeito dos regimes especiais de importação não contemplados nas seções anteriores. Os países se propõem a estabelecer um tratamento aos regimes de importação que implique isenção total ou parcial da TEC na importação de mercadorias que não tenham como objetivo aperfeiçoamento e posterior exportação. Nesse tema, não há grandes conflitos. Paraguai e Uruguai têm resistido à criação de um regime comum de importação de matérias-primas e de insumos agropecuários, uma

3. As modalidades de isenção e suspensão promovem o não pagamento dos tributos incidentes sobre a mercadoria consumida na fabricação de outra exportada. Enquanto na isenção o pagamento dos tributos já ocorreu e, portanto, ela é concedida ao produtor em uma nova aquisição equivalente de insumos, na suspensão os tributos ficam sem pagamento até que seja comprovada a exportação do novo produto. A partir desse momento, ela se converte em uma isenção propriamente dita. A restituição, por fim, é a devolução desses tributos ao produtor na forma de crédito tributário.
4. Somente nas modalidades isenção e suspensão.

vez que os dois países aplicam alíquotas para a importação desses produtos em defesa de seus produtores.

Outro tema que está com tratamento muito preliminar na Decisão CMC nº 56/2010 são Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportações e Áreas Aduaneiras Especiais (Artigo 57). Ainda que as Zonas Francas estejam autorizadas desde a Decisão CMC nº 8/1994, trata-se de uma questão que sempre foi palco de disputas entre os Estados Partes, a qual mereceria encaminhamentos mais objetivos a fim de que não se torne o foco de problemas no futuro.

3 CONCORRÊNCIA ASIÁTICA E TRIANGULAÇÃO COM ELISÃO DE TRIBUTOS

No Brasil, uma prática tem causado crescente preocupação no que se refere ao comércio recíproco no Mercosul: a triangulação com elisão de tributos ou circunvenção. Nessa prática, a mercadoria chega de seu país de origem ao Brasil passando por um terceiro país, com o objetivo de pagar menos tributos – seja em função de um simples diferencial tarifário (no caso da triangulação via parceiros do Mercosul, esse diferencial é proporcionado pelas exceções à TEC que os membros têm direito a estabelecer), seja porque aquela mercadoria está sofrendo medida *antidumping* no Brasil. Dada a natureza desses incentivos para a ocorrência da triangulação, a consolidação da União Aduaneira seria um instrumento indispensável para combatê-la, pois com ela não haveria mais exceções à TEC, e as investigações e posteriores medidas *antidumping* seriam realizadas e aplicadas coletivamente, eliminando mais essa brecha. A elaboração de procedimentos e regras para investigações *antidumping* e também para a aplicação de salvaguardas sobre importações provenientes de países externos ao bloco é objetivo da seção IV da Decisão CMC nº 56/2010.

O governo brasileiro tem demonstrado publicamente sua disposição em combater essa prática. No Plano Brasil Maior (PBM), na seção sobre estímulos às exportações e defesa comercial, estão previstas a criação do Grupo de Inteligência de Comércio Exterior (Gicex) e a quadruplicação do efetivo de investigadores comerciais, com função, entre outras, de monitorar a ocorrência da triangulação. Para os casos em que ela ocorre com um país terceiro próximo à origem da mercadoria, o governo emitiu uma resolução na qual a Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) passou a ter a função de verificar a autenticidade do certificado de origem das mercadorias e, a partir dessa análise, decidir se a importação será licenciada. O primeiro resultado dessa medida se concretizou em agosto de 2011, quando foi publicada a conclusão da investigação sobre a importação de imãs que, por estarem com medida *antidumping* contra a China, chegavam ao Brasil com falso certificado de origem de Taiwan. O licenciamento da importação desse produto com origem taiwanesa foi indeferido e todas as importações do produto com a mesma origem deixaram de obter licenciamento automático.

Em relação à triangulação com países próximos ao destino da mercadoria, o MDIC (BRASIL, 2011) tornou público que há denúncias de que ela esteja ocorrendo via Argentina,

Paraguai e Uruguai. Nesses casos, o produto chega nesses países, adquire certificado de origem do Mercosul e é reexportado para o Brasil sem pagar imposto de importação, no âmbito da área de livre comércio.

O ROM faz algumas exigências para que um produto seja considerado como originário do bloco. A regra geral diz que ele deve passar por um processo de transformação que lhe confira uma nova individualidade, com alteração dos primeiros quatro dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). Para os casos em que tal mudança não ocorra, o valor dos insumos importados extrazona não pode corresponder a mais de 40% do valor do produto final. Nesse sentido, o Brasil já iniciou uma investigação – medida prevista no regime de origem – contra o certificado de origem de determinados cobertores de procedência paraguaia e uruguaia sob suspeita de triangulação elisiva com a China. Desde a instauração da medida *antidumping* contra o cobertor chinês, as exportações do mesmo produto através dos parceiros quadruplicou entre o primeiro quadrimestre de 2010 e o primeiro quadrimestre de 2011 (SUSPEITAS DE ..., 2011). Por isso, a investigação tem o objetivo de descobrir se o processo de transformação do produto no Paraguai e no Uruguai é suficiente para conferir originalidade do Mercosul. Suspeita-se de que o tecido esteja sendo exportado da China para os dois países, onde o cobertor é apenas acabado e reexportado para o Brasil.

Os setores prejudicados no país em razão dessa prática têm feito repetidas denúncias à Secex/MDIC. Há investigações no mercado de calçados, não apenas sobre o produto acabado, mas também sobre partes e componentes, direcionadas à triangulação envolvendo manufaturados chineses sob medida *antidumping* chegando ao Brasil através do Paraguai. Com relação a tecidos de malha de viscose, a elisão estaria ocorrendo através do Uruguai. Há suspeitas também no setor de pneus. A Argentina passou a figurar nessa lista a partir de julho de 2011, entre os produtos em questão estariam alto-falantes, armações para óculos e escovas de cabelo (DE NOVO ..., 2011).

A preocupação brasileira com a concorrência chinesa e a triangulação elisiva através dos parceiros do bloco é um dos elementos que subjaz ao empenho do país em avançar na consolidação da união aduaneira. Para os casos de triangulação ilegal, com falsos certificados de origem, o tratamento do problema é mais simples, pois as investigações estão previstas no regime – caso sejam descobertas fraudes, existem medidas previstas para eliminar a prática e compensar os produtores. Contudo, preocupam mais os casos em que ela é legal, pois revelam como as brechas presentes no regime de origem e na imperfeição da união aduaneira de uma forma mais ampla podem ser prejudiciais às economias do bloco. Cabe ressaltar que não há revisão do ROM na agenda do bloco, e que a vigência do atual foi prorrogada até 2016.

4 CONSOLIDAÇÃO DA TEC E REDISTRIBUIÇÃO DA RENDA ADUANEIRA

O tema que sintetiza o esforço de consolidação aduaneira é o aperfeiçoamento da TEC, presente no longo item IX do documento CMC nº 56/2010. Visando, de um lado, à eliminação

da dupla cobrança da TEC e, de outro, à distribuição dos recursos aduaneiros entre os países-membros, o item estabelece um cronograma com três etapas de trabalhos.

A primeira, cujo funcionamento efetivo está previsto para janeiro de 2012, estabelece a entrada em vigor do Código Aduaneiro e da Política Tarifária Comum (PTC), integrando os sistemas informáticos de gestão aduaneira e definindo as condições técnicas para a entrada em vigor do fim da bitributação da TEC. Para acelerar os avanços no campo técnico, um grupo *ad hoc* de alto nível vinculado ao GMC tem como missão elaborar uma proposta de regulamentação da primeira etapa no final de 2011.

Há controvérsias entre os países sobre a forma de arrecadação e redistribuição da TEC. Algumas partes preferem a criação de um fundo supranacional, sediado em Assunção. O Brasil, em contrapartida, defende a manutenção de organismos de compensação e distribuição aduaneiras nacionais, garantidos por cada soberania receptora das mercadorias cuja origem seja outro Estado Parte.

A segunda fase de implementação está prevista para janeiro de 2014 e centra-se sobre a implementação do Certificado de Cumprimento da Política Tarifária Comum (CCPTC) – aplicado a bens e insumos cuja origem seja atribuída ao Mercosul – e a definição do mecanismo de distribuição da renda aduaneira. Dois desafios avolumam-se no cumprimento desta etapa: de um lado, não há consenso sobre uma regra de origem única para os insumos importados pelo bloco. A Argentina propõe a criação de um sistema de rastreamento para esses insumos, mas o Brasil não concorda com a medida, pois considera demasiadamente cara e burocrática. De outro lado, há controvérsias sobre a aplicação do CCPTC. Alguns membros argumentam que ele deveria ser aplicado apenas para fins tributários para produtos fabricados sob o amparo de regimes especiais de importação, não autorizando os produtos externos que viessem a adquirir o certificado a ter o mesmo tratamento nacional daqueles genuinamente regionais (por exemplo, a participação em licitações de compras governamentais). Será competência da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) apresentar uma proposta de pacificação do universo de bens que poderão receber o CCPTC.

Com relação à criação do mecanismo de transferência da renda aduaneira, o impasse, assim como descrito anteriormente sobre a supranacionalidade do órgão, também se acumula na pressão paraguaia para que os desembolsos aduaneiros comecem imediatamente após o início da TEC única, não por compensação a *posteriori*. Isso esbarra em obstáculos jurídicos de origem brasileira – o Congresso Nacional ainda não aprovou este tipo de desembolso.

Por fim, a terceira fase prevista no item IX do CMC nº 56/2010 estabelece um espaço temporal entre o final de 2016 e o início de 2019 para o aperfeiçoamento, a partir do aprendizado da experiência das fases anteriores, do mecanismo de distribuição da renda aduaneira. Nesse ponto, não há muito detalhamento sobre as tarefas, apenas a instrução de que a CCM deverá levar ao GMC até a segunda metade de 2017 uma proposta de regulamentação desta última fase. Trata-se apenas, afinal, da consolidação do processo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os encaminhamentos dados pela Decisão CMC nº 56/2010 são o primeiro esforço no Mercosul que une em uma única decisão diversos temas que têm dificultado a consolidação da União Aduaneira. Trata-se de um novo espaço no bloco para tentar resolver o que Kume e Piani (2011) denominam "perfurações" da TEC, as quais perpetuam a imperfeição da União Aduaneira desde sua implementação em 1994. O horizonte de conflitos, no entanto, não diminuiu com a nova decisão. Ainda que tenham sido incorporadas questões sensíveis como regras especiais para bens de capital (item XII), inclusive permitindo aplicação de TEC 0% para alguns produtos, de acordo com o país, e a possibilidade de criar uma Lista Nacional de Exceção Comum (item XIII), que seria um poderoso instrumento de regulação comercial comunitário, a decisão condicionou o avanço desses temas à solução dos pontos críticos expostos ao longo deste artigo.

Em busca do pleno funcionamento dos benefícios possibilitados por uma União Aduaneira mais consolidada e menos "perfurada", o enfrentamento de questões estruturais do Mercosul, como os regimes de incentivos à produção, a triangulação com elisão fiscal e a consolidação da TEC estão na agenda de curto prazo das políticas externas dos Estados Partes. O novo cenário de concorrência internacional, encetado pela presença comercial asiática na América do Sul, tem servido de catalisador para novos enfrentamentos de velhos desafios.

REFERÊNCIAS

BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Clássica, 1972.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **MDIC investiga suspeita de circunvenção na importação de calçados**. 2011 Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=11022> Acesso em: 7 out. 2011.

DE NOVO a triangulação chinesa. **Estadão**, São Paulo, 23 jul. 2011.

KUME, H.; PIANI, G. A tarifa externa comum no Mercosul: avaliação e perspectivas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, n. 5, p. 17-26, jan.-mar. 2011.

SUSPEITAS DE triangulação chinesa na América Latina. **Valor**, São Paulo, 10 mai. 2011.