

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 373**

**Uma Nota sobre o Regime de  
Origem no Mercosul**

Honorio Kume

MAIO DE 1995

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

## **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA  
é uma fundação pública vinculada ao Ministério  
do Planejamento e Orçamento.

### **PRESIDENTE**

Andrea Sandro Calabi

### **DIRETOR EXECUTIVO**

Fernando Antonio Rezende da Silva

### **DIRETOR DE PESQUISA**

Claudio Monteiro Considera

### **DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

### **DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Luis Fernando Tironi

### **DIRETOR DO CENDEC**

Adroaldo Quintela Santos

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar  
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando  
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

### **REPROGRAFIA**

Edson Soares

Tiragem: 150 exemplares

### **SERVIÇO EDITORIAL**

#### **Brasília - DF:**

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar

CEP 70.076-900

#### **Rio de Janeiro - RJ:**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar

CEP 20.020-010

# SUMÁRIO

---

1 - INTRODUÇÃO

2 - O REGIME DE ORIGEM, PRINCIPAIS CRITÉRIOS E PROBLEMAS  
E AS REGRAS DO GATT

2.1 - O Regime de Origem

2.2 - Principais Métodos

2.3 - Principais Problemas

2.4 - O Regime de Origem e as Normas do Gatt

3 - O REGIME DE ORIGEM DO MERCOSUL

4 - PRINCIPAIS CONCLUSÕES

BIBLIOGRAFIA

---

## **UMA NOTA SOBRE O REGIME DE ORIGEM NO MERCOSUL \***

**Honorio Kume \*\***

\* Este trabalho foi financiado com os recursos do Projeto PNUD-BRA-91/016. O autor agradece os comentários de Guida Piani, Maria Helena Horta e Ricardo Varsano do IPEA/DIPES e Rosária Costa Baptista do DTT/Secex/MICT.

\*\* Do IPEA/DIPES e da FCE/UERJ.

---

## 1 - INTRODUÇÃO

Em um regime de comércio não-discriminatório, conforme a cláusula da nação mais favorecida assegurada nas regras do Gatt, a política restritiva às importações é utilizada uniformemente sobre todos os parceiros comerciais. Assim, a informação sobre o país de origem de um produto adquirido no exterior é relevante apenas para fins estatísticos. Entretanto, na presença de medidas que discriminam os países exportadores, o regime de origem tem o papel fundamental de evitar que estas restrições sejam fraudadas através de uma triangulação de mercadorias, isto é, deve impedir que os bens transitem de um país para outro somente com o intuito de caracterizar uma origem não-discriminada. Por exemplo, no Sistema Geral de Preferências (SGP), os países desenvolvidos tais como o Canadá, os Estados Unidos e o Japão concedem preferências tarifárias a um grupo escolhido de nações menos desenvolvidas e o regime de origem é adotado para evitar que os benefícios decorrentes desta redução tarifária sejam apropriados por outros países.

Nas últimas décadas, após as sucessivas negociações multilaterais patrocinadas pelo Gatt, o regime de origem tem assumido crescente importância, pois as tarifas aduaneiras foram substancialmente reduzidas nos países desenvolvidos e, assim, as medidas protecionistas, quando requeridas, têm sido baseadas principalmente em quotas, direitos **antidumping** e direitos compensatórios, que são aplicados especificamente sobre determinados fornecedores externos. Em adição, a formação de zonas de livre comércio, sem o compromisso com uma tarifa externa comum, exige o controle da origem do produto para assegurar que o livre comércio seja propiciado apenas aos bens produzidos dentro do bloco regional.

A definição de um regime de origem que propicie unicamente os objetivos visados por uma política comercial discriminatória é bastante complexa, o que dá margem a diversas regras e facilita o seu uso discricionário para atender a outras finalidades. Por exemplo, a regra de origem para evitar as burlas contra as medidas **antidumping**, que incidem exclusivamente para um ou grupo de países, pode acarretar uma extensão para outros países, sem o amparo na legislação **antidumping** do Gatt. Da mesma forma, em um processo de integração econômica, os países relativamente mais industrializados podem exigir nas importações provenientes de países sócios uma participação elevada de insumos regionais em troca do acesso preferencial ao seu mercado, permitindo, então, uma proteção disfarçada aos seus produtores de insumos.

O Mercosul, que entrou em vigor em janeiro de 1995, caracteriza-se como uma união aduaneira imperfeita, pois apresenta uma tarifa externa comum, mas permite que, para um conjunto limitado de produtos, os países membros mantenham temporariamente as tarifas nacionais acima ou abaixo da tarifa externa comum. Assim, para evitar tanto a competitividade artificial que usufruem alguns países

---

sócios decorrente do acesso aos insumos importados com tarifas nacionais inferiores à tarifa externa comum, bem como a triangulação de mercadorias com tarifas nacionais diferenciadas da tarifa externa comum, foi aprovada uma regra de origem de forma a assegurar somente aos produtos regionais o livre trânsito dentro da união aduaneira.

O objetivo deste estudo é avaliar o regime de origem aprovado no Mercosul e verificar se os requisitos fixados correspondem aos objetivos citados ou representam um estímulo ao desvio de comércio. Além desta introdução, o trabalho é dividido em três seções. Na Seção 2, mostramos as funções do regime de origem, descrevemos os principais critérios aplicáveis e suas implicações sobre a alocação de recursos e efetuamos algumas observações sobre o regime de origem e sua compatibilidade com as regras do Gatt; na Seção 3, analisamos o regime de origem recentemente aprovado para o Mercosul; e, finalmente, na Seção 4 apresentamos as principais conclusões.

## **2 - O REGIME DE ORIGEM, PRINCIPAIS CRITÉRIOS E PROBLEMAS E AS REGRAS DO GATT**

### **2.1 - O Regime de Origem**

O papel do regime de origem é impedir que uma restrição ao comércio ou uma preferência tarifária, aplicada a um ou grupo de países, seja burlada através de uma adulteração da origem do produto importado. Assim, a princípio, o regime de origem deve ser neutro em relação à alocação de recursos, sendo que as distorções provocadas devem ser atribuídas ao instrumento discriminatório adotado.

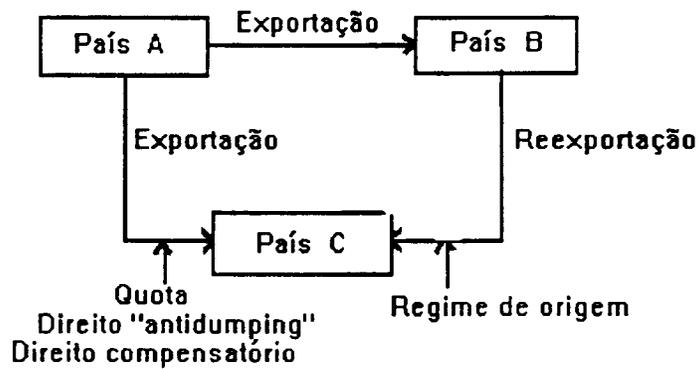
Segundo Bourgeois (1994), as modalidades de regime de origem podem ser divididas em três grupos:

#### a) regime de origem não-preferencial

O instrumento é aplicado para impedir que as medidas discriminatórias aplicadas às importações, tais como quotas seletivas decorrentes de acordos voluntários de restrição às exportações e medidas de salvaguarda, direitos **antidumping** e direitos compensatórios, que são utilizados de forma específica para um determinado país exportador, sejam fraudadas através do embarque de mercadorias através de outros países não-penalizados. No exemplo ilustrado no Gráfico 1, o país **C** aplica uma medida discriminatória contra as exportações oriundas do país **A** e os exportadores deste país, para evitar esta medida restritiva, remetem a mercadoria para o país **B**, a partir do qual é reexportada para o país **C**. Para evitar este procedimento, o país **C** aplica a regra de origem para as compras do país **B**, assegurando que estas mercadorias foram produzidas efetivamente neste país.

Gráfico 1

Regime de origem não-preferencial



b) regime de origem preferencial

O mecanismo é utilizado para evitar que as reduções tarifárias concedidas em acordos comerciais (negociações bilaterais ou área de livre comércio) para um ou grupo de países sejam apropriadas por outros através de um comércio triangular. No Gráfico 2, o país C concede uma redução tarifária para o país A. Os exportadores do país B enviam suas mercadorias para o país A, a partir do qual são reexportadas para o país C beneficiando-se da preferência tarifária. Para impedir este procedimento, o regime de origem é aplicado nas importações oriundas do país A, impedindo que o benefício seja apropriado pelo país B. Evidentemente, nos dois casos anteriores, os gastos adicionais incorridos em transporte, taxas e impostos não devem superar os benefícios proporcionados pelas diferenças nas tarifas nacionais.

Em uma zona de livre comércio, cada país mantém inalteradas suas tarifas aduaneiras nacionais. Assim, é possível o surgimento de uma competitividade artificial no país C, decorrente de tarifas incidentes sobre os insumos substancialmente menores do que no país A, que pode conduzir a uma realocação inadequada de recursos. Neste caso, o objetivo do regime de origem é igualar as taxas de proteção efetiva vigentes em cada país sócio, eliminando assim esta vantagem indevida (Gráfico 3). Uma medida corretiva para este caso seria uma espécie de **drawback** invertido, isto é, ao contrário do procedimento usual nesta modalidade, nas exportações para os países sócios a tarifa externa comum incidente sobre os insumos importados seria cobrada, anulando, assim, o ganho de competitividade decorrente de diferenciais nas tarifas nacionais dos insumos.

Gráfico 2

Regime de origem preferencial: comércio triangular

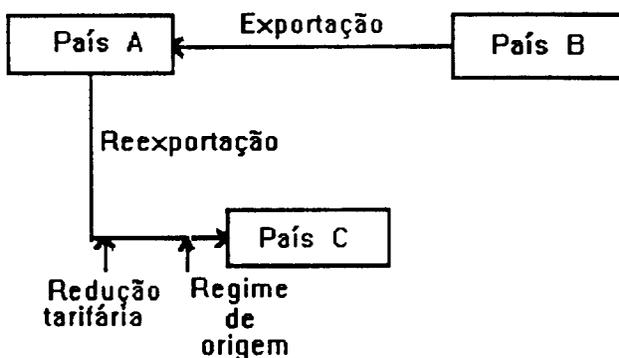
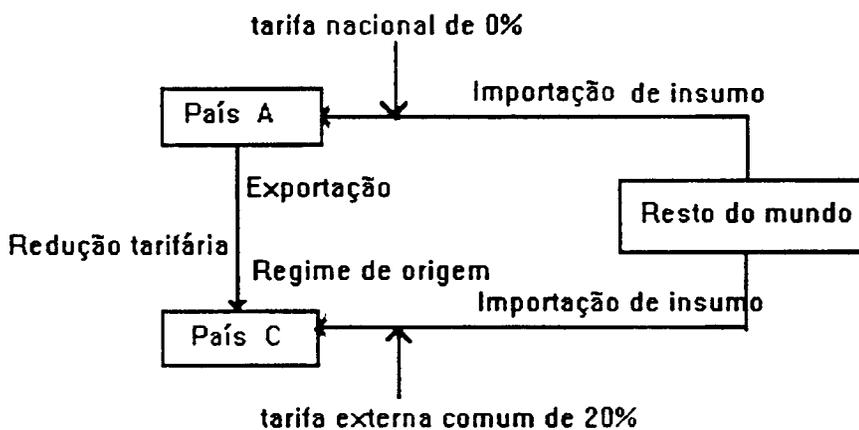


Gráfico 3

Regime de origem preferencial: competitividade artificial



c) regime de origem para compras governamentais

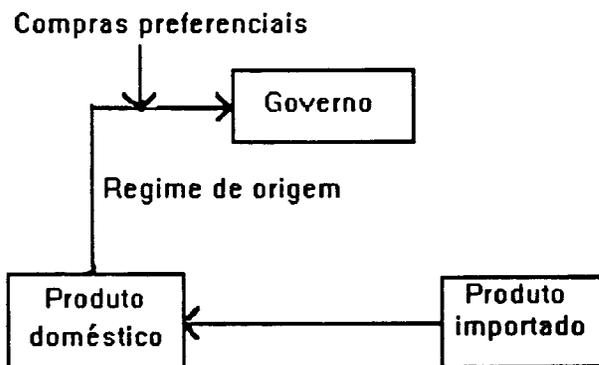
Muitas vezes, as compras governamentais são utilizadas como instrumento de política industrial com o objetivo de favorecer os produtores locais. Para garantir o benefício apenas aos produtos produzidos no país, o governo exige o certificado de origem (Gráfico 4). Esta medida não interfere diretamente no fluxo de comércio, mas impõe restrições ao uso de insumos importados. Neste caso, o

---

regime de origem atua de forma idêntica ao índice de nacionalização ou de conteúdo doméstico, muito adotado no passado em políticas de industrialização apoiadas em incentivos governamentais [ver Grossman (1981)]. O requisito de conteúdo doméstico é essencialmente um imposto sobre o insumo adquirido no exterior e um subsídio ao produtor interno deste insumo. Por exemplo, mesmo em uma união aduaneira em que vigora uma tarifa externa comum, se a produção de insumos estiver concentrada em um determinado país, este poderá exigir um regime de origem restritivo de modo a garantir um mercado cativo para os produtores domésticos de insumos.

Gráfico 4

Regime de origem: compras do governo



Qual seria a definição de regime de origem que assegure os objetivos do regime discriminatório e, ao mesmo tempo, não provoque distorções na alocação de recursos? A localização de cada estágio de produção e a composição dos insumos entre importados e domésticos dependem das vantagens comparativas dadas pela disponibilidade dos fatores de produção, do conhecimento tecnológico e da estrutura de proteção vigente. Além disso, com o avanço da globalização da economia e da especialização da indústria em escala mundial, a distinção entre a produção local e o produto importado tornou-se bastante complexa, pois um bem final é composto de componentes produzidos em diversas regiões, sendo que a localização regional da produção é determinada pelas diferenças regionais nos custos de produção. Este fato é comprovado pelo crescimento do comércio intra-indústria, que apresenta tanto exportações como importações em uma mesma

---

atividade econômica, aproveitando-se de economias de escala. Desta forma, exigências indevidas de integração vertical podem criar fontes de ineficiência.

A resposta correta à questão anterior revela que os requisitos contidos no regime de origem devem ser equivalentes aos vigentes antes da implementação do regime discriminatório. Entretanto, dada a grande variedade de produtos transacionados, uma definição de regime de origem produto a produto, verificadas as condições anteriormente vigentes, é praticamente impossível. Além disso, requer uma atualização periódica em função das alterações na política comercial e nas vantagens comparativas dinâmicas. Assim, dificilmente poderemos evitar o uso de regras arbitrárias. De qualquer forma, o regime de origem deve apresentar as seguintes características: simplicidade, para facilitar a tarefa aduaneira, e transparência, para reduzir o poder discricionário dos administradores.

## 2.2 - Principais Métodos

Geralmente o produto é considerado originário do país onde ocorreu a última transformação substancial. É importante lembrar que, se ocorrem várias transformações substanciais em diversos locais, a última não representa necessariamente a mais significativa [ver Varona (1994, p.376) e Waincymer (1994)]. Entretanto, este critério tem a vantagem da simplicidade. Como este conceito ainda é genérico, os regimes de origem têm adotado critérios mais específicos, os quais podem ser divididos em três grupos:<sup>1</sup>

### a) critério econômico

O produto deve atingir no país de origem um determinado valor adicionado ou a participação de insumos importados no custo de produção<sup>2</sup> (ou no preço do produto) deve ser inferior a um percentual previamente fixado. Este método tem a vantagem da simplicidade e da transparência. Entretanto, a escolha da metodologia de cálculo para o cumprimento deste requisito tem implicações sobre a alocação de recursos produtivos. Por exemplo, se no cálculo do valor adicionado as despesas com capital<sup>3</sup> não são computadas, ocorre um estímulo ao uso de técnicas intensivas em mão-de-obra. Ademais, países com maiores disponibilidades de trabalho, e, portanto, com salários mais baixos, terão maiores dificuldades para

---

<sup>1</sup> Uma descrição detalhada de todos os critérios e suas variantes é encontrada em Vermulst (1994). Ver também o trabalho do Sistema Econômico Latino-Americano (Sela) (1993).

<sup>2</sup> As regras contábeis para alocar as despesas entre os vários bens produzidos devem ser explicitadas.

<sup>3</sup> Deve-se especificar o critério para calcular o custo do capital, se estas despesas são incluídas no cálculo do valor adicionado.

---

cumprir o requisito exigido. Em resumo, o arbítrio na escolha do método de cálculo tem implicações alocativas e, também, nos resultados sobre a origem da mercadoria.

Vale destacar que, no cômputo de partes, peças e componentes produzidos domesticamente, não é considerado o valor adicionado incorporado, isto é, algumas peças e componentes podem ter um valor adicionado tão reduzido que pode ser questionada a sua classificação como produto local. Para corrigir este problema, deveria ser considerado o valor adicionado gerado em toda a cadeia produtiva, mas a sua aplicação prática é dificultada pela falta de informações.

**b) critério técnico**

O produto deve cumprir as etapas de um processo produtivo previamente estabelecidas ou deve apresentar características específicas que o diferenciem dos insumos, partes, peças e componentes importados. Como exemplo, podemos citar o processo produtivo básico (PPB), que descreve os procedimentos exigidos na elaboração de produtos na Zona Franca de Manaus para se beneficiarem dos incentivos oferecidos nesta região. Como não existe uma forma precisa para fixar quais os estágios mais relevantes de um processo produtivo, este método aumenta o arbítrio da administração aduaneira e, por conseguinte, torna-se mais sensível às pressões políticas.

**c) critério da classificação aduaneira**

Aceita-se que uma transformação substancial ocorre quando o produto importado apresenta uma classificação aduaneira no Sistema Harmonizado, geralmente a quatro dígitos, diferente da indicada para o seu insumo. Evidentemente, quanto menor o número de dígitos mais restritiva é a exigência.<sup>4</sup> A vantagem é a simplicidade conceitual e a falta de discricionariedade. Contudo, o Sistema Harmonizado é principalmente estabelecido com dois propósitos: a classificação de mercadorias e a coleta de estatística e, assim, nem sempre uma mudança no código ao nível de quatro dígitos implica uma transformação substancial [ver Vermulst (1994, p.449)]. Para superar este problema, os regimes de origem que se baseiam neste método geralmente possuem duas listas adicionais: a primeira, compreendendo os produtos cuja alteração na classificação é insuficiente para caracterizar uma substancial transformação; e, a segunda, abrangendo os bens que possuem a mesma classificação do insumo mas caracterizam uma substancial transformação.

---

<sup>4</sup> O acordo de livre comércio entre o Canadá e os Estados Unidos requer uma mudança ao nível de dois dígitos para assegurar que ocorreu efetivamente uma "transformação substancial" [ver Horlick e Meyer (1994)].

---

A forma usual é adotar como critério geral a mudança na classificação aduaneira e exigir, para alguns produtos com maiores dificuldades na caracterização da última transformação substancial, o cumprimento do processo produtivo ou um percentual mínimo de valor adicionado ou uma participação máxima dos insumos importados no preço ou no custo de produção .

### **2.3 - Principais Problemas**

Tendo em vista a falta de uma definição precisa e a arbitrariedade na escolha dos critérios, o regime de origem pode provocar distorções no comércio internacional, nos fluxos de investimento e na estrutura industrial [ver Kingston (1994, p.436)].

Os requisitos exigidos no regime de origem podem ser tão restritivos que inviabilizam a sua aplicação. Bourgeois (1994, p.3) mostra que "The Fourth Lomé Convention concluded between the European Community and the so-called African, Caribbean and Pacific (ACP) States contains an interesting example: to benefit from the preferential treatment, fishery products must comply with the following origin rules: canning does not confer origin; to have origin of the ACP States the fish must be 'taken from the sea by their vessels'; to qualify as 'their' (i.e. ACP) vessels, vessels must be registered in an ACP State (or in an EC Member State), sail under the flag of an ACP State (or an EC Member State), must be owned at least 50 percent by nationals of an ACP State (or of an EC Member State) or by a company that has its head office in one of these states, of which the manager or managers, chairman of the board of directors or the supervisory board, and the majority of the members of such boards are nationals of an ACP State (or of an EC Member State) and of which, in addition, in the case of partnerships or limited companies, at least half the capital belongs to ACP States (or to EC Member States) or to public bodies or nationals of such states, and of which at least 50 percent of the crew, master and officers, are nationals of ACP States (or of an EC Member States). While one can understand the underlying development policy concerns, one wonders how many ACP countries are able to comply with these conditions".

Um outro resultado do uso discricionário do regime de origem sobre o comércio é apontado por Vermulst (1994, p.434) "(...) jurisdictions such as the United States and the European Communities have used rules of origin as the legal justification for imposing antidumping duties on third country exports (sometimes retroactively) following findings the merchandise produced in such third countries had not acquired third country origin but continued to have the origin of the country with respect to which antidumping duties were imposed. As such conclusions were drawn without any investigation whether third country exports were dumped and thereby caused injury, the use of rules of origin was effectively extrapolated to construct an independent shortcut for imposing antidumping duties

---

on exports from a third country, although the international legal basis for doing so is ambiguous, to say the least".

Vale também destacar como as exigências contidas nos regimes de origem da União Europeia são inconsistentes. Segundo Forrester (1994, p.398-399) "Council Regulation 802/68 establishes criteria that Member State customs officers shall follow in determining origin where no specific rules of origin apply to the particular import. Article 5 of Regulation 802/68 provides that a product should be deemed to originate -- in the country in which the last substantial process or operation that is economically justified was performed, having been carried out in an undertaking equipped for the purpose, and resulting in the manufacture of a new product or representing an important stage of manufacture".

O autor atenta para o número de elementos mencionados: 1) o caráter "substancial" do processo; 2) uma justificativa econômica para a operação; 3) a adequação das instalações produtivas; e 4) a obtenção de um novo produto ou de um que reflita um estágio importante de transformação no processo de manufatura. Fica implícito, nesta descrição, que se trata de testes cumulativos, ao passo que o bom-senso sugere que qualquer um, individualmente, seria suficiente para associar, de forma significativa, o produto ao país exportador. Forrester (1994, p.399) prossegue comentando que pareceria absurda uma operação "substancial" que não fosse economicamente justificada; do contrário, que as instalações produtivas sejam equipadas inadequadamente.

As regras de origem também podem induzir investimentos para a produção local com o objetivo de atender ao requisito mínimo de componentes domésticos, ainda que os custos de produção interna sejam superiores aos vigentes no mercado internacional, gerando uma ineficiência na alocação de recursos.

As exigências de integração vertical contidas no regime de origem podem produzir uma estrutura industrial que não incorpora os ganhos de economias de escala proporcionados pelo comércio intra-indústria. A ênfase na última transformação substancial como critério básico para determinar o país de origem produz um viés em favor do estágio final de produção. Esta atitude deixa de lado algumas etapas, tais como **marketing**, distribuição e pesquisa e desenvolvimento, que podem corresponder a uma parcela significativa do custo final.

Em uma integração econômica, os ganhos estáticos<sup>5</sup> geralmente são medidos através da comparação entre a criação de comércio, gerada pela maior

---

<sup>5</sup> Os ganhos dinâmicos são provavelmente mais substanciais e proporcionados pela redução nos custos de produção decorrente de economias de escala e pelo aumento da competição no novo espaço regional, que estimula novos investimentos, maior capacitação tecnológica e amplia a variedade de produtos disponíveis ao consumidor.

---

especialização de acordo com as vantagens comparativas regionais, e o desvio de comércio, que decorre da substituição das importações do Resto do Mundo pelas originárias dos países sócios, a preços superiores aos vigentes no mercado internacional. Este fato pressupõe que pelo menos uma parcela da isenção tarifária concedida aos produtores localizados no bloco regional seja apropriada sob a forma de incremento nos preços, cujo limite é dado pela tarifa externa comum. Portanto, a perda para um país importador decorrente do desvio de comércio representa um benefício para o parceiro exportador.

Dessa forma, as negociações para a elaboração de uma tarifa externa comum são bastante controversas, pois este instrumento pode ser utilizado para minimizar os custos do desvio de comércio. Quanto menor a tarifa externa comum, tanto mais próximo será o preço do parceiro regional daquele vigente no Resto do Mundo e o custo do desvio de comércio tenderá a zero.

Em uma área de livre comércio, os parceiros mantêm a autonomia nas políticas comerciais. Assim, o regime de origem assume função preponderante e suas exigências de conteúdo regional podem servir para maximizar o desvio de comércio, principalmente por parte do país mais industrializado. O país exportador para acessar o mercado de seu parceiro, sem o pagamento do imposto de importação, deverá adquirir os insumos no país importador,<sup>6</sup> mesmo que a tarifa aduaneira incidente sobre os insumos em seu mercado seja reduzida. O trabalho de Krueger (1993) procura argumentar que este procedimento foi adotado pelos Estados Unidos nas negociações com o México no âmbito do Nafta.

Krueger (1993, p.10-16) demonstra que o exportador terá interesse em cumprir os requisitos do regime de origem sempre que a proteção efetiva vigente no país importador for positiva, isto é, o maior custo dos insumos relativamente aos vigentes no mercado internacional é mais do que compensado pelo preço, ajustado pela tarifa aduaneira, do bem final no país sócio. Mais ainda, quanto maior a proteção efetiva, mais acentuada pode ser a exigência de conteúdo regional.

A princípio, as vantagens são apropriadas apenas pelos produtores de insumos. Entretanto, em alguns setores os produtores de bens finais podem estar interessados em regimes de origem bastante restritivos. Este comportamento ocorre em setores de concorrência monopolística, em que o custo de entrada, medido através da montagem de uma rede de fornecedores, é elevado, podendo redundar, dada a parcela de mercado conquistada, em prejuízo às novas firmas. Neste caso, o regime de origem funciona como um mecanismo anticompetição e os

---

<sup>6</sup> Se o requisito do regime de origem for calculado pela média da empresa, as exportações para o Resto do Mundo podem ser prejudicadas, pois a firma exportadora estará adquirindo os insumos de seus parceiros comerciais a preços superiores aos vigentes no mercado internacional.

---

produtores de bens finais e intermediários dividem as rendas extraordinárias conseguidas com as barreiras à entrada.

#### **2.4 - O Regime de Origem e as Normas do Gatt**

As regras do Gatt, apesar de algumas citações<sup>7</sup> que destacam a necessidade de determinar a origem do produto, não têm uma regulamentação específica para o regime de origem. As limitações impostas na "convenção internacional sobre simplificação e harmonização de procedimentos aduaneiros", que ficou conhecida como Convenção de Kyoto, assinada por 23 países -- nenhum deles pertencente ao Mercosul --, não foram suficientes para uniformizar os procedimentos para a determinação da origem do produto, pois os países mantiveram o poder discricionário sobre os critérios, o que permite o uso do regime de origem para outras finalidades.

Na Rodada Uruguai, os países, preocupados com o uso do regime de origem não-preferencial para fins protecionistas, acordaram em harmonizar os procedimentos para fixar um sistema comum aplicável em todos os casos. Entretanto, o regime de origem preferencial não foi incluído, sob o argumento de que as preferências tarifárias estão vinculadas também aos fatores históricos, geográficos e políticos, sobre os quais os países desejam manter controle. Na realidade, esta exceção é incompatível com o objetivo básico do Gatt de alcançar um comércio livre determinado pelas vantagens comparativas.

Para amenizar este problema, os países concordaram em assinar a Declaração Conjunta sobre as Regras de Origens Preferenciais, que estabelece as seguintes exigências:

a) os requisitos para a determinação do país de origem de um produto devem ser específicos e transparentes. A ênfase neste item é citada em três casos: a) se houver exceções no critério de mudança na classificação aduaneira, os capítulos ou subcapítulos correspondentes devem ser assinalados; b) no método de percentagem, a fórmula de cálculo deve ser especificada; e c) na exigência de processo produtivo, os procedimentos operacionais necessários devem ser descritos de forma precisa;

b) as regras de origem devem assinalar as exigências para conferir a origem do produto (denominada lista positiva). Os requisitos que não conferem (lista negativa) devem ser evitados, exceto para maiores esclarecimentos;

---

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, a referência sobre a origem do produto nas regras antidumping do Gatt.

---

c) as leis, os regulamentos e as decisões administrativas e judiciais deverão ser publicados;

d) a pedido de qualquer parte interessada, o órgão administrativo encarregado do regime de origem deverá tornar público um parecer sobre a origem do produto sob análise, no prazo máximo de 150 dias;

e) no caso de alterações nos requisitos, as novas exigências não deverão ter efeito retroativo;

f) as decisões administrativas sobre o regime de origem deverão estar sujeitas à revisão judicial ou administrativa através de um órgão independente (não vinculado à administração do regime de origem);

g) as informações confidenciais fornecidas para a determinação da origem deverão ser mantidas em sigilo, exceto por decisão judicial.

Quanto ao regime de origem não-preferencial, o acordo alcançado na Rodada Uruguai buscará a harmonização das regras, no período de três anos, que serão aplicadas de forma uniforme para todas as finalidades previstas: cláusula da nação mais favorecida, direitos **antidumping**, direitos compensatórios, medidas de salvaguarda, restrições quantitativas discriminatórias, compras do governo e estatísticas de comércio. Assim, o objetivo básico é impedir o uso discricionário do regime de origem que em alguns casos tem servido direta ou indiretamente como instrumento de política comercial.

Mesmo no período de transição, o regime de origem não-preferencial impõe medidas disciplinadoras tais como requisitos claramente definidos, o impedimento à sua utilização para fins de política de importação, a proibição de exigir requisitos não vinculados diretamente à determinação da origem do produto, a publicação das legislações e das decisões administrativas e judiciais, a não retroatividade nos casos de alteração nas regras e a possibilidade de revisão judicial e administrativa em um órgão independente.

Em resumo, as medidas sobre o regime de origem não-preferencial acordadas na Rodada Uruguai deverão impor regras únicas, claras, consistentes e bem definidas para a aferição do país de origem do produto, impedindo, assim, o uso discricionário com intuito de alcançar outros objetivos de política comercial.

---

### 3 - O REGIME DE ORIGEM DO MERCOSUL

Os membros do Mercosul, pressionados, de um lado, pelos compromissos assumidos no Tratado de Assunção e, de outro, pelas dificuldades na aplicação imediata da tarifa externa comum acordada, optaram transitoriamente por uma união aduaneira incompleta. Assim, a tarifa externa comum permite exceções temporárias para três grupos de produtos: o primeiro é composto de bens de capital (900 itens tarifários) e produtos de informática e telecomunicações (200 itens tarifários), nos quais as tarifas nacionais eram bastante distintas, e que foram objeto de um processo de negociação específico; o segundo grupo, denominado Lista de Exceção Nacional, abrange os produtos para os quais cada país considera inapropriada uma mudança repentina na tarifa nacional para ajustar-se à tarifa externa comum, por motivos protecionistas ou para evitar um forte impacto sobre os custos de produção ou investimento, sendo o número de itens tarifários nesta categoria limitado a 300 para a Argentina, o Brasil e o Uruguai e 399 para o Paraguai; e o terceiro, chamado Lista de Exceção decorrente do Regime de Adequação, que compreende os bens cujo período de transição foi insuficiente para enfrentar a livre competição com os demais produtores do grupo regional e que, portanto, manterão inicialmente as tarifas nacionais e as restrições não-tarifárias vigentes, com a concessão de uma margem de preferência crescente em cada ano. O Brasil apresentou, neste último grupo, uma lista de apenas 29 itens tarifários, enquanto a Argentina, o Paraguai e o Uruguai indicaram, respectivamente, 221, 427 e 950 produtos. Todas as alíquotas deverão convergir linearmente à tarifa externa comum no prazo de cinco anos, à exceção dos bens de informática e telecomunicações, que terão um período de 10 anos.

Na medida em que temporariamente prevalecem exceções à tarifa externa comum e as barreiras não-tarifárias remanescentes ainda não foram harmonizadas, é necessário o regime de origem para definir o conceito de produção regional, que permite usufruir exclusivamente os benefícios do livre comércio intra-regional. A negociação do nível de conteúdo regional também foi controversa. Inicialmente, a Argentina e o Brasil, que correspondem aos países mais industrializados do Mercosul, propuseram, respectivamente, um valor adicionado de 60 e 70%, valores superiores ao adotado na Aladi, de 50%. O Paraguai sugeriu 30%, 10 pontos de porcentagem abaixo do que lhe é permitido na Aladi, por pertencer à categoria de "país de menor desenvolvimento relativo", e o Uruguai propôs 50%. Estes números revelam que as propostas representavam um ponto de partida para as negociações [ver Batista (1994, p.13 e 14)].

O regime de origem aprovado no Mercosul, válido enquanto perdurar as exceções à tarifa externa comum, é aplicável nos seguintes casos:

---

a) para impedir a triangulação de mercadorias cujas tarifas nacionais estão em processo de convergência à tarifa externa comum<sup>8</sup> ou que sofrem de medidas de política comercial diferenciadas entre os países sócios;

b) para evitar a competitividade artificial nos produtos cujas tarifas nacionais de insumos, partes, peças e componentes estão em processo de convergência,<sup>9</sup> e

c) em casos excepcionais a serem decididos pela Comissão de Comércio do Mercosul.

O regulamento apresenta uma "lista positiva" de produtos e as respectivas características que automaticamente permitem considerá-los originários do Mercosul:

a) os produtos elaborados exclusivamente com insumos regionais;

b) os produtos do reino mineral, vegetal e animal, incluindo os de caça e pesca;

c) os produtos que apresentam uma mudança na classificação tarifária na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), exceto um grupo de bens que, além do critério anterior, requer um valor agregado regional de 60%;

d) os produtos que não sofrem uma alteração na classificação aduaneira da NCM, mas cujo valor CIF (**cost, insurance and freight**) dos insumos extra-regionais não supere 40% do valor FOB de exportação;

e) os produtos que resultam de operações de embalagem e montagem utilizando materiais originários de terceiros países, desde que o valor CIF dos insumos extra-regionais não supere o limite de 40% do valor FOB de exportação.

O regime de origem dispõe também de uma "lista negativa" que abrange os produtos fabricados exclusivamente com insumos de terceiros países ou correspondem a uma montagem, embalagem, fracionamento e outras atividades que não alteram as características do produto em questão.

---

<sup>8</sup> Quando um ou mais membros apresentam uma tarifa nacional superior à tarifa externa comum, o regime de origem será aplicado às importações destes países. No caso de uma tarifa nacional inferior à tarifa externa comum, a regra de origem será exigida nas exportações destes países.

<sup>9</sup> A Comissão de Comércio do Mercosul deverá apresentar até 31/03/95 a lista dos produtos que utilizam insumos com tarifas nacionais inferiores à tarifa externa comum e que representam mais do que 40% do preço FOB.

---

Além dos casos gerais, o regime de origem estabelece requisitos específicos para alguns grupos de produtos, cujas tarifas nacionais são diferentes da tarifa externa comum:

- a) um valor agregado regional de 60%, para bens de capital (idêntico à regra de geral);
- b) o processo produtivo com descrição dos procedimentos mínimos para a elaboração do produto: para produtos químicos, produtos siderúrgicos (ferro ou aços não-ligados, aços inoxidáveis), bens de informática e telecomunicações.

O requisito específico para os bens de capital dá margem a duas interpretações: a primeira considera o conceito de valor adicionado rigorosamente, o que significa que a remuneração dos fatores de produção gerada direta e indiretamente no Mercosul não deve ser inferior a 60% do preço. Esta aferição é extremamente difícil, não sendo viável a sua aplicação. A segunda considera que a soma de salários, lucros e o valor dos insumos regionais deve atingir pelo menos 60% do preço. Este resultado é complementar à exigência de que o valor dos insumos adquiridos de terceiros países não deve ultrapassar 40% do preço do produto, cuja metodologia de cálculo é mais simples. De qualquer maneira, o limite percentual é compatível com a meta de permitir ao fabricante uma flexibilidade na escolha entre partes, peças e componentes de origem doméstica ou importada, pois a participação dos insumos comercializáveis no preço de uma máquina ou equipamento atinge em média cerca de 45%.<sup>10</sup>

Para os produtos químicos e siderúrgicos, o regime de origem baseado na exigência de processo produtivo mínimo é aplicável apenas aos produtos cujas tarifas nacionais estão excetuadas da tarifa externa comum do Mercosul. No caso de produtos de informática e telecomunicações, a descrição de processo produtivo requerido é idêntica à vigente no Brasil para obter os benefícios da Lei de Informática, tais como a isenção do IPI e o abatimento no imposto de renda das despesas em pesquisa e desenvolvimento. Caso a isenção do IPI seja estendida aos produtos regionais que atendem ao regime de origem, o Brasil estará aplicando um tratamento uniforme à produção regional deste setor.

Em casos excepcionais, em que os fornecedores regionais não conseguem atender às condições adequadas de abastecimento, especificação técnica, qualidade e preço, o regime de origem não será exigido. Esta possibilidade pode criar muitas controvérsias, pois estes conceitos permitem várias interpretações. Por exemplo,

---

<sup>10</sup>Dados obtidos da Tabela 2 da Matriz de insumo-produto de 1980. IBGE, 1989. Vale acrescentar que o setor de bens de capital é relativamente intensivo em capital e mão-de-obra qualificada, o que resulta em valor adicionado elevado.

---

um fabricante argentino pode alegar que o insumo fabricado no Brasil não atende às especificações e que o preço exigido é bastante superior ao vigente no mercado internacional.<sup>11</sup>

No caso da indústria automobilística, apesar da manutenção do regime automotriz argentino, que limita quantitativamente as importações, o regime de origem não é necessário, pois o comércio intra-regional é administrado por acordos bilaterais entre a Argentina, o Brasil e o Uruguai.

Em resumo, o regime de origem preferencial de caráter temporário acordado no Mercosul visa atender tanto à triangulação de mercadorias que ocorre quando as tarifas nacionais dos produtos são diferenciadas da tarifa externa comum, como impedir o fluxo de comércio decorrente de uma competitividade artificial proporcionada por tarifas nacionais de insumos menores que a tarifa externa comum.

Uma resposta conclusiva sobre os vieses implícitos no regime de origem é bastante difícil. Entretanto, apesar de um índice de conteúdo regional de 60% -- superior em 10 pontos ao vigente na Aladi --, uma avaliação das regras de origem não indica uma tendência significativa de estímulo ao desvio de comércio em favor dos países mais industrializados ou de fortalecimento das barreiras à entrada com fins anticompetitivos. É importante destacar que o conteúdo regional é medido sobre o preço e não sobre os custos de produção, o que permite uma razoável margem de escolha entre os insumos regionais e adquiridos de terceiros países.

A título de ilustração, podemos citar algumas exigências contidas no regime de origem do Nafta: na indústria automobilística, o conteúdo regional alcança cerca de 70% do preço e no setor têxtil atinge 100% [ver Whalley (1992, p.10 e 39)]. Estes exemplos confirmam que o regime de origem do Mercosul não apresenta um viés protecionista como ocorreu no Nafta<sup>12</sup> [ver Abreu (1994, p.8)].

Ademais, o regime de origem é compatível com a maioria dos requisitos assinalada na Declaração Conjunta sobre as Regras de Origens Preferenciais aprovada na Rodada Uruguai. Resta apenas cumprir dois itens: designação do órgão encarregado de fornecer pareceres sobre a origem do produto e a criação de um

---

<sup>11</sup> O texto do regime de origem não especifica as condições para a comparação de preços. A princípio, a comparação correta deveria ser o preço internacional CIF no país comprador acrescido da tarifa nacional e das despesas aduaneiras.

<sup>12</sup> Vale lembrar uma distinção básica entre os regimes de origem do Nafta e do Mercosul: o primeiro é permanente, pois sendo uma zona de livre comércio não está prevista a tarifa externa comum e, o segundo, é temporário, com o término previsto após a convergência das tarifas nacionais à tarifa externa comum.

---

órgão autônomo para atender a pedidos de revisão das decisões tomadas pela administração aduaneira.

Por último, é necessário regulamentar o regime de origem não-preferencial<sup>13</sup> principalmente no regime comercial aberto que vigorará no Mercosul, em que as distorções nos fluxos de comércio provocadas por práticas desleais deverão ser combatidas pela aplicação discriminatória de direitos **antidumping** e direitos compensatórios e, na ocorrência de volume elevado de importações que causem dano ao produtor doméstico, por medidas de salvaguarda.<sup>14</sup> Esta questão é importante, pois a harmonização do regime de origem anunciado na Rodada Uruguai ocorrerá somente a um prazo relativamente longo.

#### 4 - PRINCIPAIS CONCLUSÕES

No período recente, o uso de medidas discriminatórias no comércio internacional, tais como direitos **antidumping**, direitos compensatórios e quotas, tem-se acentuado, tornando cada vez mais importante a determinação do país de origem da mercadoria para impedir que as barreiras aplicadas aos fornecedores externos específicos (firma ou país) sejam evitadas através de uma triangulação de mercadorias. Além disso, a ampliação do espaço econômico por intermédio de processos de integração tem exigido a aplicação do regime de origem para assegurar que os benefícios do livre comércio intra-regional sejam usufruídos apenas pelos membros do bloco econômico.

O regime de origem tem apenas a função de evitar que as triangulações de mercadorias tornem inúteis as medidas discriminatórias de comércio e, portanto, não deve provocar distorções na alocação de recursos. A definição de regime de origem que atenda exclusivamente a esta finalidade é extremamente complexa, principalmente com a globalização da indústria, que impõe uma produção em escala mundial.

A falta de regulamentação no Gatt e a perda dos instrumentos tradicionais de proteção à indústria doméstica, em virtude dos compromissos assumidos nas sucessivas negociações multilaterais de comércio, tem propiciado o uso arbitrário do regime de origem, permitindo a sua aplicação para fins de política comercial. Estudos recentes como o de Krueger (1993) e Vermulst (1994) apontam nesta direção.

---

<sup>13</sup> A possibilidade de aplicar o regime de origem não-preferencial consta no Regulamento Aduaneiro do Mercosul aprovado em Ouro Preto em dezembro de 1994.

<sup>14</sup> É discutível se as medidas de salvaguarda aprovadas na Rodada Uruguai permitem a aplicação de restrições seletivas às importações.

---

No Mercosul a formação de uma união aduaneira imperfeita a partir de janeiro de 1995 requer o uso do regime de origem preferencial para evitar as distorções nos fluxos de comércio provocadas tanto pela triangulação de mercadorias como pela competitividade artificial. De fato, o regime de origem aprovado é aplicável apenas aos produtos excetuados da tarifa externa comum e as exigências assinaladas são razoavelmente compatíveis com estes objetivos. Assim, não há indícios de que o regime de origem busque estimular o desvio de comércio em favor dos países mais industrializados ou de que seja utilizado como medida anticompetição em determinados setores. Quanto à regulamentação na Rodada Uruguai, o regime preferencial foi excluído, acordando-se apenas alguns princípios básicos que são cumpridos pelo regime de origem aprovado no Mercosul.

Finalmente, considerando-se que o Mercosul tende a ser um bloco regional aberto ao resto do mundo, com medidas protecionistas baseadas exclusivamente na tarifa externa comum, é surpreendente que a aplicação do regime de origem para os casos não-preferenciais tenha sido abordada apenas no Regulamento Aduaneiro do Mercosul. Deve-se destacar que é fundamental a elaboração do regime de origem não-preferencial para assegurar que as medidas discriminatórias para combater as práticas desleais de comércio e evitar surtos de importações que causem danos à indústria doméstica através de medidas de salvaguarda não sejam evitadas através da triangulação de mercadorias.

---

## BIBLIOGRAFIA

ABREU, M.P. **O Nafta e as relações econômicas Brasil-EUA**. VI Fórum Nacional, Instituto Nacional de Altos Estudos, 1994, mimeo.

BATISTA, P.N. **A encruzilhada do Mercosul: união aduaneira ou área de livre comércio? A posição do Brasil**. 1994, mimeo.

BOURGEOIS, J.H.J. Rules of origin: an introduction. In: VERMULST, E.A., WAER, P., BOURGEOIS, J.H.J. (eds.). **Rules of origin in international trade**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

FORRESTER, J.S. The end of innocence. In: VERMULST, E.A., WAER, P., BOURGEOIS, J.H.J. (eds.). **Rules of origin in international trade**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

HORLICK, G.N., MEYER, M.A. Rules of origin from a policy perspective. In: VERMULST, E.A., WAER, P., BOURGEOIS, J.H.J. (eds.). **Rules of origin in international trade**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

GROSSMAN, G.M. The theory of domestic content protection and content preferences. **Quarterly Journal of Economics**, v.XCVI, n.1, Feb. 1981.

KINGSTON, E.I. The economics of rules of origin. In: VERMULST, E.A., WAER, P., BOURGEOIS, J.H.J. (eds.). **Rules of origin in international trade**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

KRUEGER, A.O. **Free trade agreements as protectionist devices: rules of origin**. Apr. 1993 (NBER Working Paper, 4.352).

SISTEMA ECONÔMICO LATINO-AMERICANO (SELA). **Normas de origen: análisis económico y propuestas de acción multilateral**. SP/DRE/DI, n.2, abr. 1993.

VARONA, E.N. Rules of origin in the GATT. In: VERMULST, E.A., WAER, P., BOURGEOIS, J.H.J. (eds.). **Rules of origin in international trade**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

VERMULST, E.A. Rules of origin as commercial policy instruments? In: VERMULST, E.A., WAER, P., BOURGEOIS, J.H.J. (eds.). **Rules of origin in international trade**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

---

WAINCYMER, J. Rules of origin: commentary. In: VERMULST, E.A., WAER, P., BOURGEOIS, J.H.J. (eds.). **Rules of origin in international trade**. Ann Arbor: University of Michigan Press. 1994.

WHALLEY, J. Regional trade arrangements in North America: Custa and Nafta. In: MELO, J. de, PANAGARIYA, A. (eds.). **The new regionalism in trade policy**. World Bank e Centre for Economic Policy Research. 1992.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)