

**REPENSANDO AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE
BRASIL E URUGUAI
2016**



IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional - PNPD

REPENSANDO AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE
BRASIL E URUGUAI

Parte I

ANÁLISE DAS POLÍTICAS COMERCIAIS

ESTUDO PARA SUBSIDIAR OS TRABALHOS DO SUBGRUPO DE LIVRE
CIRCULAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DO GRUPO DE ALTO NÍVEL
BRASIL-URUGUAI

Coordenação - Vera Thorstensen e Ivan Machado Oliveira

Autores/Equipe de Pesquisa

Alebe Linhares Mesquita

Andreia Costa Vieira

Belisa Eleoterio

Fernanda Giancesella Bertolaccini

Fernanda Kotzias

Luiz Henrique Pecora

Thiago Rodrigues São Marcos Nogueira

Vivian Daniele Rocha Gabriel

VT Assessoria, Consultoria e Treinamento Ltda.
Centro do Comércio Global e Investimento
Escola de Economia de São Paulo
FGV

T522 Thorstensen, Vera Helena. Oliveira, Ivan Tiago Machado.

Repensando as Relações Comerciais entre Brasil e Uruguai / Vera Helena Thorstensen; Ivan Tiago Machado Oliveira. / São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2016.

418p.

ISBN: 978-85-66977-06-6

1. Regulação do Comércio Internacional. 2. Acordos Regionais de Comércio. 3. Relações Brasil-Uruguai. I. Título

CDD 320

CDU 382.7

© desta edição [2016]

VT Assessoria, Consultoria e Treinamento Ltda.

Tel.: (11) 3799-7926

<http://ccgi.fgv.br>

ccgi@fgv.br

LISTA DE SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Indústria
ACE	Acordo de Complementação Econômica
ACFI	Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos
AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
ALADI	Associação Latino Americana de Integração
ANP	Agência Nacional do Petróleo
ANS	Agência Nacional Regulatória de Seguros Privados de Planos de Saúde
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ASMC	Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
AVA	Acordo sobre Valoração Aduaneira
BCA	Banco Central da Argentina
BCB	Banco Central do Brasil
BCU	Banco Central do Uruguai
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPS	Banco de Previdência Social
BROU	<i>Banco de la República Oriental del Uruguay</i>
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAF	<i>Corporación Andina de Fomento</i>
CAM	Código Aduaneiro do Mercosul
CAMEX	Câmara de Comércio Exterior
CATT	Customs Assessment Trade Toolkit
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CDCS	Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas
CMC	Conselho do Mercado Comum
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNSP	Conselho Nacional de Seguros Privados
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSP	Companhia Siderúrgica do Pecém
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CZPE	Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação
DGI	<i>Dirección General Impositiva</i>
DEAEX	Departamento de Estatística e Apoio à Exportação
DECEX	Departamento de Comércio Exterior
DECOM	Departamento de Defesa Comercial
DECOE	Departamento de Competitividade no Comércio Exterior
DEINT	Departamento de Negociações Internacionais
DNA	<i>Dirección Nacional de Aduanas</i>
DNI	<i>Dirección Nacional de Industrias</i>
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FOB	Free on Board
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GAN	Grupo de Alto Nível Brasil Uruguai
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
HPP	Hidrovia Paraguai-Paraná

ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
INDIRA	Intercâmbio de Informação de Registros Aduaneiros
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
IV	Imposto ao Valor Agregado
LATU	<i>Laboratório Tecnológico de Uruguai</i>
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEF	<i>Ministerio de Economía y Finanzas</i>
MF	Ministério da Fazenda
MGAP	<i>Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca</i>
MIEM	<i>Ministerio de Industria, Energía y Minería</i>
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MREE	<i>Ministerio de Relaciones Exteriores</i>
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMA	Organização Mundial de Aduanas
OMC	Organização Mundial do Comércio
OPE	Operador Econômico Autorizado
OPP	<i>Oficina de Planeamiento y Presupuesto</i>
OPYPA	<i>Oficina de Planificación y Política Agrícola</i>
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Polo Industrial de Manaus
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PROEX	Programa de Financiamento às Exportações
RECOF	Regime Aduaneiro Especial de Entrepasto Industrial sob Controle Informatizado
REPES	Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia de Informação
RFB	Receita Federal do Brasil
ROM	Regime de Origem do Mercosul
SCS	Secretaria de Comércio e Serviços
SECEX	Secretaria do Comércio Exterior
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SI	Secretaria de Inovação
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comércio Exterior
SML	Sistema de Pagamentos em Moeda Local
SPB	Sistema de Pagamentos Brasileiros
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
TEC	Tarifa Externa Comum
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TISA	<i>Trade in Services Agreement</i>
UNICITRAL	<i>United Nations Commission on International Trade Law</i>
UTE	<i>Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctrica</i>
VUCE	<i>Ventanilla Única de Comercio Exterior</i>
ZPE	Zonas de Processamento de Exportação
ZFM	Zona Franca de Manaus
ZTS	Zonas Temáticas de Serviços

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – GRUPO DE ALTO NÍVEL BRASIL-URUGUAI	15
CAPÍTULO II – COMÉRCIO DE BENS	22
1. INTRODUÇÃO	22
2. COMÉRCIO DE BENS NO MERCOSUL.....	22
3. COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS DO BRASIL	28
4. COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS DO URUGUAI	32
5. COMÉRCIO BILATERAL DE BENS ENTRE BRASIL E URUGUAI.....	38
6. SITUAÇÃO ATUAL	46
7. CONCLUSÃO	48
8. RECOMENDAÇÕES	49
CAPÍTULO III – DEFESA COMERCIAL	51
1. INTRODUÇÃO	51
2. DEFESA COMERCIAL NO ÂMBITO MULTILATERAL.....	52
3. MERCOSUL	57
4. DEFESA COMERCIAL NO BRASIL	65
5. DEFESA COMERCIAL NO URUGUAI.....	70
6. MEDIDAS DE ANTICIRCUNVENÇÃO NO BRASIL E NO URUGUAI	73
7. CONCLUSÕES.....	78
8. RECOMENDÇÕES	80
CAPÍTULO IV – REGRAS DE ORIGEM	84
1. DEFINIÇÃO	84
2. PREVISÃO NO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO.....	86
3. MERCOSUL	90

3.1. Definição e âmbito de Aplicação	90
3.2. Critérios Aplicáveis	91
3.3. Certificação de Origem	96
3.4 Sanções por Descumprimento	98
4. REGRAS DE ORIGEM: ALADI e ACE nº02	98
5. REGRAS DE ORIGEM: ACE nº55 e ACE nº35	102
6. CONCLUSÕES.....	103
7. RECOMENDAÇÕES	105
CAPÍTULO V – PROCEDIMENTOS ADUANEIROS.....	107
1. INTRODUÇÃO	107
2. PROCEDIMENTOS ADUANEIROS NO MERCOSUL.....	107
3. PROCEDIMENTOS ADUANEIROS NO BRASIL	114
4. PROCEDIMENTOS ADUANEIROS NO URUGUAI	121
5. BRASIL-URUGUAI:.....	126
PROGRAMA PILOTO DE SEGURANÇA ADUANEIRA DA CADEIA DE SUPRIMENTO DE BENS.....	126
6. CONCLUSÕES.....	128
7. RECOMENDAÇÕES	129
CAPÍTULO VI – REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS.....	134
1. INTRODUÇÃO	134
2. REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS NO MERCOSUL	134
3. REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS NO BRASIL.....	136
3.1 A Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio	140
3.2 Zonas de Processamento de Exportação – ZPEs	143
4. REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS NO URUGUAI	148
4.1 As Zonas Francas do Uruguai.....	151
4.1.1 Principais aspectos do regime jurídico de zonas francas vigente no Uruguai.....	153

4.1.2 O Projeto de lei de Zonas Econômicas Especiais: um novo modelo para as zonas francas uruguaias.....	156
5. ANÁLISE COMPARADA DAS ZONAS FRANCAS DO BRASIL E AS DO URUGUAI	158
6. O COMÉRCIO BILATERAL COM ORIGEM EM ZONAS FRANCAS: AS EXCEÇÕES DE MANAUS, COLONIA, NOVA PALMIRA E TIERRA DEL FUEGO.	160
7. DENEGAÇÃO DE BENEFÍCIOS PARA SERVIÇOS.....	162
8. CONCLUSÕES.....	163
9. RECOMENDAÇÕES	165
CAPÍTULO VII – BARREIRAS TÉCNICAS, MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS	169
1. INTRODUÇÃO	169
2. AS BARREIRAS TÉCNICAS AO COMÉRCIO.....	169
Principais atores.....	173
Membros do Mercosul como reclamantes	173
Membros do Mercosul enquanto reclamados	175
Argentina, Brasil e Uruguai.....	176
3. AS MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS AO COMÉRCIO.....	176
Membros do Mercosul como reclamantes	181
STCs impetradas pelo Mercosul.....	183
Membros do Mercosul enquanto reclamados	183
STCs sofridas pelo Mercosul a partir de 2012	184
4. BRASIL E URUGUAI – ÂMBITO REGIONAL	184
Barreiras técnicas	185
Vigilância Sanitária	187
Mercosul e Subgrupos de Trabalho	188
SGT nº 3.....	189
SGT nº 8.....	190
SGT nº 11.....	191

5. CONCLUSÕES.....	193
6. RECOMENDAÇÕES	193
CAPÍTULO VIII – COMÉRCIO DE SERVIÇOS.....	195
1. INTRODUÇÃO	195
2. A REGULAÇÃO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS: O GATS E O MERCOSUL .	197
2.1. Comércio Multilateral de Serviços: O GATS/OMC.....	197
2.2. O Mercosul e comércio regional de serviços.....	200
3. BRASIL E O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS.....	207
3.1. Comércio de Serviços do Brasil com o Mundo	207
3.2.Comércio de Serviços no Mercosul	219
3.3. Comércio de Serviços no Uruguai	222
3.4. Comércio de Serviços entre Brasil e Uruguai.....	223
4. SETORES.....	228
4.1. Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e Softwares.....	228
4.3. Serviços de Transporte e Logística	237
4.4. Turismo	245
4.5. Serviços Profissionais	246
5. SITUAÇÃO ATUAL	250
6. CONCLUSÕES.....	251
7. RECOMENDAÇÕES	252
CAPÍTULO IX – INVESTIMENTOS	256
1. INTRODUÇÃO	256
2. INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS E SUA REGULAÇÃO NO MERCOSUL	258
3. URUGUAI: INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS (IED) E REGULAÇÃO	260
4. BRASIL: INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS (IED) E REGULAÇÃO	270

5. INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS NO ÂMBITO DO FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)	279
6. DO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA.....	286
7. SITUAÇÃO ATUAL	290
8. CONCLUSÕES.....	292
9. RECOMENDAÇÕES	292
CAPÍTULO X – COERÊNCIA E CONVERGÊNCIA REGULATÓRIA	297
1. DA INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA À INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA	297
2. O PAPEL DA OCDE	298
3. DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA.....	299
4. O CASO DO MERCOSUL.....	301
5. O CASO DAS RELAÇÕES BRASIL-URUGUAI.....	303
6. CONCLUSÃO	303
CAPÍTULO XI - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES TEMÁTICAS	306

INTRODUÇÃO

Este estudo tem por finalidade delinear opções com vistas ao aprofundamento das relações comerciais entre Brasil e Uruguai. Procura-se sugerir como e em que medida novas ações poderiam ser tomadas, a fim de subsidiar os trabalhos do Subgrupo de Livre Circulação de Bens e Serviços do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai, instituído pelo então Presidente do Uruguai, José Alberto Mujica Cordano, e a pela Presidenta do Brasil, Dilma Rousseff.

As conclusões e recomendações encontradas no decorrer da pesquisa se inserem no esforço de criação de planos de ação para o desenvolvimento sustentável da integração Brasil-Uruguai como forma de estruturar o aprofundamento da integração bilateral em diversos setores econômicos. O estudo se dispõe a investigar o domínio econômico-comercial da livre circulação de bens e serviços, levantando tópicos relevantes para se avançar não só na integração bilateral, mas também na regional.

A presente pesquisa foi realizada pela equipe de advogados e economistas do Centro de Comércio Global e Investimento da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, no período de janeiro a junho de 2015, com atualizações feitas no início de 2016.

Ênfase foi dada à análise do marco regulatório dos principais instrumentos de comércio, contrastando, por etapas, o marco multilateral da OMC, o marco regulatório do Mercosul, e finalmente, o marco regulatório das relações comerciais do Brasil e do Uruguai.

A primeira fase foi dedicada ao levantamento de documentos sobre as relações comerciais Brasil-Uruguai nos sítios oficiais do Governo do Brasil e do Uruguai, bem como do Mercosul. A segunda fase foi centrada no levantamento de dados e de entrevistas. A terceira fase consistiu na elaboração do Relatório e das Recomendações.

Foram realizadas entrevistas aprofundadas com: (i) Associações setoriais de maior relevância para as relações entre Brasil-Uruguai; (ii) Empresas, com dirigentes da área comercial e responsáveis pelo comércio do Brasil com América Latina, incluindo relações com o Uruguai; (iii) Federações das indústrias de São Paulo e do Rio Grande do Sul; (iv) Governo do Brasil – representantes dos principais órgãos intervenientes nas relações Brasil-Uruguai; e (v) Acadêmicos, pesquisadores, especialistas e antigos funcionários em comércio internacional do Brasil, da Argentina e do Uruguai. Ao todo foram realizadas cerca de 50 entrevistas.

O Relatório apresenta um levantamento da situação das principais áreas envolvendo a integração comercial entre Brasil e Uruguai, fornecendo diagnóstico, conclusões e recomendações de aprimoramento. O estudo se divide em dez grandes capítulos.

O primeiro capítulo traz as principais medidas adotadas no âmbito do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN) desde a sua criação até seus planos de ação e propostas de negociação bilateral. O segundo capítulo apresenta um diagnóstico do comércio bilateral de bens, com os principais produtos comercializados, a trajetória da balança comercial, o crescimento dos fluxos de comércio para determinar os principais setores de interesse entre os dois países.

Em seguida, a matéria de defesa comercial foi examinada no terceiro capítulo. A abordagem da regulação multilateral com definições e contextos foi essencial para que se pudesse adentrar nas decisões específicas sobre o tema tomadas no âmbito do Mercosul. As legislações brasileira e uruguaia sobre defesa comercial também foram importantes para analisar a prática adotada pelo Brasil e poder comparar as leis de anticircunvenção entre Brasil e Uruguai.

O regime de regras de origem também foi abordado no quarto capítulo. Foi necessário determinar as regras gerais sobre o tema no âmbito multilateral, os procedimentos para certificação de origem no Mercosul, as sanções, as regras de origem específicas e as regras previstas na ALADI e no Acordo de Complementação Econômica (ACE) n. 2, entre Brasil e Uruguai. Em seguida, o quinto capítulo apresenta os procedimentos aduaneiros empregados no Mercosul, no Brasil e no Uruguai, elaborando principalmente sobre o Programa Piloto de Segurança Aduaneira da Cadeia de Suprimento de Bens entre Brasil e Uruguai.

O sexto capítulo, por sua vez, consiste na análise dos regimes aduaneiros especiais. As regras do Mercosul foram abordadas, mas ênfase foi dada às regras de Brasil e Uruguai para a formação de Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportação e o projeto uruguaio de Zonas Econômicas Especiais e Zonas Técnicas de Serviços. Por fim, o exame do comércio bilateral Brasil-Uruguai originado em suas respectivas zonas francas.

Além dessas temáticas, foi necessário tratar das barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias de natureza técnica (TBT e SPS). Esse tema é abordado no sétimo capítulo.

Após a avaliação dos temas relacionados ao comércio de bens, o oitavo capítulo apresenta o comércio de serviços, trazendo as regras do GATS da OMC e do Mercosul e análises setoriais, especialmente tecnologia da informação, *softwares*, setor financeiro,

transporte e logística e perspectivas para o comércio entre os dois países a partir dos diagnósticos elaborados.

O nono capítulo examina os investimentos e sua regulação no âmbito do Mercosul e o tratamento dado aos investimentos estrangeiros diretos no Brasil, como forma de determinar quais são os principais setores beneficiados e como essa política pode ser compatível com a integração Brasil-Uruguai.

Por fim, o décimo capítulo traz as recomendações finais e sugere a necessidade de repensar o modelo de integração econômica do Brasil na América Latina. É sugerida uma nova iniciativa de integração que se liberte do velho modelo de liberalização baseado em redução de tarifas com suas inúmeras exceções, bem como em regras de origem, que são cada vez menos gerais para se tornarem cada vez mais específicas, tanto no âmbito do Mercosul quanto da ALADI, criando apenas complexidade que elevam custos, diminuem competitividade e convidam aos desvios e fraudes.

A principal recomendação do presente relatório é dar continuidade ao processo de integração, substituindo o modelo preferencial de velha geração, com controle nas fronteiras, baseado em exceções tarifárias e regras de origem, para um modelo de nova geração, baseado na coerência e convergência das regras entre as partes, em busca de maior integração regulatória, objetivo já previsto no Mercosul mas que se perdeu ao longo dos anos.

A proposta é elaborar uma meta-regulação entre as duas Partes do acordo preferencial, Brasil e Uruguai, que permita implementar uma lógica diferente de aproximação entre os atores envolvidos, que seja mais eficiente e permanente para a integração econômica, como vistas ao fortalecimento do Mercosul.

Boa Leitura!

Vera Thorstensen
Ivan Tiago Machado Oliveira
Organizadores

CAPÍTULO I – GRUPO DE ALTO NÍVEL BRASIL-URUGUAI

Alebe Linhares Mesquita

Em 31 de Julho de 2012, a Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, e o Presidente da República Oriental do Uruguai, José Alberto Mujica, instituíram o Grupo de Ação de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN) encarregado de consolidar o Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai. Este plano abrange áreas prioritárias para o aprofundamento da integração bilateral, notadamente nos âmbitos da: (a) integração produtiva, (b) ciência, tecnologia e inovação, (c) comunicação e informação, (d) integração da infraestrutura de transportes, (e) livre circulação de bens e serviços, e (f) livre circulação de pessoas (MRE, 2015a).

As tarefas específicas do GAN e o Escopo do Plano de Ação se encontram no Comunicado Conjunto Presidencial: Novo Paradigma para a Relação Brasil-Uruguai que estabelece que: (i) o GAN poderá criar subgrupos para cada uma das áreas prioritárias, identificando pontos focais responsáveis, em ambos os governos¹; (ii) os subgrupos poderão reunir-se de forma independente, de acordo com a disponibilidade de seus membros, (iii) as contribuições dos subgrupos serão consolidadas pelas respectivas Chancelarias em um único documento que servirá como plano de ação, podendo este sofrer atualizações por ocasião das subsequentes reuniões do GAN; (iv) o plano de ação deverá prever, para cada projeto ou iniciativa, objetivos gerais e específicos, divisão clara de tarefas e responsabilidades, identificando-se os pontos focais de ambos os Governos e os prazos para a realização de atividades e concretização dos objetivos (MRE, 2015a).

Destaca-se que o Plano de Ação não abrangerá todos os projetos inscritos na agenda bilateral, mas somente aqueles de grande envergadura que detenham um caráter de integração profunda. Assim, inicialmente, previu-se os seguintes projetos para cada área prioritária.

¹ Destaca-se que poderão integrar o GAN e seus subgrupos: Ministérios, órgãos públicos, empresas públicas, sociedades de economia mista, institutos de pesquisa e representantes do setor privado, a critério dos respectivos Governos. *Vide* parágrafo 6.1 do Comunicado Conjunto Presidencial: Novo Paradigma para Relação Brasil-Uruguai de 31 de julho de 2012.

Tabela I – Projetos Estratégicos dos Subgrupos de Trabalho do GAN	
Subgrupo	Projetos Estratégicos
Integração Produtiva	Identificação de oportunidades de complementação industrial na cadeia produtiva do petróleo e gás, na construção naval, em energia eólica e em biotecnologia; na cooperação entre órgãos responsáveis pelos padrões de qualidade e certificação de conformidade com vistas a harmonizar regras e procedimentos, facilitando a integração produtiva e as trocas comerciais.
Ciência, Tecnologia e Inovação	Implementação da plataforma de “e-learning” para formação de recursos humanos em tecnologias de informação e da comunicação, e do centro Binacional de Tecnologias da Informação e da Comunicação no Uruguai; interconexão de redes acadêmicas e uso em telemedicina, por meio de parceria entre a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), ANATEL e Telebrás; formalização da integração do Uruguai ao Centro Brasil-Argentina de Biotecnologia (CBAB), a qual está em fase operacional; fortalecimento da cooperação da EMBRAPA com órgãos congêneres uruguaios na área de inovação agropecuária.
Comunicação e Informação	Aprofundamento da cooperação nos diversos aspectos relacionados à implementação da TV Digital; estabelecimento de mecanismos para o desenvolvimento da radiodifusão pública na região; desenvolvimento de arranjos produtivos locais visando à produção de conteúdos digitais criativos; intercâmbio em projetos de inclusão digital, na área de formação para o uso e desenvolvimento das TICs e na implantação de Cidades Digitais; e avanço na parceria entre a ANATEL e a Telebrás para interconexão de redes e atendimento de áreas de fronteira.
Integração da Infraestrutura de Transportes	Intensificação dos esforços para a concretização, no prazo mais breve possível, dos projetos prioritários da área de transportes: nova ponte sobre o Rio Jaguarão, reforma da Ponte Internacional Barão de Mauá, retomada da interconexão ferroviária por Rivera-Santana do Livramento, e implantação da Hidrovia Uruguai-Brasil.
Livre Circulação de Bens e Serviços	Fortalecer os mecanismos de consulta e de facilitação do comércio bilateral; acordar procedimentos que possibilitem o reconhecimento dos sistemas nacionais de controle, inspeção e certificação, assim como a equivalência de medidas sanitárias e fitossanitárias; acordar procedimentos que possibilitem o reconhecimento mútuo entre os organismos de avaliação da conformidade. Os Presidentes também se comprometeram em concluir um tratado pra evitar a dupla tributação da renda e do patrimônio.
Livre circulação de pessoa	Avançar na implementação de procedimentos que facilitem o trânsito de seus nacionais entre os dois países e que fortaleçam os laços de integração que os une.

Fonte: MRE, 2015a.

Quanto à integração energética, os Presidentes reconheceram a importância da construção de uma linha de transmissão de 500 KV entre San Carlos (Uruguai) e Candiota

(Brasil), bem como a relevância da associação entre a Eletrobrás e a *Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas* (UTE) para a construção de parque um eólico no Uruguai (MRE, 2015a). Convém ainda ressaltar que o GAN abre espaço para a associação de atores públicos e privados que manifestem seu interesse na cooperação bilateral.

As atividades do GAN se iniciaram imediatamente após a reunião do dia 31 de julho de 2012, de modo que até o presente momento duas reuniões plenárias já ocorreram. A primeira aconteceu em Brasília em 9 de julho de 2013, tendo por principal realização a aprovação do Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e a Integração Brasil-Uruguai (Plano de Ação).

Esse documento prevê 40 ações estratégicas no curto, médio e longo prazo, com claros objetivos e prazos determinados, bem como divisão de tarefas e responsabilidades. Para tanto, foram instituídos seis grupos de trabalho que refletem cada área prioritária previamente designada². Esses subgrupos devem conduzir suas atividades e reuniões de forma independente, cabendo ao GAN coordená-los por meio do acompanhamento das suas atividades e da avaliação dos avanços registrados. No que se refere mais especificamente ao plano de ação para livre circulação de bens e serviços, foram contemplados os seguintes projetos:

- Acordo Bilateral de Livre Circulação de Bens e Serviços:
Objetivo Geral: Estabelecer acordo que vise garantir a fluidez do intercâmbio comercial bilateral de bens e serviços, bem como promover a ampliação e o aprofundamento desse comércio.
Objetivos Específicos: Criar mecanismos de consultas bilaterais que permita tratamento expedito para dificuldades pontuais de acesso a mercados, especialmente em matéria de origem e defesa comercial; estabelecer procedimentos específicos de tratamento bilateral em matéria de medidas sanitárias e fitossanitárias e de medidas relativas a produtos sujeitos à vigilância sanitária; criar mecanismo complementar para reconhecimento de resultados em avaliação da conformidade; estabelecer procedimento expedito de despacho aduaneiro.
Órgão responsável no Brasil: Secretaria Executiva do MDIC.
Órgão responsável no Uruguai: Secretaria Executiva da CIACEX.
Prazo: Concluído. O 71º Protocolo Adicional ao ACE-2 foi assinado em março de 2013. Ainda se encontra em processo de internalização nos Estados Partes do Acordo.
- Projeto de Regulamentação do Capítulo VI do 71º Protocolo Adicional ao ACE-2:
Objetivo Geral: Regular o procedimento expedito de despacho aduaneiro de mercadorias comercializadas entre o Brasil e o Uruguai previsto no 71º PA ao ACE 2.
Objetivos Específicos: Promover a implementação do Capítulo VI do 71º PA ao ACE-2, ao estabelecer mecanismos expeditos de despacho aduaneiro.

² Os subgrupos instituídos são os de: (i) Integração produtiva; (ii) Ciência, Tecnologia e Inovação, (iii) Comunicação e Informação, (iv) Integração da Infraestrutura de Transportes, (v) Livre Circulação de Bens e Serviços, e (vi) Livre Circulação de Pessoas.

Identificar projetos específicos de simplificação de procedimentos para consolidação de um comércio bilateral ainda mais expedito e fluido.

Órgão responsável no Brasil: Secretaria Executiva do MDIC.

Órgão responsável no Uruguai: Secretaria Executiva da CIACEX.

Prazo: 30/05/2014.

- Regulamentar e elaborar um plano de implementação de projetos específicos para um comércio bilateral mais expedito e fluido:
Objetivo Geral: Consolidação da livre circulação de bens no que diz respeito a procedimentos administrativos e aduaneiros.
Objetivos Específicos: Regulamentar e implementar ações identificadas na Regulamentação do Capítulo VI do 71º Protocolo Adicional ao ACE-2. Estabelecer cadeias logísticas seguras para tornar ainda mais expedito e seguro o comércio entre Brasil e Uruguai.
Órgão responsável no Brasil: Secretaria Executiva do MDIC.
Órgão responsável no Uruguai: Secretaria Executiva da CIACEX.
Prazo: 01/03/2015.
- Programa de Trabalho para o aprofundamento da livre circulação de bens e serviços:
Objetivo Geral: Dar total cumprimento à instrução dos Presidentes com vistas à construção de um projeto comum de integração bilateral profunda que inclui a livre circulação de bens e serviços.
Objetivos Específicos: Acordar programa de trabalho com as ações necessárias para viabilizar a implementação de um acordo ampliado tanto em bens como em serviços. Desenvolver um estudo para avaliação da realidade do comércio bilateral a fim de subsidiar o desenvolvimento sustentável da integração comercial.
Prazo: 01/03/2015. (Fonte: MRE).

Ainda durante a primeira reunião plenária, foram assinados: (i) o Acordo sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas, que prevê um mecanismo simplificado para a permissão da residência permanente a nacionais uruguaios e brasileiros que desejem fixar residência no outro país (MRE, 2015c); e (ii) o Acordo sobre Simplificação de Legalizações em Documentos Públicos, que se aplica aos documentos públicos expedidos no território das partes, que devam ser apresentados no território de outra.

A segunda reunião plenária do GAN ocorreu em 16 de maio de 2014 em Montevideu. Os subgrupos de trabalhos apresentaram suas propostas e conclusões, que resultaram em quatro importantes documentos, quais sejam:

- Subgrupo de Integração Produtiva: Protocolo 74 ao ACE-2, que incorpora ao conjunto de acordos comerciais entre os dois países o Acordo Naval e Offshore. Este acordo busca incentivar a integração produtiva no setor naval dos dois países, possibilitando o acesso recíproco de bens e serviços de empresas brasileiras e uruguaias.
- Subgrupo de Circulação de Bens e Serviços: regulamentação do Protocolo 71 ao ACE-2, que estabelece práticas de facilitação de comércio para dar tratamento aduaneiro mais ágil aos produtos dos dois países.
- Subgrupo de Livre Circulação de Pessoas: Memorando de Entendimento na Área Previdenciária entre o *Banco de Previsión Social de la República Oriental del Uruguay* e o Ministério da Previdência Social do Brasil; e Plano para Elaboração Conjunta de um Memorando de Entendimento e Cooperação técnica em temas trabalhistas (MRE, 2015b).

Paralelamente à segunda reunião plenária do GAN, também foram realizados: um seminário sobre oportunidades de investimento Uruguai-Brasil na cadeia naval, petróleo e gás, com autoridades governamentais e representantes dos setores privados dos dois países; e a inauguração da Comissão de Comércio Bilateral Brasil-Uruguai que se apresenta como um canal permanente de comunicação entre autoridades dos dois países para solução de questões pontuais na pauta comercial e para promoção do comércio bilateral.

A terceira reunião plenária do GAN deve ser realizada em Brasília no segundo semestre de 2015. Espera-se que novos avanços na relação bilateral entre os dois países possam ser concretizados e novos acordos e projetos de integração sejam celebrados.

Em artigo redigido para o jornal *El Pais* em 1º de março de 2015, a Presidenta do Brasil expressou satisfação com os avanços alcançados na integração bilateral e reafirmou sua determinação em seguir adiante com esse caminho. Para tanto, a Presidenta ratificou a importância do GAN que, na prática, compromete-se com a busca por uma maior complementação industrial, crescente dinamismo na integração da infraestrutura, maior fluidez nas fronteiras, maior e melhor comércio, bem como a consolidação da interconexão energética entre os dois países (ROUSSEFF, 2015).

A Presidenta do Brasil ressaltou os avanços até então alcançados pelo grupo, como a iniciativa de cooperação pioneira entre a UTE e a Eletrobrás no setor de geração renovável de energia que culminou com a construção do Parque Eólico de Artilleros, de modo que a sua entrada em operação fortalece a segurança energética dos dois países (ROUSSEFF, 2015). Ressalta-se que Artilleros é o primeiro projeto de geração de energia eólica da Eletrobras fora do Brasil, sendo financiado pela *Corporación Andina de Fomento* (CAF). Aliás, cumpre salientar que a sua inauguração constitui importante realização do GAN, uma vez que este projeto foi uma das primeiras ações delineadas pelo grupo.

A Presidenta também destacou a evolução do comércio entre os dois países que, em 2014, alcançou a histórica marca de 27% de crescimento em seu intercâmbio comercial. Enfatizou-se que não se trata apenas de um aumento quantitativo, mas também de uma melhora qualitativa, uma vez que registrou um significativo incremento de produtos manufaturados e processados (ROUSSEFF, 2015).

Em entrevista concedida por ocasião da Inauguração do Parque Eólico de Artilleros, o Ex-Presidente do Uruguai, José Mujica, exaltou a sintonia entre Brasil e Uruguai em prol do desenvolvimento regional, afirmando que a relação com o governo brasileiro tem sido muito fluida em todos esses anos, tanto do ponto de vista comercial, quanto do ponto de vista

político. Mujica reiterou, também, a posição estratégica do Brasil como incontestável liderança política regional, alegando que, apesar de o Brasil ser um país gigantesco para a escala uruguaia, eles se sentem muito integrados (PLANALTO, 2015).

Em 21 de maio de 2015, o novo Presidente da República Oriental do Uruguai, Tabaré Vázquez, realizou visita de Estado ao Brasil, atendendo ao convite da Presidenta Dilma Rousseff. Desde que tomou posse em 1º de março de 2015, essa foi a primeira visita bilateral do Presidente Uruguai ao exterior. Nesta ocasião, os Presidentes mantiveram produtiva reunião de trabalho, dando seguimento aos temas da ampla agenda bilateral (MRE, 2015d).

Em comunicado presidencial conjunto, os Presidentes Dilma Rousseff e Tabaré Vázquez enfatizaram que a relação bilateral, fundamentada na construção de projeto comum de integração profunda e abrangente entre os dois países, representa um bem-sucedido exemplo para a região. Ademais, os presidentes reafirmaram que esse projeto comum, estruturado no Grupo de Alto Nível e consubstanciado no Plano de Ação para o Desenvolvimento Sustentável e Integração Brasil-Uruguai, tende a gerar mais desenvolvimento e inclusão social nos dois países (MRE UY, 2015).

Os Presidentes reafirmaram o compromisso de seus Governos com o processo de integração regional do Mercosul e com o avanço do livre comércio intra-zona. Também foi ressaltada a importância de impulsionar a agenda de negociações externas do bloco, mais especificamente as tratativas do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia (MRE, 2015d).

Sobre os novos projetos em comum, os Presidentes destacaram: (i) a conclusão das obras da nova linha de transmissão entre Candiota (Brasil) e San Carlos (Uruguai), no plano da interconexão elétrica bilateral; (ii) a construção de uma segunda ponte sobre o rio Jaguarão; e (iii) a restauração da ponte histórica Barão de Mauá, entre as cidades de Jaguarão (Brasil) e Rio Branco (Uruguai) (MRE, 2015 d).

Segundo estimativas do governo brasileiro, a linha de transmissão de 411 quilômetros entre Candiota e San Carlos viabilizará a integração física do sistema elétrico brasileiro e uruguaio, permitindo o aproveitamento das complementariedades energéticas entre os dois países. Este projeto é financiado por recursos do Uruguai e do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) e se soma ao Parque Eólico de Artilleros (MRE, 2015e).

A Presidenta Dilma Rousseff e o Presidente Tabaré Vázquez também salientaram a importância da revitalização da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP) a partir da retomada das reuniões do Comitê Intergovernamental da Hidrovia. Entende-se que este canal institucional

permitirá a resolução conjunta, pelos cinco Estados-Partes, de questões relacionadas à navegação na Hidrovia Paraguai-Paraná.

Por fim, os presidentes congratularam-se pelo excelente estado das relações bilaterais e saudaram a realização da III Reunião Plenária do Grupo de Alto Nível, prevista para acontecer no segundo semestre de 2015, em Brasília. Observa-se, assim, que as ações desenvolvidas pelo GAN, em menos de três anos de funcionamento, já o caracterizam como um novo paradigma de integração bilateral, devendo, ser utilizado como exemplo no aprofundamento do processo de integração regional do Mercosul.

REFERÊNCIAS

ALLENDE, Rafael. La Bilateralidad Uruguay-Brasil en las Presidencias de José Mujica y Dilma Rousseff: apuntes desde la política exterior uruguaya. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 6, n. 27-28, p. 16-39, dez.2014/mar. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Comunicado Conjunto Presidencial: Novo Paradigma para Relação Brasil Uruguai. Nota 192, 31 de julho de 2012. **MRE**. Disponível em: <<http://goo.gl/M6DA7r>>. Acesso em: 27 abr. 2015a.

_____. Brasil e Uruguai investem em novo paradigma de integração. **MRE**. Disponível em: <<http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/40-brasil-uruguai>>. Acesso em: 28 abr. 2015b.

_____. República Oriental do Uruguai. **MRE**. Disponível em: <<http://goo.gl/1lLpsE>>. Acesso em: 28 abr. 2015c.

_____. Comunicado Conjunto Presidencial: visita de Estado do Presidente do Uruguai Tabaré Vázquez. Brasília, 21 de maio de 2015. **MRE**. Disponível em: <<http://goo.gl/QXEJD6>>. Acesso em: 6 jun. 2015d.

_____. Declaração à imprensa da Presidenta da República, Dilma Rousseff, após encontro com o Presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez. Palácio do Planalto, 21 de maio de 2015. **MRE**. Disponível em: <<http://goo.gl/fwr3I>>. Acesso em: 21 maio 2015e.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES URUGUAY. Visita de Estado del Presidente Uruguayo Tabare Vazquez al Brasil: Comunicado Conjunto Presidencial. **MRE UY**. Disponível em: <<http://www.mrree.gub.uy/>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

PALÁCIO DO PLANALTO PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. José Mujica exalta sintonia entre Brasil e Uruguai em prol do desenvolvimento regional. Entrevista, 2 de março de 2015.

PLANATO. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/jose-mujica-exalta-sintonia-entre-brasil-e-uruguai-em-prol-do-desenvolvimento-regional/>>. Acesso em: 29 abr. 2015.

ROUSSEFF, Dilma. Uruguay e Brasil: un nuevo paradigma. **El país**, Montevideu, 1º mar. 2015.

CAPÍTULO II – COMÉRCIO DE BENS

Alebe Linhares Mesquita

1. INTRODUÇÃO

O comércio de bens é fator fundamental no aprofundamento das relações entre países. As trocas comerciais dinamizam a economia e impulsionam o desenvolvimento dos Estados envolvidos. No processo de integração regional, a redução das barreiras tarifárias entre os países envolvidos impulsiona a produtividade das empresas envolvidas, tornando-as mais competitivas internacionalmente.

O presente capítulo se propõe analisar o regime jurídico que sustenta o comércio de bens no âmbito do Mercosul, para, em seguida, examinar a atual situação do comércio exterior de bens entre Brasil e Uruguai. Por fim, as principais características do comércio bilateral de bens entre Brasil e Uruguai são analisadas.

2. COMÉRCIO DE BENS NO MERCOSUL

O Mercosul consiste em um processo de integração econômica que tem como principal escopo a instituição de um mercado comum, baseado na livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre Estados Partes. Foi criado pelo Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991, por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e, a partir de 31 de julho de 2012, contou com a entrada efetiva da Venezuela como novo membro.

Convém ressaltar que em dezembro de 2012 a Bolívia assinou Protocolo de Adesão ao Mercosul, iniciando o processo de união ao bloco, ainda não completamente efetuado. Por ocasião da XLVIII Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, em 17 de julho de 2015, todos os Estados Partes aprovaram a entrada da Bolívia no bloco econômico, faltando apenas a aprovação dos parlamentos para sua completa adesão. Registra-se que, além dos Estados Partes, são Estados Associados do Mercosul: Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname. Todos os países da América do Sul estão vinculados ao Mercosul, seja como Estado Parte, seja como Associado (MRE, 2015).

O bloco econômico tem por objetivo a eliminação de restrições tarifárias e não tarifárias; o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC) para produtos advindos de

fora do bloco; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, como forma de assegurar as condições adequadas de concorrência; a adoção de políticas comerciais comuns em face de terceiros países; a concertação de posições políticas em face de temas internacionais relevantes e; por fim, o comprometimento dos Estados Partes em harmonizar suas legislações nacionais em prol do fortalecimento do processo de integração.

Em 29 de novembro de 1991, foi firmado entre os membros originários do Mercosul o Acordo de Complementação Econômica número 18 (ACE n.18), pactuado no âmbito da Associação Latino Americana de Integração (ALADI) e que chancela o vínculo jurídico do bloco com a organização. Esse acordo visa normatizar as operações comerciais do Mercosul para facilitar a criação de condições necessárias para o estabelecimento do livre comércio entre as nações signatárias, atualizado por meio de seus Protocolos Adicionais.

No período entre 1991 a 1994, os Estados Partes estabeleceram uma Zona de Livre Comércio com reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, com a finalidade de se alcançar, até 31 de dezembro de 1994, uma tarifa zero no universo das suas trocas comerciais³. Entretanto, cumpre destacar que listas de exceções a esse cronograma foram estabelecidas, de forma a postergar a completa extinção das barreiras tarifárias entre os Estados Partes. Ademais, os setores açucareiro e automotivo permaneceram excluídos do acordo.

Em dezembro de 1994, por meio da aprovação do Protocolo de Ouro Preto (Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção), estabeleceu-se a estrutura institucional do Mercosul e atribuiu-lhe personalidade jurídica internacional⁴. Destarte, a partir de 1º de janeiro de 1995, o Mercosul tornou-se uma União Aduaneira com uma Tarifa Externa Comum, que é aplicada com base na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM). A TEC possui níveis de alíquotas distintos que variam de 0% a 35%, para produtos industrializados, e de 0% a 55%, para produtos agrícolas, aplicados a cada tipo de mercadoria.

Nesse sentido, o Tratado de Assunção, então Acordo Constitutivo do Mercosul, tem por finalidade a instituição de uma União Aduaneira, caracterizada pela eliminação de barreiras alfandegárias e não alfandegárias entre os países-membros e por uma política comercial comum em relação a outros mercados⁵.

Registra-se que Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) encontra-se em conformidade com o Sistema Harmonizado da Organização Mundial das Aduanas (OMA) que

³ Vide artigo 1º, alínea a, do Acordo de Complementação Econômica nº 18.

⁴ Vide artigo 34 do Protocolo de Ouro Preto.

⁵ Vide artigo 1º do Tratado de Assunção.

classifica as mercadorias em 6 dígitos. Assim, utiliza-se 4 dígitos adicionais à categorização estabelecida pela OMA, a fim de se conceder um maior nível de detalhamento aos códigos aduaneiros. Todos os bens que são originários do bloco econômico, desde que cumpram os requisitos previstos pelo Regime de Origem do Mercosul, podem ser comercializados pelos países membros sem o pagamento do imposto de importação.

Desde então, o Mercosul vem gradativamente aumentando a participação das suas exportações no mundo. Em 2014, as exportações do bloco econômico para outros parceiros do globo somaram US\$ 373,1 bilhões. A evolução das exportações do Mercosul para o mundo pode ser conferida na tabela abaixo.

Tabela I - Exportações do Mercosul para o Mundo - Valor em US\$ bilhões						
Exportadores	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	153,0	197,4	256,0	242,6	242,2	225,1
Argentina	55,7	68,2	84,1	80,9	76,6	60,9
Paraguai	3,2	6,5	7,8	7,3	9,4	9,7
Uruguai	5,4	6,7	7,9	8,7	9,1	9,3
Venezuela ⁶	56,6	67,0	91,3	85,1	78,2	68,1
Mercosul	273,8	345,7	447,1	424,6	415,5	373,1

Fonte: MRE, 2015

Dentre os principais grupos de produtos exportados pelo Mercosul, destacam-se os minérios, que, em 2013, tiveram uma participação de 8,8% no total, seguidos por grãos e sementes (7,7%) e automóveis (5,9%). Os principais grupos de produtos exportados pelo Mercosul entre 2011 e 2013 encontram-se elencados na tabela abaixo.

Tabela II - Exportações do Mercosul, por principais grupos de produtos ⁷				
Exportações	2011	2012	2013	Part. no total % em 2013
Minérios	16,7	35,8	36,7	8,8%
Grãos e sementes	25,7	24,5	32,1	7,7%
Automóveis	24,0	22,3	24,5	5,9%
Resíduos indústrias alimentares	17,2	18,8	20,2	4,9%
Carnes	17,8	17,9	19,2	4,6%
Cereais	13,8	18,2	17,0	4,1%
Máquinas mecânicas	16,1	15,9	14,9	3,6%
Açúcar	15,5	13,4	12,3	3,0%
Ferro e aço	13,5	12,0	9,2	2,2%
Embarcações flutuantes	1,6	1,8	8,1	2,0%
Subtotal	162,0	180,5	194,2	46,8%

⁶ Dados obtidos por espelho, ou seja, pela informação dos parceiros, portanto em constante atualização.

⁷ Exceto combustíveis.

Demais grupos de produtos	275,0	244,1	221,1	53,2%
Total	437,1	424,6	415,3	100,0%

Fonte: MRE, 2015.

A China se apresenta como o principal destino das exportações do Mercosul. Em 2013, o país asiático apresentou uma participação de 12,8% no total das exportações do bloco. Na sequência, encontram-se os Estados Unidos (7,3%), os Países Baixos (4,7%) e o Japão (2,3%). Os principais destinos das exportações do Mercosul entre 2011 e 2013 estão discriminados na tabela abaixo.

Tabela III - Exportações do Mercosul – 10 principais destinos 2011 – 2013 – US\$ milhões				
Exportações	2011	2012	2013	Part. no total % em 2013
China	51,6	47,5	53,1	12,8%
Estados Unidos	31,1	32,1	30,3	7,3%
Países Baixos	16,6	17,6	19,7	4,7%
Japão	10,4	9,2	9,5	2,3%
Chile	11,0	10,2	9,1	2,2%
Alemanha	12,4	10,0	8,9	2,1%
Coreia do Sul	5,8	5,9	5,84	1,4%
México	5,3	5,2	5,75	1,4%
Itália	8,1	6,2	5,7	1,4%
Espanha	8,3	6,7	5,66	1,4%

Fonte: MRE, 2015.

Historicamente, a balança comercial do Mercosul é superavitária. Em 2014, as importações do bloco econômico perfizeram o montante de US\$ 346,1 bilhões. A evolução das importações do Mercosul originárias do mundo pode ser conferida na tabela abaixo.

Tabela IV - Importações do Mercosul originárias do Mundo US\$ bilhões					
Importadores	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	181,8	226,2	223,2	239,7	229,1
Argentina	56,8	74,3	68,5	73,7	56,4
Paraguai	10,0	12,4	11,6	12,1	12,2
Uruguai	8,6	10,7	11,7	11,6	12,0
Venezuela	36,8	52,1	63,8	46,1	36,4
Mercosul	294,0	375,8	378,7	383,3	346,1

Fonte: MRE, 2015.

Dentre os principais grupos de produtos importados pelo Mercosul, destaca-se os combustíveis, que, em 2013, tiveram uma participação de 15,9% do total das importações do bloco. Na sequência, encontram-se as máquinas mecânicas (15%), máquinas elétricas (11,4%)

e automóveis (10,5%). A Tabela abaixo indica os principais grupos de produtos importados pelo Mercosul entre 2011 – 2013.

Tabela V - Importações do Mercosul, por principais grupos de produtos 2011-2013 US\$ Milhões				
Importações	2011	2012	2013	Part. no total % em 2013
Combustíveis	55,5	54,3	60,9	15,9%
Máquinas Mecânicas	54,9	57,9	57,4	15,0%
Máquinas Elétricas	41,5	40,8	43,7	11,4%
Automóveis	39,9	37,6	40,2	10,5%
Produtos químicos orgânicos	14,6	15,4	15,7	4,1%
Plásticos	12,9	13,0	14,1	3,7%
Produtos farmacêuticos	11,4	12,6	13,2	3,4%
Azubos	11,8	10,8	11,0	2,9%
Instrumentos de precisão	10,2	10,0	10,4	2,7%
Obras de ferro ou aço	6,2	7,5	8,6	2,2%
Subtotal	258,2	259,9	275,1	71,8%
Demais grupos de produtos	117,6	118,8	108,2	28,2%
Total	375,8	378,7	383,3	100,0%

Fonte: MRE, 2015.

A China também se apresenta como a principal origem das importações do Mercosul. Em 2013, o país asiático apresentou uma participação de 16,1% no total das importações do bloco. Na sequência, encontram-se os Estados Unidos (14,9%), a Alemanha (5,5%) e a Coreia do Sul (3%). A Tabela abaixo apresenta os dez principais países de origem das importações do Mercosul no período de 2011 e 2013.

Tabela VI – Importações do Mercosul – 10 principais origens				
Importações	2011	2012	2013	Part. no total % em 2013
China	52,8	57,3	61,8	16,1%
Estados Unidos	53,9	55,9	56,9	14,9%
Alemanha	20,3	19,6	20,9	5,5%
Coreia do Sul	12,2	11,0	11,5	3,0%
México	9,6	10,9	10,7	2,8%
Nigéria	8,7	8,4	10,5	2,7%
França	7,9	8,3	9,5	2,5%
Japão	10,3	10,0	9,4	2,5%
Índia	7,1	6,2	7,7	2,0%
Subtotal	191,4	196,7	208,8	54,5%
Demais grupos de produtos	184,3	182,0	174,5	45,5%
Total	375,8	378,7	383,3	100,0%

Fonte: MRE, 2015.

Nos últimos cinco anos, também é possível observar que as exportações do Mercosul intrabloco vem crescendo. A tabela abaixo apresenta essa evolução.

Tabela VII – Exportações Mercosul Intrabloco Valor em U\$ bilhões						
Exportadores	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil	19,4	26,3	32,4	27,9	29,5	25,1
Argentina	14,9	18,6	22,6	22,1	21,5	18,4
Paraguai	1,7	2,9	3,4	3,6	3,8	4,0
Uruguai	1,7	2,4	2,7	2,8	2,8	2,7
Venezuela	1,5	1,7	2,1	2,0	1,7	1,6
Mercosul	39,2	52,0	63,2	58,3	59,3	51,8

Fonte: MRE, 2015.

No entanto, quando se compara a participação das exportações intraregionais com as exportações totais dos Estados-Membros, pode-se chegar a algumas importantes conclusões. O Paraguai e o Uruguai, por exemplo, direcionam parte significativa de suas exportações para o Mercosul, representando, respectivamente 41,7% e 28,8% do total de suas exportações. O Brasil, por sua vez, destina apenas 11,1% do total de suas exportações para o Mercosul. Ademais, observa-se que a Venezuela ainda está pouco integrada ao bloco, uma vez que a participação de suas exportações em 2014 foram menores do que as de 2009. A tabela abaixo apresenta os dados que fundamentam essas afirmações.

Tabela VIII - Participação das Exportações Intraregionais nas Exportações Totais, por país, em US\$ milhões						
País	2009			2014		
	Exportação total	Exportação Intra	Part. %	Exportação total	Exportação intra	Part. %
Brasil	153,0	19,4	12,7%	225,1	25,1	11,1%
Argentina	55,7	14,9	26,7%	60,9	18,4	30,2%
Paraguai	3,2	1,7	52,3%	9,7	4,0	41,7%
Uruguai	5,4	1,7	31,8%	9,3	2,7	28,8%
Venezuela ⁸	56,3	1,5	2,6%	68,1	1,6	2,4%

Fonte: MRE, 2015.

Cumprindo ainda destacar que, com base no que dispõe a Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 58/2010, cada Estado-Membro do Mercosul poderá manter uma lista de exceções à Tarifa Externa Comum (TEC), nos seguintes termos:

- (i) República Argentina: até 100 códigos NCM até 31 de dezembro de 2015;
- (ii) República Federativa do Brasil: até 100 códigos NCM até 31 de dezembro de 2015;

⁸ Dados obtidos por espelho, ou seja, pela informação dos parceiros, portanto em constante atualização.

- (iii) República do Paraguai: até 649 códigos NCM até 31 de dezembro de 2019;
- (iv) República Oriental do Uruguai: até 225 códigos NCM até 31 de dezembro de 2017⁹.

Os Estados Partes do Mercosul foram autorizados a conservar alguns mecanismos de ajuste das suas tarifas nacionais, por meio dessa lista de exceções, possibilidade esta prevista desde o início da implantação da TEC. Reitera-se, ainda, que essas exceções temporárias podem contemplar níveis de alíquotas inferiores ou superiores às da TEC, desde que não excedam os níveis consolidados na Organização Mundial do Comércio (MDIC, 2015b).

Em síntese, pode-se afirmar que a comercialização de bens intra e extra Mercosul vem apresentando crescimento contínuo. No entanto, ainda há caminho a se percorrer para que liberalização de bens seja realmente efetivada no âmbito do bloco econômico. Nesse sentido, parte-se para a avaliação do comércio exterior de bens do Brasil, do Uruguai e entre os dois países para que, então, seja possível apontar soluções a fim de se incrementar os fluxos comerciais entre os dois países.

3. COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS DO BRASIL

No ano de 2014, o total do comércio exterior brasileiro diminuiu 5,7% em comparação com 2013, passando de U\$ 481,8 bilhões para U\$ 454,2 bilhões, de modo que as exportações totais diminuíram 7% e as importações, 4,5%. Por conseguinte, a balança comercial brasileira registrou déficit de US\$ 4 bilhões em 2014 (MRE, 2015a).

As exportações brasileiras são constituídas majoritariamente por produtos primários, que em 2014 perfizeram 48,7% do seu total. Na sequência, estão os bens manufaturados (35,6%) e os semimanufaturados (12,9%). Dentre os principais produtos exportados pelo Brasil, destacam-se a soja, os minérios e os petróleo/combustíveis. Os dez principais produtos exportados pelo Brasil em 2014 podem ser conferidos na tabela abaixo.

Tabela IX – Principais Produtos Exportados pelo Brasil em 2014		
Produto	Valor em US\$ Milhões	Participação %
Complexo de Soja	31.408	14,0
Minérios	28.402	12,6
Petróleo e combustíveis	25.175	11,2
Material de transporte	20.374	9,1
Carnes	16.891	7,5
Químicos	15.051	6,7
Produtos Metalúrgicos	14.423	6,4

⁹ Vide artigo 1º da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 58/2010.

Açúcar e etanol	10.357	4,6
Máquinas e Equipamentos	8.671	3,9
Papel e Celulose	7.218	3,2

Fonte: MDIC, 2014, p. 22.

As exportações brasileiras são direcionadas para a Ásia, que em 2014 absorveu 32,7% do seu total, seguida pela América Latina e Caribe (20,5%) e pela União Europeia (18,7%) (MRE, 2015, p. 13). Individualmente, a China é o principal destino das vendas brasileiras com 18% do total em 2014. Na sequência: Estados Unidos (12%), Argentina (6,3%), Países Baixos (5,8%) e Japão (3%). A Tabela abaixo elenca os dez principais destinos das exportações brasileiras em 2014.

Tabela X – Destinos das Exportações Brasileiras em 2014			
País	Valor em US\$ milhões	Variação 2014/2013	Participação no total
China	40.616	-11,8%	18,0%
Estados Unidos	27.028	9,6%	12,0%
Argentina	14.282	-27,2%	6,3%
Países Baixos	13.036	-24,8%	5,8%
Japão	6.719	-15,6%	3,0%
Alemanha	6.663	1,2	2,9%
Chile	4.984	11,2	2,2%
Índia	4.789	53,0	2,1%
Venezuela	4.632	-4,5%	2,1%
Itália	4.021	-1,9%	1,8%

Fonte: MDIC, 2014, p. 25.

As importações brasileiras são formadas predominantemente por bens intermediários, que em 2014 representaram 45% do seu total. Em seguida, posicionaram-se bens de capital (20,8%), petróleo e combustíveis (17,3%) e bens de consumo (17%) (MDIC, 2014, p. 36). Assim, dentre os principais produtos importados pelo Brasil, destacam-se os combustíveis e lubrificantes, os equipamentos mecânicos e os equipamentos eletroeletrônicos.

Tabela XI – Principais Produtos Importados pelo Brasil em 2014		
Produto	Valor em US\$ Milhões	Participação %
Combustíveis e Lubrificantes	45.040	19,7
Equip. Mecânicos	31.874	13,9
Equip. Elétrico Eletrônicos	27.013	11,8
Automóveis e partes	19.470	8,5
Químicos Orgân. E Inorgânicos	12.834	5,6
Plásticos e Obras	8.849	3,9
Fertilizantes	8.443	3,7
Ferro, Aço e Obras	7.468	3,3
Farmacêuticos	7.427	3,2
Instr. Ótica e Precisão	6.761	3,0

Fonte: MDIC, 2014, p. 42.

Quanto à origem das importações por principais blocos e regiões, a Ásia é o principal fornecedor do mercado brasileiro. Em 2014, somou 31,1% do total, seguida pela União Europeia (20,4%) e pelos Estados Unidos e Canadá (16,6%) (MRE, 2015, p. 14). Individualmente, a China foi a principal origem das importações brasileiras em 2014, com 16,3% do total. Em seguida, apresentaram-se os Estados Unidos (15,3%), a Argentina (6,2%), a Alemanha (6%) e a Nigéria (4,1%).

Tabela XII – Origens das Importações Brasileiras em 2014			
País	Valor em US\$ Milhões	Variação 2014/2013	Participação no Total
China	37.341	0,1%	16,3%
Estados Unidos	34.999	-2,8%	15,3%
Argentina	14.143	-14,1%	6,2%
Alemanha	13.837	-8,9%	6,0%
Nigéria	9.495	-1,6%	4,1%
Coreia do Sul	8.526	-10,2%	3,7%
Índia	6.635	4,4%	2,9%
Itália	6.310	-6,1%	2,8%
Japão	5.902	-16,7%	2,6%
França	5.698	-12,3%	2,5%

Fonte: MDIC, 2014, p. 45.

Com relação à dinâmica comercial do Brasil com o Mercosul, em 2014, as exportações brasileiras para o bloco econômico atingiram US\$ 25 bilhões, representando 11,1% do total das exportações nacionais para o mundo (MDIC, 2014, p. 22). As exportações brasileiras para o Mercosul são constituídas, em sua maioria, por produtos manufaturados. Em 2013, eles representaram 84% do total das exportações brasileiras para bloco, com destaque para a venda de automóveis e máquinas mecânicas. Os produtos básicos, por sua vez, vêm em segundo lugar com 13% do total das exportações, tendo por principal produto a carne. Já os semimanufaturados correspondem a somente a 3% do total das exportações brasileiras para o Mercosul (MRE, 2014, p. 8).

Tabela XIII - Exportações Brasileiras para o Mercosul, por Principais Grupos de Produtos, em US\$ milhões								
Exportações	2012	2013	2014	Variação % 2012-2014	Part. % no total exportações brasileiras p/ o bloco em 2014	2013 (jan-abr)	2014 (jan-abr)	Variação % 2014-2015 (jan-abr)
Automóveis	7.822	9.792	5.893	-24,7%	23,5%	2.087	1.679	-19,5%
Máquinas mecânicas	3.062	2.807	2.270	-25,9%	9,1%	788	767	-2,7%
Combustíveis	1.455	1.195	1.898	30,4%	7,6%	357	449	25,6%
Carnes	816	1.331	1.457	78,6%	5,8%	415	236	-43,2%

Plásticos	1.245	1.279	1.165	-6,4%	4,6%	359	326	-9,1%
Máquinas Elétricas	1.441	1.222	1.030	-28,5%	4,1%	370	290	-21,8%
Minérios	838	985	1.022	21,9%	4,1%	240	166	-31,0%
Borracha	838	805	693	-17,3%	2,8%	222	178	-19,8%
Ferro e aço	1.088	864	693	-36,3%	2,8%	226	228	0,8%
Papel	636	632	631	-0,9%	2,5%	205	196	-4,2%
Subtotal	19.241	20.912	16.751	-12,9%	66,9%	5.269	4.514	-14,3%
Demais grupos de produtos	8.615	8.621	8.302	-3,6%	33,1%	2.480	2.063	-16,8%
Total	27.856	29.533	25.053	-10,1%	100,0%	7.749	6.577	-15,1%

Fonte: MRE, 2014, p. 9.

Em 2014, as importações brasileiras originárias do Mercosul somaram US\$ 18,4 bilhões, representando 8,1% do total das importações do Brasil (MDIC, 2014, p. 42). Quanto à sua composição, destacam-se os produtos manufaturados que, em 2013, representaram 81% do total, com destaque para automóveis e combustíveis. Em seguida, posicionaram-se os produtos básicos (trigo, arroz e milho) com 16% e os semimanufaturados, com 3% (MRE, 2014, p. 8). A Tabela abaixo demonstra as importações brasileiras originárias do Mercosul por principais grupos de produtos no período de 2012 a 2014.

Tabela XIV – Importações Brasileiras originárias do Mercosul, por principais grupos de produtos, em US\$ milhões								
Importações	2012	2013	2014	Varição % 2012-2014	Part. % total importações brasileiras p/ o bloco em 2014	2014 (jan-abr)	2015 (jan-abr)	Varição % 2014-2015 (jan-abr)
Automóveis	7.450	8.241	6.849	-8,1%	37,1%	2.090	1.514	-27,6%
Combustíveis	2.604	2.021	1.062	-22,4%	8,7%	535	373	-30,3%
Cereais	2.333	1.824	1.404	-39,8%	7,6%	518	508	-1,9%
Plásticos	965	960	1.058	9,7%	5,7%	352	319	-9,4%
Máquinas Mecânicas	580	740	684	17,9%	3,7%	246	156	-36,8%
Malte e amidos	710	566	628	-11,6%	3,4%	195	154	-21,3%
Carnes	316	306	424	34,0%	2,3%	107	118	10,6%
Diversos inds. químicas	339	410	421	24,1%	2,3%	104	105	0,8%
Leite/ovos/mel	547	495	353	-35,3%	1,9%	93	120	29,7%
Borracha	386	383	328	-15,0%	1,8%	106	77	-27,6%
Subtotal	15.690	15.947	13.751	-12,4%	74,5%	4.347	3.443	-20,8%
Demais grupos de produtos	4.558	4.503	4.695	3,0%	25,5%	1.546	1.260	-18,5%
Total	20.247	20.450	18.446	-8,9%	100,0%	5.893	4.703	-20,2%

Fonte: MRE, 2015.

Diante do exposto, pode se afirmar que o Brasil terminou 2014 com um déficit na balança comercial, em um contexto de desaceleração da sua economia. Dentro os principais

produtos exportados, destacam-se: soja, minérios, petróleo e combustíveis. Dentro os importados, sobressaem-se: combustíveis/lubrificantes, equipamentos mecânicos e equipamentos eletroeletrônicos. A China, os Estados Unidos e a Argentina apresentam-se como os principais sócios comerciais do Brasil. Apesar de o Mercosul não ter uma grande participação do total das exportações brasileiras, ele constitui um importante mercado para os produtos manufaturados brasileiros.

4. COMÉRCIO EXTERIOR DE BENS DO URUGUAI

Em 2014, as exportações de bens uruguaios bateram um novo recorde histórico, alcançando a cifra de US\$ 9.178 milhões, o que representa um crescimento de 0,3% em relação a 2013. Se somadas às exportações provenientes das zonas francas, chega-se a um total exportado estimado de US\$ 10.056 milhões em 2014, significando um aumento de 0,6% em comparação com o ano anterior (URUGUAY XXI, 2014, p. 2).

Entretanto, esse recorde histórico não foi suficiente para impedir que o país apresentasse um saldo negativo na sua balança comercial. Em razão de as importações terem alcançado a cifra de US\$ 9.632 milhões, 1,1% a mais do que o ano anterior, a economia uruguaia registrou um déficit comercial de US\$ 454 milhões em 2014 (URUGUAY XXI, 2014, p. 9). Nesse aspecto em específico, a *Camara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay* ressalta que, com exceção do período entre 2003 a 2005, o saldo da balança comercial de bens tem sido historicamente deficitário (CNCS, 2015, p. 2).

As exportações do Uruguai consistem principalmente em commodities nas quais o país apresenta vantagens comparativas, notadamente alimentos e matérias-primas agrícolas. Em 2014, as exportações constituíram-se majoritariamente por manufaturados de origem agropecuária¹⁰ (54,6%), seguidos por produtos primários (26,3%) e manufaturados de origem industrial¹¹ (22,2%) (CIU, 2015, p. 9). Dentre os principais produtos exportados pelo Uruguai em 2014, destacaram-se a soja, a carne bovina e os produtos lácteos.

Tabela XV – Principais Produtos Exportados pelo Uruguai em 2014 ¹²		
Produto	Valor em US\$ Milhões	Participação %
Soja	1.621	17,7%
Carne Bovina	1.467	16%
Produtos Lácteos	823	9%

¹⁰ *manufacturas de origen agropecuario – MOA.*

¹¹ *manufacturas de origen industrial – MOI.*

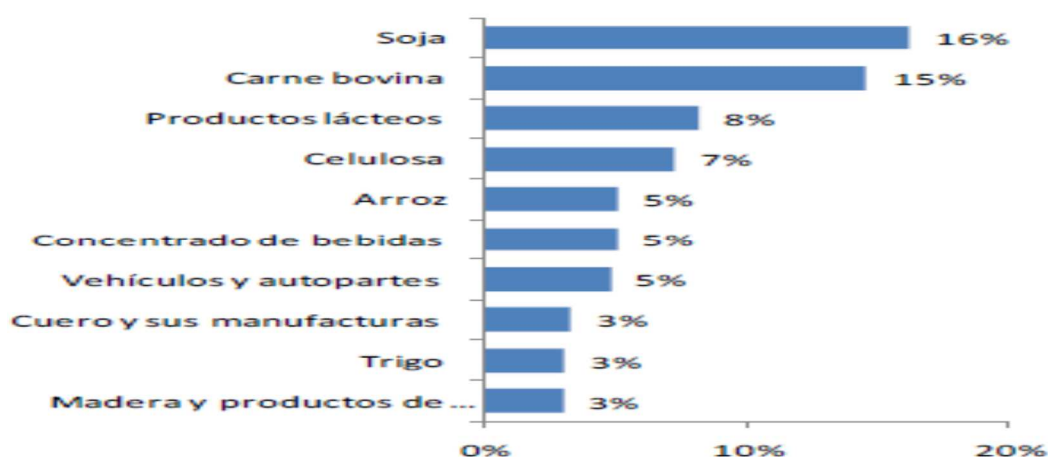
¹² Não inclui as exportações das zonas francas.

Madeira e produtos de madeira	717	7,8%
Arroz	507	5,5%
Couro e suas manufaturas	332	3,6%
Trigo	308	3,4%
Plásticos e suas manufaturas	258	2,8%
Lã e tecidos	254	2,8%
Autopeças	247	2,7%

Fonte: URUGUAY XXI, 2014a, p. 8.

Se se incluir as exportações provenientes das zonas francas uruguaias, os principais produtos exportados pelo Uruguai apresentam a seguinte participação:

Figura I - Principais Produtos Exportados pelo Uruguai em 2014 incluindo Zonas Francas



Fonte: Uruguay XXI, 2014a.

A soja é o principal produto exportado pelo Uruguai. As exportações apresentaram uma queda de 13% em relação ao ano de 2013, período no qual o país apresentou exportação recorde desse bem. Segundo Relatório do *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones*, essa diminuição nas exportações pode ser explicada tanto pela queda do preço quanto do volume exportado. As exportações do grão se direcionaram principalmente para China (74%), Egito (9%) e México (3%) (URUGUAY XXI, 2014, p.3-4).

A carne bovina, por sua vez, foi o produto que apresentou maior incidência positiva nas exportações uruguaias em 2014. Se a ela fossem somadas as miudezas e os subprodutos de carne, esta categoria se tornaria a principal em valor, superando até mesmo a soja. Ressalta-se que o seu incremento se deu em razão tanto do aumento do volume quanto da melhora dos preços internacionais. Aliás, a carne bovina uruguia teve como principais destinos os mercados da União Europeia (28%), do Nafta (20%) e da China (20%) (URUGUAY XXI, 2014, p. 4).

Os produtos lácteos, por seu turno, tiveram uma incidência negativa na variação das exportações em 2014, apresentando uma redução de 9% em relação ao ano anterior. Em 2014, a Venezuela tornou-se o primeiro mercado para os produtos lácteos uruguaios, passando o Brasil, que agora se encontra em segundo lugar. Na sequência, encontram-se Rússia, China e Argélia (URUGUAY XXI, 2014, p. 4).

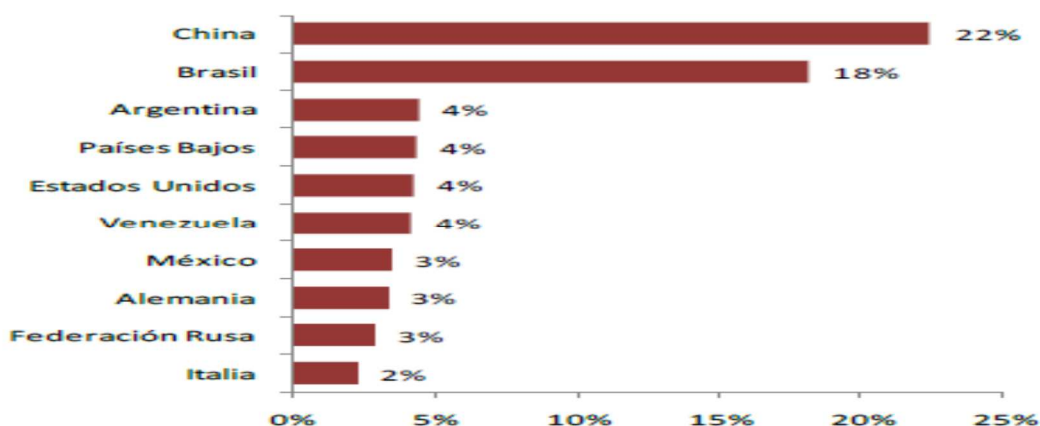
As exportações do Uruguai, em grande parte, são direcionadas aos vizinhos do continente americano, que absorveram 42% do seu total em 2013, seguidos pelos países da Ásia (22%) e pela União Europeia (12%) (MRE, 2014b, p. 5). Individualmente, o Brasil foi o principal destino das exportações uruguaias com 18,1% do total em 2014. Na sequência, apresentam-se a China (16,7%), os Estados Unidos (4,7%), a Venezuela (4,5%) e a Argentina (4,4%).

Tabela XVI – Destino das Exportações Uruguaias em US\$ milhões				
País	2013	2014	Variação 2014-2013	Participação em 2014%
Brasil	1.764	1.661	-5,8%	18,1%
China	1.437	1.531	6,5%	16,7%
Estados Unidos	376	427	13,7%	4,7%
Venezuela	449	413	-8,2%	4,5%
Argentina	473	400	-15,4%	4,4%
Alemanha	361	312	-13,6%	3,4%
Federação Russa	274	291	6,1%	3,2%
México	148	242	63,9%	2,6%
Iraque	109	206	88,1%	2,2%
Países Baixos	186	193	3,4%	2,1%

Fonte: URUGUAY XXI, 2014a, p. 8.

Entretanto, quando se considera as vendas a partir das Zonas Francas, o Brasil deixa de ser o principal destino das exportações uruguaias, sendo este posto tomado pela China. A figura abaixo apresenta a participação dos principais destinos das exportações de bens uruguaios, incluindo os provenientes das Zonas Francas.

Figura II – Principais destinos das exportações de bens uruguaios incluindo Zonas Francas

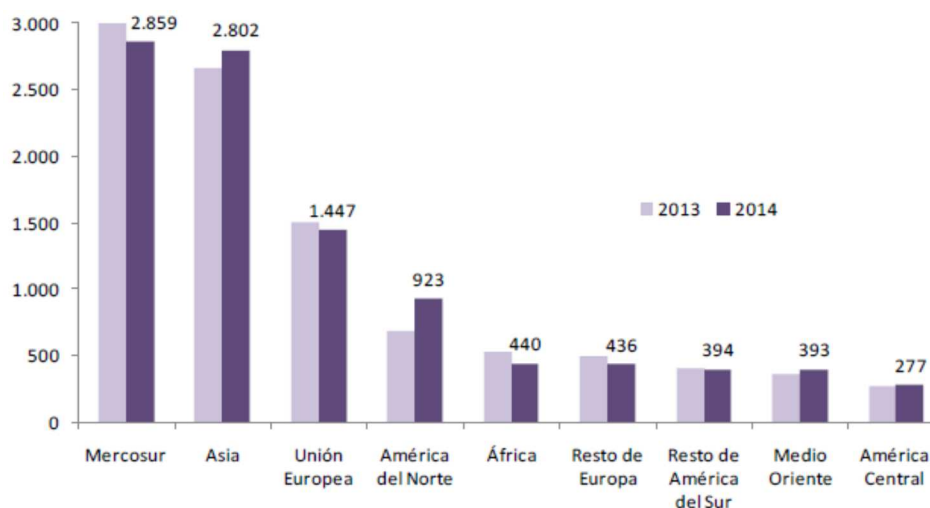


Fonte: Uruguay XXI, 2014a.

Quando se analisa os resultados das exportações uruguaias em 2014 por região de destino, percebe-se que o Mercosul segue como principal sócio comercial do Uruguai, representando 28% das vendas totais (US\$ 2.859 milhões). No entanto, cumpre destacar que as exportações caíram 5% em relação ao ano de 2013.

Em contrapartida, as vendas para a Ásia em 2014 aumentaram 5,4% em relação a 2013, atingindo a cifra de US\$ 2.801 milhões, representando 27,8% do total exportado. Assim, as exportações para a Ásia praticamente se igualaram às exportações uruguaias para o Mercosul. De acordo com o *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones*, isso decorre em razão do aumento das exportações para a China, que em 2014 teve um aumento de 3,5%. Aliás, o gigante asiático foi destino de 79% do total das vendas uruguaias feitas para a Ásia (URUGUAY XXI, 2015d).

Figura III – Exportações Uruguaias por Região em Milhões de US\$



Fonte: Uruguay XXI, Informe de Comércio Exterior Enero 2015, p.4.

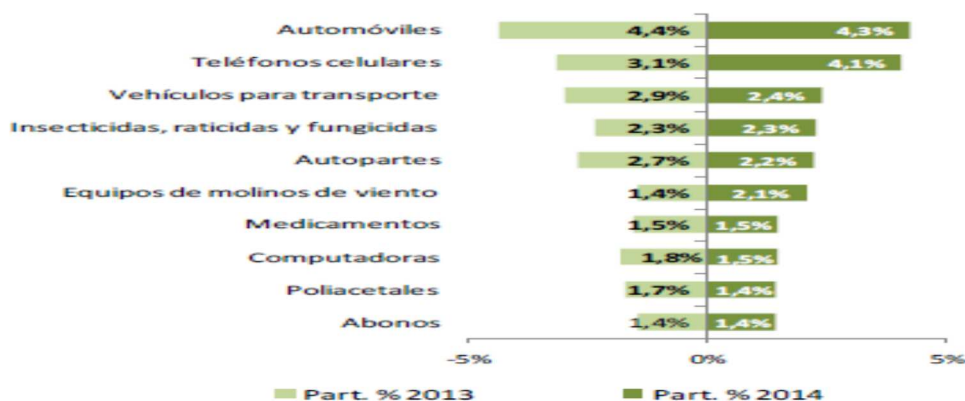
Na pauta de importações do Uruguai, predominam os bens com alto valor agregado. Em 2014, as importações constituíram-se de bens intermediários (30,4%), seguidos por bens de capital (29,9%) e bens de consumo (20,7%) (CIU, 2015, p. 16). Os principais produtos importados foram: automóveis, telefones celulares, veículos para transporte de mercadoria e inseticidas, raticidas e fungicidas.

Tabela XVII – Principais Produtos Importados pelo Uruguai em 2014		
Produto	Valor em US\$ Milhões	Participação %
Automóveis	410	4,3%
Telefones Celulares	394	4,1%
Veículos para Transporte de Carga	233	2,4%
Inseticidas, raticidas e fungicidas	221	2,3%
Autopeças	216	2,2%
Equipamentos de Moinhos de Vento	201	2,1%
Medicamentos	144	1,5%
Computadores	141	1,5%
Poliacetel (espécie de plástico resistente)	139	1,4%
Fertilizantes	137	1,4%

Fonte: URUGUAY XXI, 2014, p. 9.

Os dados da tabela ora analisada podem ser visualizados na figura abaixo:

Figura IV – Principais Produtos Importados pelo Uruguai em 2014



Fonte: Uruguay XXI, 2014a.

Diante desse cenário, o Relatório do *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones*, de dezembro de 2014, chamou especial atenção para o aumento das compras de equipamentos para geração de energia eólica e equipamentos necessários para instalação de uma planta de regaseificação. Essas informações refletem o processo de mudança da matriz energética pelo qual o Uruguai está passando. Estima-se que, em 2014, as importações

de equipamentos para produção de energia eólica e de gás natural perfizeram US\$ 381 milhões e US\$ 61 milhões, respectivamente. Nesse setor em específico, ressalta-se o crescimento das importações originárias da Espanha, que apresentaram um crescimento de 48% em relação ao ano de 2013 (URUGUAY XXI, 2014, p. 6-7).

É de se verificar que os países do continente americano constituem os principais fornecedores do mercado uruguaio. Em 2013, eles representaram 49% do total, acompanhados pela Ásia (27%) e pela União Europeia (14%) (MRE, 2014b, p. 6). Individualmente, a China foi o principal fornecedor de bens ao Uruguai com 22% do total em 2014, seguida pelo Brasil com 17,3%. Na sequência, apresentam-se a Argentina (15%), os Estados Unidos (9%) e a Alemanha (4,1%).

Tabela XVIII – Origens das Importações Uruguaias em US\$ milhões				
País	2013	2014	Variação 2014-2013	Participação em 2014%
China	1.929	2.121	9,9%	22,0%
Brasil	1.662	1.662	0,0%	17,3%
Argentina	1623	1.447	-10,8%	15,0%
Estados Unidos	861	870	1,0%	9,0%
Alemanha	293	399	36,2%	4,1%
Espanha	194	286	47,6%	3,0%
México	298	274	-8,2%	2,8%
Coréia do Sul	220	232	5,3%	2,4%
França	234	186	-20,6%	1,9%
Índia	157	184	17,2%	1,9%

Fonte: URUGUAY XXI, 2014a, 9.

Dentre os avanços do comércio de bens alcançados em 2014 pelo Uruguai, pode se destacar: o início da produção e exportação de celulose pelo projeto de Montes del Plata, o recorde nas exportações de carne bovina, o início das exportações de carne ovina para os Estados Unidos e a superação da cifra de US\$ 7 milhões nas exportações de cítricos para os Estados Unidos (URUGUAY XXI, 2014, p. 2).

O Uruguai terminou 2014 com um déficit de US\$ 454 milhões na sua balança comercial de bens. Dentre os principais produtos exportados, destacam-se a soja, a carne bovina e os produtos lácteos. Dentre os importados, apresentam-se os automóveis, os telefones celulares e os veículos para transporte de mercadoria. A China e o Brasil são os principais parceiros comerciais do Uruguai. De acordo com o relatório do *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones*, espera-se que, em 2015, a celulose seja um dos principais produtos de exportação do Uruguai e que a China seja, novamente, o principal parceiro econômico do país (URUGUAY XXI, 2014, p. 7).

5. COMÉRCIO BILATERAL DE BENS ENTRE BRASIL E URUGUAI

O comércio bilateral entre Brasil e Uruguai vem crescendo significativamente nos últimos 10 anos. Apenas em 2009, em razão da crise internacional na região, ele apresentou uma leve queda (URUGUAY XXI, 2014b, p. 6). O Brasil apresenta-se como um destino chave para a colocação dos produtos uruguaios. O Uruguai, por sua vez, apesar de sua dimensão territorial e populacional, foi o 31º parceiro comercial brasileiro, com participação de 0,8% no total em 2013 (MRE, 2014b, p. 9).

As exportações brasileiras para o Uruguai compõem-se basicamente de produtos básicos e manufaturados. Os básicos representaram, entre janeiro e novembro de 2014, 48,8% do total das exportações, com destaque para os óleos brutos de petróleo. Os manufaturados, por sua vez, perfizeram 48,2% do total das exportações, tendo os automóveis e máquinas mecânicas como principais mercadorias. Na sequência, os semimanufaturados figuraram, no mesmo período, somente por 2,9% do total das exportações (MRE, 2014b, p. 10). A tabela abaixo relaciona os principais setores (HS 1996 – 2 Dígitos) exportados do Brasil para o Uruguai, entre 2012-2014.

Tabela XIX – Principais setores (HS 1996 – 2 Dígitos) exportados do Brasil ao Uruguai 2012-2014							
Capítulo HS	Nomenclatura do capítulo	2012 in USD	2013 in USD	2014 in USD	Média Simples	Porcentagem Comércio com Uruguai	Crescimento 2012-2014 %
27	Combustíveis minerais	593.702.120	446.341.923	1.314.739.275	784.927.773	32,7%	121,4 %
87	Veículos automóveis	294.084.310	322.078.459	311.033.764	309.065.511	12,9%	5,8%
84	Máquinas e instrumentos mecânicos	134.432.543	151.292.091	142.794.033	142.839.556	5,9%	6,2%
39	Plásticos	99.613.016	106.306.227	108.752.984	104.890.742	4,4%	9,2%
9	Café, chá, mate, especiarias	61.660.936	87.571.212	103.485.735	84.239.294	3,5%	67,8%
85	Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	97.088.935	68.241.607	66.761.921	77.364.154	3,2%	-31,2%
2	Carnes e miudezas, comestíveis	55.642.477	67.274.590	71.712.955	64.876.674	2,7%	28,9%
73	Obras de ferro	74.177.392	51.787.660	40.097.033	55.354.028	2,3%	-45,9%

	fundido, ferro e aço						
17	Açúcares e produtos de confeitaria	59.050.780	47.031.855	52.183.209	52.755.281	2,2%	-11,6%
94	Móveis	45.024.381	47.758.913	52.776.831	48.520.042	2,0%	17,2%
48	Papel e Cartão	44.716.872	48.789.322	50.958.842	48.155.012	2,0%	14,0%
40	Borracha	38.340.838	43.630.421	38.008.194	39.993.151	1,7%	-0,9%
72	Ferro fundido, ferro e aço	70.817.503	32.230.116	15.015.430	39.354.350	1,6%	-78,8%
41	couro	24.715.966	36.377.549	48.039.928	36.377.814	1,5%	94,4%
38	Prod. Diversos da ind. Química	43.399.437	34.509.497	30.474.070	36.127.668	1,5%	-29,8%
51	Lã	25.713.498	33.346.537	30.420.052	29.826.696	1,2%	18,3%
30	Produtos farmacêuticos	23.156.780	22.540.902	21.140.224	22.279.302	0,9%	-8,7%
15	Gorduras e óleos animais ou vegetais	23.211.489	20.480.246	17.263.936	20.318.557	0,8%	-25,6%
69	Cerâmica	20.798.041	20.530.034	18.455.987	19.928.021	0,8%	-11,3%
18	Cacau	19.047.684	18.398.652	17.719.194	18.388.510	0,8%	-7,0%
Total		1.848.394.998	1.706.517.813	2.551.833.597	2.035.582.136	84,8%	132,3%

Fonte: WITS, 2015

Os três principais setores brasileiros exportadores para o Uruguai representam 51,5% da porcentagem das exportações brasileiras ao país cisplatino, quais sejam: (i) combustíveis minerais (32,7%); (ii) veículos automotores (12,9%) e (iii) máquinas e instrumentos mecânicos (5,9%). Nota-se que, esses setores foram os que obtiveram maiores médias, considerando o período trienal citado, porém somente os combustíveis minerais foram os que tiveram o maior crescimento, tendo os outros dois setores alcançado crescimento bastante inferior ao primeiro. Ao se examinar a evolução das exportações desses três primeiros setores, tem-se que as exportações de combustíveis minerais, em 2012, foram de US\$ 593,702 milhões, passando, em 2013, para US\$ 446,341 milhões e, em 2014, para US\$ 1.314,739 milhões, o que foi fundamental para a liderança do setor. Quanto aos veículos automotores, o Brasil exportou, em 2012, US\$ 294,084 milhões, em 2013, esse montante aumentou para US\$ 322,078 milhões e, em 2014, decresceu para US\$ 311,033 milhões. Por fim, a terceira posição dentre os setores mais exportados trata-se de máquinas e instrumentos mecânicos, os quais aumentaram de 2012 para 2013, de US\$ 134,432 milhões para US\$ 151,292 milhões, porém, uma diminuição em 2014, para US\$ 142,794 milhões.

Em seguida, no que se refere a produtos agrícolas, como café, chá, mate e especiarias, esses também se encontram na pauta exportadora brasileira, ocupando 3,5% do comércio com o Uruguai e alcançando um crescimento de 67,8%, visto que a evolução dessas exportações se deu, em 2012, com US\$ 61,660 milhões, em 2013, subiu para US\$ 87,571 milhões e, por fim, em 2014, aumentou ainda mais, para US\$103,485 milhões.

Ressalta-se também que vários dos setores exportadores brasileiros listados tiveram um crescimento negativo no referido triênio. Esse é o caso de máquinas, aparelhos e materiais elétricos (-31,2%), obras de ferro fundido, ferro e aço (-45,9%), açúcares e produtos de confeitaria (-11,6%), borracha (-0,9%), ferro fundido, ferro e aço (-78,8%), produtos diversos da indústria química (-29,8%), produtos farmacêuticos (-8,7%), gorduras e óleos animais ou vegetais (-25,6%), cerâmica (-11,3%) e cacau (-7%).

Já ao se avaliar os principais setores (HS 1996 – 4 dígitos) exportados do Brasil ao Uruguai, observa-se que as exportações brasileiras efetuadas têm evoluído em setores específicos e se retraído em vários outros setores, como demonstrada na tabela seguinte.

Tabela XX – Principais setores (HS 1996 – 4 Dígitos) exportados do Brasil para o Uruguai 2012-2014							
Código do Produto	Nomenclatura da posição	2012 in USD	2013 in USD	2014 in USD	Média Simples	Porcentagem do Comércio com Uruguai	Crescimento 2012-2014 %
2709	Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos	166.746.746	268.311.187	1.207.461.921	547.506.618	22,7%	624,1%
2710	Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos exceto óleos brutos	320.545.553	154.418.567	91.936.313	188.966.811	7,8%	-71,3%
8704	Veic. Autom. Para transp. mercadoria	95.336.051	92.369.018	93.847.606	93.850.892	3,9%	-1,6%
8703	Automóveis passageiros e outros	72.827.166	95.049.872	89.236.034	85.704.357	3,5%	22,5%
903	Mate	56.942.034	83.023.469	99.620.960	79.862.154	3,3%	75,0%
203	Carne suína (fresca, refrigerada / congelada)	51.433.888	61.137.701	61.144.546	57.905.378	2,4%	18,9%
1701	Açúcar de cana ou beterraba	50.796.454	38.610.953	44.268.053	44.558.487	1,8%	-12,9%

	(sólido)						
8701	Tratores	43.608.014	45.350.854	39.002.602	42.653.823	1,8%	-10,6%
3901	Polímeros de etileno	32.777.725	37.796.916	41.988.681	37.521.107	1,6%	28,1%
4104	Couros e peles curtidos ou em crosta	24.673.538	36.359.258	47.925.216	36.319.337	1,5%	94,2%
9403	Outros móveis e suas partes	31.477.897	33.510.029	31.288.323	32.092.083	1,3%	-0,6%
5101	Lã não cardada nem penteada	25.701.218	33.318.973	30.312.359	29.777.517	1,2%	17,9%
4011	Pneumáticos novos de borracha	27.624.735	32.854.895	28.143.671	29.541.100	1,2%	1,9%
2716	Energia elétrica	86.312.661	1.785.737	0	29.366.133	1,2%	-100,0%
8708	Partes e acessórios de veículos autom. (posições 8701-8705)	27.298.611	30.917.344	27.559.082	28.591.679	1,2%	1,0%
7219	Produtos laminados planos de aço inoxidável =>600mm	29.747.445	23.864.469	10.884.172	21.498.695	0,9%	-63,4%
8433	Máquinas para colheita ou debulha de prod. agrícolas	20.783.907	22.253.375	20.300.160	21.112.481	0,9%	-2,3%
8707	Carroceria para autom. (posições 8701-8705)	18.302.080	19.932.496	21.474.602	19.903.059	0,8%	17,3%
4819	Caixas, sacos, bolsas, cartuchos e outros, de papel, cartão, pasta etc.	17.105.715	20.394.292	21.863.267	19.787.758	0,8%	27,8%
3808	Inseticidas para plantas, desinfetantes e prod. Semelhantes	24.192.680	18.454.017	11.515.801	18.054.166	0,7%	-52,4%
Total		1.224.234.118	1.149.713.422	2.019.773.369	1.464.573.636	60,6%	613,7%

Fonte: WITS, 2015

Os setores exportados apresentaram crescimento ao se examinar o triênio 2012-2014. Em 2012, a soma desses produtos exportados foi de US\$ 1.224,234 milhões, em 2013, esse valor diminuiu para US\$ 1.149,713 milhões e, por fim, em 2014, esse valor teve uma alta considerável para US\$ 2.019,773 milhões, representando um crescimento de 613,7%.

Considerando 60,6% da pauta exportadora brasileira para o Uruguai, os dez primeiros setores representam 50,3% dos bens exportados. Entretanto, desses, apenas seis possuíram crescimento positivo no triênio e, o restante, crescimento negativo, como se pode observar: óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (+624,1%), óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos (-71,3%), veículos automotores para transporte de mercadoria (-1,6%), automóveis de passageiros e outros (+22,5%), mate (+75%), carne suína (fresca, refrigerada ou congelada) (+18,9%), açúcar de cana ou beterraba (-12,9%), tratores (-10,6%), polímeros de etileno (+28,1%) e couros e peles curtidos ou em crosta (94,2%).

Ademais, dentre os quatro principais setores exportados, figuram-se os minerais e os produtos de alto valor agregado, dos quais o que mais se destaca é o de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, que em 2012, correspondeu a US\$ 166,746 milhões, em 2013, US\$ 268,311 milhões e, em 2014, US\$ 1.207,461 milhões. Na segunda posição, encontram-se os óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, exceto óleos brutos, que foram exportados, em 2012, no montante de US\$ 320,545 milhões, em 2013, US\$ 154.418 milhões e, em 2014, US\$ 91,936 milhões. O terceiro setor mais exportado corresponde aos veículos automotivos para transporte de mercadoria, que em 2012, foram exportados no valor de US\$ 95,336 milhões, em 2013, US\$ 92,369 milhões e, em 2014, em US\$ 93,847 milhões. Já o quarto produto mais exportado refere-se aos automóveis para transporte de mercadorias, que tiveram uma evolução crescente nas exportações, visto que em 2012, estas foram de US\$ 72,827 milhões, em 2013, aumentaram para a soma de US\$ 95,049 milhões e, em 2014, retraíram-se para US\$ 89,236 milhões.

Ao se analisar a dinâmica das exportações brasileiras, em 6 dígitos HS 1996, para o Uruguai, nota-se que, com base em 52,7% da porcentagem do comércio com o país cisplatino, a soma da pauta exportadora cresceu 662,4% no triênio. Em 2012, a soma dos principais setores correspondeu a US\$ 1.050,617 milhões, em 2013, esta foi de US\$ 941,349 milhões e, por fim, em 2014, abarcou US\$ 1.831,899 milhões. Essas informações encontram-se pormenorizadas na seguinte tabela.

Tabela XXI – Principais setores (HS 1996 – 6 Dígitos) exportados do Brasil para o Uruguai – 2012-2014							
Código	Nomenclatur	2012 in USD	2013 in USD	2014 in USD	Média	Porcenta	Crescim

do Produ- to	a da posição				Simples	gem do Comér- cio com Uruguai	ento 2012- 2014 %
270900	Óleos brutos	166.746.746	268.311.187	1.207.461.921	547.506.618	22,4%	624,1%
271000	Naftas, gasolinas, querosenes e outros	320.545.553	154.418.567	91.936.313	188.966.811	7,7%	-71,3%
90300	Mate	56.942.034	83.023.469	99.620.960	79.862.154	3,3%	75,0%
20329	Outras carnes de suíno, congeladas	51.298.864	61.061.895	61.144.546	57.835.102	2,4%	19,2%
870323	Autom. de pas. >1500cm3 e <=3000cm3	57.088.802	61.421.093	53.558.793	57.356.229	2,3%	-6,2%
870431	Autom. p/ transp. de merc. <=5t	47.425.282	45.271.638	50.935.056	47.877.325	2,0%	7,4%
510111	Lã de tosquia suja	25.701.218	33.275.077	30.312.359	29.762.885	1,2%	17,9%
271600	Energia elétrica	86.312.661	1.785.737	0	29.366.133	1,2%	-100,0%
870423	Autom. p/ transp. de merc. >20t	27.869.424	28.462.772	30.688.287	29.006.828	1,2%	10,1%
170199	Outros açúcares	31.042.513	24.166.661	25.244.216	26.817.797	1,1%	-18,7%
870322	Autom. de pas. >1000cm3 e <=1500cm3	12.230.320	30.905.190	34.269.562	25.801.691	1,1%	180,2%
410431	Outros couros de bovinos e equinos	18.746.431	24.737.461	32.746.673	25.410.188	1,0%	74,7%
390110	Polietileno de densidade <0,94	21.403.939	23.631.423	25.523.622	23.519.661	1,0%	19,2%
870120	Tratores rodoviários para semi- reboque	25.173.553	22.449.491	20.079.071	22.567.372	0,9%	-20,2%
870190	Outros tratores	18.433.646	22.899.978	18.919.474	20.084.366	0,8%	2,6%
870790	Outras carroçarias para tratores etc.	18.302.080	19.932.496	21.474.602	19.903.059	0,8%	17,3%
720712	Outros prod. Semimanuf. Contendo em peso <0,25% de carbono	19.760.392			19.760.392	0,8%	-100,0%
721933	Produtos laminados	25.849.708	21.154.465	8.964.294	18.656.156	0,8%	-65,3%

	planos, largura => 600mm; espessura >1mm e <3mm						
170111	Açúcar de cana em bruto	19.744.092	14.440.932	19.019.550	17.734.858	0,7%	-3,7%
Total		1.050.617.258	941.349.532	1.831.899.299	1.287.795.624	52,7%	662,4%

Fonte: WITS, 2015

Os dez primeiros setores que mais exportam para o país cisplatino, tendo como parâmetro a média dessas exportações, e que representam 50,4% do comércio entre os dois países, são (em porcentagem): óleos brutos (22,4%); naftas, gasolinas, querosenes e outros (7,7%); mate (3,3%); outras carnes de suíno (congeladas) (2,4%); automóveis de passageiros (>1500cm³ e <=3000cm³) (2,3%); automóveis para transporte de mercadorias (<=5t) (2%); lã de tosquia suja (1,2%); energia elétrica (1,2%); automóveis para transporte de mercadorias (>20t) (1,2%); outros açúcares (1,1%); automóveis de passageiros (>1000cm³ e <=1500cm³) (1,1%); outros couros de bovinos e equinos (1%); polietileno de densidade (<0,94) (1%); tratores rodoviários para semi reboque (0,9%); outros tratores (0,8%) e outras carroçarias para tratores, etc (0,8%).

Nesse contexto, os setores que apresentaram crescimento mais significativo no triênio foram: (i) óleos brutos (+624,1%), que em 2012 foram exportados em um montante de US\$ 166,746 milhões, em 2013, no valor de US\$ 268,311 milhões e, em 2014, elevou-se para US\$ 1.207,461 milhões; (ii) automóveis de passageiros (>1500cm³ e <=3000cm³) (+180,2%), que em 2012 tiveram suas exportações valoradas em US\$ 12,230 milhões, em 2013, em US\$ 30,905 milhões e, em 2014, em US\$ 34,269 milhões; (iii) mate (+75%), que em 2012 foi exportado no valor de US\$ 56,942 milhões, em 2013, de US\$ 83,023 milhões e, em 2014, houve uma elevação nas exportações de US\$ 99,620 milhões, e (iv) outros couros de bovinos e equinos (+74,7%), que em 2012, teve suas exportações somadas em US\$ 18,746 milhões, em 2013, em US\$ 24,737 milhões e, por fim, em 2014, houve um aumento dessas para US\$ 32,746 milhões.

Ademais, salienta-se que alguns setores tiveram crescimento negativo, contudo, estes se restringem apenas a cinco, quais sejam: naftas, gasolinas, querosenes e outros (-71,3%); automóveis de passageiros (>1500cm³ e <=3000cm³) (-6,2%); energia elétrica (-100%); outros açúcares (-18,7%) e tratores rodoviários para semi-reboque (-20,2%). Dentre esses setores, o maior destaque foi para a evolução do setor de energia elétrica, que em 2012,

exportou US\$ 86,312 milhões, em 2013 US\$1,785 milhão e, em 2014, teve exportações nulas para o Uruguai, o que resultou no crescimento negativo supracitado.

No que se refere às importações originárias do Uruguai para o Brasil, os produtos manufaturados apresentam maior relevância, somando, entre janeiro e novembro de 2014, 66,8% da pauta de importações. Os principais produtos manufaturados importados pelo Brasil do Uruguai são: automóveis, malte não torrado e plástico. Os produtos básicos, por sua vez, atingiram, durante o mesmo período, 32,4% do total das importações, tendo os cereais e as carnes como principais artigos importados. Os semimanufaturados, por fim, representaram apenas 0,8% dos produtos importados pelo Brasil do Uruguai (MRE, 2014b, p. 10). A Tabela abaixo apresta os principais produtos importados do Uruguai para o Brasil nos últimos anos.

Tabela XXII – Principais Produtos importados pelo Brasil do Uruguai, em U\$ Milhões				
Produto	2012	2013	2014	
			Valor	Part. % no total
Cereais	197	202	245	14,2%
Plásticos	217	218	215	12,5%
Veículos	34	177	213	12,4%
Amidos e féculas	203	182	147	8,5%
Carne	114	117	142	8,3%
Leite	242	205	133	7,7%
Borracha	116	121	106	6,2%
Gorduras e óleos	30	45	63	3,7%
Produtos diversos inds. químicas	100	86	60	3,5%
Obras de ferro/aço	59	56	46	2,7%
Subtotal	1312	1409	1371	79,6%
Outros produtos	377	304	351	20%
Total	1688	1712	1721	100,00%

Fonte: ITC, 2015

Cumprir destacar a relevância das importações originárias das zonas francas uruguaias para o Brasil. Em 2013, a PepsiCo, empresa localizada na Zona Franca de Colonia, exportou concentrados para a elaboração de bebidas por um total de U\$ 18,3 milhões. Também sob o regime jurídico das zonas francas uruguaias, exportou-se US\$ 73,2 milhões de trigo e US\$ 34,7 milhões de malte e cevada para o Brasil em 2013 (URUGUAI XXI, 2014, p. 7).

Assim, o comércio de bens entre Brasil e Uruguai vem se desenvolvendo progressivamente ao longo dos anos. Entre 2009 e 2013, o intercâmbio comercial entre os dois países cresceu 47,6%, de U\$ 2,6 bilhões para U\$ 3,8 bilhões. No mesmo período, as exportações aumentaram 52,3% e as importações, 42,5%. Ademais, cumprir destacar que, usualmente, o saldo da balança comercial apresenta-se favorável ao Brasil, de modo que, nos

5 anos ora analisados, somente em 2010 o Brasil apresentou o saldo desfavorável de U\$ 43 milhões (MRE, 2014b, p.9). Esses dados podem ser examinados na tabela abaixo.

Tabela XXIII – Evolução do Intercâmbio Comercial do Uruguai com o Brasil, em U\$ Milhões, FOB							
Anos	Exportações Brasileiras		Importações do Uruguai		Intercâmbio Comercial		Saldo
	Valor	Var.%	Valor	Var. %	Valor	Var.%	
2009	1.360	-17,3%	1.240	21,8%	2.600	-2,3%	120
2010	1.531	12,6%	1.574	26,9%	3.105	19,4%	-43
2011	2.175	42,0%	1.754	11,4%	3.928	26,5%	421
2012	2.185	0,5%	1.819	3,7%	4.003	1,9%	366
2013	2.071	-5,2%	1.767	-2,9%	3.838	-4,1%	304
2014	2.945	42,1%	1.918	8,6	4.863	26,8%	1.026
Var. % 2009-2014	116,5%		54,6%		87,0%		n.c

Fonte: MRE, 2014b, p. 9; MDIC, 2015. Elaboração CCGI.

Quanto às oportunidades de incrementar as exportações uruguaias para o mercado brasileiro, o *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones* apontou os setores de elaboração de produtos alimentícios, bebidas e tabaco como os mais promissores. No mesmo patamar, encontram-se produtos como carne desossada, arroz, trigo e leite (URUGUAY XXI, 2014b, p. 8).

Em suma, pode-se afirmar que o intercâmbio comercial entre Brasil e Uruguai vem se desenvolvendo gradativamente nos últimos anos, apresentando grandes benefícios para a economia dos dois países. O Uruguai apresenta-se como um importante parceiro brasileiro no âmbito do Mercosul e o Brasil é o principal destino das exportações uruguaias. Os principais produtos brasileiros exportados para o Uruguai são: combustíveis, automóveis e máquinas mecânicas. Já os principais produtos uruguaios importados pelo Brasil são: cereais, plásticos e leite. A extinção de barreiras tarifárias e não-tarifárias consistem um dos maiores desafios para se alcançar um livre fluxo de bens entre os dois países.

6. SITUAÇÃO ATUAL

De acordo com as atas oficiais do Subgrupo de Trabalho nº 7 (Indústria), ainda existem algumas pendências a serem resolvidas no âmbito do Mercosul, por exemplo, a aprovação do Plano Estratégico para Incorporar o Design nas Empresas da Região 2013-2015. Nesse ponto em específico, as deleções de Argentina, Brasil e Uruguai já manifestaram condição para aprovar o plano. Todavia, aguarda-se consideração por parte da delegação do Paraguai e da Venezuela para que o plano possa ser aprovado.

Em que pese essas pendências, avanços podem ser observados no Programa de Trabalho 2015-2016 sobre desenvolvimento de fornecedores e integração produtiva. Nesse programa, verificam-se os seguintes avanços e intercâmbios de ideias: (i) base de dados de fornecedores do Mercosul; (ii) diagnóstico e base de dados de bens importados extrazona e que podem ser produzidos regionalmente; (iii) Manual Mercosul de desenvolvimento de fornecedores; (iv) e convênios de Cooperação Técnica Específica. Essas ações devem ser aplicadas em 4 setores selecionados, quais sejam: bens de capital para indústria de petróleo, gás e mineração, máquinas agrícolas e autopeças.

Algumas das temáticas atualmente em discussão no SGT nº 7 são: (i) desenvolvimento em nível regional para buscar alternativas competitivas às importações extrazona em setores estratégicos; (ii) reativação da Associação Estratégica de Institutos de Tecnologia Industrial do Mercosul; (iii) mapeamento dos APLS-Clusters na zona fronteiriça com vistas a desenvolver futuros projetos. Estas questões deverão ser abordadas na próxima reunião das Coordenações Nacionais do SGT nº 7, ainda sem data definida.

Desse modo, segue tabela ilustrativa que representa a movimentação do SGT nº 7 e os objetivos futuros do Subgrupo, seja individualmente, seja em articulação com outros organismos:

Tabela XXIV – Grupo de Trabalho SGT nº 7 Indústria	
Temática	Iniciativas
APLs/Clusters	- Troca de informações sobre eventos em cada Estado Parte - Mapeamento das APLs/Clusters em zonas transfronteiriças para elaboração de projetos conjuntos - Realização de Jornada de trabalho específica para Clusters do Mercosul dos setores de Autopeças e Maquinário Agrícola (Buenos Aires – 29/10/2014)
Cooperação Tecnológica	- Reativação da Associação Estratégica de Institutos de Tecnologia Industrial do Mercosul
Estratégia Industrial do Mercosul/Integração Produtiva	- Base de dados de fornecedores do Mercosul - Diagnóstico e base de dados de bens importados extrazona que podem ser produzidos regionalmente - Manual Mercosul de desenvolvimento de fornecedores - Convênios de Cooperação Técnica específicos entre os organismos nacionais de tecnologia - Semáforo Regional de propriedade industrial para a identificação de oportunidades para o desenvolvimento de fornecedores regionais - Base de dados de designers do Mercosul - Encontros de APL/Clusters - Realização de seminários sobre a industrialização dos Recursos Naturais do Mercosul e de encontros entre empresas-âncora e fornecedores de setores específicos (Ex: Bens de capital, petróleo e gás, maquinário agrícola, Mineração e Autopeças) - Rodadas de Negócios
	- Construção de Sistema de Indicadores Industriais do Mercosul

Observatório Industrial do Mercosul - OIM	(SINIM) e de um Índice Geral Industrial do Mercosul (IGIM) - Análise/Construção de estatísticas nos Estados Partes para medir níveis de produção e desenvolvimento industrial da região de acordo com a especialização produtiva dos membros (para posteriormente ampliar a lista de produtos e abordar indicadores sobre os componentes produtivos e laborais) - Elaboração de indicadores estatísticos de setores selecionados a nível de Mercosul
Parques Industriais do Mercosul	- Troca de informações sobre características e normativas vigentes sobre Parques Tecnológicos de cada Estado Parte
Qualidade e Inovação	- Aprovação do Plano Estratégico para incorporar o design nas empresas da região 2013-2015 - Encontro de experts de cada Estado membro sobre Parques Industriais do Mercosul

Fonte: GMC – Mercosul

7. CONCLUSÃO

Apesar de a comercialização de bens intra e extra Mercosul estar apresentando crescimento contínuo, ainda há espaço para que a agenda de liberalização de bens seja realmente efetivada no âmbito do bloco. Os desafios se referem tanto à diminuição das listas de exceções quanto à redução das barreiras não tarifárias.

Individualmente, o Brasil terminou 2014 com um déficit na balança comercial, em um contexto de desaceleração da sua economia. Dentro os principais produtos exportados, destacam-se: soja, minérios, petróleo e combustíveis. Dentro os importados, sobressaem-se: combustíveis/lubrificantes, equipamentos mecânicos e equipamentos eletroeletrônicos. A China, os Estados Unidos e a Argentina apresentam-se como os principais sócios comerciais do Brasil. Apesar de o Mercosul não ter uma grande participação do total das exportações brasileiras, constitui um importante mercado para os produtos manufaturados brasileiros.

O Uruguai, por sua vez, terminou 2014 com um déficit de US\$ 454 milhões na sua balança comercial de bens. Dentre os principais produtos exportados, destacam-se a soja, a carne bovina e os produtos lácteos. Dentre os importados, apresentam-se os automóveis, os telefones celulares e os veículos para transporte de mercadoria. A China e o Brasil são os principais parceiros comerciais do Uruguai. De acordo com o relatório do *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones*, espera-se que, em 2015, a celulose seja um dos principais produtos de exportação do Uruguai e que a China seja, novamente, o principal parceiro econômico do país.

O intercâmbio comercial entre Brasil e Uruguai vem se desenvolvendo gradativamente nos últimos anos, apresentando grandes benefícios para a economia dos dois países. O Uruguai apresenta-se como um importante parceiro brasileiro no âmbito do Mercosul e o

Brasil é o principal destino das exportações uruguaias. Os principais produtos brasileiros exportados para o Uruguai são: combustíveis, automóveis e máquinas mecânicas. Já os principais produtos uruguaios importados pelo Brasil são: cereais, plásticos e leite.

8. RECOMENDAÇÕES

Em síntese, apesar do crescimento crescente do comércio entre os sócios do Mercosul, Brasil e Uruguai devem reforçar iniciativas não só de comércio mas também de integração produtiva. Recomenda-se:

- Apoio institucional e possibilidade de apoios financeiros às iniciativas de integração produtiva entre os dois países como as desenvolvidas pelos SGT 7 – Indústria e SGT 17 – Integração Produtiva, bem como a iniciativa dos Encontros Setoriais de Integração Produtiva desenvolvido pela Alta Autoridade do Mercosul.
- Adoção de uma política conjunta do Mercosul com a relação à China, diante da já significativa presença desse país não só na América do Sul, mas principalmente no Mercosul, importando alimentos e exportando industrializados que competem diretamente com os produtos brasileiros.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Curso de Direito Internacional Público**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

CAMARA NACIONAL DE COMERCIO Y SERVICIOS DEL URUGUAY. Uruguay y el Comercio Exterior: una mirada de la evolución reciente. **CNCS**. Disponível em: < <http://www.cncs.com.uy/wp-content/uploads/Informe-263-Uruguay-y-el-Comercio-Exterior.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

CAMARA DE INDUSTRIAS DEL URUGUAY. Comercio Exterior de Bienes del Uruguay: informe mensual Enero 2015. Año 6, nº 61, 18 feb. 2015. **CIU**. Disponível em: < http://www.ciu.com.uy/innovaportal/file/15505/2/enero_-_2015_n_61.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2015.

INSTITUTO DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y EXPORTACIONES. Informe de comercio exterior: exportaciones e importaciones de Uruguay. Diciembre 2014a. **URUGUAY XXI**. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/wp-content/uploads/sites/2/2014/09/Informe-de-Comercio-Exterior-de-Uruguay-A%C3%B1o-2014.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

_____. Rio Grande do Sul, Brasil: perfil regional. Agosto, 2014b. **URUGUAY XXI**. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/wp-content/uploads/sites/2/2014/09/Informe-Uru-XXI-Brasil-Agosto-2014.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. Estadísticas de Comercio Exterior: Exportaciones uruguayas por bloques. **URUGUAY XXI**. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/informes-comerciales/>>. Acesso em: 27 mar. 2015a.

_____. Estadísticas de Comercio Exterior: Importaciones por bloque de origen. **URUGUAY XXI**. Disponível em: < <http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/informes-comerciales/>>. Acesso em 4 abr. 2015b.

_____. Integración Económica. **URUGUAY XXI**. Disponível em: < <http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/integracion-economica/>>. Acesso em: 4 abr. 2015c.

_____. Informe de Comercio Exterior: exportaciones e importaciones de Uruguay: enero 2015. **URUGUAY XXI**. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/integracion-economica/>>. Acesso em: 2 maio 2015d.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Brasil Comércio Exterior: dados até dezembro de 2014. Janeiro de 2015. **MRE**. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/ComExtBrasileiroJAN2015.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

_____. Mercosul Comércio Exterior: intercâmbio comercial com o Brasil. Dezembro, 2014a. **MRE**. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/ComExtMERCOSUL.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

_____. Uruguai: comércio exterior. Dezembro, 2014b. **MRE**. Disponível em: < <http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDUruguai.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Mercosul. **MRE**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=686:mercosul&catid=143&Itemid=434&lang=pt-BR>. Acesso em: 13 jun. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Balança Comercial Brasileira: Dados Consolidados 2014. **MDIC**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1423144482.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. Exportação Brasileira Mercado Comum do Sul – Mercosul. **MDIC**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>>. Acesso em: 27 mar. 2015a.

_____. Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum – LETEC. **MDIC**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3378>>. Acesso em: 2 maio 2015b.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE. International trade in goods - Exports 2001-2014 Brazil Uruguay. **ITC**. Disponível em: <http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1|076||858||TOTAL||2|1|1|2|2|1|1|1|1|1>. Acesso em: 7 maio 2015.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION. Trade Statistics by Country: Uruguay. **WITS**. Disponível em: <<http://wits.worldbank.org/>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

LEGISLAÇÃO

ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. Acordo de Complementação Econômica nº 18. **ALADI**. Disponível em: < <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/0f226c9002f6aebf03257491004226fe/49efa678bc0690cb03257742004a7d81?OpenDocument>>. Acesso em: 4 abr. 2015.

CONSELHO DO MERCADO COMUM DO MERCOSUL. Decisão nº 58/2010. Listas de Exceções à Tarifa Externa Comum. **CMC**. Disponível em: < http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2376/2/innova.front/decisiones_2010>. Acesso em: 2 maio 2015.

CAPÍTULO III – DEFESA COMERCIAL

Alebe Linhares Mesquita

1. INTRODUÇÃO

Com o propósito de combater práticas desleais de comércio ou surto de importações, os Estados podem fazer uso de instrumentos de defesa comercial que compreendem medidas antidumping, compensatórias contra subsídios e salvaguardas. Esses mecanismos visam resguardar a indústria nacional de distorções do comércio internacional e garantir uma competição justa entre produtores domésticos e estrangeiros.

Essas medidas podem ser aplicadas pelas autoridades nacionais do Estado importador desde que os requisitos estabelecidos nos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC) sejam cumpridos. Assim, uma vez comprovado o exercício do comércio desleal ou o surto de importação e o consequente dano à indústria doméstica, tais medidas poderão ser aplicadas sobre os produtos importados na forma de um direito ou de uma tarifa adicional aduaneira, esta no caso de salvaguardas, onerando a capacidade competitiva do exportador estrangeiro.

De modo geral, medidas antidumping podem ser aplicadas quando um bem é exportado por um preço inferior ao seu valor normal, definido como o preço de venda no mercado doméstico do país exportador, causando dano à indústria local do país importador. Nesse caso, a medida antidumping é aplicada às empresas exportadoras ou produtoras do país investigado.

Já as medidas compensatórias podem ser utilizadas contra importações subsidiadas pelos governos do país exportador. Um Estado pode compensar os subsídios proibidos, ou aqueles caracterizados como acionáveis dada a sua especificidade, fornecidos por outro Estado a seus produtores nacionais. Nessa situação, a medida compensatória visa neutralizar os efeitos danosos da política econômica do país exportador sobre o setor produtivo nacional.

As medidas de salvaguarda, por sua vez, objetivam conferir uma proteção temporária para a indústria doméstica que esteja sendo afetada por um surto repentino de importações de produtos similares ou diretamente concorrentes, que causem ou ameacem causar um grave prejuízo à indústria local. Registra-se que, diferentemente dos direitos antidumping e direitos compensatórios, nos quais as importações são consideradas desleais per si, as salvaguardas

podem ser utilizadas mesmo quando as práticas comerciais envolvidas forem consideradas justas, desde que comprovado o sério dano à indústria local.

Antes de analisar a regulação e a utilização desses mecanismos de defesa comercial no âmbito de Mercosul, Brasil e Uruguai, faz-se necessário, primeiramente, contextualizar essa temática na esfera multilateral. Foi nesse espaço em que os principais pilares jurídicos dos mecanismos de defesa comercial foram acordados e instituídos, sendo importante delinear suas principais características.

2. DEFESA COMERCIAL NO ÂMBITO MULTILATERAL

Desde a adoção do GATT de 1947, as regras multilaterais previam a possibilidade de os países aplicarem medidas de defesa comercial contra práticas desleais ao comércio. Com a criação da OMC, em 1994, esses mecanismos foram institucionalizados por meio de acordos específicos, que estabeleceram procedimentos de investigação e aplicação próprios para cada uma das medidas: antidumping, medidas compensatórias e de salvaguarda. Destarte, as regras multilaterais formam o quadro regulatório geral sobre a matéria, sendo, portanto, necessário promover uma breve análise de cada um dos seus principais pontos.

No que concerne às medidas antidumping, o artigo VI do GATT de 1947 já previa a possibilidade de os Estados Partes aplicarem direitos adicionais quando comprovada a existência de dumping, definido como a introdução de produtos de um país no comércio de outro por um preço inferior ao seu valor normal, causando ou ameaçando causar dano a uma indústria estabelecida no território de uma das partes contratantes¹³.

Destarte, já no GATT 1947 foram instituídos os três requisitos para que um direito antidumping fosse aplicado: (i) existência de dumping; (ii) existência de dano ou da ameaça de dano material a indústria nacional; e (iii) a relação causal entre o dumping e o dano ou ameaça de dano. Cumpre observar que o GATT 1947 não condenava o dumping per se, mas a prática que afeta o comércio internacional, distorcendo as regras da concorrência e causando dano à indústria local do país importador.

Todavia, em que pese os dispositivos estabelecidos pelo GATT de 1947, as medidas antidumping continuavam sendo aplicadas de modo inadequado, não sendo utilizadas por muitos países para proteger a indústria doméstica contra eventuais importações com dumping, mas como um meio legítimo de obstaculizar o comércio mundial (BAPTISTA, 2006, p. 34).

¹³ Vide parágrafo 1º do artigo VI do GATT 1947.

Nesse sentido, com o propósito de evitar que os direitos antidumpings fossem utilizados pelos membros como um instrumento protecionista de seus mercados, foi negociado, juntamente com o Acordo Constitutivo da OMC, o Acordo sobre Implementação do Artigo VI do GATT 1994, durante a Rodada Uruguai (1986-1994). Esse acordo tem por objetivo aprofundar as regras estabelecidas pelo GATT 1947 e definir os critérios para verificação do dumping, a sua margem e a forma com a qual as medidas devem ser aplicadas.

Nessa perspectiva, o parágrafo primeiro do artigo 2º do Acordo sobre Implementação do Artigo VI do GATT 1994, doravante Acordo Antidumping, prevê a ocorrência de dumping quando há oferta de um produto no comércio de outro país a preço inferior a seu valor normal, no caso de o preço de exportação do produto ser inferior àquele praticado no curso normal das atividades comerciais para o mesmo produto destinado ao consumo no país exportador.

Todavia, convém assinalar que para que medidas antidumping possam ser devidamente aplicadas, não basta apenas a ocorrência do dumping, mas deve também ficar comprovado que tal prática está causando um dano para a indústria doméstica fabricante do produto similar. Assim, segundo artigo 3.1 do Acordo Antidumping, a determinação do dano deve se basear em provas materiais e incluir o exame objetivo (a) do volume das importações a preços de dumping e do seu efeito sobre os preços de produtos similares no mercado interno e (b) do consequente impacto de tais importações sobre os produtores nacionais desses produtos.

Neste aspecto em específico, não se pode olvidar de esclarecer a definição de produto similar (*like product*), que, segundo artigo 2.6 do mesmo Acordo, deve ser interpretado como um produto que seja idêntico, isto é, igual sob todos os aspectos ao produto que se está examinando ou, na ausência de tal produto, outro produto que, embora não exatamente igual sob todos os aspectos, apresenta características muito próximas às do produto que se está considerando. Ademais, observa-se que o conceito de dano compreende tanto o dano material presente quanto o futuro (ameaça de dano material), ou atraso real na implantação de determinada indústria¹⁴. Ressalta-se que no caso de ameaça de dano material, a aplicação de medidas antidumping deve ser avaliada e decidida com especial cuidado¹⁵.

Uma vez constatado o dumping e o dano, compete à autoridade responsável investigar se o dano foi, de fato, provocado pelas importações objeto de dumping, comprovando, assim, o nexo causal entre as duas ações. A demonstração da relação causal entre as importações e o dano deve, portanto, estar baseada em um exame de todas as evidências relevantes. Por fim, na imposição do direito antidumping, a medida aplicada não pode exceder a margem de

¹⁴ Vide artigo 3 do Acordo sobre a Implantação do Artigo VI do GATT 1994.

¹⁵ Vide artigo 3.8 do Acordo sobre a Implantação do Artigo VI do GATT 1994.

dumping, mas pode ser inferior a esta se tal valor for suficiente para eliminar o dano à indústria nacional¹⁶.

A fim de dar efeito a todos os dispositivos acima citados, o Acordo Antidumping instituiu o Comitê sobre Práticas Antidumping, integrado pelos representantes de cada um dos Membros, com a função de propiciar consultas sobre quaisquer matérias relativas ao funcionamento do Acordo ou à consecução de seus objetivos.¹⁷ De 1995 a 2014, 4.627 investigações antidumping foram iniciadas, resultando na aplicação de 2.966 medidas. Dentre os atores que mais iniciaram investigações, destacam-se a Índia (715), os Estados Unidos (521) e a União Europeia (457). Já no que concerne aos principais países alvos de medidas antidumping, sobressaem-se a China (740), a República da Coreia (207) e os Estados Unidos (157).

As salvaguardas, por sua vez, também já tinham sido previstas no GATT de 1947, em seu artigo XIX.¹⁸ Este dispositivo foi posteriormente regulamentado, no contexto da Rodada Uruguai, a partir da negociação do Acordo sobre Salvaguarda, que estabeleceu as condições segundo as quais essas medidas podem ser adotadas, bem como seus limites e procedimentos.

Em consonância com o Acordo, as salvaguardas podem ser definidas como medidas de defesa comercial que objetivam a aumentar, temporariamente, a proteção de uma indústria doméstica contra importações crescentes que estiverem causando ou ameaçando causar um grave prejuízo ao setor nacional que produz bens similares ou diretamente concorrentes¹⁹.

Por prejuízo grave deve-se entender a deterioração geral significativa da situação de uma indústria nacional, já ameaça de prejuízo grave o dano que seja claramente iminente²⁰. Assim, os Estados Partes podem escolher as medidas que mais convenham à consecução dos seus objetivos, sejam elas o aumento tarifário ou o estabelecimento de quotas, desde que sejam aplicadas no limite necessário para remediar ou prevenir o prejuízo grave e facilitar o ajustamento da indústria nacional²¹. Tal período não pode ser superior a 4 anos, a menos que a

¹⁶ Vide parágrafo 1º, artigo 9º, do Acordo sobre a Implantação do Artigo VI do GATT 1994.

¹⁷ Vide parágrafo 1º, do artigo 16, do Acordo sobre a Implantação do Artigo VI do GATT 1994.

¹⁸ Segundo o parágrafo primeiro do artigo XIX do GATT de 1947, “se em consequência da evolução imprevista das circunstâncias e por efeito dos compromissos que uma Parte Contratante tenha contraído em virtude do presente Acordo, compreendidas as concessões tarifárias, um produto for importado no território da referida Parte Contratante em quantidade por tal forma acrescida e em tais condições que cause ou ameace causar um prejuízo grave aos produtores nacionais de produtos similares ou diretamente concorrentes, será facultado a essa Parte Contratante, na medida e durante o tempo que forem necessários para prevenir ou reparar esse prejuízo, suspender, no todo ou em parte, o compromisso assumido em relação a esse produto, ou retirar ou modificar a concessão.”

¹⁹ Vide parágrafo 1º, do artigo 2º, do Acordo sobre Salvaguardas.

²⁰ Vide parágrafo 1º, alíneas a e b, do artigo 4º do Acordo sobre Salvaguardas.

²¹ Vide parágrafo 1º do artigo 5º do Acordo sobre Salvaguardas.

medida continue sendo necessária para prevenir ou remediar o prejuízo grave. Assim, o período total de aplicação de uma salvaguarda, contados o período de aplicação inicial e de qualquer prorrogação deste, não pode ser superior a 8 anos, exceto no caso de países em desenvolvimento, em que tal período pode alcançar 10 anos.

Registra-se também a possibilidade de, em circunstâncias críticas, aplicar-se medidas de salvaguardas provisórias, ou seja, em ocasiões em que qualquer demora acarretaria dano de difícil reparação. Assinala-se ainda que essa imposição cautelar da medida de defesa comercial não pode exceder 200 dias²².

Neste passo, instituiu-se também o Comitê de Salvaguardas para acompanhar a aplicação geral do Acordo, apresentar anualmente ao Conselho do Comércio de Bens um relatório sobre a sua aplicação e fazer recomendações para o seu aperfeiçoamento²³. Entre 1995 e 2014, o número de investigações sobre medidas de salvaguardas alcançou o total de 295, tendo como maiores usuários deste instrumento: Índia (39), Indonésia (26) e Turquia (20).

Em última análise, cumpre examinar a regulamentação internacional do mecanismo de defesa comercial das medidas compensatórias. O GATT de 1947, em seus artigos VI²⁴ e XVI²⁵, já estabelecia algumas regras sobre a concessão de subsídios e a imposição dessas medidas. Foi com a adoção do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), em 1º de janeiro de 1995, também como resultado da Rodada Uruguai, que os dispositivos sobre essa temática foram aprofundados e aperfeiçoados.

Nesse sentido, o ASCM inova ao considerar, em seu artigo primeiro, a ocorrência de subsídio quando:

- (i) haja contribuição financeira por um governo ou órgão público no interior do território de um membro;

²² Vide artigo 6º do Acordo sobre Salvaguardas.

²³ Vide artigo 13 do Acordo sobre Salvaguardas.

²⁴ Segundo parágrafo 3º, do artigo VI, do GATT de 1947, “nenhum direito de compensação será cobrado de qualquer produto proveniente do território de uma Parte Contratante importado por outra Parte Contratante, que exceda a importância estimada do prêmio ou subsídio que, segundo se sabe foi concedido direta ou indiretamente à manufatura, produção ou exportação desse produto no país de origem ou de exportação, inclusive qualquer subsídio especial para o transporte de um produto determinado. A expressão “direito de compensação” significa um direito especial cobrado com o fim de neutralizar qualquer prêmio ou subvenção concedidos, direta ou indiretamente à manufatura, produção ou exportação de qualquer mercadoria.”

²⁵ Segundo artigo XVI do GATT de 1947, “se uma Parte Contratante concede ou mantém uma subvenção qualquer, inclusive qualquer forma de proteção das rendas ou sustentação dos preços que tenha diretamente ou indiretamente por efeito elevar as exportações de um produto qualquer do território da referida Parte Contratante ou de reduzir as importações do mesmo no seu território, dará conhecimento, por escrito, às Partes Contratantes, não somente da importância e da natureza dessa subvenção, como dos resultados que possam ser esperados sobre as quantidades do ou dos produtos em questão por ele importados ou exportados e as circunstâncias que tornam a subvenção necessária.”

- (ii) quando a prática do governo implique transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e aportes de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou obrigações (por exemplo garantias de empréstimos);
- (iii) quando receitas públicas devidas são perdoadas ou deixam de ser recolhidas (por exemplo, incentivos fiscais tais como bonificações fiscais);
- (iv) quando o governo forneça bens ou serviços além daqueles destinados a infraestrutura geral ou quando adquira bens;
- (v) quando o governo faça pagamentos a um sistema de fundos ou confie ou instrua órgão privado a realizar uma ou mais das funções descritas nos incisos acima, as quais seriam normalmente incumbência do Governo e cuja prática não difira de nenhum modo significativo da prática habitualmente seguida pelos governos.²⁶

Entretanto, cumpre salientar que o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC) trata apenas de regras relativas à concessão de subsídios para bens industriais. No que se refere aos incentivos concedidos a bens agrícolas, o Acordo sobre Agricultura da OMC se apresenta como o tratado qualificado para reger essa matéria no âmbito multilateral. A par disso, em razão das repercussões que os subsídios podem produzir no comércio internacional, o ASMC os dividiu em três categorias: proibidos, acionáveis e não acionáveis. Desde o ano 2000, os subsídios não acionáveis foram extintos.

Os subsídios proibidos são aqueles vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho exportador ou ao uso, pelo beneficiário, no seu processo produtivo, de produtos nacionais em detrimento dos estrangeiros.²⁷ A utilização desse tipo de subsídio é vedada em quaisquer circunstâncias, haja vista que o ASMC os presume prejudiciais ao comércio mundial *per si*. Todavia, mesmo no caso de subsídios proibidos, a aplicação de medida compensatória exige a demonstração de dano.

Os subsídios acionáveis, por sua vez, são aqueles que têm potencial para produzir efeitos danosos, quais sejam:

- (i) dano à indústria nacional de outro membro;
- (ii) anulação ou prejuízo de vantagens resultantes para outros membros, direta ou indiretamente, do GATT 1994, em especial as vantagens de concessões consolidadas sob o artigo II; e
- (iii) grave dano (*serious prejudice*) aos interesses de outro membro.²⁸

A fim de se impor medidas compensatórias contra subsídios proibidos ou acionáveis, cumpre primeiramente instaurar uma investigação sobre as suas origens e consequências²⁹. Uma vez comprovado a existência do subsídio e dos danos que as importações subsidiadas

²⁶ Vide artigo 1º do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

²⁷ Vide artigo 3º do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

²⁸ Vide artigo 5º do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

²⁹ Vide artigo 11 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

estão causando, o Estado Membro pode impor direitos compensatórios no valor igual ou menor à totalidade do subsídio. Vale afirmar que uma medida compensatória deve permanecer em vigor apenas pelo tempo e na medida necessária para contrabalancear o subsídio causador do dano, não podendo perdurar mais do que 5 anos, a menos que as autoridades determinem a continuação ou a reincidência do subsídio e do dano³⁰.

Cumprir observar que medidas provisórias podem ser aplicadas para conter os subsídios, desde que: (i) tenha-se iniciado a investigação sobre o subsídio; (ii) determine-se, preliminarmente, a existência do subsídio e do dano à indústria nacional; e (iii) considere-se que tais medidas sejam imprescindíveis para evitar danos adicionais à indústria nacional no decorrer das investigações. Na prática, essas medidas só podem ser aplicadas depois de decorridos 60 dias do início da investigação, não podendo ultrapassar o período máximo de 4 meses³¹.

Compete ao Comitê de Subsídios e Medidas Compensatórias possibilitar a consulta sobre qualquer assunto relacionado ao Acordo ou com a consecução de seus objetivos³². Entre janeiro de 1995 e junho de 2014, 355 investigações sobre subsídios foram iniciadas, resultando no total de 193 medidas compensatórias aplicadas. Dentre os membros que mais iniciaram investigações sobre subsídios, destacam-se os Estados Unidos (150), a União Europeia (73) e o Canadá (40). Por outro lado, China (53), Índia (34) e União Europeia (12) foram os que mais sofreram medidas compensatórias.

Pode-se concluir que as regras multilaterais balizam a investigação e a aplicação das medidas de defesa comercial, garantindo um comércio internacional mais justo e equânime. Esse arcabouço jurídico concede maior transparência às políticas industriais de cada país, evitando que esses mecanismos possam ser utilizados com fins protecionistas. Desde a sua institucionalização, observa-se a crescente aplicação dessas medidas tanto pelos países desenvolvidos quanto pelos em desenvolvimento. Nessa perspectiva, cumpre averiguar o desenvolvimento e a aplicação dessas normas no âmbito regional, mais especificamente na esfera de atuação do Mercosul.

3. MERCOSUL

³⁰ Vide artigo 21 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

³¹ Vide artigo 17 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

³² Vide artigo 24 do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Dentre os propósitos estabelecidas pelo Tratado de Assunção (Acordo Constitutivo do Mercosul), destaca-se a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais.³³ Nesse sentido, os Estados Partes pactuaram que, nas suas relações com terceiros países, seriam asseguradas condições equitativas de comércio, de modo a inibir importações cujos preços fossem influenciados por subsídios, dumping ou qualquer outra prática desleal. Os Estados Partes do Mercosul se comprometeram a coordenar suas respectivas políticas nacionais com a finalidade de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial³⁴.

Nessa perspectiva, o regime jurídico do Mercosul dispõe, atualmente, de um Regulamento Comum e dois Marcos Normativos sobre defesa comercial, quais sejam: (i) o Regulamento Comum de Salvaguardas; (ii) o Regulamento Comum Relativo à Defesa contra Importações Objeto de Dumping Provenientes de Países Não-Membros do Mercosul; e (iii) o Regulamento Comum Relativo à Defesa contra Subsídios Concedidos por Países Não-Membros do Mercosul (MDIC, 2015a).

Vale ressaltar que, em que pese os dois marcos normativos serem denominados regulamento, eles não apresentam força jurídica de tal. No âmbito regulatório do Mercosul, Marco Normativo constitui um referencial de harmonização da interpretação, representando uma convergência das legislações nacionais e, por conseguinte, uma etapa na construção de uma política comum do Mercosul. Sublinha-se, assim, que o Marco Normativo não constitui um Regulamento, uma vez que não contempla procedimentos e processos decisórios em conjunto (MDIC, 2015a). A fim de se avançar na compreensão dessa matéria no âmbito do Mercosul, faz-se necessário apresentar os principais pontos de cada um desses instrumentos jurídicos.

No que concerne às salvaguardas, o Conselho do Mercado Comum adotou a Decisão nº 17/96³⁵ que institui o Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguarda às

³³ Vide artigo 1º do Tratado de Assunção.

³⁴ Vide artigo 4º do Tratado de Assunção.

³⁵ Destaca-se que a Decisão do CMC nº 17/96 foi posteriormente modificada pela Decisão do CMC nº 04/97, que estabelece uma versão de erratas do Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguarda às Importações Provenientes de Países Não Membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Importações Provenientes de Países Não-Membros do Mercado Comum do Sul³⁶. Esse regulamento estabelece as normas para aplicação de medidas de salvaguarda, entendidas como as previstas no Artigo XIX do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), aplicáveis às importações provenientes de países que não fazem parte do bloco econômico³⁷.

Assim, o Mercosul pode adotar uma medida de salvaguarda para um produto, como entidade única ou em nome de um de seus Estados-Membros, quando uma investigação demonstrar que as importações daquele produto tenham aumentado de tal maneira que causem ou ameacem causar prejuízo grave à produção doméstica do Mercosul ou de algum dos seus Estados-Membros³⁸.

Ressalta-se que, por prejuízo grave, entende-se uma degradação geral significativa da situação de uma determinada produção doméstica, já por ameaça de prejuízo grave, a clara iminência da ocorrência desse prejuízo³⁹. A fim de se avaliar esse dano, deve se investigar, particularmente, os seguintes aspectos: (i) o montante e o ritmo de crescimento das importações do produto, em termos absolutos e relativos; (ii) a parcela do mercado doméstico absorvida por importações crescentes; e a (iii) alterações no nível de vendas, produção, produtividade, utilização da capacidade, lucros e perdes e emprego⁴⁰.

Esses dados devem constituir provas objetivas que demonstrem a existência de nexo causal entre o aumento das importações do produto em questão e o prejuízo ou ameaça de prejuízo grave⁴¹. Registra-se também a possibilidade de, após determinação preliminar da existência de elementos de provas claras de aumento das importações, adotar-se uma salvaguarda provisória nos casos em que qualquer demora na sua aplicação possa causar dano dificilmente reparável⁴².

Após o período de investigação, caso seja devidamente comprovado o grave prejuízo ou a sua ameaça, a medida de salvaguarda pode ser aplicada: (i) como aumento do imposto de importação, por meio adicional a TEC, sob a forma de: alíquota *ad valorem*, alíquota

³⁶ Além da Decisão do CMC nº 17/96, também regulamentam questões relativas às salvaguardas a Decisão do CMC: nº 19/98, Criação do Foro de Consulta e Concertação Política; bem como as Diretrizes do CCM: nº 9/97, Funções e Concorrências do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas; nº 13/98, Regulamento Interno do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas; nº 14/98, Formulário para Apresentação de uma Solicitação Relativa à Aplicação de uma medida de Salvaguardas pelo Mercosul como Entidade Única; nº 15/98, Formulário para Apresentação de uma Solicitação Relativa à Aplicação de uma Medida de Salvaguarda pelo Mercosul em Nome de um Estado Parte.

³⁷ Vide artigo 1º da Decisão do CMC nº 17/96.

³⁸ Vide artigo 2º da Decisão do CMC nº 17/96.

³⁹ Vide artigo 4º da Decisão do CMC nº 17/96

⁴⁰ Vide artigo 5º da Decisão do CMC nº 17/96.

⁴¹ Vide artigo 8º da Decisão do CMC nº 17/96.

⁴² Vide artigo 24 da Decisão do CMC nº 17/96.

específica, ou a combinação de ambas; ou (ii) sob a forma de restrições quantitativas⁴³. Observa-se que a salvaguarda deve ser aplicada na extensão necessária para prevenir ou reparar o prejuízo grave, bem como facilitar o ajuste da produção doméstica do Mercosul.⁴⁴ Aliás, esse período não deve exceder quatro anos, salvo em casos previamente determinados pelo art. 35 do Regulamento Comum de Salvaguardas.⁴⁵

Por fim, deve ser mencionado o Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas. Este comitê tem como atividades zelar pelo cumprimento das disposições do Regulamento Comum de Salvaguardas, conduzir investigações para determinar a existência de aumento das importações de determinado produto e avaliar o prejuízo ou ameaça de prejuízo grave à produção doméstica do Mercosul⁴⁶. Apesar de ter sido instituído pela Decisão CMC nº 17/96, as suas funções e competências foram regulamentadas por meio da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) nº 9/97.

Durante o período de 1995 a 2014, os países do Mercosul iniciaram 12 investigações sobre salvaguardas, que resultaram na aplicação de 6 medidas. Os países mais atuantes foram: a Argentina, com 6 investigações e 4 medidas; e o Brasil, com 4 investigações e 2 medidas. Registra-se que Paraguai e Uruguai não fizeram uso desse mecanismo de defesa comercial no período analisado. A tabela abaixo apresenta o número de investigações e medidas aplicadas pelos Estados Partes do Mercosul no período entre janeiro de 1995 a julho de 2014.

Tabela I – Investigações e Medidas de Salvaguardas impostas pelos países do Mercosul entre 1995 e 2014											
Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai		Venezuela		Total	
I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M
6	4	4	2	0	0	0	0	2	0	12	6

Fonte: OMC, 2015.

No que tange às medidas antidumping, o Conselho do Mercado Comum adotou, em dezembro de 1997, a Decisão nº 11/97, estabelecendo o Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Provenientes de Países Não-Membros do Mercosul. Este marco normativo pode ser caracterizado como um primeiro passo na elaboração de um Regulamento Comum Antidumping.

⁴³ Vide artigo 31 da Decisão do CMC nº 17/96.

⁴⁴ Vide artigo 30 da Decisão do CMC nº 17/96.

⁴⁵ Vide artigo 34 da Decisão do CMC nº 17/96.

⁴⁶ Vide artigo 9º da Decisão do CMC nº 17/96.

O Marco Normativo sobre Dumping prevê que o Estado Membro que inicie uma investigação para aplicação de medida antidumping contra as importações originárias dos países não-membros do Mercosul enviará aos demais Estados-Membros os atos referentes a essa investigação. Estas comunicações ocorrerão por meio do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguardas (CDCS)⁴⁷.

Existe a possibilidade de, caso um Estado Membro julgue que outro esteja importando bens de terceiros países a preços de dumping que estejam afastando as suas importações, este Estado-Membro solicite, por meio da Comissão de Comércio do Mercosul, a realização de consultas para esclarecer as condições de ingresso desses produtos⁴⁸.

Durante o período de 1995 a 2014, o países do Mercosul iniciaram 718 investigações sobre dumping, que resultaram na aplicação de 424 medidas antidumping. Os países mais atuantes foram: Argentina, com 314 investigações e 221 medidas; e Brasil, com 363 investigações e 174 medidas. A tabela abaixo apresenta a quantidade de investigações e medidas antidumping impostos pelos países do Mercosul no período entre janeiro de 1995 a julho de 2014.

Tabela II – Investigações e Medidas Antidumping impostas pelos países do Mercosul entre 1995 e 2014											
Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai		Venezuela		Total	
I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M
314	221	363	174	2	2	7	2	32	25	718	424

Fonte: OMC, 2015.

Por outro lado, os países do Mercosul já foram alvo de 195 investigações sobre dumping, que resultaram na aplicação de 128 medidas antidumping. A tabela abaixo apresenta a quantidade de investigações e medidas antidumping impostos contra os países do Mercosul entre janeiro de 1995 a junho de 2014.

Tabela III – Investigações e Medidas Antidumping contra os países do Mercosul entre 1995 e 2014											
Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai		Venezuela		Total	
I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M
43	21	122	88	2	3	6	3	22	13	195	128

Fonte: OMC, 2015.

⁴⁷ Vide artigo 4º da Decisão do CMC nº 11/97.

⁴⁸ Vide artigo 5º da Decisão do CMC nº 11/97.

No que concerne à matéria de subsídios, o Conselho do Mercado Comum adotou, em junho de 2000, a Decisão nº 29/00 estabelecendo o Marco Normativo do Regulamento Comum Relativo à Defesa contra Subsídios Concedidos por Países Não-Membros do Mercado Comum do Sul.⁴⁹ Este marco regulatório estabelece normas em conformidade com as disposições dos artigos VI, XVI, e XXIII do GATT 1994 e do Acordo sobre subsídios e Medidas Compensatórias da OMC⁵⁰.

Para efeitos desse Marco Normativo, existe subsídio quando um governo, órgão, entidade pública ou entidade privada devidamente designada contribui financeiramente, por meio de:

- (i) transferência direta ou potencial de recursos ou obrigações;
- (ii) perdão ou o não recolhimento de receitas públicas que, em outras circunstâncias, seriam cobradas;
- (iii) fornecimento de bens ou serviços que não sejam para infraestrutura geral;
- (iv) provimento de recursos a um sistema de financiamento.⁵¹

O Marco Normativo do Mercosul também divide os subsídios em proibidos, recorríveis e não recorríveis. Os proibidos são aqueles cuja concessão está vinculada, de fato ou de direito, exclusivamente ou como uma entre várias condições relacionadas ao desempenho do exportador⁵². Os recorríveis, por sua vez, são aqueles cuja utilização cause aos Estados-Membros do Mercosul um ou mais dos seguintes efeitos: dano à produção doméstica, grave dano aos seus interesses, anulação ou deterioração de vantagens resultantes do processo de integração do bloco econômico⁵³. Ficaram contemplados no Marco Normativo também os subsídios não recorríveis, como aqueles que assistem: atividades de pesquisa realizadas por empresas ou instituições de pesquisa ou de ensino superior; uma região desfavorecida do território de um país; e a adaptação de novas exigências ambientais⁵⁴. No entanto, com o entendimento de que tais subsídios não são mais previstos no acordo de Subsídios da OMC, entende-se que também não estarão mais contemplados no Mercosul.

Aliás, frisa-se que, para que um subsídio seja caracterizado como proibido ou recorrível, sendo então passível de ser combatido por meio de uma medida compensatória,

⁴⁹ Além da Decisão do CMC nº 29/00, também regulamentam questões relativas aos subsídios as Decisões do CMC: nº 10/94, Harmonização para Aplicação e Utilização de Incentivos às Exportações por Parte dos Países Integrantes do Mercosul; nº 31/00, Incentivos às Inversões, à Produção e à Exportação, incluindo Zonas Francas, Admissão Temporária e outros regimes especiais, e nº 69/00, Regimes Aduaneiros Especiais de Importação.

⁵⁰ Vide artigo 1º da Decisão do CMC nº 29/00.

⁵¹ Vide artigo 2º da Decisão do CMC nº 29/00.

⁵² Vide artigo 8º da Decisão do CMC nº 29/00.

⁵³ Vide artigo 9º da Decisão do CMC nº 29/00.

⁵⁴ Vide artigo 16 da Decisão do CMC nº 29/00.

cumpra primeiramente demonstrar que ele está sendo aplicado de modo específico⁵⁵. Entende-se por subsídio específico aquele no qual a autoridade concedente, ou a legislação pela qual essa autoridade deve reger-se, explicitamente limita o acesso ao subsídio a determinadas empresas ou setores⁵⁶.

Assim, podem ser aplicadas medidas compensatórias ao produto objeto de subsídio específico que se enquadre nas categorias de proibido ou recorável quando sua importação no Mercosul causar dano à produção doméstica do bloco econômico⁵⁷. A medida compensatória será aplicada em uma quantia igual ou inferior à do subsídio apurado, com o fim de neutralizar os seus efeitos prejudiciais⁵⁸. Registra-se que os direitos compensatórios somente permanecerão em vigor enquanto perdurar a necessidade de neutralizar o subsídio causador do dano⁵⁹, não podendo ultrapassar o período máximo de 5 anos, salvo se demonstrado que as causas para a sua aplicação persistem⁶⁰.

Por fim, cumpre observar que o Marco Normativo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias também previu a possibilidade de aplicação dessas medidas em caráter provisório quando: (i) já tiver sido iniciada uma investigação sobre a questão e as partes interessadas tiverem tido oportunidade de apresentar suas informações; (ii) houver a determinação preliminar positiva da existência de subsídios e de dano à produção doméstica do Mercosul; e (iii) se julgar que tais medidas são necessárias para impedir que ocorra dano durante a investigação⁶¹. Deste modo, a vigência das medidas compensatórias provisórias será limitada a um período não superior a quatro meses⁶².

Durante o período de janeiro de 1995 a julho de 2014, os países do Mercosul iniciaram 14 investigações sobre subsídios, que resultaram na aplicação de 12 medidas compensatórias. Os países mais atuantes foram: Argentina, com 3 investigações e 4 medidas; e Brasil, com 9 investigações e 7 medidas. A tabela abaixo apresenta a quantidade de investigações e medidas compensatórias impostas pelos países do Mercosul entre janeiro de 1995 a junho de 2014.

⁵⁵ Vide artigo 3º da Decisão do CMC nº 29/00.

⁵⁶ Vide artigo 4º da Decisão do CMC nº 29/00.

⁵⁷ Vide artigo 24 da Decisão do CMC nº 29/00.

⁵⁸ Vide artigo 93 da Decisão do CMC nº 29/00.

⁵⁹ Vide artigo 109 da Decisão do CMC nº 29/00.

⁶⁰ Vide artigo 111 da Decisão do CMC nº 29/00.

⁶¹ Vide artigo 81 da Decisão do CMC nº 29/00.

⁶² Vide artigo 84 da Decisão do CMC nº 29/00.

Tabela IV – Investigações e Medidas Compensatórias contra os países do Mercosul entre 1995 e 2014											
Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai		Venezuela		Total	
I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M
3	4	9	7	0	0	0	0	2	1	14	12

Fonte: OMC, 2015.

Por outro lado, os países do Mercosul já foram alvo de 17 investigações sobre subsídios, que resultaram na aplicação 14 de medidas compensatórias. A tabela abaixo apresenta a quantidade de investigações e medidas compensatórias impostas contra os países do Mercosul entre janeiro de 1995 a junho de 2014.

Tabela V – Investigações e Medidas Compensatórias contra os países do Mercosul entre 1995 e 2014											
Argentina		Brasil		Paraguai		Uruguai		Venezuela		Total	
I	M	I	M	I	M	I	M	I	M	I	M
8	4	7	8	0	0	0	0	2	2	17	14

Fonte: OMC, 2015.

Cumpra assinalar que, apesar de o Mercosul apresentar esses dois Marcos Normativos sobre medidas compensatórias e antidumping, esses documentos constituem apenas um referencial de harmonização da interpretação do Acordo Antidumping e de Subsídios e Medidas Compensatórias da OMC, não contemplando procedimentos comuns de investigação nem tampouco processo decisório comum. Isso só é possível com a instituição de um Regulamento, estágio este posterior à aprovação de um Marco Normativo. Assim, no que tange às medidas antidumping e compensatórias, o Mercosul apresenta apenas uma convergência inicial das legislações nacionais, que representam um primeiro passo na construção de uma política de defesa comercial comum (MDIC, 2015a).

Em síntese, no que tange à implementação de uma política comum de combate a práticas comerciais desleais, nota-se que o Mercosul ainda tem caminho a percorrer. A instituição de um regulamento comum sobre a aplicação de medidas de salvaguardas se apresenta como um importante passo nessa direção. Todavia, são necessários esforços adicionais a fim de que os marcos normativos sobre medidas antidumping e compensatórias sejam convertidos em regulamentos. Somente assim, os três mecanismos de defesa comercial estariam devidamente normatizados no âmbito do Mercosul, viabilizando, por conseguinte, a execução efetiva de uma política de defesa comercial comum.

4. DEFESA COMERCIAL NO BRASIL

O Brasil⁶³ se apresenta como um importante usuário dos mecanismos de defesa comercial, especialmente no que tange às medidas antidumping. Essas ações se inserem no Plano Brasil Maior, que visa mobilizar forças produtivas para inovar, competir e crescer. Nesse sentido, o país tem adotado uma série de medidas com o propósito de aumentar a transparência e a previsibilidade, reduzir os prazos das investigações, promover reformas da sua legislação e instituir mudanças de certas práticas, como anticircunvenção⁶⁴, formato da aplicação de medidas antidumping e interesse nacional (OMC, 2013, p. 59).

Com relação aos órgãos responsáveis por conduzir essa política, compete ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) tratar de questões referentes ao comércio exterior, inclusive a aplicação de medidas de defesa comercial. Com este propósito, o MDIC dispõe do auxílio de órgãos especializados, como a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) que, no seu âmbito, conta com o Departamento de Defesa Comercial (DECOM), órgão responsável pela condução das investigações desta natureza (FIESP, 2013, p. 7).

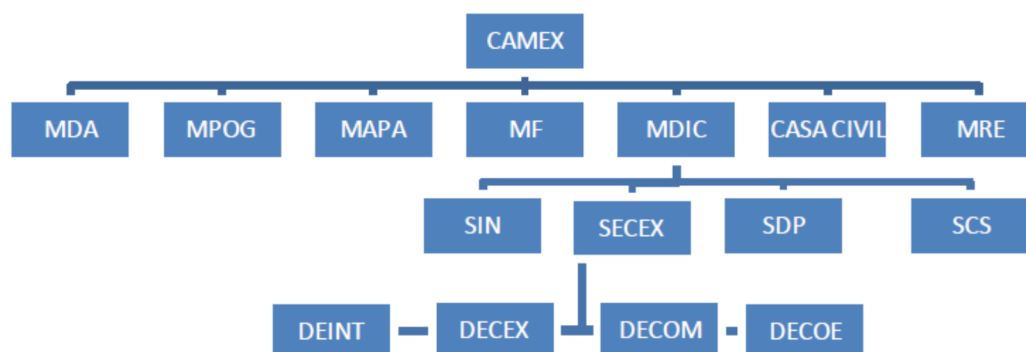
Já à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX)⁶⁵ cabe tomar as decisões finais sobre a aplicação de medidas de defesa comercial, sejam elas cautelares ou definitivas; alterar, suspender ou encerrar a imposição desses direitos a partir de sua reavaliação; aceitar ou cancelar compromissos nesse domínio; e estabelecer normas e procedimentos sobre as investigações de defesa comercial (OMC, 2013, p. 60). O organograma abaixo apresenta a estrutura da CAMEX e do MDIC, órgãos responsáveis pela defesa comercial no Brasil.

⁶³ Por meio do Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994, o Brasil promulgou a ata final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT.

⁶⁴ O termo circunvenção se refere à prática ilegal utilizada para frustrar a aplicação das medidas de defesa comercial em vigor, reexportando os produtos por outros países que não são alvo dos direitos aplicados. Esse tópico será abordado mais detalhadamente na seção 6 deste capítulo.

⁶⁵ A CAMEX é presidida pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e composta pelos Ministros de Chefe da Casa Civil; das Relações Exteriores; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Desenvolvimento Agrário (CAMEX, 2015).

Figura 1 - Organograma CAMEX/MDIC



Fonte: FIESP, 2013, p. 8. Elaboração: CCGI/FGV⁶⁶.

Recentemente, o Brasil alterou o seu marco regulatório de combate às práticas de dumping. Em 26 de julho de 2013, foi promulgado o Decreto nº 8.058, que regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping. Esta temática era então regida pelo Decreto nº 1.602, de 23 de agosto de 1995, que, a partir da entrada em vigor dessa nova legislação, foi revogado.

Para os efeitos do novo marco regulatório, considera-se prática de dumping a introdução de um produto no mercado doméstico brasileiro a um preço de exportação inferior ao seu valor normal⁶⁷. Registra-se que, por valor normal, deve-se entender o preço do produto similar, em operações comerciais normais, destinado ao consumo no mercado interno do país exportador⁶⁸.

Nessa perspectiva, a fim de que uma medida antidumping possa ser aplicada, deve-se primeiramente determinar a margem de dumping, esta constituída pela diferença entre o valor normal e o preço de exportação⁶⁹. Além do mais, tendo em vista uma comparação justa de

⁶⁶ Legenda: CAMEX – Câmara de Comércio Exterior; MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário; MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; MF – Ministério da Fazenda; MRE – Ministério das Relações Exteriores; MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Casa Civil; SDP – Secretaria do Desenvolvimento da Produção; SECEX – Secretaria de Comércio Exterior; SI – Secretaria de Inovação; SCS – Secretaria de Comércio e Serviços; DEINT – Departamento de Negociações Internacionais; DECEX – Departamento de Comércio Exterior; DECOM – Departamento de Defesa Comercial; DEAEEX – Departamento de Estatística e Apoio à Exportação; DECOE – Departamento de Competitividade no Comércio Exterior.

⁶⁷ Vide artigo 7º do Decreto nº 8.058.

⁶⁸ Vide artigo 8º do Decreto nº 8.058.

⁶⁹ Vide artigo 25 do Decreto nº 8.058.

preços, deve-se levar em consideração as diferenças de tributação, de condições e de termos de vendas, das características físicas e quaisquer outras que possam afetar essa análise⁷⁰.

Assim, de acordo com a legislação nacional, a investigação para determinar a existência de dumping deve ser apresentada pela indústria doméstica, ou em seu nome⁷¹. Excepcionalmente, a SECEX pode iniciar investigação de ofício, desde que disponha de indícios suficientes da existência de dumping, de dano e de nexo de causalidade entre ambos⁷².

Nessa perspectiva, convém ressaltar que, entre janeiro de 1995 e junho de 2014, o Brasil iniciou 363 investigações, que resultaram na aplicação de 174 medidas antidumping contra diversos membros da OMC. Os principais países alvos das medidas antidumping brasileiras foram: China (82 investigações, 50 medidas); Estados Unidos (42 investigações, 18 medidas); Índia (17, investigações, 7 medidas) e Argentina (12 investigações, 5 medidas). Os principais setores alvos das medidas brasileiras antidumping foram: metais (43 medidas), plásticos (35 medidas), químicos (29 medidas), têxteis (20 medidas). Em que pese a ativa participação brasileira na aplicação de medidas antidumping, o Brasil ainda apresenta um total de medidas aplicadas (174) inferior ao de Argentina (221), União Europeia (298), Estados Unidos (326) e Índia (529) (OMC, 2015a).

Por outro lado, entre janeiro de 1995 e junho de 2014, iniciaram-se 122 investigações antidumping contra o Brasil, as quais resultaram na imposição de 88 medidas contra o país. Os membros que mais iniciaram investigações e aplicaram medidas antidumping contra o Brasil foram: a Argentina, que moveu 53 investigações e aplicou 37 medidas, os Estados Unidos, que moveram 10 investigações e aplicaram 9 medidas, a África do Sul, que iniciou 10 investigações e aplicou 5 medidas, e o México, que moveu 10 investigações e aplicou 5 medidas. Os setores brasileiros mais afetados por medidas antidumping foram: metais (39), máquinas e equipamentos (12), e plásticos (10).

No que se refere mais especificamente ao Uruguai, o Brasil iniciou 4 investigações e aplicou 2 medidas, uma antidumping e outra anticircunvenção, no período entre 1988 e 2014. A tabela abaixo demonstra o histórico das investigações iniciadas e medidas antidumping aplicadas pelo Brasil contra o Uruguai entre 1988 a 2014.

⁷⁰ Vide artigo 22 do Decreto nº 8.058.

⁷¹ Vide artigo 37 do Decreto nº 8.058.

⁷² Vide artigo 44 do Decreto nº 8.058.

Tabela VI – Histórico das Investigações Antidumping promovidas pelo Brasil contra o Uruguai entre 1988-2014					
NCM	Produto	Início	Determinação Preliminar	Encerramento	Situação
2523.21.00	Cimento Portland	10/10/1990	-	17/07/1991	Compromisso de preço ⁷³
0402.10.10 0402.10.90 0402.21.10 0402.21.20 0402.29.10 0402.29.20	Leite em pó desnatado	25/08/1999	12/12/2000	04/04/2001	Com aplicação de direito
0402.10.10 0402.10.90 0402.21.10 0402.21.20 0402.29.10 0402.29.20	Leite em pó integral e desnatado	05/04/2004	25/02/2005	05/04/2005	Compromisso de preço
6301.40.00 6001.10.20	Cobertores (Circunvenção)	16/05/2011	-	14/02/2012	Com aplicação de Direito

Fonte: DECOM, 2014.

Assinala-se, ainda, que, dos 27 casos levados pelo Brasil ao Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, 8 tratavam de antidumping: um contra a Turquia, um contra o México, um contra a União Europeia, um contra a Argentina, um contra a África do Sul, e três contra os Estados Unidos. Como demandando, apenas dois casos referentes a antidumping foram abertos contra o Brasil, um pela Argentina e outro pela Índia.

No que concerne às medidas compensatórias, o Brasil, por meio do **Decreto nº 1.751**, de 19 de dezembro de 1995, regulamentou as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à sua aplicação. Para os fins deste Decreto, considera-se que existe subsídio quando é conferido um benefício, pelo governo ou por órgão público, sob a forma de: (i) qualquer sustentação de renda ou de preços que, direta ou indiretamente, contribua para aumentar as exportações ou reduzir importações de qualquer produto; ou de (ii) contribuição financeira que gere vantagem, como, empréstimos, doações ou incentivos fiscais⁷⁴.

Para que um subsídio seja considerado acionável, faz-se necessário que ele seja específico, ou seja, que seja concedido apenas a determinadas empresas, indústrias, regiões

⁷³ O conceito de compromisso de preço é estabelecido no artigo 8º do Acordo Antidumping, que reza que: “poderão suspender-se ou dar-se por encerrados os procedimentos sem imposição de medidas provisórias ou direitos anti-dumping se qualquer exportador comunica sua disposição de assumir voluntariamente compromisso satisfatório no sentido de rever seus preços ou de cessar as exportações a preços de dumping destinadas à região em apreço, de forma a que as autoridades fiquem convencidas de que o efeito danoso do dumping será eliminado. Os aumentos de preço que se realizem sob tais compromissos não deverão ser mais altos do que o necessário para eliminar a margem de dumping. Seria desejável que o aumento de preço fosse menor do que a margem de dumping, caso esse aumento seja suficiente para cessar o dano causado à indústria doméstica.”

⁷⁴ Vide incisos I e II do artigo 4º do Decreto nº 1.1751.

geográficas ou setores de produção.⁷⁵ Ressalta-se que, além da especificidade do benefício, exige-se também a demonstração do dano ou ameaça de dano provocado pelas importações a preços subsidiados para que uma medida compensatória possa ser aplicada⁷⁶.

Necessário é lembrar que o Brasil já iniciou nove investigações sobre subsídios, que resultaram na aplicação de sete medidas compensatórias. O principal alvo das investigações brasileiras foi a Índia, com cinco investigações e duas medidas, respectivamente nos setores de plástico e de metais. Enfatiza-se que, antes de 1995, o Brasil havia aplicado cinco medidas – contra Indonésia, Malásia, Filipinas, Sri Lanka e Costa do Marfim, no setor de alimentos de coco ralado.

Já contra o Brasil, entre 1995 e 2014, foram iniciadas 7 investigações sobre subsídios, solicitadas respectivamente por Estados Unidos (quatro), Canadá (duas) e Peru (uma). Destas investigações, seis se referiram ao setor de metais. Essas análises resultaram na aplicação de quatro medidas compensatórias contra o Brasil, três dos Estados Unidos, uma pelo Canadá. Ressalta-se ainda que, antes de 1995, quatro medidas também haviam sido impostas pelo México, também no setor de metais.

No que tange às salvaguardas, o Brasil, por meio do Decreto nº 1.488, de 11 de maio de 1995, regulamentou as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à sua aplicação. As investigações sobre salvaguardas são iniciadas e conduzidas pela Secretaria do Comércio Exterior (SECEX), cabendo à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), caso comprovada a sua aplicabilidade, empregá-las.

As salvaguardas podem ser impostas sobre a forma de sobretaxas tarifárias ou restrições quantitativas⁷⁷, aplicadas por um período máximo de quatro anos, renováveis por até no máximo mais seis anos⁷⁸. Registra-se que quando a duração da medida de salvaguarda exceder três anos, a SECEX examinará os efeitos concretos por ela produzidos⁷⁹.

É de se verificar que, durante o período de 1995 a 2014, o Brasil iniciou 4 investigações, que resultaram na aplicação de duas medidas de salvaguarda, aplicadas sobre brinquedos e coco ralado. As investigações sobre as importações de CD/DVD, conduzida entre 2008 e 2009, e vinhos, conduzida em 2012, foram encerradas sem aplicação da medida (MDIC, 2015b).

⁷⁵ Vide artigos 5º, 6º e 7º do Decreto nº 1.1751.

⁷⁶ Vide artigo 21 do Decreto nº 1.1751.

⁷⁷ Vide artigo 8º do Decreto nº 1.488, de 11 de maio de 1995.

⁷⁸ Vide artigo 9º do Decreto nº 1.488, de 11 de maio de 1995.

⁷⁹ Vide parágrafo 5º do artigo 9º do Decreto nº 1.488, de 11 de maio de 1995.

A tabela abaixo apresenta, em síntese, as principais características das medidas de defesa comercial que podem ser aplicadas pelo Brasil.

Tabela VII – Principais Características das Medidas de Defesa Comercial do Brasil			
	Direito Antidumping	Medida Compensatória	Salvaguarda
Visa Combater uma prática desleal ao comércio?	Sim	Sim	Não
Aplica-se a todos os países?	Não	Não	Sim
Vigência	5 anos prorrogáveis	5 anos prorrogáveis	4 anos (máximo de 10 anos)
Consequência	Dano	Dano	Prejuízo Grave
Agente Ativo	Empresa	Governo	Todos os países

Fonte: FIESP, 2013, p. 12.

Em suma, observa-se que o Brasil se apresenta como um importante usuário dos mecanismos de defesa comercial, especialmente no que se refere às medidas antidumping. O país reconhece o caráter estratégico que essas medidas podem desempenhar para o desenvolvimento e o aumento da competitividade da indústria nacional. Destarte, ele tem envidado esforços no sentido de atualizar sua legislação, aprimorar os instrumentos de investigação e otimizar a aplicação das medidas de defesa comercial.

5. DEFESA COMERCIAL NO URUGUAI

O Uruguai, por meio da Lei n. 16.671, de 13 de dezembro de 1994, incorporou à sua legislação doméstica os acordos assinados durante a Rodada Uruguai, incluindo os referentes às medidas de defesa comercial. Por consequência, o país regulamentou todos os mecanismos de combate às práticas comerciais desleais, sejam eles medidas compensatórias, antidumping ou salvaguardas.

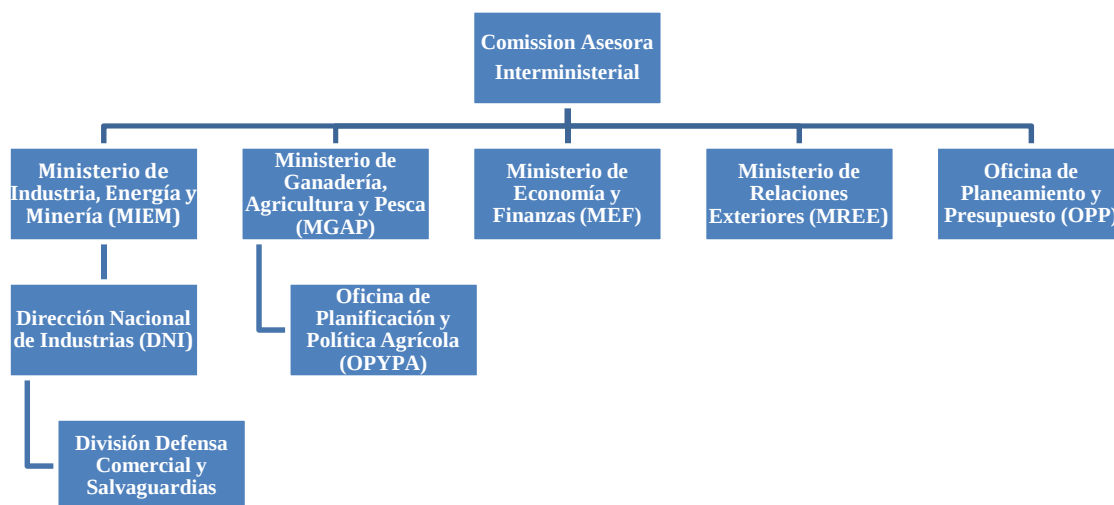
No que se refere à concessão de subsídios, o Decreto nº 395/008, de 18 de agosto de 2008, regula a aplicação de medidas compensatórias pelo país cisplatino. Entre janeiro de 1995 e junho de 2014, o Uruguai não aplicou nenhuma medida compensatória nem iniciou qualquer investigação a este respeito. Ademais, o país não foi alvo de nenhuma investigação ou medida compensatória no período ora mencionado (OMC, 2012, p. 65).

Já no que concerne às medidas antidumping, o Uruguai, por meio do Decreto nº 142/996, regulamenta a internalização do Acordo sobre a Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994. A *Dirección Nacional de Industrias (DNI)*,

ligada ao *Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM)*, bem como a *Oficina de Planificación y Política Agrícola (OPYPA)* do *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)* são as autoridades competentes para investigar os casos em que medidas antidumping e compensatórias podem ser aplicadas (OMC, 2012, p. 66).

Convém ressaltar que as investigações antidumping são conduzidas pela DNI, no caso de produtos industrializados; pela DNI e OPYPA, no caso de produtos agroindustriais; e pela OPYPA, no caso de produtos agrícolas. Aliás, cabe ao Executivo aplicar medidas cautelares, direitos anti-dumping e, quando necessário, rever e ampliar essas medidas. Registra-se a existência de uma Comissão Consultiva, presidida por um funcionário do *Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)* e composta por representantes do *Ministerio de Relaciones Exteriores (MREE)*, *Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)*, MIEM, MGAP, cuja função consiste em avaliar os aspectos técnicos das investigações e aconselhar o Executivo (OMC, 2012, p. 66). A organização hierárquica desses órgãos pode ser conferida no organograma abaixo.

Figura 2 – Órgãos Governamentais Uruguaios envolvidos na Defesa Comercial



Fonte: OMC, 2012. Elaboração CCGI/FGV.

Entre janeiro de 1995 e junho de 2014, o Uruguai iniciou 7 investigações, que resultaram na aplicação de 2 medidas antidumping, respectivamente, contra o Brasil e a China, no setor de máquinas e equipamentos. No mesmo período, iniciaram-se 6 investigações antidumping contra o Uruguai, as quais resultaram na imposição de 3 medidas contra o país. Os membros que mais iniciaram investigações e aplicaram medidas antidumping contra o Uruguai foram: a Argentina, que iniciou 5 investigações e aplicou 2

medidas, e o Brasil, que iniciou 3 investigações e aplicou 1 medida. Os setores uruguaiois mais afetados por medidas antidumping foram: animais vivos/produtos de origem animal (1 medida); plásticos (1 medida), e artigos de pedra/cimento/cerâmica (1 medida) (OMC, 2015a).

Por meio do Decreto nº 51/010, de 5 de fevereiro de 2010, o Uruguai introduziu mecanismos para evitar circunvenção de medidas antidumping. Esse dispositivo legal permite que, após uma investigação solicitada pela parte interessada ou iniciada *ex officio* pela autoridade responsável, medidas de anticircunvenção sejam aplicadas sobre o bem que esteja burlando a aplicação da medida antidumping. Assinala-se que, no prazo de 60 dias após a apresentação do pedido de investigação, a autoridade competente deve emitir uma recomendação sobre a aplicação da medida à Comissão Consultiva Interministerial que, no prazo de 15 dias, posicionar-se-á sobre a aplicação ou não da medida (WTO, 2012, p. 66-67).

Com relação às ações do Uruguai em relação à aplicação de salvaguardas, o país platino, por meio do Decreto nº 2/999, de 8 de Janeiro de 1999, regulamentou a implementação do Acordo sobre Salvaguardas da OMC ao seu ordenamento jurídico. Assim, compete ao Executivo, atuando conjuntamente com o MEF, MREE, MIEM e MGAP, adotar resoluções sobre aplicação de medidas de salvaguardas, sejam elas cautelares ou definitivas, bem como revê-las, revoga-las ou estendê-las (OMC, 2012, p. 67).

Ademais, a legislação uruguaia permite que salvaguardas sejam impostas sob a forma de um aumento do imposto de importação ou de restrições quantitativas. Sublinha-se que essas medidas só devem ser aplicadas durante o tempo que for necessário para prevenir ou reparar o prejuízo grave à indústria nacional, não podendo ultrapassar quatro anos, a menos que haja fundamentado motivo para sua renovação.

Destaca-se que, durante o período de janeiro de 1995 a dezembro de 2014, o Uruguai não iniciou nenhuma investigação nem aplicou nenhuma medida de salvaguarda no âmbito do regime da Organização Mundial do Comércio. Constata-se, assim, a inexistência de atuação do país nesse mecanismo de defesa da sua indústria nacional.

Em síntese, pode-se afirmar que o Uruguai não se mostra um ativo usuário das medidas de defesa comercial. Em que pese algumas investigações e medidas antidumping, o país, durante o período de 1995 a 2014, não iniciou nenhuma investigação nem aplicou nenhuma medida de salvaguarda ou compensatória.

6. MEDIDAS DE ANTICIRCUNVENÇÃO NO BRASIL E NO URUGUAI

O termo circunvenção se refere à prática elisiva utilizada para frustrar a aplicação das medidas de defesa comercial em vigor, reexportando os produtos por outros países que não são alvo dos direitos aplicados. Estas manobras evasivas, feitas para burlar o pagamento de direitos antidumping ou medidas compensatórias, caracterizam-se como práticas desleais ao comércio que prejudicam os setores produtivos dos países atingidos. Tanto o Brasil quanto o Uruguai possuem legislação para combater essa conduta.

Por meio da Resolução Camex nº 63/2010, o Brasil regulamentou a extensão de medidas antidumping e compensatórias a serem aplicadas em sede de antielisão. De acordo com esta resolução, três práticas foram consideradas como elisivas, quais sejam a introdução no território nacional:

- (i) de partes, peças ou componentes cuja industrialização resulte no produto objeto de defesa comercial;
- (ii) de produto resultante de industrialização efetuada em terceiros países com partes e peças originárias do país sujeito à medida de defesa comercial; e
- (iii) de produtos com pequenas modificações que não alteram o seu uso ou destinação final.⁸⁰

Cumprе ressaltar que, com a entrada em vigor do Decreto nº 8.058/2013, mudou-se a denominação do instituto, de elisão para circunvenção, mas mantiveram-se as três hipóteses de ocorrências estabelecidas na Resolução Camex nº 63/2010. Todavia, o decreto trouxe algumas alterações quanto aos critérios de investigação de cada modalidade de circunvenção analisada.

Assim, no que se refere à industrialização no Brasil a partir de partes e peças originárias de país sujeito a medida antidumping, a investigação levará em conta: (i) se as partes, as peças ou os componentes originários ou procedentes do país sujeito a medida representam 60% ou mais do valor das partes e peças do produto industrializado no Brasil⁸¹; ou (ii) se o valor agregado nas operações de industrialização for superior a 35% do custo de manufatura do produto⁸².

Já no que concerne à introdução no território nacional de produto resultante de industrialização efetuada em terceiros países, também será analisado se as partes e peças originárias do país sujeito a medida antidumping representam 60% ou mais do valor total de

⁸⁰ Vide artigo 2º da Resolução CAMEX nº 63/2010.

⁸¹ Vide artigo 123, §2º, inciso I, d, do Decreto nº 8.058/2013.

⁸² Vide artigo art. 123, §3º, do Decreto nº 8.058/2013.

partes e peças do produto exportado⁸³. Assim, esses e outros requisitos de cada modalidade de circunvenção encontram-se pormenorizados na tabela abaixo.

Tabela VIII – Circunvenção no Brasil	
Hipóteses	Requisitos
Introdução no território nacional de partes, peças ou componentes cuja industrialização resulte no produto objeto de defesa comercial.	(i) As partes, peças ou os componentes originários ou procedentes do país sujeitos a medida antidumping representam 60% ou mais do valor total de partes, peças, ou componentes do produto industrializado no Brasil. (ii) Não se caracterizará a circunvenção quando o valor agregado nas operações de industrialização for superior a 35% do custo de manufatura do produto.
Introdução no território nacional de produto resultante de industrialização efetuada em terceiros países com partes e peças originárias do país sujeito à medida de defesa comercial.	As partes, peças ou os componentes originários ou procedentes do país sujeito a medida representa 60% ou mais do valor de partes, peças ou componentes do produto exportado para o Brasil.
Introdução no território nacional de produtos com pequenas modificações que não alteram o seu uso ou destinação final	A exportação do produto com modificações marginais para o Brasil: se deu a valores inferiores ao valor normal apurado para o produto sujeito a medida; correspondeu a uma proporção importante das vendas totais do produtor ou exportadores; e ocorreu após o início da investigação que resultou na aplicação da medida.

Fonte: Resolução Camex nº 63/2010 e Decreto nº 8.058/2013.

Compete à Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) investigar, por solicitação da parte interessada ou, excepcionalmente, *ex officio*, as práticas de circunvenção a partir dos principais antecedentes que culminaram com a aplicação das medidas de defesa comercial em vigor⁸⁴. Para que a medida anticircunvenção possa ser imposta, deve-se demonstrar as alterações nos fluxos comerciais que frustram a eficácia da medida de defesa comercial, considerando-se o preço e os volumes importados do produto sujeito à medida⁸⁵. Enfatiza-se que as alterações dos fluxos comerciais devem ter como única finalidade burlar o pagamento do direito devido, não possuindo justificativas econômicas (FIESP, 2013, p. 37).

Até o momento, o Brasil já abriu 3 investigações sobre práticas de circunvenção, que resultaram na aplicação de duas medidas. A primeira investigação se refere à imposição de direito antidumping, instituído pela Resolução Camex nº 23/2010, às importações brasileiras de cobertores procedentes da China, por um prazo de até 5 anos.

Apesar de a medida de defesa comercial ter sido devidamente imposta, os seus efeitos estavam sendo frustrados pela importação de tecidos chineses de felpa longa de fibra sintética para o Paraguai e o Uruguai, que os transformavam em cobertores e os exportavam para o

⁸³ Vide artigo 123, §2º, inciso II, d, do Decreto nº 8.058/2013.

⁸⁴ Vide artigo 3º da Resolução CAMEX nº 63/2010.

⁸⁵ Vide parágrafo 1º do artigo 2º da Resolução CAMEX nº 63/2010.

Brasil. Diante disso, o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) abriu investigação para apurar a eventual prática desleal ao comércio. A averiguação foi concluída com parecer favorável do DECOM, reconhecendo a prática desleal (MDIC, 2015c).

Assim, em 14 de fevereiro de 2012, o Brasil adotou, pela primeira vez, uma medida anticircunvenção, estendendo a aplicação de direitos antidumping às importações brasileiras de cobertores de fibras sintéticas provenientes do Paraguai e do Uruguai, classificados no item 6301.40.00 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).⁸⁶ Aliás, a importação de tecidos de felpas longas originárias da China (NCM 6001.10.20) também passou a ser sobretaxada (MDIC, 2015c).

A medida anticircunvenção perdura pelo mesmo período de tempo que o direito antidumping aplicado originalmente aos cobertores importados da China, sendo recolhida conforme descrição da tabela abaixo (MDIC, 2015c).

Tabela IX – Medida Anticircunvenção imposta pelo Brasil no caso dos Cobertores			
País	Produto	Produtor/Exportador	Direitos Antidumping Definitivo
Uruguai	Cobertores	Todos	5,22 US\$/Kg
Paraguai	Cobertores	Todos	5,22 US\$/Kg
China	Tecidos	Todos	96,6%

Fonte: MDIC, 2015c.

A segunda investigação sobre circunvenção promovida pelo Brasil também teve como alvo a China. Desde março de 2010, o Brasil já aplicava o direito antidumping definitivo para as importações de calçados chineses, com sobretaxa de US\$ 13,85 por par, conforme estabelecido na Resolução Camex nº 14/2010. No entanto, em outubro de 2011, a pedido da Associação Brasileira de Indústrias de Calçados (Abicalçados), foi iniciada uma investigação para estender o antidumping às importações de partes e peças chinesas (MDIC, 2015d).

Depois de 9 meses de estudos, o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) constatou alterações nos fluxos de importações brasileiras de partes e peças de calçados provenientes da China com o propósito de frustrar o direito antidumping aplicado anteriormente. Ficou demonstrado que houve importação dessas partes e peças para confecção de calçados no Brasil em que essas representam mais de 60% da matéria-prima utilizada na fabricação de calçados, bem como o valor agregado no seu processo de industrialização era inferior a 25% (MDIC, 2015d).

⁸⁶ Esta medida anticircunvenção foi instituída pela Resolução CAMEX nº 12/2012, publicada no Diário Oficial da União em 14 de fevereiro de 2012.

Em 4 de julho de 2012, a Camex publicou a Resolução nº 42/2012, que estende a aplicação do direito antidumping às importações brasileiras de calçados originários da China para as partes e peças de calçados – cabedais (parte superior) e solas, classificadas nos códigos 6406.10.00 e 6406.20.00 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) – da mesma origem (MDIC, 2015d). Com a decisão, o Brasil passou a cobrar uma sobretaxa às importações chinesas dessas partes e peças na condição de alíquota *ad valorem* de 182% (MDIC, 2015d). Todavia, em setembro de 2012, as medidas em vigor foram revogadas, a pedido da indústria doméstica, por meio da Resolução Camex nº 65/2012 (OMC, 2013, p. 61).

Também nesse caso específico, o Brasil averiguou se os direitos antidumping impostos aos calçados originários da China estavam sendo burlados por meio da montagem de componentes chineses (solados e cabedais) na Indonésia e no Vietnã, para posterior venda de calçados inteiros para o Brasil. No entanto, não foram encontrados indícios de que esse fluxo comercial se destinava a frustrar a aplicação do direito antidumping existente. Logo, as medidas antidumping não foram estendidas à Indonésia e ao Vietnã (MDIC, 2015d).

Em 19 de dezembro de 2014, o Brasil aplicou a sua terceira medida anticircunvenção, ao estender a aplicação de direito antidumping definitivo, pelo mesmo período de duração da medida, às importações brasileiras de chapas grossas pintadas, originárias da China, e às importações brasileiras de chapas grossas com adição de boro, originárias da China e da Ucrânia. A medida instituída pela Resolução Camex nº 119/2014 foi fixada em dólares estadunidenses por tonelada, nos montantes abaixo especificados:

Tabela X – Medida Anticircunvenção imposta pelo Brasil no caso dos Chapas Grossas			
País	Produto	Produtor/Exportador	Direitos Antidumping Definitivo (US\$/t)
China	Chapas grossas pintadas	Todos	211,56
China	Chapas grossas com adição de boro	Hunan Valin Xiangtan Iron&Steel Co. Ltda; Minimetals Yingkou Medium Plate Co. Ltd; Xinyu Iron & Steel Co. Ltd.	211,56
		Demais	211,56
Ucrânia	Chapas grossas com adição de boro	Todos	261,79

Fonte: Resolução Camex nº 119, de 18 de Dezembro de 2014.

O Uruguai, por sua vez, regulamentou o combate às práticas de circunvenção por meio do Decreto nº 51/010, de 5 de fevereiro de 2010. De acordo este decreto, entende-se que uma medida de defesa comercial está sendo violada quando verificados qualquer um das seguintes situações:

- (i) Importação de um terceiro país de um produto similar ao sujeito às medidas antidumpings, sem que seja demonstrado, quando requerido pela autoridade

- responsável, o caráter de origem deste país, conforme os requisitos de origem não preferenciais estabelecidos;
- (ii) Produção de pequenas alterações em uma mercadoria importada sujeita a direitos antidumpings; e
 - (iii) Emprego de qualquer outra prática que tente evitar os efeitos corretivos da medida aplicada, ocasionando uma mudança no padrão de comércio com a República Oriental do Uruguai, resultante de práticas, processos ou operações para os quais não exista uma causa ou justificação econômica adequada distinta da imposição do direito.⁸⁷

Registra-se que a análise da existência de práticas elisivas pode ser realizada *ex officio* ou a pedido da parte interessada. Assim, após a apresentação do pedido de investigação, a Autoridade Responsável deve emitir, no prazo de 60 dias, uma recomendação sobre a aplicação da medida.⁸⁸ Esta é enviada à Comissão Consultiva Interministerial, que, dentro de 15 dias, deve proferir recomendação sobre a aplicação ou não da medida de anticircunvenção.⁸⁹

Até o momento, o Uruguai não iniciou nenhuma investigação nem aplicou nenhuma medida anticircunvenção. O país, no entanto, como já explicado, foi alvo de medidas anticircunvenção aplicadas pelo Brasil no caso da exportação de cobertores com fibra originária da China. A Tabela abaixo apresenta os principais pontos da regulação anticircunvenção de Brasil e Uruguai.

Tabela XI – Legislação Anticircunvenção		
	Brasil - Decreto nº 8.058/2013	Uruguai - Decreto nº 51/010
Aplicabilidade	Constitui a circunvenção prática comercial que vise a frustrar a eficácia de medida antidumping vigente por meio da introdução, no território nacional, das importações a que faz referência o art. 121 (Art. 122).	Poderá aplicar-se medidas anticircunvenção quando, posteriormente à fixação de uma medida antidumping preliminar ou definitiva, verifique-se algumas das situações estabelecidas no artigo 3º do presente decreto.
Hipóteses	A aplicação de uma medida antidumping poderá ser estendido, por meio de uma revisão anticircunvenção amparada a importações de: (i) partes, peças ou componentes originários ou procedentes do país sujeito a medida antidumping, destinadas à industrialização, no Brasil, do produto sujeito a medida antidumping; (ii) produto de terceiros países cuja industrialização com partes, peças ou componente originários ou procedentes do país sujeito a medida antidumping resulte no produto seja sujeito a medida antidumping; ou (iii) produto que, originário ou procedente do país sujeito a medida antidumping, apresente modificações marginais com relação ao	Entende-se que se está eludindo uma medida em vigor, sempre quando houver: (i) Importação de um terceiro país de um produto similar ao sujeito às medidas antidumpings, sem que seja demonstrado, quando requerido pela autoridade responsável, o caráter de origem deste país, conforme os requisitos de origem não preferenciais estabelecidos; (ii) Produção de pequenas alterações em uma mercadoria importada sujeita a direitos antidumpings; e (iii) Emprego de qualquer outra prática que tente evitar os efeitos corretivos da medida aplicada, ocasionando uma mudança no padrão de comércio com a República Oriental do Uruguai, resultante de práticas, processos

⁸⁷ Vide artigo 3º do Decreto nº 51/010.

⁸⁸ Vide artigo 4º do Decreto nº 51/010.

⁸⁹ Vide artigo 9º do Decreto nº 51/010.

	produto sujeito a medida antidumping, mas que não alterem o seu uso ou a sua destinação final (Art. 121).	ou operações para os quais não exista uma causa ou justificação econômica adequada distinta da imposição do direito (Art. 3).
Investigação	Uma revisão anticircunvenção poderá ser solicitada mediante petição escrita por parte interessada na investigação original ou, na hipótese de a medida já ter sido prorrogada, a pedido da parte interessada na última revisão da medida antidumping em questão, por meio de petição formulada por escrito, ou, excepcionalmente pela Secex (Art. 125). A revisão anticircunvenção será baseada nos antecedentes da investigação que culminou com a aplicação ou a prorrogação da medida antidumping (Art. 124).	A análise da existência de práticas de circunvenção poderá ser realizada de ofício ou a pedido da parte interessada. As partes interessadas se apresentarão ante a Autoridade de Aplicação, que expedirá, dentro de 60 dias corridos a contar do dia seguinte da apresentação, levando o informe correspondente à Comissão Assessora Interministerial com uma recomendação sobre a medida a se aplicar (Art. 4).
Decisão	Serão estendidos os direitos antidumping para todos os produtores, exportadores ou importadores incluídos na seleção de que trata o art. 129, que tenham apresentado os dados solicitados e para os quais o DECOM tenha alcançado determinação final positiva quanto à prática de circunvenção (Art. 130). Serão extintos os direitos estendidos com base em revisões amparadas por esta Subseção e encerradas as revisões anticircunvenção suspensas quando for extinto o direito antidumping que deu ensejo à revisão anticircunvenção ou à eventual extensão da aplicação do referido direito (Art. 139).	A Comissão Assessora disporá de um prazo de 15 dias corridos, a contar do dia seguinte à data de pronunciamento da Autoridade de Aplicação, para emitir sua recomendação, positiva ou negativa, em relação à procedência da aplicação de medidas anticircunvenção, que terão como referência o direito residual estabelecido na investigação antidumping (Art. 9). O poder executivo resolverá no prazo de 30 dias corridos, a contar do dia seguinte da data de pronunciamento da Comissão Assessora (Art. 10)

Fonte: Elaboração CCGI/FGV.

Diante do exposto, percebe-se que o Brasil vem aprimorando sua legislação e aplicação de medidas anticircunvenção, já tendo promovido duas investigações que resultaram na aplicação de duas dessas medidas. Isso demonstra os esforços envidados pelo país em tentar evitar que os seus mecanismos de defesa comercial devidamente impostos sejam burlados. O Uruguai, por sua vez, não se caracteriza como um usuário habitual de medidas anticircunvenção, apresentando uma legislação mais simples do que a brasileira sobre a matéria.

7. CONCLUSÕES

As regras multilaterais estabelecidas no âmbito da OMC balizam a investigação e a aplicação das medidas de defesa comercial, garantindo um comércio internacional mais justo e equânime. Esse arcabouço jurídico concede maior transparência às políticas industriais de cada país, evitando que esses mecanismos sejam utilizados como meros fins protecionistas.

Desde a sua institucionalização, observa-se a crescente aplicação dessas medidas tanto pelos países desenvolvidos quanto pelos em desenvolvimento.

Nessa perspectiva, o Mercosul deu início, ainda que timidamente, à institucionalização de uma política comum em matéria de defesa comercial. Objetiva-se, assim, conceder uma voz uníssona ao bloco, bem como coordenar ações de todos os Estados Partes no que se refere ao combate das práticas desleais ao comércio perpetradas por terceiros países. Atualmente, o regime jurídico do Mercosul dispõe de um Regulamento Comum sobre Salvaguardas e dois Marcos Normativos, um sobre dumping e outro sobre subsídios.

Todavia, em que pese a adoção destes dois últimos Marcos Normativos, os países do Mercosul ainda não podem aplicar, conjuntamente, medidas compensatórias nem de antidumping, haja vista que, para que isto aconteça, deve haver primeiramente previsão regulamentar. Logo, a fim de convergir as legislações nacionais e sincronizar as ações de proteção contra as práticas desleais, deve-se somar esforços para que esses marcos normativos sejam convertidos em regulamentos. Somente assim os três mecanismos de defesa comercial (medidas compensatórias, antidumping e salvaguardas) estariam devidamente normatizados no âmbito do Mercosul, viabilizando, por conseguinte, a execução de uma política de defesa comercial comum.

Quanto à utilização pelo Brasil e pelo Uruguai de medidas de defesa comercial perante a OMC, nota-se uma clara diferença de atuação entre os dois países. O Brasil se apresenta como um importante usuário desses mecanismos, especialmente no que se refere às medidas antidumping. O país reconhece o caráter estratégico que essas medidas podem desempenhar para o desenvolvimento e o aumento da competitividade da indústria nacional. Assim, o país tem envidado esforços no sentido de atualizar sua legislação, aprimorar os instrumentos de investigação e aperfeiçoar a aplicação das medidas de defesa comercial.

O Uruguai, por seu turno, não se mostra um ativo usuário das medidas de defesa comercial no âmbito da OMC. Em que pese as 7 investigações e 2 medidas antidumping, o país não iniciou nenhuma investigação nem aplicou nenhuma medida de salvaguarda ou compensatória durante o período de 1995 a 2014.

Convém ressaltar que a aplicação de medidas de defesa comercial entre Brasil e Uruguai é relativamente baixa. Entre 1988 e 2014, o Brasil iniciou apenas 4 investigações antidumping contra o Uruguai, que culminara na aplicação de uma medida antidumping referente a leite em pó. O Uruguai, por sua vez, entre 1994 e 2014, apenas aplicou uma medida antidumping ao setor de máquinas do Brasil.

No que se refere às medidas de anticircunvenção, percebe-se que o Brasil vem aprimorando sua legislação e aplicação de medidas, já tendo promovido três investigações que resultaram na aplicação de três medidas. Isso demonstra o interesse do país em tentar evitar que os seus mecanismos de defesa comercial legitimamente impostos sejam burlados. O Uruguai, no entanto, não possui histórico de utilização dessas medidas, apresentando uma legislação mais simples do que a brasileira sobre esse assunto. Aliás, cumpre destacar que em uma das duas ocasiões nas quais o Brasil se utilizou de medidas de anticircunvenção foi exatamente contra o Uruguai, no caso da exportação de cobertores com fibra originária da China.

Em síntese, pode-se afirmar que Brasil e Uruguai não apresentam grandes disputas comerciais que ensejem a aplicação de medidas compensatórias, antidumping e de salvaguardas de forma habitual no seu comércio bilateral. Logo, os países deveriam unir esforços para que, no âmbito do Mercosul, os marcos normativos sobre antidumping e medidas compensatórias fosse transformados em regulamentos, a fim de que o bloco econômico pudesse ter uma atuação uníssona quando da aplicação desses mecanismos de defesa comercial.

Ademais, urge aprofundar a cooperação entre Brasil e Uruguai no combate a práticas elisivas, que buscam aproveitar as vantagens do Mercosul para burlar a imposição de medidas defesa comercial. Tal fato já ocorreu no caso da exportação de cobertores do Uruguai com fibra originária da China para o Brasil. Portanto, a fim de evitar situações como essas se repitam, cabe aos dois países melhorarem os canais de comunicação entre os seus respectivos órgãos de defesa comercial para que as informações sobre possíveis violações possam ser facilmente intercambiadas.

8. RECOMENDAÇÕES

Com relação ao tema defesa comercial recomenda-se que:

- Os países do Mercosul devem dar mais um passo além na regulamentação da área de defesa comercial, com vistas à negociação de novos regulamentos com base nos marcos normativos sobre antidumping e medidas compensatórias, como o concretizado na área de salvaguardas.
- Brasil e Uruguai devem aprofundar a cooperação no combate a práticas de circunvenção, diante da presença marcante da China na região. As duas partes

devem reforçar canais de comunicação entre os órgãos de defesa comercial para trocar informações sobre possíveis violações.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Luiz Olavo. Dumping e Antidumping no Brasil. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (Coord.). **OMC e o Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

BARRAL, Welber; BROGINI, Gilvan. **Manual Prático de Defesa Comercial**. São Paulo: Lex Editora, 2007.

CARVALHO, Carol; WEISS, Andréa. As inovações trazidas pelo novo decreto antidumping. **Valor Econômico**. São Paulo, 15 maio 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opinia0/3548140/inovacoes-trazidas-pelo-novo-decreto-antidumping#>>. Acesso em: 15 maio 2015.

COSTA, Ligia. Subsídios e Salvaguardas. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (Coord.). **OMC e o Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2006.

DEPARTAMENTO DE DEFESA COMERCIAL. Relatório DECOM 2014. **DECOM**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1421324058.pdf>. Acesso em: 29 maio 2015.

DIAZ, José; CAETANO, Ana; TOGNATO, Marco; BARROS, Maria; ANDRADE, Maria, SANCHEZ, Michelle, BRÍGIDO, Renato; SUCHODOSLSKI, Sérgio; CRUZ, Tatiana. Antidumping e Salvaguardas. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Guia Antidumping. Outubro 2013. **FIESP**. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/guia-antidumping/>>. Acesso em: 15 maio 2015.

FONSECA, Adriana; SANCHEZ, Michelle; Nasser Rabih. Subsídios e Medidas Compensatórias. In: THORSTENSEN, Vera; JANK, Marcos. **O Brasil e os Grandes Temas do Comércio Internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Negociações Internacionais em Matéria de Defesa Comercial. **MDIC**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4325&refr=4323>>. Acesso em: 7 maio 2015a.

CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. A CAMEX. **CAMEX**. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/conteudo/exibe/area/1>>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. MDIC abre investigações de salvaguarda para importações de vinhos. **MDIC**. Disponível: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=11371>>. Acesso em: 15 maio 2015b.

_____. Brasil adota primeira medida de anticircunvenção para importação de cobertores. **MDIC**. Disponível: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=11307>>. Acesso em: 15 maio 2015c.

_____. Importação de pares e peças de calçados da China será sobretaxada. **MDIC**. Disponível: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=5&noticia=11649>>. Acesso em: 18 maio 2015d.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Trade Policy Review: Uruguay 2012. **OMC**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp363_e.htm>. Acesso em: 12 maio 2015.

_____. Trade Policy Review: Brazil 2013. **OMC**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp383_e.htm>. Acesso em: 13 maio 2015.

_____. Statistics on Anti-dumping. **OMC**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm>. Acesso em: 24 maio 2015.

_____. Statistics on Subsidies and Countervailing measures. **OMC**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm>. Acesso em: 24 maio 2015.

_____. Statistics on Safeguards. **OMC**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_e.htm>. Acesso em: 24 maio 2015.

THORSTENSEN, Vera; RAMOS, Daniel; MÜLLER, Carolina. Defesa Comercial. In: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago (Org.). **Os BRICS na OMC**: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Brasília: Ipea, 2012.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio**: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de Dezembro de 1994. Promulga a ata final que incorpora os resultados da Rodada do Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT.

Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm>. Acesso em 13 maio 2015.

_____. Decreto nº 1.1751, de 19 de Dezembro de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas compensatórias. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1751.htm>. Acesso em: 14 maio 2015.

_____. Decreto nº 1.488, de 11 de Maio de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas de salvaguarda. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1488.htm>. Acesso em: 14 maio 2015.

_____. Decreto nº 8.508, de 26 de Julho de 2013. Regulamenta os procedimentos administrativos relativos à investigação e à aplicação de medidas antidumping; e altera o Anexo II ao Decreto nº 7.096, de 4 de fevereiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8058.htm>. Acesso em: 14 maio 2015.

CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR. Resolução nº 23, de 28 de Abril de 2010. Aplica direito antidumping definitivo, por um prazo de até cinco anos, às importações brasileiras de cobertores de fibras sintéticas, não elétricos, originários da República Popular da China.

CAMEX. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/legislacao/interna/id/671>>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. Resolução nº 12, de 13 de fevereiro de 2012. Estende o direito antidumping definitivo em vigor, por igual período ao da sua vigência, às importações brasileiras de fibras sintéticas, originárias do Uruguai e do Paraguai e às importações brasileiras de tecidos de felpa longa de fibras sintéticas, originárias da China. **CAMEX**. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/legislacao/interna/id/874>>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. Resolução nº 63, de 17 de Agosto de 2010. Disciplina a extensão de medidas antidumping e compensatórias de que trata o artigo 10-A da Lei nº 9.019, de 1995. **CAMEX**. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1306326480.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.

_____. Resolução nº 14, de 3 de março de 2010. Aplica direito antidumping definitivo, por até 5 anos, nas importações brasileiras de calçados, classificados nas posições 6402 a 6405 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), da República Popular da China. **CAMEX**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1268055864.pdf>. Acesso em: 18 maio 2015.

_____. Resolução nº 42, de 3 de julho de 2012. Estende o direito antidumping definitivo em vigor, por igual período ao da sua vigência, às importações brasileiras de cabedais e de solas de calçados originários da China. **CAMEX**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1341414147.pdf>. Acesso em: 18 maio 2015.

_____. Resolução nº 65, de 6 de setembro de 2012. Dá provimento ao pedido de reconsideração interposto contra a Resolução Camex nº 42, de 3 de julho de 2012. **CAMEX**. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/legislacao/interna/id/971>>. Acesso em: 18 maio 2015.

CONSELHO DO MERCADO COMUM. Decisão nº 17/96. Regulamento Relativo à Aplicação de Medidas de Salvaguarda às Importações Provenientes de Países Não Membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). **CMC**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2922/3/innova.front/decis%C3%B5es_1997>. Acesso em: 7 maio 2015.

_____. Decisão nº 11/97. Estabelece o Marco Normativo do Regulamento Comum relativo à Defesa Contra Importações Objeto de Dumping Provenientes de Países Não-Membros do Mercosul. **CMC**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/2922/3/innova.front/decis%C3%B5es_1997>. Acesso em: 24 maio 2015.

COMISSÃO DE COMÉRCIO DO MERCOSUL. Diretriz nº 9/97. Funções e Competências do Comitê de Defesa Comercial e Salvaguarda. **CCM**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/715/3/innova.front/diretrizes_1997>. Acesso em: 7 maio 2015.

MERCADO COMUM DO SUL. Tratado de Assunção. **MERCOSUL**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4824/3/innova.front/tratados_protocolos_e_acordos_depositados_no_p_aragua>. Acesso em: 7 maio 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947. **OMC**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____. Acordo sobre a Implantação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994. **OMC**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp_01_e.htm>. Acesso em: 19 maio 2015.

_____. Acordo sobre Salvaguardas. **OMC**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg_e.htm?programid=282>. Acesso em: 20 maio 2015.

_____. Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias. **OMC**. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf>. Acesso em: 20 maio 2015.

URUGUAI. Decreto nº 51/010, de 5 de fevereiro de 2010. Introduz medidas para evitar a circunvenção de medidas antidumping. **Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.impo.com.uy/bases/decretos/51-2010>>. Acesso em 18 maio 2015.

_____. Decreto nº 395/008, de 18 de agosto de 2008. Disciplina questões referentes a subsídios e medidas compensatórias. **Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.dni.gub.uy/documents/15285/75751/decreto%20395%20008%20subvenciones%20parte1.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2015.

_____. Decreto nº 142/996, de 23 de abril de 1996. Estabelece o regime de aplicação das medidas antidumping. **Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.dni.gub.uy/documents/15285/79647/decreto%20142%20996%20antidumping.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2015.

_____. Decreto nº 002/999, de 8 de janeiro de 1999. Estabelece o regime de aplicação salvaguardas. **Presidência da República**. Disponível em: <<http://www.dni.gub.uy/documents/15285/75704/decreto%20002%20999.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2015.

CAPÍTULO IV – REGRAS DE ORIGEM

Vivian Daniele Rocha Gabriel

Ao abordar a temática da livre circulação de bens, faz-se necessário harmonizar critérios e regulamentos, para que se possa identificar a origem do produto comercializado sobre o qual incidirão impostos de importação. Destaca-se que, preliminarmente, é preciso distinguir a origem do produto de sua procedência, para que não haja justaposição de conceitos. A origem corresponde ao local onde a mercadoria foi efetivamente produzida, de acordo com critérios previamente estabelecidos. Já a procedência refere-se ao lugar onde foi realizado o desembaraço aduaneiro para que a mercadoria seja exportada.

Nesse contexto, o presente estudo concentrar-se-á nas normas que caracterizam a efetiva origem do bem, seja ele manufaturado em apenas um determinado país, seja ele fabricado através de transformações realizadas em mais de um Estado ou composto por peças também oriundas de outras nações.

1. DEFINIÇÃO

As normas de origem foram desenvolvidas com o propósito de se reconhecer objetivamente tanto a origem do bem no fluxo de comércio mundial quanto os instrumentos de política comercial aplicados, já que a principal *raison d'être* das regras de origem é a existência de restrições diferenciadas no comércio internacional (VERMULST, 1994, p. 433), frutos de medidas comerciais que “servem no campo sanitário, no controle de embargos, e, sobretudo na esfera aduaneira” (BAPTISTA, 2013, p.203).

Para determinar a origem do bem, as regras de origem estabelecem critérios de transformação substancial, determinados pelos próprios Estados ou por blocos de integração econômica. Esses tratam das condições necessárias para uma mercadoria ser originária de um país, bem como de requisitos mínimos de produção, fabricação, elaboração ou transformação que deve possuir o produto para que se possa identificar se estão incluídas matérias-primas estrangeiras e em quais casos estas podem ser consideradas nacionais (WITKER, 2006, p.19-23).

As regras de origem foram tratadas pela primeira vez na Convenção Internacional para a Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros ou Convenção de Quioto, de 1974,

revisada em 1995⁹⁰. A definição dessas normas consta no Anexo K da Convenção, que determina que tais normas correspondam às disposições específicas desenvolvidas com base em princípios estabelecidos pela legislação nacional ou por acordos internacionais aplicados por um país para determinar a origem das mercadorias. Apesar de genérica, a definição contida neste tratado torna-se relevante, visto que este constitui o “primeiro tratado comercial que estrutura a forma das regras de origem, tipologia que continua sendo aplicada atualmente, e na qual se estabelecem claramente os critérios para sua determinação” (WITKER, 2006, p.19).

De acordo com essa regulamentação internacional, há dois critérios para a qualificação de origem: mercadorias totalmente obtidas ou integralmente produzidas e transformação substancial. Quanto às mercadorias totalmente obtidas, estas correspondem a produtos de origem animal, vegetal, mineral obtidos do território dos Estados Partes; a bens resultantes da caça e pesca nessa localidade; a produtos extraídos do mar; a bens produzidos a bordo de barcos fábrica; a resíduos e desperdícios; e, finalmente, a bens inteiramente produzidos a partir dos itens anteriores.

Sobre o critério de transformação substancial, este se divide em três subcritérios, que podem ser aplicados isolados ou simultaneamente, dependendo do que estiver previsto no acordo entre as partes. São eles: mudança de classificação tarifária, provas de valor e processos produtivos especificados.

A mudança de classificação tarifária refere-se à ocasião em que os insumos não originários encontram-se em classificação distinta daquela do produto fabricado, tendo como base as mercadorias designadas pelo Sistema de Harmonização de Designação e Codificação de Mercadorias (SH).

Já as provas de valor podem ser avaliadas através de três maneiras. A primeira diz respeito à agregação mínima de valor na região ou conteúdo regional; a segunda prevê um patamar máximo para os insumos não originários; e a terceira estipula que o valor dos insumos não originários não deve superar o dos insumos originários.

Por fim, os processos produtivos visam especificar determinados modos de produção para que o produto seja tido como originário e, por meio desse quesito, há o estabelecimento fixo de diretrizes de como a indústria deve proceder. Nesse caso, a mudança de classificação tarifária pode ser muito flexível para alguns setores, de forma a envolver processamento

⁹⁰A Convenção de Quioto foi firmada em 1973 no âmbito da Organização Mundial das Aduanas, no quadro do GATT, contudo, teve a sua atualização mais recente em 1999, por isso é conhecida como Convenção de Quioto Revisada.

simples na matéria-prima importada, ou muito rígido para outros setores, envolvendo processamentos complexos na referida matéria-prima importada. (GOMES, 2007, p. 14-19).

2. PREVISÃO NO SISTEMA MULTILATERAL DO COMÉRCIO

No plano do sistema multilateral do comércio, nem o GATT 47, nem o GATT 94 possuem previsão específica sobre o regime de normas de origem. Por esse motivo, reconhecida a necessidade de se abordar tal matéria, foi negociado o Acordo sobre Regras de Origem, que faz parte do Anexo 1 A do GATT 94. Primeiramente, o tratado define, em seu art. 1.1, as regras de origem como leis, regulamentos e decisões administrativas de aplicação geral, empregadas por um membro da OMC para determinar o país de origem dos produtos.

Segundo L.O. Baptista, “as regras de origem não podem gerar efeitos restritivos, distorcidos ou que causem desordem no comércio internacional”, nem instituir requisitos indevidos ou rígidos, exigindo condições que não estejam relacionadas com a fabricação ou processamento do bem, devendo ser as mais claras e objetivas possíveis (BAPTISTA, 2013, p.211).

O mesmo Acordo classifica as regras de origem entre preferenciais e não preferenciais. De acordo com o art. 1.2 do Acordo, regras de origem não preferenciais são definidas como leis, regulamentos e determinações administrativas, aplicados por qualquer Membro na determinação do país de origem das mercadorias comercializadas, desde que essas regras não estejam relacionadas a regimes comerciais contratuais ou autônomos ou que prevejam a concessão de preferências tarifárias mais amplas do que os limites de aplicação contidos no parágrafo 1 do Artigo I do GATT 1994, concernente à cláusula da nação mais favorecida. Ou seja, essas consistem naquelas regras utilizadas em instrumentos de políticas comerciais gerais de cada nação e sem o intuito de aplicar tarifas privilegiadas para determinado Estado ou grupo de países. São diretrizes estabelecidas pelo Estado importador relacionadas, principalmente, à concessão de tratamento da nação mais favorecida, medidas antidumping e direitos de compensação, salvaguardas, marcação de origem, restrições quantitativas ou quotas tarifárias, compras governamentais, dentre outros.

O Brasil internalizou o Acordo de Regras de Origem por meio do Decreto nº 1.355, de 1994 e, em 2010, com a Resolução nº 80/2010, da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), tomou os primeiros passos para disciplinar internamente os procedimentos de investigação de origem não preferencial. Em 2011, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) emitiu a

Portaria nº 39, que regulamenta o procedimento para aplicação das regras de origem e, em dezembro do mesmo ano, a Lei 12.546, em seus arts. 28 a 45, tratou da aplicação das regras de origem não preferenciais, normatizando acerca da atuação da SECEX e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) na investigação de origem e da Responsabilidade solidária do importador. Esta lei prevê que a SECEX fará a verificação de origem não preferencial na fase de licenciamento de importação (art. 36) e ficará a cargo da Secretaria da Receita Federal a verificação no curso do despacho aduaneiro ou durante a realização das ações fiscais aduaneiras iniciadas após o desembaraço das mercadorias (art. 39).

As investigações de origem não preferenciais têm por escopo identificar eventual falsa declaração de origem de um dado produto que visa a burlar medidas de defesa comercial em vigor ou outros instrumentos não preferenciais de política comercial. Em outubro de 2012, reconheceu-se a coordenação conjunta dos trabalhos da SECEX e da RFB sobre regras de origem não preferenciais através da Portaria Conjunta RFB/SECEX nº 2.270, uma vez que ambas são responsáveis pelo processo de investigação (CNI, 2015, p.2). Salienta-se que a investigação de origem não preferencial não deve ser confundida com a investigação de circunvenção. Esta está prevista no Decreto nº 8.058/2013 e objetiva identificar se um produto importado, sujeito a direito antidumping, passa por triangulação em outro destino de forma a burlar a aplicação de tal medida, o que se configura como uma prática desleal ao comércio, enquanto aquela busca verificar se determinado bem atende às regras de nacionalização definidas na legislação brasileira, sendo a falsa declaração de origem uma prática ilegal de comércio que tem como consequência o indeferimento da licença de importação (CNI, 2015, p.4).

Quanto à Declaração de Origem, tanto a Portaria SECEX nº 06, de 22 de fevereiro de 2013, quanto a Portaria SECEX nº 22, de 23 de maio de 2013, dispuseram sobre a Declaração de Origem para a importação de bens idênticos aos sujeitos a medidas de defesa comercial quando originários de países ou produtores não gravados. Por fim, a Portaria SECEX nº 38, de 18 de maio de 2015, estabeleceu os novos procedimentos para aplicação das regras de origem não preferenciais. Ressalta-se que a nova Portaria não realizou modificações substanciais no procedimento até então vigente para as investigações de falsa origem, mas sim aprimorou o que já existia antes. As alterações mais significativas que esta Portaria trouxe, comparada à legislação anterior, foram:

Tabela I – Principais Alterações Realizadas pela Portaria nº 38 de 2015		
	Alterações	Objetivo
Maior Eficácia	Maior possibilidade de estender as investigações a outros produtores/exportadores dos bens objeto do pedido de Licença de Importação que tenham a mesma origem.	Investigar, no mínimo, os principais produtores que já tenham efetuado importações até o momento da condução do procedimento especial. Desencorajar a falsificação de origem com a finalidade de evitar a aplicação de medidas de defesa comercial (como através da criação de novas pessoas jurídicas).
Celeridade e Simplificação	Exigência dos denunciante apenas das informações e de documentos realmente necessários, como as alterações nos fluxos após a implementação das medidas de defesa comercial, o que elimina requerimentos como necessidade de reconhecimento de firmas e de apresentação de dados de importações dos últimos 10 anos, obrigatórios na normativa anterior; Admissão de documentos em quaisquer dos idiomas oficiais da OMC (inglês, francês ou espanhol); redução do prazo máximo para conclusão das investigações de 180 para 150 dias; Regulamentação dos prazos para resposta e manifestações dos interessados e para determinados atos do Departamento de Negociações Internacionais (DEINT) do MDIC.	Facilitar o acesso dos denunciante e interessados ao processo de investigação por meio de sua simplificação. Possibilitar que as investigações durem menos tempo.
Harmonização com Procedimentos de Defesa Comercial	Harmonização das regras sobre tratamento de informações confidenciais, sobre procedimentos de investigação in loco e sobre contagem de prazos nos procedimentos de verificação de origem com as regras referentes às investigações para aplicação de medidas de defesa comercial.	Beneficiar os usuários dos procedimentos de verificação de origem não preferencial, pois estes são os mesmos que aqueles amparados por medidas de defesa comercial, por isso, instituiu-se regras processuais similares às das medidas de defesa comercial.
Transparência e Participação	Mecanismos expressos que objetivam garantir maior de transparência e participação dos interessados, como a inclusão dos denunciante no rol de partes interessadas, a garantia de acesso aos autos e o direito expresso de revisão do resultado dos procedimentos; Participação de todas as partes interessadas no processo; publicação do resultado da verificação de origem em todos os casos, independente da qualificação ou desqualificação da origem, exceto no caso de encerramento antecipado da investigação.	Garantir maior transparência, participação e institucionalização dos procedimentos.

Fonte: CNI, 2015, p.09

De acordo com o MDIC, as investigações brasileiras de origem não preferenciais englobam os mais diversos produtos e países, como: ácido cítrico (Índia); cadeados (Malásia); calçados (Taiwan e Malásia); escova de cabelo (Taiwan); ímã de ferrite (Taiwan, Índia e Coreia do Sul); lápis de madeira (Taiwan); magnésio metálico (Taiwan e Japão); malha de viscose (Malásia) e objetos de louça para mesa (Índia, Indonésia, Malásia e Tailândia) (MDIC).

Apesar de o foco principal do Acordo sobre Regras de Origem ser as regras de origem não preferenciais, este trata também das regras de origem preferenciais em seu Anexo II. Estas consistem em normas aplicáveis às relações comerciais entre dois ou mais Estados, regidos por acordos de preferência comercial ou de livre-comércio, e estabelecidos por regimes de comércio contratuais, regimes autônomos ou unilaterais que concedam preferências tarifárias privilegiadas para além da aplicação da obrigação de tratamento da nação mais favorecida.

Segundo o art. 9º, (1) (a) do Acordo, as regras de origem deverão prever que o país a ser identificado como a origem de uma determinada mercadoria seja o país onde a mercadoria em questão tenha sido produzida em sua totalidade ou, quando mais de um país estiver envolvido na produção da mercadoria, o país onde a última transformação substancial tenha sido efetuada. Entretanto, tem-se que as regras de origem não implicam exigências excessivamente rigorosas e não exigem a observância de condições não relacionadas à fabricação ou ao processamento como um pré-requisito para a determinação do país de origem, conforme art. 9º (1) (d).

Sua principal finalidade consiste em evitar que produtos originários de países não membros acessem a área de livre comércio através do membro que detenha tarifas aduaneiras mais baixas. Delimita-se, portanto, o grau de transformação mínimo pelo qual um insumo não originário deverá passar para que acesse o mercado de Estados Membros em condição preferencial (GOMES, 2007, p.12).

Nesse sentido, este trabalho centra-se nas regras de origem preferenciais, em especial, aquelas decorrentes da harmonização normativa no âmbito do Mercosul. Será exposto o regime normativo de origem do Mercosul, seu âmbito de aplicação, os critérios utilizados, regulamentos quanto à emissão do certificado de origem, bem como as respectivas sanções aplicáveis em caso de descumprimento das normas estabelecidas.

3. MERCOSUL

3.1. Definição e âmbito de Aplicação

O Regime de Origem do Mercosul (ROM), conjunto de regras gerais e específicas que permitem identificar se um produto foi elaborado por um dos Estados Partes, foi instituído pelo 8º Protocolo Adicional ao ACE nº18. Posteriormente, foi integrado o 44º Protocolo Adicional ao ACE nº18, que incorpora a Decisão nº 01/04 do Conselho Mercado Comum (CMC), com a finalidade de unificar em um só documento todas as normas relativas ao Regime de Origem do Mercosul de modo a facilitar o tratamento do tema e “determinar quais são as regras gerais e os requisitos específicos de origem a serem cumpridos pelas mercadorias produzidas na região para adquirirem a origem do bloco” (FERREIRA, 2007, p. 90)⁹¹.

Atualmente, o ROM é regido pelo 77º Protocolo Adicional ao ACE nº 18, que incorpora ao Acordo a Decisão nº 01/09 do Conselho do Mercado Comum relativa ao Regime de Origem do MERCOSUL e revoga a Decisão CMC nº 01/04 e a Diretriz nº 10/07 da Comissão de Comércio do Mercosul quanto aos requisitos específicos de origem instituídos pelo 62º Protocolo Adicional.

Desde 16 de agosto de 2009, são estabelecidos pelo 62º Protocolo Adicional ao ACE nº18 os Requisitos Específicos de Origem para os Estados Partes do Mercosul⁹², que acordam requisitos específicos naqueles casos em que se considere que as normas gerais anteriormente estabelecidas são insuficientes para qualificar a origem de uma mercadoria ou grupo de mercadorias. Este institui uma lista de itens NCM SH 2007 sujeitos a requisitos específicos de origem⁹³.

⁹¹As disposições contidas nesse dispositivo foram internalizadas pela Argentina através do Decreto nº 415/91 (CR/di 2190); pelo Brasil, na Nota nº 044, de 06.06.2005 – Decreto m. 5.455, de 02.06.2005 (CR/di 2029 e CR/di 2190); Paraguai, pela Nota nº 227/05, de 19.12.2005 – Decreto nº 6663, de 28.11.2005 (CR/di 2164 e CR/di 2190); e Uruguai, pela Nota nº575/05 de 19.07.2005 – Decreto nº207/05, de 05.07.2005, publicado em 15.07.2005 (CR/di 2059 e CR/di 2190). Ademais, em conformidade com o art. 3º do 44º Protocolo e recebida a Nota SM/058/06, de 26.01.2006, da Secretaria do MERCOSUL (ALADI/CR/di 2190), esse entrou em vigência em 26.02.2006. Destaca-se que, desde 16 de agosto de 2009, a parte referente aos Requisitos Específicos de Origem foi substituída pelos requisitos contidos no 62º Protocolo Adicional.

⁹² O 62º Protocolo Adicional continua vigente mesmo após a internalização da Decisão CMC nº01/09, através do Decreto nº8454/2015.

⁹³ A diretriz CCM nº 07/11, sobre a Adequação dos Requisitos Específicos de Origem do Mercosul, esta modifica o Apêndice I da Decisão CMC Nº 01/09 (lista de itens NCM sujeitas a requisitos específicos de origem).

O art. 1º da Decisão nº01/09 estabelece que o regime de origem definirá as normas de origem do Mercosul como as disposições e as decisões administrativas a serem aplicadas pelos Estados Partes, com o propósito de realizar: (i) a qualificação e determinação do produto originário; (ii) a emissão dos certificados de origem; (iii) a verificação e controle; e (iv) as sanções por adulteração ou falsificação dos certificados de origem ou pelo não cumprimento dos processos de verificação e controle.

A Decisão nº01/09 inclui um anexo e sete apêndices, que compreendem: uma ampla lista dos requisitos específicos das regras de origem aplicáveis aos diversos produtos abrangidos em 48 dos 97 capítulos da NCM (Anexo I); o formato e os dados requeridos para o Certificado de Origem (Anexo II); as instruções para as entidades autorizadas que emitirão os certificados de origem (Anexo III); o controle dos certificados de origem pelas Administrações Aduaneiras (Anexo IV); a relação entre as autoridades competentes dos Estados Partes, que têm jurisdição sobre a verificação e controle de origem (Anexo V); um modelo de formulário para requerimento da alteração das regras de origem no Mercosul (Anexo VI); e uma declaração sobre o uso de materiais no processo de produção (Anexo VII).

Conforme a Decisão nº44/10 do CMC, o regime de origem do Mercosul foi prorrogado até 31 de dezembro de 2016, permitindo que os Estados-Partes do Mercosul exijam o certificado de origem para todo o comércio intrazona. O Brasil internalizou o regime de origem do Mercosul por meio do Decreto nº 8.454, de 20 de maio de 2015. O Uruguai incorporou o regime de origem do Mercosul por intermédio do Decreto nº 207/05/2005. Em 2013, o Ministério de Economia e Finanças uruguaio promulgou a Ley 19.111, que regulamenta o regime sancionatório às infrações às normas legais e regulamentações em matéria de regimes de origem.

3.2. Critérios Aplicáveis

São considerados originários do Mercosul, em consonância com o critério geral disposto na Convenção de Quioto Revisada, os produtos totalmente obtidos. Dentre eles, a referida diretriz jurídica destaca uma ampla gama de produtos, como: (i) produtos vegetais colhidos ou recolhidos em território de uma ou mais Partes; (ii) animais vivos, nascidos e criados no território de uma ou mais Partes; (iii) produtos obtidos de animais vivos no território de uma ou mais Partes; (iv) mercadorias obtidas a partir de caça, armadilhas de pesca realizadas no território ou em suas águas territoriais e zonas económicas exclusivas de

uma ou mais Partes; (v) minerais e outros recursos naturais não incluídos nas alíneas (i) a (iv), extraídos ou obtidos no território de uma ou mais Partes; (vi) de peixes, crustáceos e outras espécies marinhas obtidas do mar, fora das suas águas territoriais e exclusiva por navios matriculados ou registados em uma Parte e com direito a arvorar o pavilhão dessa Parte, ou arrendadas ou fretado navios para zonas económicas as empresas estabelecidas no território de uma Parte; (vii) produtos feitos a bordo de navios-fábrica a partir dos produtos referidos na alínea (iv), produtos em cujo território, ou águas territoriais e zonas económicas exclusivas se efetuou a pesca ou captura ou mercadorias produzidas em barcos fábrica, a partir dos mesmos produtos, matriculados em uma das partes e oficialmente autorizados a portar a bandeira do Estado ou barcos fábrica arrendados ou fretados por empresas residentes no território de uma Parte; (viii) produtos feitos a bordo de navios-fábrica a partir dos produtos referidos na alínea (vi), desde que esses navios-fábrica sejam registrados, matriculados em uma das partes e autorizados a arvorar nessa Parte, ou em barcos fábrica arrendados ou fretados por empresas registadas no território de uma Parte; (ix) produtos obtidos por qualquer das partes do fundo do mar ou sob o fundo do mar desde que a Parte tenha direitos para explorar esse solo ou subsolo; (x) mercadorias produzidas no espaço extraterrestre, desde que sejam obtidos por uma Parte ou uma pessoa proveniente de uma Parte; e (xi) sucata e resíduos resultantes da produção de uma ou mais peças e matérias-primas recuperadas a partir de resíduos e desperdícios resultantes de consumo coletadas em um Estado Membro e que não pode cumprir a finalidade para a qual foram produzidos.

Além disso, também são considerados originários os produtos elaborados integralmente no território de qualquer um dos Estados Partes quando em sua elaboração forem utilizados, única e exclusivamente, materiais originários desses Estados.

Ademais, podem ser originários também aqueles produtos que, em sua elaboração, utilizem produtos não originários dos Estados-Membros, resultantes de um processo de transformação que lhes confira uma nova individualidade, e que o bem produzido seja classificado em uma posição tarifária (primeiros quatro dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul) distinta daquela dos materiais utilizados (salto tarifário). Considera-se, também, que um produto cumpre a exigência de mudança de posição tarifária se o valor CIF de todas as matérias não originárias dos Estados-Partes utilizadas na sua produção, e que não são classificados em uma posição específica para o produto, não excedam 10% do valor FOB do produto exportado, exceto para aqueles produtos sujeitos a requisitos específicos de origem, conforme os contidos no Anexo I da decisão nº 01/09 do CMC. Caso este requisito não possa

ser cumprido, visto que o processo de transformação operado não implica mudança de posição tarifária, será suficiente que o valor CIF⁹⁴ porto de destino ou CIF porto marítimo dos insumos de terceiros países não exceda 40% do valor FOB⁹⁵ das mercadorias de que se trate.

Para efeitos de determinação do valor CIF de materiais para os países sem litoral, será considerado como porto de destino o primeiro porto marítimo ou fluvial localizado no território de outros Estados Partes por onde tenha o produto adentrado via Mercosul.

Nas operações de montagem e ensablagem realizadas no território de um dos Estados-Partes, somente serão originários os produtos que sejam compostos por insumos de terceiros países quando o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo desses materiais não exceda a 40% do valor FOB do produto em questão. Entretanto, para montagem, encaixe, marcação, diluição em água ou outras substâncias que não alterem as características do produto, ao produto não será conferido o caráter de originário do bloco por si só. Nesses casos, emprega-se o critério de agregação mínima de valor na região ou conteúdo regional.

Quanto aos bens de capital, só serão originários se cumprirem com o requisito de origem de 60% de valor agregado regional. Também serão considerados originários os produtos sujeitos a requisitos específicos de origem⁹⁶, que figuram no Anexo I, sendo que essas condições prevalecerão sobre os critérios gerais de salto tarifário e de bens de capital, sem ser exigíveis para os produtos totalmente obtidos supracitados, nem para produtos elaborados integralmente no território de um dos Estados Partes.

Os requisitos específicos de origem poderão ser novamente estabelecidos, de forma excepcional e justificada, ou revistos, como aqueles dispostos no Anexo I, pela Comissão de Comércio do Mercosul. Para isso, serão levados em conta elementos como materiais - matérias-primas, insumos, produtos intermediários, partes e peças - empregados na produção, processo de transformação utilizado e proporção máxima do valor dos materiais importados de terceiros Estados em relação ao valor total do produto, que resulte do procedimento de valoração acordado em cada caso^{97, 98}.

⁹⁴Sigla em inglês para *Cost, Insurance and Freight* (CIF).

⁹⁵Sigla em inglês para *Free on Board* (FOB).

⁹⁶Dentre os produtos que englobam requisitos específicos de origem encontram-se os setores de informática e de telecomunicações, por exemplo.

⁹⁷Ressalta-se que, em casos excepcionais em que os requisitos específicos não puderem ser cumpridos em razão de problemas circunstanciais de abastecimento, disponibilidade, especificações técnicas, prazo de entrega e preço, poderão ser empregados materiais não originários dos Estados Partes. Para isso, deverá haver o certificado correspondente, acompanhado de uma declaração de necessidade, expedida pela autoridade governamental competente.

⁹⁸De acordo com o 63º Protocolo Adicional ao ACE nº18, que incorpora a Diretriz nº 21/07, da Comissão de Comércio do MERCOSUL, modifica-se o Anexo I da Decisão CMC nº01/04, eliminando o requisito específico de origem das posições tarifárias NCM 1803.10.00, 1803.20.00, 1804.00.00 e 1805.00.00.

Segundo art. 5º da Decisão CMC nº 01/09, concede-se tratamento diferenciado ao Paraguai até 31 de dezembro de 2022, pelo qual bastará que o valor importado CIF no porto de destino ou porto marítimo, no caso de insumos provenientes de países terceiros, não exceda 60% do valor FOB das mercadorias em causa, o que resulta em incorporação de 40% nos países do Mercosul. Destaca-se que o estabelecimento de percentual de conteúdo regional diferenciado para o Paraguai constitui uma forma de auxiliá-lo na promoção de uma política de industrialização voltada à exportação, de modo a reconhecer as assimetrias existentes entre os Estados Partes e o fato de o país não possuir litoral marítimo. No caso do Uruguai, essa percentagem não poderia exceder 50% até 2012 e 45% a partir de 2013, a qual já está sendo aplicada. Quanto à Argentina, essa percentagem não poderia exceder 50% até 2012 e 45% em relação ao ano de 2013, só para as exportações para o Uruguai.

A normativa estabelece como regra geral que, para ser considerado originário do Mercosul, deve ter sido agregado ao produto pelo menos 60% de valor em conteúdo regional⁹⁹. Enfatiza-se, assim, no critério de conteúdo regional, a aplicação do princípio da acumulação, em que diversos insumos podem ser cumulados na produção de um bem final.

Segundo a Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) nº 37/04, arts. 1 a 4, o conteúdo de valor agregado regional do ROM que os Estados Partes aplicarão de forma temporal ao seu comércio recíproco será de 50% do 1º ao 7º ano de vigência do Acordo entre o Mercosul e a República da Colômbia, República do Equador e República Bolivariana da Venezuela (ACE nº 59) e 55% a partir do 8º ano de vigência do Acordo entre Mercosul e os países supracitados. A partir do 7º ano, os Estados comprometem-se a analisar a possibilidade de aumento até 60% do valor agregado regional.

Segundo a mesma Resolução, em seu art. 5º, serão considerados originários do Mercosul os materiais originários dos países da Comunidade Andina (CAN) incorporados a uma determinada mercadoria no território de um dos Estados Partes, desde que cumpram com os requisitos de origem dos respectivos ACEs entre Mercosul e países Andinos, tenham um requisito de origem definitivo nos respectivos ACEs entre Mercosul e Estados Andinos, tenham atingido nível de preferência de 100%, sem limites quantitativos, nos Estados mercosulinos em relação a cada uma das nações andinas e não estejam submetidos a requisitos de origem diferenciados, em função de quotas estabelecidas nesses acordos.

⁹⁹Conforme o art. 2º da Resolução GMC nº 37/04, Brasil e Argentina aplicarão em seu comércio recíproco a percentagem de valor agregado regional de 60%, assim como também o serão as exportações brasileiras destinadas ao Uruguai e ao Paraguai, nos casos em que couber.

Além disso, o Mercosul possui ACE com o Chile (ACE nº 35), com a Bolívia (ACE nº 36)¹⁰⁰, com o Peru (ACE nº 58) e com Cuba (ACE. 62), em que são previstas as normas para qualificação, declaração, certificação e verificação de origem das mercadorias aplicáveis ao comércio ampliado entre as partes, assim como para a expedição direta, sanções e responsabilidades semelhantes às já estabelecidas para o ROM. O Mercosul também possui ACE com o México (ACE nº 55), relativo ao setor automotivo, o qual também possui modelo de declaração da origem dos componentes do produto automotivo para o qual se busca certificação (MDIC, 2012; BAPTISTA, 2013, p. 208).

Por fim, há também o Acordo de Comércio Preferencial (ACP) firmado entre Mercosul e Índia, de 2009, em que ficou estabelecido que, para usufruir das preferências tarifárias previstas, os produtos devem atender ao regime de origem nele estabelecido¹⁰¹, e o Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Israel, que prevê em seu capítulo 4 as regras de origem aplicáveis, ambos atualmente em vigor. Há também a previsão de regras de origem para os acordos Mercosul- SACU e Mercosul-Egito, contudo, esses ainda não se encontram em vigor.

Ainda, de acordo com a Decisão CMC nº 05/05, em seu art. 9º, para que se reconheça que a mercadoria é originária dentro do processo produtivo integrado a que se submete no território de um ou mais Estados Partes, considera-se que esta será originária do território do último Estado Parte envolvido no processo.

Desse modo, cumpridos os requisitos previstos, os bens originários do Mercosul poderão ser comercializados entre Estados Partes do bloco sem o pagamento de imposto de importação, desde que a mercadoria seja expedida diretamente pelo país exportador para o país importador. Para tanto, considera-se expedição direta aquela em que as mercadorias transportadas não passam pelo território de nenhum país que não seja parte do Mercosul. Esta também é reconhecida quando os bens estiverem em trânsito por um ou mais Estados não Partes do Mercosul, com ou sem transbordo ou armazenamento temporário, sob a vigilância de autoridade aduaneira competente, em razão de justificativa decorrente de motivação geográfica ou considerações referentes a requerimento de transporte e não se tratarem de mercadorias destinadas ao comércio, uso ou emprego no Estado em trânsito e que esses

¹⁰⁰O regime de origem estabelecido pelo ACE nº 36 é similar ao pactuado com o Chile, contudo, este dispõe sobre a acumulação de origem aplicável, também, aos materiais provenientes de terceiros países membros da ALADI, desde que ambas as partes tenham firmado acordo de livre comércio com aquele Estado, e que todos os materiais encontrem-se, em sua totalidade, desgravados nos dois acordos.

¹⁰¹Ressalta-se que esse acordo cobre 450 linhas tarifárias ofertadas pela Índia e 452 itens pelo Mercosul. Segundo o MDIC, em julho de 2013, a Índia demonstrou interesse em instituir um cronograma de discussões com vistas à ampliação do acordo.

produtos não sofram nenhuma operação distinta daquelas empregadas para a manutenção de sua condição e conservação.

3.3. Certificação de Origem

A comprovação da origem da mercadoria, efetuada no momento do desembaraço aduaneiro, é realizada por intermédio de certificados ou provas documentais, emitidos por organização oficial independente ou órgão governamental, que declaram formalmente a origem do produto a ser exportado. No Mercosul, essa verificação ocorre através do Certificado de Origem do Mercosul, emitido pelo Estado Parte onde houver sido completada a última etapa do processo produtivo.

Note-se que a certificação de origem pode envolver tanto interesses fiscais, no que tange a preferências regionais e a concessão de benefícios, ou interesses aduaneiros, que englobam a facilitação do comércio através da simplificação de rotinas.

Segundo L.O.Baptista, os certificados de origem “possuem a função de: (i) simplificação de rotinas; (ii) concessão de benefícios; (iii) permissão ao país de destino para bloquear ou restringir o fluxo comercial; (iv) confirmação formal da existência de uma situação de fato” (BAPTISTA, 2013, p.204-205).

O certificado de origem é emitido pela Entidade Certificadora¹⁰², por solicitação do exportador/produtor, que, ao conferir se os produtos do exportador/produtor encontram-se regulares, atesta a sua origem, certificando que as informações prestadas pelo responsável são verdadeiras (BAPTISTA, 2013, p.204). Este será válido pelo prazo de 180 dias da sua emissão, podendo ser prorrogado pelo tempo em que a mercadoria se encontrar amparada por algum regime suspensivo de importação que não permita alteração alguma da mercadoria a ser comercializada. Vale ressaltar que não há previsão de responsabilidade da entidade certificadora pelo conteúdo do certificado, visto que este possui efeitos meramente declaratórios.

Para que o certificado seja emitido, deve ser preenchido pelo exportador, como requisito formal, um formulário com os requisitos previstos no art. 18 da Decisão nº 01/09, em um dos dois idiomas oficiais do Mercosul (espanhol ou português), conforme modelo disposto na Resolução nº 252 do Comitê de Representantes da ALADI, contendo número de

¹⁰²Conforme disposto no art. 14 da Decisão nº6/94, do CMC, o Certificado de Origem deve ser emitido pelas entidades habilitadas, que deverá identificar as mercadorias em questão, suas características e componentes e, indispensavelmente, indicar a sua origem.

ordem, a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM/SH) referente às mercadorias e insumos, declaração de origem, data, razão social, endereço, nome do exportador, valor FOB, a descrição do processo produtivo e elementos demonstrativos dos componentes, determinando as matérias ou peças nacionais e importadas - como requisito material - e sua origem, seu valor CIF, os percentuais de participação no produto final, com a respectiva nomenclatura, e o carimbo ou firma do exportador ou produtor.

Além do pedido de certificação, conforme estabelecido no art. 19 da Decisão CMC nº01/2009, faz-se necessária também tradução juramentada ou outro documento equivalente, subscrito pelo produtor final, que indicará as características e componentes do produto e os processos de sua elaboração. Ainda, segundo o art. 19, o certificado poderá ter uma validade de 180 dias, contados a partir de sua emissão.

O Decreto nº 8.454/2015, que internalizou no Brasil o Regime de Origem do Mercosul, determina que os países do Mercosul deverão pedir certificação para todo comércio intrarregional até 31 de dezembro de 2010. Contudo, essa determinação foi atualizada pela Decisão CMC nº 44/2010, que permite aos Estados Partes exigirem o Certificado de Origem para todo o comércio intrazona até 31 de dezembro de 2016.

Dessa forma, apresentado o certificado de origem, as respectivas autoridades ainda poderão requerer da repartição autorizada do país exportador esclarecimentos adicionais em caso de dúvidas sobre a autenticidade ou veracidade das informações, que deverão ser providenciados em um prazo não superior a 15 dias úteis contados da data de recebimento da solicitação. Esses devem ser providenciados no prazo indicado, sob pena de as autoridades da nação importadora inferirem suspensão do ingresso de novas mercadorias de tal empresa ou operações relacionadas com as entidades certificadoras, de modo preventivo.

As entidades autorizadas no Brasil para a certificação de origem no comércio intrabloco são entidades de classe privadas que tenham jurisdição federal ou estadual, como associações e federações comerciais, industriais e de bens e serviços, conforme previsto no site do MDIC (MDIC, 2014).

Os certificados de origem uruguaios podem ser emitidos pelo setor privado, como a Câmara de Indústria Uruguaia, Câmara Nacional Uruguaia de Comércio e Serviços e Câmara de Comércio de Produtos Uruguaios, em que os documentos são válidos por 180 dias, assim como prevê a regras do Mercosul, ou dois anos no caso do acordo entre Uruguai e México, no âmbito do ACE nº60 (WTO, 2013, p.43).

3.4 Sanções por Descumprimento

Quando verificada a incompatibilidade dos certificados com as normas estabelecidas ou quando identificados indícios de falsidade ou adulteração em sua emissão, o Estado receptor de mercadorias poderá adotar sanções de modo a preservar seus interesses fiscais ou econômicos.

Nesse caso, as mercadorias em questão serão privadas dos benefícios tarifários concedidos às mercadorias do Mercosul e, então, poderão ser aplicadas a essas as tarifas extrazona, somados aos tratamentos para os casos de errônea ou falsa manifestação.

Se comprovado que o exportador falsificou o documento, este será suspenso de realizar operações no Mercosul por um prazo de 18 meses, e as entidades certificadoras também serão suspensas de emitir novos certificados pelo prazo de 12 meses. Ademais, quando se verificar a adulteração ou falsificação de certificados, em qualquer de seus elementos, as autoridades responsáveis do Estado emissor poderão inabilitar o exportador/produtor final de atuar no âmbito do Mercosul, sanção que poderá também ser estendida à entidade certificadora quando assim apreciado.

4. REGRAS DE ORIGEM: ALADI e ACE nº02

O ordenamento jurídico brasileiro, através do Decreto nº 1.568, de 21 de julho de 1995, internalizou disposições sobre a execução do 8º Protocolo Adicional ao ACE nº 18, entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. O Estado brasileiro aplica o previsto na Resolução nº252 do Comitê de Representantes da ALADI, de 04 de agosto de 1999, que consolida o regime de origem no âmbito da ALADI, advindo da Resolução nº 78, de 24 de novembro de 1987, a qual foi internalizada no Brasil por meio do Decreto nº 3.325, de 30 de dezembro de 1999.

O Regime de Origem da ALADI prevê critérios de aplicação semelhantes aos já expostos anteriormente para o Mercosul. São consideradas mercadorias integralmente elaboradas em território nacional dos Estados-Partes: (i) aquelas compreendidas nos itens NALADI/SH indicados no Anexo 1 da Resolução; (ii) as mercadorias elaboradas em seus territórios utilizando materiais provenientes de Estados-Partes do acordo, sempre que resultantes de um processo de transformação realizado no território de algum dos países participantes, que lhes outorgue uma nova individualidade com NALADI/SH distinto à desses

materiais. Caso não haja mudança de posição tarifária, bastará que o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos materiais originários de países não participantes do acordo não exceda 50 % do valor FOB de exportação das mercadorias consideradas. As mercadorias resultantes de operações de ensamble ou montagem, realizadas no território de um país participante utilizando materiais originários dos países participantes do acordo e de terceiros países, também serão consideradas integralmente elaboradas em território nacional quando o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos materiais originários de terceiros países não exceder 50% do valor FOB de exportação dessas mercadorias. Além disso, o Comitê de Representantes poderá estabelecer, mediante resolução, requisitos específicos de origem para os produtos negociados, bem como modificar os que tiverem sido estabelecidos. A pedido da parte, o Comitê poderá estabelecer requisitos específicos de origem para a qualificação de mercadorias elaboradas ou processadas em países não participantes utilizando materiais originários dos países participantes em percentagem igual ou superior a 50 % do valor FOB de exportação do produto acabado. Para os países de menor desenvolvimento econômico relativo nas operações de ensamble ou montagem ou quando não haja transformação substancial e mudança de posição tarifária, a percentagem será de 60%.

Ressalta-se que a Resolução ainda especifica que a expressão “território” compreende as zonas francas localizadas dentro dos limites geográficos de qualquer um dos participantes. Dessa forma, aplica-se o Regime de Origem da ALADI e seus referidos critérios de aplicação para as zonas francas.

Sobre a certificação de origem, segundo o art. 14 da Resolução nº 252 da ALADI, o sistema exige apenas o formulário de certificado de origem, sem a necessidade de tradução juramentada ou documento equivalente, e este certificado terá validade de 180 dias, conforme prevê o art. 10 da mesma Resolução.

No âmbito da relação bilateral entre Brasil e Uruguai, destaca-se o ACE nº 02, criado em 27 de novembro de 1982, que se baseia em um programa de desgravação do intercâmbio recíproco para promover entre os Estados signatários maior aproveitamento dos fatores de produção e estimular sua complementação econômica. Desde então, o ACE foi complementado e atualizado por diversos Protocolos Adicionais. A maioria deles se foca principalmente em aprimorar o regime automotivo instalado entre os dois países, de maneira a incentivar novos investimentos no setor automotivo de ambas as nações e reduzir o desequilíbrio comercial do setor, com regime de preferência tarifária e requisitos de origem específico.

O 15º Protocolo Adicional estabeleceu, pela primeira vez, um regime de origem no âmbito do ACE nº 02 ao adaptar o Regime de Origem do ACE nº 02 ao Regime Geral da ALADI, prevendo a possibilidade de inclusão de requisitos específicos de origem por ocasião da inclusão do produto no regime de desgravação tarifária e declaração, certificação e comprovação. Este regime foi atualizado por uma retificação ao 15º Protocolo e pelo 16º Protocolo, juntamente com um terceiro documento com sua retificação. Nesse contexto, o 68º Protocolo Adicional ao ACE nº 02 instituiu a Política Automotiva Comum entre Brasil e Uruguai (Acordo Automotivo), estabelecendo em seu art. 10º que, para as autopeças, será aplicada a Regra Geral de Origem do Mercosul.

Destaca-se, ainda, o 71º Protocolo Adicional, que estabelece Procedimentos de Consulta em Matéria de Origem. No âmbito de uma investigação de origem conduzida ao amparo do ACE nº18, quando for exigida informação da autoridade competente do Estado Parte exportador para verificar a autenticidade de um certificado, deverá ser encaminhado um detalhamento das dúvidas concretas que existem com relação à origem da mercadoria. Além disso, prevê-se que, no prazo de 40 dias com que conta uma autoridade de origem previamente ao início de uma investigação, poderá ser convocada uma reunião entre as Partes para tratar do tema caso a mesma seja solicitada. Nessa ocasião, o país exportador poderá apresentar um pedido fundamentado para a realização de uma visita à empresa durante o processo de investigação, sendo esta de caráter obrigatório durante o processo de investigação.

Ademais, tal Protocolo Adicional também criou a Comissão de Comércio Bilateral (CCB) entre Brasil e Uruguai, com o objetivo de aprofundar a relação bilateral através da solução de dificuldades legais, normativas e operacionais pontuais de acesso a mercados e da elaboração de iniciativas para a expansão do intercâmbio de bens e serviços (Art. 2º). No âmbito desta CCB, foi criado o Mecanismo de Consultas Bilaterais, para dar tratamento às dificuldades em matéria de origem, defesa comercial, medidas sanitárias e fitossanitárias, normas técnicas, procedimentos aduaneiros, entre outras. Este mecanismo conta com um coordenador-geral de cada Parte e com pontos focais temáticos para canalizar as consultas de cada caso. O Ponto Focal de Origem do Brasil é a Divisão de Valoração Aduaneira e Origem de Mercadorias – DIVOM/COANA – RFB, e o do Uruguai é o *Coordinador de Regímenes de Orígen* – APC – MEF.

Já o 72º Protocolo Adicional refere-se à regulação das condições de acesso ao comércio bilateral para produtos provenientes de zonas francas entre os dois países. As Zonas

Franças escolhidas para se beneficiarem da desgravação da TEC ou de tarifas nacionais de importação foram a Zona Franca de Colônia (UR), Nova Palmira (UR) e Manaus (BR). O modelo de certificado de origem a ser utilizado para a certificação dos produtos amparados pelo presente Protocolo é o Regime de Origem do Mercosul, contudo, deve constar no campo “Observações” a menção “ACE-2 – 72º Protocolo Adicional.

O 74º Protocolo Adicional visa à integração das cadeias produtivas regionais no setor naval e *offshore* e o acesso recíproco de bens e serviços dos dois países no setor, também incorporando ao ACE nº 02 do Acordo Naval e *Offshore*, firmado no âmbito do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai. Para isso, especifica que bens e serviços do setor produzidos no Brasil e Uruguai serão considerados conteúdo local ou insumo nacional nos termos do acordo e que a certificação de conteúdo local ou insumo nacional caberá à empresa certificadora oficial, no Brasil, o Ministério de Minas e Energia e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, e no Uruguai, o *Ministerio de Industria, Energia y Minería*. Serão aplicadas nesse setor as regras de origem e os procedimentos aduaneiros relacionados à origem o Regime de Origem do Mercosul.

Por fim, o 75º Protocolo Adicional que trata do setor automotivo estabelece que os certificados de origem e demais documentos vinculados a essa certificação em formato digital terão a mesma validade jurídica que aqueles certificados emitidos em papel, desde que emitidos e assinados eletronicamente por entidades habilitadas, baseados no regime da Resolução ALADI/CR/ nº 386, de 04 de novembro de 2011. Esta resolução prevê a Certificação de Origem Digital no âmbito da ALADI, que constitui importante ferramenta para a facilitação do comércio entre os países-membros da Associação. A certificação digital terá a mesma validade jurídica que a certificação de origem prevista nos regimes de origem estabelecida no âmbito dos acordos de alcance regional ou parcial celebrados ao amparo do Tratado de Montevidéu de 1980, efetuada em papel e com assinatura autógrafa, desde que esse compromisso seja formalizado no âmbito dos mencionados instrumentos jurídicos.

Além dos acordos regidos pelo Mercosul e do ACE nº02, outros acordos firmados por Brasil e Uruguai possuem normas de origem próprias. O primeiro é o ACE nº14, firmado entre Brasil e Argentina, que prevê no 17º Protocolo Adicional um regime harmonizado de procedimentos e sanções administrativas aplicáveis aos casos de falsidade nos certificados de origem emitidos no âmbito do ACE nº 14. A normativa descreve os requisitos para a solicitação do certificado, a emissão do certificado, o controle de sua autenticidade e as sanções por irregularidades. Já o 26º Protocolo Adicional apenas complementa que o

certificado de origem deverá ter sido emitido com anterioridade à data do embarque da mercadoria amparada pelo mesmo ou, o mais tardar, dentro dos dez dias úteis seguintes à mencionada data.

Outro deles é o acordo bilateral entre Uruguai e México (ACE nº60), que determina, em sua Seção 4, as regras de origem a serem aplicadas no comércio, e, na Seção 5, os procedimentos tarifários para controle e verificação de origem. Nesse acordo também estão previstas as definições de produtos totalmente obtidos e um anexo com regras de origem detalhadas para todos os produtos, prevendo mudanças em posições tarifárias, requerimentos de valor agregado aos países signatários ou uma combinação dos mesmos. Por fim, destaca-se o acordo do Uruguai com Cuba, em que se aplicam as normas de origem previstas pela ALADI.

5. REGRAS DE ORIGEM: ACE nº55 e ACE nº35

O Mercosul possui distintas regras de origem para o setor automotivo, tanto por meio de ACEs entre Estados Partes, quanto ACEs com Estados terceiros. Esse é o caso do ACE nº 55, firmado entre Mercosul e México e seu Anexo II. Este dispõe que um produto será considerado originário quando seus Índices de Conteúdo Regional (ICR) para Argentina e Brasil sejam de pelo menos 60%, para o Uruguai sejam de pelo menos 50% e para o México sejam de:

Tabela II – Índice de Conteúdo Regional (ICR) do México	
Ano	Porcentagem
2002	20%
2003	20%
2004	25%
2005	27%
2006 em diante	30%

Fonte: Anexo II, Art.5º - Regime de Origem a que se refere o artigo 6º do Acordo Automotivo (ACE nº 55)

Ademais, um produto automotivo contido na letra "g" do Artigo 3o do Acordo – catalisadores ou dissolventes - será considerado como originário se, como resultado de um processo de produção realizado integralmente no território de uma Parte Signatária, seu ICR for de pelo menos de 60% no caso da Argentina, Brasil ou Uruguai ou de 30% no caso do México.

Nesse contexto, observa-se que os ICRs exigidos para obtenção de origem nas exportações para o México de produtos automotivos novos são mais restritivos para o Brasil e a Argentina do que para o Uruguai, conforme tabela abaixo:

Tabela III – ICRs Exigidos para Obtenção de Origem			
A partir de seu lançamento comercial	Argentina ou Brasil	Uruguai	México
Primeiro Ano	40%	30%	20%
Segundo Ano	50%	35%	20%
Terceiro Ano		40%	
Quarto Ano		45%	

Fonte: Anexo II, Art. 5º - Regime de Origem a que se refere o artigo 6º do Acordo Automotivo (ACE nº 55)

Além disso, quanto à certificação o formulário deverá estar acompanhado de uma declaração com os antecedentes necessários que demonstrem documentalmente que o bem cumpre com os requisitos exigidos, como: a) nome ou razão social do solicitante; b) domicílio legal; c) denominação do bem a exportar e sua classificação NALADI/SH; d) valor do bem ou o preço do produto ex-fábrica; e) elementos demonstrativos dos componentes do bem.

Outro exemplo é o caso do ACE 35, entre Mercosul e Chile. O 52º Protocolo Adicional a este Acordo estabelece que para o bem ser considerado originário seu conteúdo regional não deve ultrapassar 60%. Caso não se possa cumprir com a nova individualidade no produto com classificação de posição distinta, visto que o processo de transformação não implica salto de posição na nomenclatura NALADI/SH, bastará com que o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos materiais não originários não exceda 40% do valor FOB de exportação da mercadoria final. Também, as mercadorias resultantes de operações de montagem ou ensablagem realizadas no território de um dos Estados Partes, não obstante cumprirem salto de posição, utilizando materiais não originários quando o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo desses materiais não exceda 40% do valor FOB da mercadoria final. As partes poderão, ainda, instaurar requisitos específicos de origem caso considerem que as normas gerais são insuficientes para ditar a origem do produto, prevalecendo estes sobre os critérios gerais, segundo art. 5º (1) do Protocolo.

6. CONCLUSÕES

O Regime de Origem do Mercosul contempla diretrizes jurídicas harmonizadas capazes de identificar objetivamente se um bem foi fabricado por determinado país do bloco,

tenha ele passado por transformações em mais de uma nação ou tenha ele em sua composição matérias-primas ou peças advindas de outras nações, com o objetivo de obter os benefícios do acordo preferencial.

Nesse contexto, salienta-se que tanto a regra de origem estabelecida pelo Mercosul, em que a regra geral é de 60% de conteúdo regional, quanto a da ALADI, que estabelece a porcentagem de 50%, são válidas. Essa possibilidade de aplicação concomitante tanto de um regime mais rígido quanto de outro mais flexível acaba desorientando o setor privado a respeito de como deve proceder. Além disso, existem também as Regras de Origem Específicas, aplicadas para acordos de cooperação bilaterais que envolvem setores específicos. Estas determinam, em alguns casos, que se siga o já estabelecido no Regime de Origem do Mercosul, numa tentativa de harmonizar os acordos com as normas já existentes, porém, muitas vezes, para atender à demanda de determinado setor, são instituídas, ainda, novas regras de origem, com porcentagens distintas, que prevalecem ao Regime do Mercosul, como é o caso, por exemplo, do setor automotivo e de autopeças. Tudo isso acaba gerando insegurança jurídica ao produtor nacional, uma vez que, apesar de as regras de origem estarem relacionadas a controle, não se sabe ao certo qual norma deve ser aplicada.

Ocorre que as incoerências nas regras de origem estendem-se também à certificação, porquanto a certificação no Mercosul e na ALADI possuem alguns traços distintos. Por exemplo, segundo o art. 14 da Resolução nº 252 da ALADI, o sistema é mais simplificado, exigindo apenas o formulário de certificado de origem, enquanto que o art. 19 da Decisão CMC nº 01/2009 exige, além do pedido de certificação, tradução juramentada ou outro documento equivalente, subscrito pelo produtor final, que indicará as características e componentes do produto e os processos de sua elaboração. Ademais, o art. 10 da Resolução da ALADI estabelece que o certificado terá validade de 180 dias, enquanto o art. 19 da Decisão do Mercosul dispõe que o certificado poderá ter uma validade de 180 dias, contados a partir de sua emissão.

Além disso, quanto à certificação de origem do Mercosul, no Brasil, o Decreto nº 8.454/2015, que internalizou o Regime de Origem do Mercosul, estabelece que os países do Mercosul poderão requerer o cumprimento do regime de Origem para todo comércio intrarregional até 31 de dezembro de 2010. Contudo, a Decisão CMC nº 44/2010 permite aos Estados Partes exigirem o Certificado de Origem para todo o comércio intrazona até 31 de dezembro de 2016.

Ademais, ressalta-se a inexistência nos regramentos atuais no âmbito do Mercosul de normativa que conceitue ou preveja as regras de denegação de benefícios para serviços, o que daria maior segurança às iniciativas de livre circulação de serviços entre os dois países.

Portanto, conclui-se que as Regras de Origem do Mercosul são mais rígidas que as outras estabelecidas. Assim, frente aos diversos regimes já existentes, tanto no estabelecimento de critérios de aplicação ao requerimento de porcentagem de conteúdo regional quanto na certificação de origem, deve-se buscar uma maior coerência regulatória entre as regras de origem exigidas, para que o controle seja mais harmônico.

7. RECOMENDAÇÕES

Diante: (i) da evidente complexidade do Regime de Origem do Mercosul, do regime da ALADI e do regime com outros países da América do Sul; (ii) da presença crescente da China da região; (iii) das pressões, cada vez mais fortes, dos setores em busca de competitividade e de integração em cadeias globais de valor; (iv) dos custos cada vez mais elevados para o cumprimento de regras de origem; e (v) das evidências cada vez mais frequentes de fraudes, fatos que dominam o comércio internacional atual, recomenda-se que:

- Os países do Mercosul se reúnam e renegociem todo o Regime de Origem, flexibilizando suas regras e reduzindo os percentuais de valor adicionado para 50%;
- As listas de regras de origem específicas sejam harmonizadas e simplificadas, pois o atual emaranhado de regras de origem na América Latina não se coaduna mais com um comércio internacional cada vez mais global em cadeias produtivas e mais competitivo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Maruska. **Discussões sobre regras de origem**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Certificados de origem no direito brasileiro. In GUIMARÃES, Antônio Márcio da Cunha; GUIMARÃES, Arianna Stagni (Orgs). **Direito do comércio internacional**: estudos em homenagem ao prof. Geraldo José Guimarães da Silva. São Paulo: Lex Editora, 2013.

CADOT, Olivier; ESTEVADEORVAL, Antoni; SUWA-EISENMANN, Akiko; VERDIER, Thierry. **The origin of goods: rules of origin in regional trade agreements**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Nova regulamentação sobre investigações de origem não preferenciais**. Observatório de Defesa Comercial. Informativo CNI, nº 1, ano 4, abril de 2015.

FERREIRA, Luis Gustavo. Acordos comerciais e regras de origem *In* AGUIAR, Maruska. **Discussões sobre regras de origem**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

GOMES, Marcelle de Sousa Gonçalves. Conceitos e definições relacionados às regras de origem *In* AGUIAR, Maruska. **Discussões sobre regras de origem**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

GUIMARÃES, Antônio Márcio da Cunha; GUIMARÃES, Arianna Stagni (Orgs). **Direito do comércio internacional**: estudos em homenagem ao prof. Geraldo José Guimarães da Silva. São Paulo: Lex Editora, 2013.

LOPEZ, José Manoel Cortiñas; GAMA, Marilza. **Comércio exterior competitivo**. 4 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2010.

MDIC - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Ampliação do ACP Mercosul – Índia**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=4010>>.

_____. **Certificado de origem**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=406>>.

_____. **Manual de Certificação de Origem do Mercosul**. 2ª ed. MDIC. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/mercosul/origemmercosulmanual.pdf>>.

_____. **Investigações de Origem Não Preferenciais**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=3416>>.

_____. **Regime de Origem do Mercosul**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=410>>.

_____. **Secretaria de Comércio Exterior. Portaria nº 10, DE 2 de abril de 2012**. 2012. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1333645173.pdf>.

_____. **Secretaria de Comércio Exterior. Portaria nº 37, de 1º de outubro de 2014**. 2014. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1412347513.pdf>.

THORSTENSEN, Vera. **Rules of origin**: an unfinished negotiation, 2012.

VAN den BOSSCHE, Peter; ZDOUC, Werner. **The law and policy of the world trade organization**º 3ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

VERMULST, Edwin A. Rules of origin as comercial policy instruments? – revisited *In* VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BOURGEOIS, Jacques (Orgs.). **Rules of origin in international trade**: a comparative study. Michigan: The University of Michigan Press, 1994.

WITKER, Jorge. **Regras de origem nos tratados de livre comércio**. Tradução Clarissa Franzoi Dri. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

WTO. **Trade Policy Review**: Uruguay. 2012. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp363_e.htm>

CAPÍTULO V – PROCEDIMENTOS ADUANEIROS

Alebe Linhares Mesquita

1. INTRODUÇÃO

Procedimentos aduaneiros referem-se ao conjunto de normas e procedimentos relativos à fiscalização e ao controle aduaneiro das operações de importação e exportação. Esses trâmites ocorrem na aduana, território no qual se aplicam os impostos aduaneiros.

As aduanas desempenham papel relevante no desenvolvimento dos países. A sua agilidade e modernidade denotam vantagem competitiva para as nações, de forma que os grandes financiadores do comércio internacional também têm interesse em financiar a sua modernização. Quanto mais eficiente os procedimentos burocráticos forem executados, mais eficientemente o país participará do comércio mundial. Devido a sua importância estratégica no controle das fronteiras e das áreas alfandegadas, a aduana se apresenta como uma instituição-chave no processo de integração regional.

No estudo das relações comerciais Brasil-Uruguai, insta-se analisar os procedimentos aduaneiros dos dois países, abordando-se, dentre os temas, valoração aduaneira, análise de riscos e sistemas de informática. Antes de examinar a realidade aduaneira do Brasil e do Uruguai, cumpre primeiramente analisar o regime aduaneiro do Mercosul.

2. PROCEDIMENTOS ADUANEIROS NO MERCOSUL

O Mercosul, como projeto de integração econômica, não poderia deixar de regular aspectos fundamentais para harmonizar o funcionamento das aduanas dos seus Estados-Membros. O bloco apresenta algumas importantes decisões e diretrizes sobre procedimentos aduaneiros, como: valoração aduaneira de mercadoria; controle aduaneiro; infraestrutura informática para o intercâmbio eletrônico de informação; gestão de risco aduaneiro e

convênios de cooperação, intercâmbio de informações, consulta de dados e assistência mútua entre as administrações aduaneiras¹⁰³.

No que concerne ao controle nas administrações aduaneiras do bloco, a Comissão de Comércio do Mercosul adotou a Diretriz nº 32 de 2008, estabelecendo as normas que as administrações aduaneiras dos Estados-Partes devem aplicar para controlar as operações de comércio exterior. Entende-se, assim, por controle aduaneiro as medidas aplicadas pelas aduanas para garantir a correta aplicação da legislação no âmbito de suas competências.

Tais medidas incluem, por exemplo, (i) a verificação de mercadorias; (ii) a análise dos dados da declaração, da existência e da autenticidade dos documentos; (iii) a análise da contabilidade das empresas e de outros documentos contábeis; (iii) o controle dos meios de transporte; (iv) o controle de bagagem e de outras mercadorias transportadas por viajantes, e (v) a prática de investigações administrativas e de atos semelhantes¹⁰⁴.

É de se verificar que, no Mercosul, o controle aduaneiro é aplicável em momentos diversos, podendo ocorrer durante o ingresso, a permanência, o transporte, a circulação, a armazenagem e a saída das mercadorias, de unidades de carga e de meios de transporte, tanto na entrada quanto na saída do território aduaneiro dos Estados-Partes¹⁰⁵.

Assim, o controle aduaneiro pode ser realizado em três fases distintas, quais sejam: (i) o controle prévio, exercido antes do registro da declaração aduaneira; (ii) o controle durante o despacho, desempenhado a partir do registro da declaração até o desembaraço ou embarque das mercadorias; e o controle a posteriori, realizado após o desembaraço ou embarque das mercadorias¹⁰⁶.

As aduanas dos Estados Partes poderão estabelecer medidas de facilitação para operadores que cumpram com os requisitos exigidos na legislação aduaneira, como a apresentação de documentos simplificados ou em menor quantidade, a redução do percentual de verificação e/ou a maior agilidade no despacho aduaneiro¹⁰⁷.

¹⁰³ No âmbito do Mercosul, destacam-se as seguintes normas referentes aos procedimentos aduaneiros: Decisões nº 27/2010, que institui o Código Aduaneiro do Mercosul; nº: 50/2004, que dispõe sobre o Despacho Aduaneiro de Mercadoria; nº 26/2006, que estabelece o Convênio de Cooperação, Intercâmbio de Informações, Consulta de Dados e Assistência Mútua entre as Administrações Aduaneiras do Mercosul; nº 13/2007, que dispõe sobre a Valoração Aduaneira de Mercadorias; nº 01/2008, que dispõe sobre a Especificação de Características Técnicas da Infraestrutura Informática para o Intercâmbio Eletrônico de Informações de Operações Aduaneiras através do Sistema de Informação de Registros Aduaneiros – INDIRA; nº 53/2008, que dispõe sobre o Regime Aduaneiro de Bagagem no Mercosul; e as Diretrizes nº: 32/2008, que dispõe sobre a Norma de Controle Aduaneiro nas Administrações Aduaneiras do Mercosul; e nº 33/2008, que dispõe sobre a Norma Relativa à Gestão do Risco Aduaneiro.

¹⁰⁴ Vide artigo 4º da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 32, de 2008.

¹⁰⁵ Vide artigo 4º da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 32, de 2008.

¹⁰⁶ Vide artigo 7º da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 32, de 2008.

¹⁰⁷ Vide artigos 7º e 22 da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 32, de 2008.

No que tange aos procedimentos de valoração aduaneira, o Conselho do Mercado Comum adotou a Decisão nº 13 de 2007, inserindo, no regime jurídico do Mercosul, o Acordo Relativo à Aplicação do Artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994 (GATT)¹⁰⁸, também conhecido como Acordo sobre Valoração Aduaneira (AVA). Cumpre discorrer, brevemente, sobre esse acordo pactuado no âmbito do sistema multilateral de comércio.

O AVA tem por objetivo elaborar regras para a aplicação da valoração aduaneira, fornecendo maior uniformidade e certeza para sua utilização. Reconhece-se, assim, a necessidade de um sistema equitativo, uniforme e neutro para a valoração de mercadorias para fins aduaneiros, que exclua a utilização de valores aduaneiros arbitrários ou fictícios (GARBELINI; MARTINO; OLIVEIRA; LOPES, 2015).

A valoração aduaneira de mercadorias apresenta-se como questão básica do comércio internacional, uma vez que é sobre esse valor que irão incidir tarifas e quotas, e se estabelecer direitos *anti-dumping* ou medidas compensatórias. O AVA prevê que o valor aduaneiro de bens importados deve ser o valor de transação, isto é, o preço efetivamente pago ou a pagar pelos bens, quando vendidos para exportação ao país de importação, ajustado conforme os dispositivos do Acordo¹⁰⁹.

O valor aduaneiro não incluirá encargos ou custos, desde que estes sejam diferenciados do preço efetivamente pago ou a pagar, tais como: custos de construção, montagem, manutenção, ou assistência técnica realizada depois da importação; custo de transporte depois da importação; e direitos aduaneiros e impostos incidentes no país de importação.

O AVA estabelece disposições que se referem a critérios de valoração alternativos, obrigatoriedade do estabelecimento de um sistema de consultas entre importador e alfândega, obrigatoriedade do tratamento confidencial das informações, e estabelecimento de um meio de apelação para os casos de conflito.

Uma vez delineadas as principais características do Acordo sobre Valoração Aduaneira do sistema multilateral de comércio, parte-se para uma avaliação da decisão

¹⁰⁸ O artigo VII, §2º, do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) estabelece que o valor para fins alfandegários das mercadorias importadas deverá ser estabelecido sobre o valor real da mercadoria importada à qual se aplica o direito ou de uma mercadoria similar, e não sobre o valor do produto de origem nacional ou sobre valores arbitrários ou fictícios. *Vide*: ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. General Agreement on Tariffs and Trade – GATT. OMC. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2015.

¹⁰⁹ *Vide* artigo 1.1 do Acordo sobre Valoração Aduaneira.

mercosulina sobre o tema. Como já observado, o Mercosul incorpora o AVA ao seu regime jurídico, não havendo um grande distanciamento do estabelecido em âmbito multilateral.

A Decisão nº 13 de 2007 do CMC institui que, no Mercosul, a base de cálculo do imposto de importação será o valor aduaneiro das mercadorias importadas, determinado conforme as normas do AVA, que deverá ser utilizado como base para a aplicação da Tarifa Externa Comum (TEC). Por conseguinte, o valor aduaneiro inclui os seguintes elementos: (i) os gastos de transporte das mercadorias importadas até o ponto ou lugar de importação; (ii) os gastos com carga, descarga e manuseio, ocasionados pelo transporte das mercadorias importadas até o porto ou lugar de importação e (iii) o custo do seguro das mercadorias.¹¹⁰

Na mesma linha do AVA, a decisão do Conselho Mercado Comum prescreve que não integram o valor aduaneiro da mercadoria importada: (i) os gastos de construção, instalação, montagem ou assistência técnica, realizados após a importação, relacionados com as mercadorias importadas, tais como uma instalação maquinaria ou equipamento industrial; (ii) o custo do transporte após a importação e (iii) os direitos e impostos aplicáveis no país de importação¹¹¹.

Cabe a cada Estado-Parte designar a organização administrativa competente para realizar os controles e decisões sobre o valor aduaneiro.¹¹² Esses órgãos administrativos podem exigir, dentro dos prazos de prescrição previstos na legislação de cada país, os créditos tributários que surjam em consequência da fiscalização do valor aduaneiro¹¹³.

Por fim, registra-se que é permitido a cada Estado-Membro aprovar domesticamente norma específica que incorpore o modelo comum de Declaração do Valor Aduaneiro¹¹⁴ de modo que, para os casos ainda não previstos, será aplicável a legislação vigente em cada país, até que seja aprovada a norma correspondente no Mercosul¹¹⁵. Assim, a legislação de cada Estado-Parte terá aplicação suplementar, desde que não se oponha ao convencionado no âmbito regional¹¹⁶.

Outro importante aspecto referente aos procedimentos aduaneiros reflete-se na questão da gestão de risco. Entende-se que a aduana deve permitir a agilidade dos fluxos de comércio exterior ao mesmo tempo em que controla o cumprimento das obrigações aduaneiras,

¹¹⁰ Vide artigo 5º, da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 13, 2007.

¹¹¹ Vide artigo 7º da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 13, 2007.

¹¹² Vide artigo 10º da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 13, 2007.

¹¹³ Vide artigo 17 da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 13, 2007.

¹¹⁴ Vide artigo 23 da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 13, 2007.

¹¹⁵ Vide artigo 28 da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 13, 2007.

¹¹⁶ Vide artigo 30 da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 13, 2007.

tributárias e administrativas. Logo, a utilização de técnicas de análise de risco permite manter o nível adequado de controle, sem prejuízo à agilidade do comércio internacional legítimo.

Nesse sentido, a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) adotou a Diretriz nº 33 de 2008, estabelecendo as orientações sobre os controles de gestão de risco em âmbito regional. Prescreve-se, assim, que esses procedimentos devem se basear em normas e critérios harmonizados para a seleção de mercadorias e operadores econômicos, a fim de minimizar os riscos a que os Estados-Partes e os seus cidadãos estejam expostos. Pretende-se, assim, oferecer maiores facilidades aos operadores do comércio exterior que possuam histórico de cumprimento das normas aduaneiras¹¹⁷.

Os Estados-Partes se comprometem a: (i) aplicar a gestão de risco ao ingresso, à permanência, ao transporte, à circulação, ao armazenamento e à saída de mercadorias;¹¹⁸ (ii) promover o intercâmbio de informações sobre as melhores práticas de indicadores de risco e de regras de seletividade¹¹⁹ e (iii) utilizar fontes de informação tanto internas quanto externas, ou seja, bases de dados das administrações aduaneiras e das informações obtidas de outros órgãos ou administrações, tanto nacionais quanto internacionais.¹²⁰

O Mercosul também dispõe de regulação referente ao intercâmbio eletrônico de informações. A Decisão nº 01 de 2008 do Conselho do Mercado Comum institui o Sistema de Intercâmbio de Informação de Registros Aduaneiros (INDIRA), especificando as características técnicas da infraestrutura informática para a troca eletrônica de informações sobre operações aduaneiras. A decisão tem por objetivo estabelecer as normas utilizadas para a interconexão entre as aduanas dos Estados Partes do Mercosul¹²¹.

As informações transmitidas pela plataforma INDIRA são de uso exclusivo de funcionários de governo especialmente designados, cuja identidade deve ser devidamente autenticada pelos sistemas de segurança próprios de cada aduana¹²². Cabe a cada Estado-Parte providenciar a infraestrutura necessária para a interconexão aduaneira, devendo adotar métodos padronizados de transferência dessa informação¹²³. Assinala-se que caso um novo país ingresse no Mercosul, este deverá cumprir com os procedimentos necessários para a efetiva implementação da plataforma INDIRA¹²⁴.

¹¹⁷ Vide considerações iniciais da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 33, de 2008.

¹¹⁸ Vide artigo 2º da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 33, de 2008.

¹¹⁹ Vide artigo 6º da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 33, de 2008.

¹²⁰ Vide artigo 8º da Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 33, de 2008.

¹²¹ Vide artigo 1º do Anexo da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 1, de 2008.

¹²² Vide artigo 2º do Anexo da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 1, de 2008.

¹²³ Vide artigo 2º do Anexo da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 1, de 2008.

¹²⁴ Vide artigo 4º do Anexo da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 1, de 2008.

Nos Acordos de Cooperação Aduaneira no âmbito do Mercosul, a Decisão nº 26 do Conselho do Mercado Comum, de 15 de julho de 2006, estabelece o Convênio de Cooperação, Intercâmbio de Informações, Consulta de Dados e Assistência Mútua entre as Administrações Aduaneiras do bloco. O acordo tem por objeto a cooperação e a assistência mútua entre as administrações aduaneiras, incluindo o intercâmbio de informação e as consultas necessárias para assegurar a correta aplicação da legislação aduaneira, facilitar o comércio, prevenir, investigar e reprimir os ilícitos aduaneiros, tanto em assuntos de interesse comum quanto em questões específicas dos Estados-Membros¹²⁵.

Assim, as Administrações Aduaneiras se comprometem a: (i) fornecer espontaneamente toda informação que chegar a seu conhecimento que ensejar a suspeita quanto a possível prática de ilícito aduaneiro em seus territórios; (ii) comunicar as informações relativas à prática de ilícitos aduaneiros e os novos métodos ou meios detectados para praticá-los e (ii) prestar a maior cooperação e assistência nas diversas matérias de sua competência¹²⁶.

No âmbito da cooperação, o Convênio também estabelece que as administrações aduaneiras, quando lhes for solicitado, prestarão toda a assistência possível para contribuir para a modernização de suas estruturas, organização e metodologia de trabalho. Prevê-se igualmente o aperfeiçoamento dos sistemas de trabalho, por meio da capacitação técnica de pessoal, treinamentos e intercâmbio de instrutores¹²⁷.

Destaca-se, ainda, que em 14 de dezembro de 1999, os Estados-Partes do Mercosul assinaram com o Chile o Vigésimo Terceiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35, Convênio de Cooperação e Assistência Recíproca entre as Administrações Aduaneiras dos Estados Parte do Mercosul e a República do Chile, relativo à prevenção e luta contra ilícitos aduaneiros.

O Convênio tem por objeto o comprometimento das partes signatárias a prestar assistência e cooperação a fim de prevenir, investigar e reprimir qualquer ilícito aduaneiro¹²⁸. Institui-se, assim, a possibilidade de, por meio de solicitação de uma administração aduaneira a outra, atuando no contexto de suas leis, realizarem-se investigações destinadas a obter evidências sobre a prática de um ilícito aduaneiro, comunicando os resultados obtidos à parte requerente¹²⁹.

¹²⁵ Vide artigo 2º da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 26, de 2006.

¹²⁶ Vide artigo 8º da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 26, de 2006.

¹²⁷ Vide artigo 13 da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 26, de 2006.

¹²⁸ Vide artigo 2º do Vigésimo Terceiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35.

¹²⁹ Vide artigo 2º do Vigésimo Terceiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35.

Relevante foi a adoção do Código Aduaneiro do Mercosul (CAM), principal instrumento de harmonização da legislação aduaneira dos Estados-Membros, instituído pela Decisão nº 27 de 2010 do Conselho do Mercado Comum. Deve-se recordar que os esforços para a elaboração desse importante documento normativo remontam aos primeiros anos de existência do Mercosul. No entanto, somente após duas mal sucedidas tentativas¹³⁰ e de 4 anos de trabalho conduzidos por um grupo *ad hoc* para a sua redação, o CAM conseguiu ser finalmente aprovado (MEIRA, 2011, p. 262).

Em que pese essa primeira aprovação, o CAM ainda não se encontra completamente em vigor, uma vez que a Decisão CMC n.º 27/2010 permanece em processo de internalização aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes. Todavia, tendo em vista os objetivos propostos pelo presente trabalho, cumpre-se discorrer sobre as suas principais características, particularidades e avanços.

Em linhas gerais, o Código Aduaneiro demarca um território aduaneiro único, aprimora os procedimentos que devem ser realizados pelos serviços aduaneiros, oferece segurança jurídica e transparência aos operadores da região, unifica o tratamento outorgado a mercadoria e permite a aplicação de uma legislação aduaneira comum (DELUCA, 2013, p. 261). Assim, o CAM apresenta-se como uma norma de inegável importância para a consolidação do processo de integração dos países do Mercosul.

Ressalta-se que o âmbito de aplicação do CAM se limita ao território dos Estados-Membros e aos enclaves concedidos a seu favor, de forma a regular o comércio internacional com terceiros países ou com outros blocos econômicos¹³¹. Registra-se que as legislações aduaneiras de cada Estado-Membro do Mercosul são aplicáveis supletivamente dentro de suas respectivas jurisdições, por suas normas regulamentares e complementares, nos aspectos não regulados especificamente pelo CAM¹³².

Assim, o Código se baseia no princípio da complementariedade técnica, que permite preencher lacunas legislativas por meio da aplicação de normas dos Estados-Membros, sem a necessidade de elaboração de normas regionais muito detalhadas (DELUCA, 2013, p. 262). Neste passo, o CAM aborda de forma abrangente diversos temas, como ingresso e saída da mercadoria do território aduaneiro, destinos aduaneiros de importação e exportação, regimes

¹³⁰ O primeiro projeto de Código Aduaneiro do Mercosul foi concluído e aprovado pela Decisão CMC nº 25, de 16 de dezembro de 1994. No entanto, apenas o Paraguai o ratificou, não entrando assim em vigor, haja vista que era necessário a ratificação de pelo menos dois países. Já o segundo projeto de Código Aduaneiro do ano de 2000 nem sequer foi assinado pelos Presidentes dos Estados-Membros do Mercosul (MEIRA, 2011, p. 262).

¹³¹ Vide artigo 1.2 do Código Aduaneiro do Mercosul.

¹³² Vide artigo 1.4 do Código Aduaneiro do Mercosul.

aduaneros especiais, áreas com tratamentos aduaneros especiais, entre outras. É de se verificar, todavia, que o CAM não se ocupou em regular as infrações e penalidades aduaneras, não sendo, pois, um código completo.

No que tange à valoração aduanera, o CAM reproduz o que já havia sido estabelecido pela Decisão nº 13 de 2007 do Conselho do Mercado Comum, adotando os mesmos critérios para a aferição do valor das mercadorias¹³³. Da mesma forma, no que se refere à análise e gestão de risco, o Código reafirma o compromisso dos Estados-Membros em orientar suas atividades de controle sobre mercadorias de alto risco e simplificar o fluxo de mercadorias de baixo risco nas diferentes fases do controle aduanero¹³⁴.

Já no que concerne à utilização de sistemas informatizados, o CAM reitera a sua importância para o registro das operações aduaneras, prescrevendo que a troca de informações e documentos entre aduanas e entre estas e operadores autorizados à atividade será efetuada preferencialmente por meios eletrônicos. Aliás, admite-se a possibilidade de que a informação transmita eletronicamente por meio de um sistema informatizado seja aceita como meio de prova nos procedimentos administrativos e judiciais¹³⁵.

Percebe-se que o Mercosul apresenta abrangente regime de decisões, diretrizes, convênios e até mesmo um Código que regem as principais questões referentes aos procedimentos aduaneros. Assim, uma vez apresentado o plano regional, parte-se para o estudo individualizado da regulamentação dos procedimentos aduaneros no Brasil.

3. PROCEDIMENTOS ADUANEIROS NO BRASIL

No Brasil, compete privativamente à União legislar sobre comércio exterior, sendo esta a instância federativa responsável por criar normas de Direito Aduaneiro¹³⁶. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda¹³⁷. A Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), por sua vez, é o órgão específico, singular, subordinado ao

¹³³ Segundo o artigo 164 do Código Aduaneiro do Mercosul, no valor aduanero da mercadoria serão incluídos os seguintes elementos: (a) os gastos de transporte da mercadoria importada até o local de sua entrada no território aduanero; (b) os gastos de carga, descarga e manuseio, relativos ao transporte de mercadoria importada até o local de sua entrada no território aduanero; (c) o custo do seguro da mercadoria.

¹³⁴ Vide artigo 147 do Código Aduaneiro do Mercosul.

¹³⁵ Vide artigos 148, 149 e 152 do Código Aduaneiro do Mercosul.

¹³⁶ Vide artigo 22, inciso VIII, do da Constituição Federal de 1988.

¹³⁷ Vide artigo 237 da Constituição Federal de 1988.

Ministério da Fazenda responsável pela gestão e execução dos serviços de administração, fiscalização e controle aduaneiro.

Segundo o Balanço Aduaneiro 2014 da Receita Federal do Brasil, houve aumento na fluidez no comércio exterior brasileiro. De acordo com o relatório, 83,13% do total dos despachos de importação foram liberados em menos de um dia, representando uma melhora da fluidez na importação de 0,43% em relação a 2013. Já no que tange às exportações, 95,58% do total de despachos registrados foram liberados pela Aduana em menos de 4 horas, significando uma melhora da fluidez na exportação de 1,95% em relação a 2013. Assim, o tempo médio bruto de despacho aduaneiro acumulado no ano de 2014 foi de 1,64 dias na importação e 0,10 dias na exportação (RFB, 2014a).

Como há de se verificar, a competitividade do comércio exterior de cada país está intrinsecamente ligada à eficiência com a qual desempenha determinados procedimentos aduaneiros, como valoração das mercadorias, análise de riscos, e recolhimento dos tributos. Denominam-se como direitos ou impostos aduaneiros os tributos que o Estado faz incidir sobre a saída ou a entrada de mercadorias do seu território nacional. No Brasil, incidem diretamente sobre as operações de importação e exportação de bens o Imposto sobre a Importação de Bens Estrangeiros (II) e o Imposto sobre a Exportação (IE)¹³⁸.

Ressalta-se que, de forma geral, o comércio exterior brasileiro é mais fortemente taxado na importação do que na exportação, haja vista que aquela atrai mais recursos e vantagens ao país. Assim, o regime tributário nacional estabelece isenções de impostos e de contribuições de qualquer natureza para a produção e circulação de produtos industrializados e de mercadorias destinadas ao exterior¹³⁹.

No entanto, sob uma perspectiva mais ampla, há outros impostos que incidem indiretamente sobre os bens importados para o Brasil, quais sejam: Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS); Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Esses tributos correspondem a impostos de incidência interna que oneram tanto o produto nacional quanto os importados (MEIRA, 2005, p. 350-351).

¹³⁸ Vide artigo 153, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988.

¹³⁹ A Constituição Federal de 1988 estabelece que: as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico não incidirão sobre as receitas decorrentes de exportação (Art. 149, §2º, I); o Imposto sobre Produtos Industrializados não incidirá sobre produtos industrializados destinados ao exterior (Art. 153, §3º, III); e não incidirá sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores (Art. 155, X, a).

A fim de se definir a base de incidência de todos os tributos aduaneiros, faz-se necessário definir o que vem a ser valor aduaneiro. A declaração do respectivo valor serve como base de cálculo de tributos incidentes na importação. No Brasil, o Acordo de Valoração Aduaneira foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 30, de 1994, e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 1.355, de 1994, de modo que, no país, integram o valor aduaneiro, independentemente do método de valoração utilizado:

- (i) O custo de transporte da mercadoria importada até o porto ou aeroporto alfandegado de descarga ou o ponto de fronteira alfandegado onde devam ser cumpridas as formalidades de entrada no território aduaneiro;
- (ii) Os gastos relativos à carga, à descarga e ao manuseio, associados ao transporte da mercadoria importada, até a chegada aos locais referidos no inciso I; e
- (iii) O custo de seguro da mercadoria durante essas operações.¹⁴⁰

Pode-se afirmar que o valor aduaneiro da mercadoria é calculado a partir do seu preço FOB (*Free on Board*), acrescido dos valores de frete e de seguro internacional. Esse montante é convertido em Reais, por meio da taxa de câmbio do dia do registro da importação (MORAES; BREDAS, 2014, p. 3)¹⁴¹.

No âmbito dos procedimentos aduaneiros, a análise de risco refere-se ao potencial de ocorrência de eventos que representam o descumprimento de regras que incidam sobre o comércio exterior, objeto dos controles alfandegários. No Brasil, foi instituído o Modelo de Gerenciamento de Risco a partir do emprego de técnicas e instrumentos que permitem determinar e quantificar o nível de risco de um determinado ator, objeto ou operação de comércio exterior (RFB, 2015a).

Conforme esse modelo, mecanismos de análise de risco são empregados para se identificar e selecionar operações que justificam a inspeção humana ou exigências complementares. Como não é possível vistoriar toda e qualquer mercadoria na aduana, esse modelo possibilita a otimização da alocação dos recursos disponíveis e a celeridade do processo de despacho para as operações não selecionadas (RFB, 2015a).

Nessa perspectiva, a norma que regula o despacho aduaneiro brasileiro prevê quatro canais de fiscalização, quais sejam: verde, no qual o desembaraço da mercadoria é automático, dispensados o exame documental e físico; amarelo, no qual é realizado apenas

¹⁴⁰ Vide artigo 76 do 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.

¹⁴¹ As regras de valoração aduaneira também são regidas pelos seguintes atos legais: Decreto nº 2.498/98, Instrução Normativa (SRF) nº 16/98; Instrução Normativa (SRF) nº 17/98; e Portaria (MF) nº 25/98.

exame documental, dispensada a verificação física da mercadoria caso não seja encontrada qualquer divergência documental; vermelho, no qual a mercadoria somente é desembaraçada após a realização do exame documental e da verificação física; e cinza, no qual se exige o exame documental, a verificação da mercadoria e a aplicação de procedimento especial aduaneiro, devido a relevantes indícios de fraude¹⁴².

Quanto a esse aspecto em específico, o Balanço Aduaneiro 2014 da Receita Federal do Brasil relatou o avanço do país na sua capacidade de conferência do despacho e da gestão de risco. Segundo o Balanço, o país apresenta um nível de seletividade da ordem de 11,02% para importação e de 9,28% para exportação (RFB, 2014a). Apesar do relatado avanço, o Brasil ainda se encontra longe de atingir o nível ideal de seletividade para controle do despacho aduaneiro de 3%, estabelecido pelo Banco Mundial por meio do seu programa de *Customs Assessment Trade Toolkit – CATT* (CATT, 2015).

Assim, com o intuito de melhorar a fluidez das mercadorias sem comprometer a fiscalização aduaneira, o Brasil adotou o programa Operador Econômico Autorizado (OEA), voltado à “certificação dos intervenientes da cadeia logística que representam baixo grau de riscos em suas operações, tanto em termos de segurança física da carga quanto ao cumprimento de suas obrigações aduaneiras” (RFB, 2014b).

Cumprir destacar que essa iniciativa é endossada pela Organização Mundial de Aduanas (OMA) cuja função consiste em instituir normas destinadas a assegurar e a facilitar o fluxo crescente do comércio internacional. Assim, a OMA delinea os parâmetros gerais do programa, cabendo a cada Estado-Membro adaptá-lo a sua realidade nacional (OMA, 2015). Destaca-se que, no Brasil, o programa é conduzido e regulado pela Secretaria da Receita Federal.

O programa brasileiro de OEA prevê a certificação de operadores econômicos em três modalidades: (i) OEA-Segurança, conforme critérios de segurança aplicados à cadeia logística no fluxo das operações de comércio exterior; (ii) OEA-Conformidade, mediante critérios de cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras; e (iii) OEA-Pleno, consoante critérios tanto de segurança da cadeia logística quanto de cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras¹⁴³. Consideram-se passíveis de certificação: os importadores e os exportadores nacionais; os depositários de mercadoria sob controle aduaneiro; os operadores portuários e aeroportuários; os despachantes aduaneiros; os agentes de carga, dentre outros¹⁴⁴.

¹⁴² Vide artigo 21 da Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 680/2005.

¹⁴³ Vide artigo 6º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1521, de 4 de dezembro de 2014.

¹⁴⁴ Vide artigo 5º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1521, de 4 de dezembro de 2014.

Uma vez devidamente certificados, esses operadores econômicos gozam de canais específicos de comunicação com a Receita Federal do Brasil: de medidas de simplificação e agilização de procedimentos aduaneiros com segurança e controle; de Acordos de Reconhecimento Mútuo; e da melhora da imagem e da reputação da sua empresa, haja vista que a autoridade aduaneira nacional a reconheceu formalmente como um operador de confiança¹⁴⁵.

Ademais, destacam-se os benefícios que a efetiva implementação do programa Operador Econômico Autorizado pode trazer para o Brasil, como: a promoção de acordos de reconhecimento mútuo com outros países, a facilitação do comércio internacional legítimo e confiável, a atração de investimentos, a maior eficiência na proteção da sociedade, o aumento da segurança nas operações de comércio exterior e o aprimoramento dos controles aduaneiros por meio da gestão de risco¹⁴⁶. Frisa-se que o programa é de adesão voluntária e objetiva, até 2019, alcançar a meta de 50% das declarações de exportação e de importadas por empresas certificadas (RFB, 2014b).

Na mesma linha do programa Operador Econômico Autorizado, o Brasil também dispõe do programa aduaneiro da Linha Azul. Esse mecanismo possibilita que as empresas, que atendam aos requisitos necessários, efetuem as suas operações de importação, exportação e trânsito aduaneiro direcionadas, preferencialmente, para o canal verde de verificação e de tratamento de despacho aduaneiro expresso (RFB, 2015d).

Desta forma, as empresas devidamente cadastradas gozam de uma série de vantagens tanto na importação (tratamento de armazenamento prioritário, mínimo de intervenção da fiscalização aduaneira nas cargas desembaraçadas para trânsito, consumo ou admissão e conferência das cargas selecionadas em caráter prioritário) quanto na exportação (mínimo de intervenção da fiscalização aduaneira nas cargas desembaraçadas para embarque ao exterior ou para trânsito e conferência aduaneira em caráter prioritário) (RFB, 2015d)¹⁴⁷.

Evidencia-se que, uma vez habilitadas, as empresas serão submetidas a monitoramento regular do cumprimento de suas obrigações tributárias e aduaneiras, devendo manter, permanentemente, os requisitos de habilitação ao regime e permitir o acesso da fiscalização aos seus sistemas informatizados de controle (RFB, 2015d).

¹⁴⁵ Vide artigo 4º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1521, de 4 de dezembro de 2014.

¹⁴⁶ Vide artigo 3º da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1521, de 4 de dezembro de 2014.

¹⁴⁷ Atualmente, 50 empresas encontram-se habilitadas para utilizar a Linha Azul, como é o caso da Embraer, Honda, Johnson&Johnson (RFB, 2015e).

À luz das informações apresentadas, percebe-se que o Brasil, por meio do OEA e da Linha Azul, apresenta importantes mecanismos de facilitação dos procedimentos aduaneiros. Todavia, não basta apenas desburocratizar o aparato governamental, é também preciso modernizá-los, a fim de conceder maior agilidade ao fluxo de trocas comerciais.

Nesse sentido, cumpre destacar os sistemas aduaneiros informatizados que o Brasil atualmente dispõe para controlar a importação e exportação de mercadorias. No país, o Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX)¹⁴⁸ é o instrumento administrativo que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, mediante fluxo único, computadorizado, de informações¹⁴⁹. Por meio dele, todas as medidas administrativas incidentes sobre importações e exportações devem ser executadas (SISCOMEX, 2015).

Contudo, à medida que o comércio internacional evoluiu, novos sistemas foram sendo criados e integrados ao SISCOMEX, por exemplo: o SISCOMEX Drawback Web, que informatiza os procedimentos de solicitação, análise, concessão e controle de operações de comércio exterior amparadas por este regime aduaneiro especial, na modalidade isenção; o SISCOMEX Carga, que acompanha as cargas que ingressam no país pela via marítima; e o SISCOMEX Exportação, que acompanha alguns procedimentos de exportação (SISCOMEX, 2015a).

No que se refere a encomendas e documentos por via aérea, conhecidas como remessas expressas, o país utiliza o Sistema Informatizado de Controle de Remessa Expressa, denominado sistema REMESSA, para reduzir a burocracia, agilizar o fluxo de liberação e conferir maior segurança e controle aduaneiro nas operações de comércio. A informatização dos despachos de importação de remessas expressas permite que todo o controle seja efetuado de forma concomitante, via sistema, pela Receita Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e pelo Sistema de Vigilância Agropecuário Internacional (VIGIAGRO), órgãos de controle do comércio exterior brasileiro (RFB, 2015b).

No que concerne aos regimes aduaneiros especiais, o Brasil também dispõe de um sistema de informática que facilita a sua execução. O Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado (RECOF)¹⁵⁰ possibilita a importação de mercadorias, com suspensão do pagamento de tributos, para, depois de submetidas à operação

¹⁴⁸ O Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) foi criado pelo Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992.

¹⁴⁹ Vide artigo 2º do Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992.

¹⁵⁰ O RECOF é regulado pelo artigos 372 a 380 do Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.

de industrialização, serem exportadas. Esse procedimento se dá por meio de controle aduaneiro informatizado, com base em *software* desenvolvido pelo beneficiário, que possibilita a interligação com os sistemas de controle da Secretaria da Receita Federal do Brasil (MDIC, 2015).

Nesse contexto, registra-se a iniciativa do Programa Portal Único de Comércio Exterior que, por meio de um sistema informatizado encarregado de gerenciá-lo, visa a estabelecer processos mais eficientes, harmonizados e integrados entre todos os intervenientes públicos e privados do comércio exterior. Permite-se, assim, que estes encaminhem documentos ou dados exigidos pelo governo para importação, exportação ou trânsito de bens a um único ponto de entrada acessível por meio da Internet: o Portal Siscomex.

Objetiva-se, assim, concentrar progressivamente todos os sistemas existentes e os que venham a ser criados, culminando na implementação de um portal único (*single window*)¹⁵¹ de importação e exportação. O programa ainda se encontra em fase de implementação, esperando-se que, em 2016, o tempo para se exportar para o Brasil seja reduzido a 8 dias e, em 2017, o prazo médio de importação chegue a 10 dias. Atualmente, uma exportação de bem do Brasil leva, em média, 13 dias e, uma importação do mesmo tipo leva em média 17 dias (SISCOMEX, 2015b).

São evidentes os benefícios que os acordos em matéria de cooperação aduaneira podem trazer para o Brasil. Essas iniciativas constituem importantes fontes de aprendizado a partir da troca de informações fornecidas pelas autoridades aduaneiras, o que facilita a prevenção e o combate aos ilícitos. Atualmente, o Brasil apresenta Acordos de Cooperação Aduaneira com África do Sul, Estados Unidos, Grã-Bretanha, Índia, Israel, Países Baixos, Rússia e Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹⁵², bem como faz parte do Convênio Multilateral sobre Cooperação e Assistência Mútua entre as Direções Nacionais de Aduanas¹⁵³ (COMUCAM) (RFB, 2015c).

¹⁵¹ De acordo com o Centro das Nações Unidas para Facilitação de Comércio e Negócios Eletrônicos, o “portal único é uma facilidade que permite às partes envolvidas no comércio e no transporte apresentar informações padronizadas e documentos em um ponto único para atender a todas as exigências regulatórias relativas a importação, exportação e trânsito. Se a informação é eletrônica, então os elementos de dados individuais devem ser enviados apenas uma vez.” *Vide*: UNITED NATIONS CENTRE FOR TRADE FACILITATION AND ELETRONIC BUSINESS. Recommendation and Guidelines on establishing a single window: to enhance the efficient exchange of information between trade and government. Recommendation N° 33. **UN/CEFACT**. Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

¹⁵² São Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP): Portugal, Brasil, Angola Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Guiné Equatorial.

¹⁵³ São Estados-Partes da COMUCAM: Argentina, Bolívia, Chile Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Espanha, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

Constata-se percepção de que a execução dos procedimentos aduaneiros pelo Brasil ainda não é ótima. Existem ainda vários indicadores que devem ser melhorados, o que refletiria uma melhora da competitividade do comércio exterior do país. Todavia, importantes iniciativas estão sendo tomadas, como é o caso dos sistemas de Operador Econômico Autorizado, Linha Azul e a instauração de um portal único de comércio exterior.

4. PROCEDIMENTOS ADUANEIROS NO URUGUAI

No Uruguai, a *Dirección Nacional de Aduanas* é o órgão administrativo competente para aplicar a legislação aduaneira. Dentre as suas incumbências, destacam-se as de organizar, dirigir e controlar os serviços aduaneiros do país; editar normas e resoluções para a aplicação da legislação aduaneira; efetuar a classificação tarifária da mercadoria, sua valoração e verificação; recolher e fiscalizar tributos aduaneiros e outros encargos; exercer a vigilância, prevenção e repressão dos ilícitos aduaneiros, entre outros¹⁵⁴.

Ressalta-se que a *Dirección Nacional de Aduanas*, no exercício de sua competência, tem primazia sobre todos os demais órgãos da administração pública, com exceção do Poder Judicial, em todo o perímetro da zona aduaneira primária. Isto significa que os demais órgãos têm a obrigação de prestar auxílio imediato para o cumprimento das atividades de controle aduaneiro sempre que lhes for solicitado, devendo-se colocar à disposição da *Dirección Nacional de Aduanas*, que, no exercício de suas atribuições, pode requerer, até mesmo, o auxílio de força pública¹⁵⁵.

No que se refere à tributação sobre o comércio exterior, o Uruguai apresenta dois impostos de incidência direta: o Imposto de Importação e o Imposto de Exportação. Com o propósito de se definir a base de incidência desses tributos, faz-se necessário estabelecer o valor aduaneiro da mercadoria.

A *Dirección Nacional de Aduanas* estabelece o valor aduaneiro conforme os dispositivos do Acordo de Valoração Aduaneira e da legislação doméstica uruguaia. O Acordo foi incorporado ao ordenamento jurídico nacional pela Lei nº 1.671, de dezembro de 1994, e regulado pelo Decreto nº 574/994, de modo que, no país, o valor aduaneiro incluem os seguintes elementos:

¹⁵⁴ Vide artigo 6º da Lei nº 19.276, de 19 de Setembro de 2014.

¹⁵⁵ Vide artigo 11 e 12 da Lei nº 19.276, de 19 de Setembro de 2014.

- (i) os gastos de transporte das mercadorias importadas até o porto ou o lugar de importação;
- (ii) os gastos de carga, descarga e manipulação ocasionados pelo transporte das mercadorias importadas até o porto ou o lugar de importação;
- (iii) o custo do seguro das mercadorias.¹⁵⁶

Assim, em uma análise comparativa, percebe-se que o Uruguai mantém os mesmos parâmetros de valoração aduaneiro que o Brasil, uma vez que os dois países são signatários do AVA.

Todavia, cumpre destacar que, no que se refere a mídias contendo *softwares*, o Uruguai apresenta alguns dispositivos especiais para determinar o seu valor aduaneiro. O país adotou a decisão 4.1 do Comitê Técnico de Valoração Aduaneira da OMC sobre Valorização dos Suportes Informáticos com *Software* para Equipamentos de Processamento de Dados. Segundo esta decisão, ao se determinar o valor aduaneiro de suportes informáticos de dados ou instruções, apenas o custo ou o valor dos mesmos deve ser levado em conta. O valor aduaneiro não deve, portanto, incluir o custo ou o valor dos dados ou instruções, desde que sejam distintos dos custos ou do valor da própria mídia eletrônica (OMC, 2012).

No que tange à gestão de risco, compete à *Dirección Nacional de Aduanas* elaborar sistemas de análise que o identifique e avalie, a fim de que as medidas necessárias para remediá-lo possam ser desenvolvidas. O sistema de gestão de risco deve permitir que a instituição conduza suas atividades de controles de mercadorias de alto risco ao mesmo tempo em que simplifica o movimento das de baixo risco. No Uruguai, a gestão de risco aplica-se em diferentes fases do controle aduaneiro, por meio de sistemas de informática que possibilitam um tratamento automatizado da informação¹⁵⁷.

Assim, a *Dirección Nacional de Aduanas* adota o Sistema Lucia para o controle das operações aduaneiras e gestão de risco. O seu módulo de seletividade se baseia na análise de informações internas e externas referentes a antecedentes dos operadores, dados do comércio exterior, normativas, declarações aduaneiras, que são traduzidas em probabilidades a partir de cálculos econométricos (DNA, 2011).

De acordo com o Decreto nº 173/005, de junho de 2005, a Administração Aduaneira uruguaia identifica três canais de inspeção, quais sejam: (i) verde, no qual a mercadoria é liberada imediatamente, sem a realização de análise documental nem verificação física; (ii) **laranja**, no qual somente é realizada a análise documental, mas, caso seja encontrada alguma irregularidade, pode-se promover uma verificação física; (iii) vermelho, no qual a mercadoria

¹⁵⁶ Vide artigo 5º Decreto nº 574/994, de 29 de dezembro de 1994.

¹⁵⁷ Vide artigo 179, da Lei nº 19.276, de 19 de Setembro de 2014.

objeto de seleção por esse canal só será liberada após a realização de análise documental e física¹⁵⁸. Segundo *Trade Policy Review 2012* do Uruguai, elaborado pela OMC, de todas as mercadorias importadas em 2010, 71% passaram pelo canal verde, 19% pelo vermelho e apenas 10% pelo laranja (OMC, 2012).

No entanto, não é só por meio de controle e fiscalização que se efetiva uma gestão aduaneira eficaz. Procedimentos de agilização dos fluxos de mercadoria a partir da seleção de operadores pré-habilitados também são de extrema valia. Nesse passo, cumpre examinar a implementação do Programa Operador Econômico Autorizado no âmbito do Uruguai.

Essa iniciativa nasce com o Marco Normativo para Assegurar e Facilitar o Comércio Global (*SAFE Framework*), elaborado pela Organização Mundial de Aduanas (OMA), cujo objetivo consiste em promover a aliança entre as administrações aduaneiras e o setor privado, com a finalidade de se incrementar a confiança entre as partes no alcance de um processo aduaneiro mais célere e efetivo.

No Uruguai, a figura do operador econômico autorizado é regulada pelo Decreto nº 51, de 28 de fevereiro de 2014 (DNA, 2015a). Estabelece-se, assim, que pode participar do programa toda pessoa física ou jurídica, inscrita no registro único tributário da *Dirección General Impositiva (DGI)*, que, sendo parte da cadeia de fornecimento internacional, manifeste interesse em participar¹⁵⁹. Reserva-se, ainda, à *Dirección Nacional de Aduanas* a exclusividade para certificar os operadores econômicos autorizados no Uruguai¹⁶⁰.

Uma vez habilitado, o operador econômico goza de uma série de benefícios, dentre eles, pode-se destacar: a aplicação de procedimentos simplificados; a redução do número de controles de despacho, físicos e documentais; a prioridade nas verificações tanto físicas quanto documentais; as capacitações periódicas, a utilização de Acordos de Reconhecimento Mútuo, entre outros¹⁶¹.

De modo similar, o Uruguai apresenta outros programas voltados à facilitação dos fluxos de mercadoria em seus postos aduaneiros. Evidencia-se, por exemplo, o mecanismo Exporta Fácil, que leva em consideração as peculiaridades de empresas de pequeno porte. Esse programa institui um sistema de exportação simplificado, por via postal, que funciona como um canal acessível para médias, pequenas e micro empresas, orientando o

¹⁵⁸ Vide artigo 64, Decreto nº 173/005, de 6 de junho de 2005.

¹⁵⁹ Vide art. 3º do Decreto nº 51, 28 de fevereiro de 2014.

¹⁶⁰ Vide artigo 4º do Decreto nº 51, 28 de fevereiro de 2014.

¹⁶¹ Vide artigo 11 do do Decreto nº 51, 28 de fevereiro de 2014.

desenvolvimento de novas oportunidades empresariais. Contudo, vale ressaltar que esse sistema se limita à exportação de bens físicos com peso menor a 30 quilos por pacote¹⁶².

Nessa linha, também convém investigar os sistemas aduaneiros informatizados que o Uruguai atualmente dispõe para controlar a importação e exportação de mercadorias. O sistema *Precinto Electrónico* (selo eletrônico) permite controlar, por meio de dispositivo de informática, a localização, a velocidade e o estado das cargas. Os sinais emitidos são recebidos pelo Centro de Monitoramento da *Dirección Nacional de Aduanas*, que controla as rotas e os tempos definidos para o trajeto de cada carga, permitindo que as operações de trânsito possam ser controladas em tempo integral (DNA, 2014).

Em outubro de 2014, a *Dirección Nacional de Aduanas* alcançou a cobertura de 100% dos trânsitos aduaneiros monitorados eletronicamente, colocando o Uruguai como o primeiro país em todo o continente a alcançar esse percentual. Espera-se que, no futuro, seja possível realizar uma expansão regional do *Precinto Electrónico*, ou seja, instalar o dispositivo na aduana uruguaia e retirá-lo no país de destino da carga. O desenvolvimento desse mecanismo garantiria melhores preços dos fretes internacionais, bem como a melhoria da competitividade das aduanas envolvidas (DNA, 2014).

Por sua vez, a *Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)* apresenta-se como um mecanismo de facilitação do comércio exterior que permite otimizar e unificar, por meio de dispositivos eletrônicos, a informação e documentação em um só ponto de entrada para cumprir com todos os trâmites de importação, exportação e trânsito (VUCE, 2015).

É relevante observar que o sistema VUCE encontra-se em progressivo processo de implementação. A plataforma começou a funcionar em novembro de 2013, apresentando, depois de um ano de operação, 6 instituições conectadas e a possibilidade de se gerenciar 14 trâmites aduaneiros distintos¹⁶³. Espera-se que até o fim de 2015, a VUCE supere 36 operações disponíveis. Todavia, melhoras nos tempos de resposta, disponibilidade de informação e transparência já podem ser notados (VEIGA, 2014).

Atualmente, um dos maiores desafios ao aperfeiçoamento da plataforma se refere a interoperabilidade transfronteiriça, ou seja, a possibilidade de que os documentos eletrônicos gerados na VUCE Uruguai possam ser transmitidos eletronicamente a outros portais únicos

¹⁶² Para mais informações, consultar <http://www.exportafacil.com.uy/>

¹⁶³ O projeto VUCE foi primeiramente pensado em 2011 a partir da iniciativa conjunta da *Dirección Nacional de Aduanas* e da *Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX)*. Posteriormente, o VUCE foi incorporado ao *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones – Uruguay XXI* por meio da Lei nº 19.149, de 11 de novembro de 2013. Vide: VEIGA, 2014.

(*single windows*) de outros países, eliminando o traslado de documentos na fronteira (VEIGA, 2014).

Destaca-se que a VUCE insere-se dentro de um projeto estratégico para transformar o Uruguai em um polo logístico regional. O país não só investe em infraestrutura adequada, mas também em tecnologias voltadas à facilitação do comércio que objetivam diminuir o tempo e os custos de todos os agentes envolvidos nas operações mercantis (VUCE, 2015).

Quanto à cooperação entre administrações aduaneiras, cumpre destacar que, em maio de 2014, Uruguai e Estados Unidos firmaram o Acordo sobre Assistência Mútua em Questões Aduaneiras, marco jurídico para a troca de informações e assistência mútua entre os dois países. O Acordo permite o intercâmbio de melhores práticas aduaneiras, assistência técnica e apoio para capacitação, a fim de se avançar, em um futuro próximo, em um acordo de reconhecimento mútuo para o programa de Operador Econômico Qualificado (DNA, 2014).

O Acordo firmado por Uruguai e Estados Unidos tem como objetivo geral a assistência mútua de ambas as administrações aduaneiras na prevenção, identificação e investigação de toda infração aduaneira, ou seja, toda contravenção ou tentativa de contravenção das leis e normas aduaneiras. Também são estabelecidas cláusulas relativas à solução de controvérsias, emenda e modificação do Acordo e sua entrada em vigor, sua duração e sua rescisão (DNA, 2014).

Nessa mesma linha de cooperação, destaca-se a recente assinatura, em 26 de fevereiro de 2015, do Memorando de Entendimento entre os Presidentes do Uruguai, José Mujica, e do da Bolívia, Evo Morales, sobre a possibilidade de o país andino contar com facilidades na utilização do espaço terrestre portuário e dos terminais do porto de águas profundas ainda a ser construído na costa atlântica uruguaia. Essa iniciativa visa a melhorar as condições logísticas da Bolívia, bem como a contribuir, de forma solidária, para o alcance de sua histórica demanda por uma saída para o oceano.

Nota-se que o Uruguai vem investindo no aprimoramento dos trâmites aduaneiros, principalmente, no que se refere ao aprimoramento dos sistemas de informática para controle e fiscalização dos fluxos de mercadorias. Essas iniciativas se coadunam ao propósito do Estado Uruguai em se tornar um grande centro logístico comercial no âmbito do Cone Sul. Assim, nos últimos anos, o país vem apresentando importantes avanços no que concerne a sua política de gestão aduaneira.

Uma vez analisados os esforços individuais para se aprimorar os procedimentos aduaneiros tanto no Brasil quanto no Uruguai, parte-se para análise dos projetos em comum

entre os dois países, notadamente o Programa Piloto de Segurança Aduaneira da Cadeia de Suprimento de Bens. Essa iniciativa representa um importante passo na cooperação aduaneira entre os dois países, voltada à facilitação do comércio de bens.

5. BRASIL-URUGUAI:

PROGRAMA PILOTO DE SEGURANÇA ADUANEIRA DA CADEIA DE SUPRIMENTO DE BENS

Em 17 de julho de 2014, os diretores da Receita Federal do Brasil e da *Dirección Nacional de Aduanas* (Uruguai) firmaram o projeto do Programa Piloto de Segurança Aduaneira da Cadeia de Suprimento de Bens, mediante o qual as aduanas se comprometem a conceder um tratamento diferenciado aos operadores habilitados, oferecendo maior agilidade e simplificação de procedimentos aduaneiros (DNA, 2015b).

Este programa encontra-se previsto no 73º Protocolo Adicional ao ACE nº 2, que devido a procedimentos de internalização de cada Estado Parte, ainda não se encontra plenamente em vigor. No entanto, ante os objetivos do presente estudo, cumpre-se analisar os seus principais objetivos, características e peculiaridades.

O projeto tem por principal finalidade estabelecer um programa piloto, com alcance limitado a determinadas cadeias de operações do comércio bilateral Brasil-Uruguai, com respaldo em critérios técnicos e objetivos e cujas características sejam consideradas apropriadas para uma base de teste. Ao final, a partir da experiência adquirida no desenvolvimento do mecanismo de validação das definições estabelecidas para o programa piloto, avançar-se-á no estabelecimento de mecanismos de reconhecimento mútuo (DNA, 2015c).

Dentre suas finalidades específicas, destacam-se as de: (i) definir e identificar, a partir de critérios técnicos e objetivos, o universo de operadores de interesse para o programa; (ii) definir os requisitos para a adesão de empresas e o tratamento diferenciado no controle aduaneiro sobre suas operações de comércio exterior; (iii) estabelecer um modelo comum de validação dos requisitos e dos benefícios aduaneiros com a finalidade de se realizar reconhecimento mútuo; e (iv) formular um acordo de reconhecimento mútuo (DNA, 2015c).

A partir da sua execução, espera-se que o programa piloto atinja diversos resultados positivos, como, o fortalecimento do controle aduaneiro, elevando-se o nível de segurança aduaneira, fiscal e comercial das operações de importação e exportação efetuadas entre os países; celeridade, simplificação e racionalização para os trâmites aduaneiros de exportação e

importação entre os países, que deverão estabelecer acordos bilaterais de reconhecimento mútuo; otimização dos recursos humanos aduaneiros para outras operações consideradas de maior risco; criação de confiança entre as aduanas e promoção do comércio entre os dois países (DNA, 2015c).

Ademais, cabe à administração aduaneira de cada país selecionar as empresas participantes do programa piloto que deverá se pautar pelo princípio da confiança mútua. Assim, participam do projeto três empresas exportadoras uruguaias e três brasileiras, além de transportadoras e despachantes, totalizando 18 empresas envolvidas no programa piloto. As empresas selecionadas gozam de benefícios específicos, como, a redução do tempo de espera na fronteira e a simplificação dos trâmites aduaneiros, tanto na saída como na entrada da aduana, o que resultará na redução substancial dos custos associados (DNA, 2014).

Uma vez assegurado o cumprimento das obrigações por parte dos operadores envolvidos no programa, as aduanas poderão dedicar maior atenção aos operadores de elevado risco aduaneiro, o que trará maior eficiência às administrações aduaneiras tanto do Brasil quanto do Uruguai.

Todavia, cumpre salientar que o programa piloto não alcança cadeias operacionais de comércio intra-regional realizadas por via marítima ou aérea. O projeto se limita a determinadas cadeias logísticas baseadas no comércio bilateral por via terrestre (MRE, 2015). Em razão do elevado número de operações aduaneiras, o programa piloto será executado em dois postos de fronteira específicos: Jaguarão (BRA) – Rio Branco (URU) e Chuí (BRA) – Chuy (URU) (DNA, 2014). Ressalta-se que o projeto piloto em questão se inspira no Programa Intra-Mercosul de Segurança Aduaneira da Cadeia de Suprimentos de Bens (DNA, 2015c).

Por fim, destaca-se que o Uruguai possui acordo similar com a Argentina. Em 4 de novembro de 2014, a *Administración Federal de Ingresos Públicos* (ARG) e a *Dirección Nacional de Aduanas* (URG) firmaram o Acordo para Implementação Bilateral do Programa Piloto Intra-Mercosul de Segurança Aduaneira da Cadeia de Suprimento de Bens (DNA, 2015d). O projeto também se encontra em fase piloto, ainda não sendo possível mensurar todos os seus resultados.

6. CONCLUSÕES

Observa-se que apesar de o Mercosul apresentar um complexo regime de decisões, diretrizes e convênios sobre o tema dos procedimentos aduaneiros, o bloco econômico ainda oferece limitados resultados quanto a uma real integração e cooperação das administrações aduaneiras dos seus Estados-Membros. Atualmente, a adoção do Código Aduaneiro do Mercosul (CAM) representa o passo mais significativo na direção de uma real harmonização da legislação aduaneira dos países. No entanto, o Código não abrange todos os temas relativos ao Direito Aduaneiro, deixando de lado, por exemplo, a questão dos crimes e infrações aduaneiras.

Ademais, o CAM ainda não se encontra plenamente em vigor, uma vez que a Decisão CMC n.º 27/2010 permanece em processo de internalização aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes do Mercosul. Logo, a fim de que o Código possa produzir os efeitos ora almejados, faz-se necessário somar esforços para que o Código Aduaneiro do Mercosul seja devidamente internalizado no ordenamento jurídico dos seus Estados Partes, instituindo assim uma política aduaneira comum.

Cumprе ressaltar que a competitividade do comércio exterior de cada país e do Mercosul como um todo está intrinsecamente ligada à eficiência com a qual determinados procedimentos aduaneiros são desempenhados. A partir da análise ora desenvolvida, pode-se perceber que Brasil e Uruguai apresentam estágios diferentes de implementação e modernização desses procedimentos.

No que se refere à gestão de risco, por exemplo, o Brasil ainda precisa melhorar o processo de controle e fiscalização das mercadorias, a fim de se atingir nível ideal de seletividade. Logo, novas medidas devem se tomadas para que a eficiência do sistema de gestão de risco seja aprimorada, por exemplo, o incremento dos sistemas de informática que gerenciam a importação e exportação de mercadorias.

Ressalta-se a importância de o Brasil ampliar o regime de despacho aduaneiro expresso (Linha Azul), bem como expandir o programa de Operador Econômico autorizado, visto que esse tipo de programa vem sendo adotado pelas principais nações, com as quais mantém intensas relações comerciais. Outra importante iniciativa do país reside na implementação do Portal Único de Comércio Exterior, Portal Siscomex. É relevante envidar esforços para que essa ferramenta entre em completo funcionamento o mais rápido possível.

Com sua operação, o país poderá desburocratizar diversos trâmites aduaneiros e facilitar o fluxo de comércio internacional.

O Uruguai, por sua vez, apresenta um avançado estágio de informatização dos seus procedimentos aduaneiros. Em 2014, por exemplo, o país alcançou a cobertura de 100% dos trânsitos aduaneiros monitorados eletronicamente. É provável que, muito em breve, o país deixe de utilizar papel para documentar a maioria dos procedimentos aduaneiros. Registra-se aqui a relevância do sistema *Precinto Electrónico* e da *Ventanilla Única de Comércio Exterior (VUCE)*.

Nesse aspecto em específico, a interconexão do Portal Único de Comércio Exterior brasileiro e a *Ventanilla Única de Comércio Exterior* uruguaia poderia impulsionar a integração bilateral entre os países, tornando as informações dos sistemas mutuamente acessíveis. Isso alavancaria a competitividade do comércio exterior tanto do Brasil quanto do Uruguai, haja vista que os custos relacionados com a burocracia alfandegária e o tempo médio de importação/exportação seriam reduzidos.

Ademais, assinala-se a importância do Programa Piloto de Segurança Aduaneira da Cadeia de Suprimento de Bens para o aprofundamento das relações comerciais entre Brasil e Uruguai. Esse projeto apresenta-se como um importante passo para a formação de cadeias globais de valor, haja vista que atende, inicialmente, a empresas com baixo risco aduaneiro e relevantes operações comerciais entre os dois países. Além de que, a partir da sua execução, poder-se-á formular um acordo de reconhecimento mútuo.

Em síntese, pode-se afirmar que os procedimentos aduaneiros realizados por Brasil e Uruguai apresentam um amplo campo para aprimoramento, modernização e cooperação. Essas questões são de extrema importância para aprofundar a integração entre os dois países, afinal, se as fronteiras dividem países, as aduanas os ligam.

7. RECOMENDAÇÕES

Diante dos avanços já obtidos na área de procedimentos e regimes aduaneiros recomenda-se:

- Coordenar os trabalhos dos Portais Únicos de Comércio Exterior de Brasil (SISCOMEX) e de Uruguai (VUCE), de forma que os documentos eletrônicos gerados possam ser transmitidos eletronicamente entre os portais, reduzindo a burocracia na fronteira.

- Coordenar os dispositivos de informática que controlem a localização, a velocidade e o estado das cargas, para serem instalados e retirados em ambos os países, melhorando a perspectiva dos valores dos fretes internacionais e diminuindo a burocracia entre as aduanas.
- Ampliar o Programa Piloto de Segurança Aduaneira da Cadeia de Suprimentos, a partir do cadastramento de um maior número de empresas brasileiras e uruguaias, oferecendo-lhes maior agilidade e simplificação de procedimentos aduaneiros.
- Envidar esforços para a internalização do CAM, uma vez que a Decisão CMC n.º 27/2010 permanece em processo de internalização aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes do Mercosul.

REFERÊNCIAS

BIFANO, Elidie Palma. Impostos sobre o Comércio Exterior. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder; MARTINS, Rogério Gandra da Silva. **Tratado de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CUSTOMS ASSESMENT TRADE TOOLKIT. Good Practices Approach. **CATT**. Disponível em: < <http://customscatt.org/MainPage.aspx>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

DELUCA, Santiago. Delitos e Infracciones Aduaneras en el CAM: ausencias de fondo y forma. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Asunción, año 1, n. 1, p. 259-271, 2014.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. Gestión de Riesgos en la Operativa Aduanera. Presentación Powerpoint, setiembre 2011. **DNA**. Disponível em: < <http://epp.com.uy/content/archivos/4e8cdcb1f1e34.PDF>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

_____. **Anuario Dirección Nacional de Aduanas Uruguay 2014: construyendo futuro**. **DNA**. Disponível em: <http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/13215/1/anuario_dna_2014.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015.

_____. Objetivos del Programa de Operador Económico Autorizado. **DNA**. Disponível em: <<http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/10563/9/innova.front/introduccion.html>>. Acesso em: 22 mar. 2015a.

_____. Brasil y Uruguay firman acuerdo de seguridad aduanera en la cadena de suministro. **DNA**. Disponível em: < <http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/v/12707/9/innova.front>>. Acesso em: 27 fev. 2015b.

_____. Proyecto de Programa Piloto de Seguridad Aduanera en la Cadena de Suministro Brasil – Uruguay. **DNA**. Disponível em: < http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/12605/1/proyecto_de_ppsacs_brasil-uruguay_-_espanol.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015c.

_____. Acuerdo entre la Administración Federal de Ingresos Públicos de la República Argentina y la Dirección Nacional de Aduanas de la República Oriental del Uruguay para Implementación bilateral del Programa Piloto Intra-Mercosur – de seguridad aduanera en la cadena de suministro de bienes. **DNA**. Disponível em: < http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/13064/1/acuerdo_arg_-_uru_gt_cadena_de_suministros.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015d.

GARBELINI JUNIOR, Antonio; MARTINO, Fernanda; OLIVEIRA, Luciana; LOPES, Victor. Acordo sobre Valoração Aduaneira – Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994. IN: THORSTENSEN, Vera; OLIVEIRA, Luciana (Coord.). **Releitura dos Acordos da OMC como Interpretados pelo Órgão de**

Apelação: efeitos na aplicação das regras do comércio internacional. Disponível em: < <http://ccgi.fgv.br/pt-br/node/122>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

MEIRA, Liziane Angelotti. Regimes Aduaneiros Especiais e Integração Regional: Análise dos Regimes Brasileiros em face das Regras do Mercosul. In: TORRES, Heleno Taveira (Coord.). **Comércio Internacional e Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. Reflexões sobre o Código Aduaneiro do Mercosul. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 259-290, jul./dez. 2011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado – RECOF. **MDIC**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/regaduespeciais/recof.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Acordo de Complementação Econômica nº 2 celebrado entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai. **MRE**. Disponível em: < <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/acordo-de-complementacao-economica-nb0-2-celebrado-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-oriental-do-uruguai/>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

MORAES, Augusto; BREDÁ, Felipe (Coord.). **Cartilha de Direito Aduaneiro**: Ordem dos Advogados do Brasil – São Paulo/2014. Disponível em: < <http://www.oabsp.org.br/comissoes2010/direito-aduaneiro/cartilhas/Direito%20Aduaneiro%20-%202014.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ADUANAS. Authorized Economic Operator: conditions, requirements and benefits. **OMA**. Disponível em: < <file:///C:/Users/alebe.mesquita/Downloads/20150319080136.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Trade Policy Review: Uruguay 2012. **OMC**. Disponível em: < https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp363_e.htm>. Acesso em: 22 mar. 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Balanço Aduaneiro 2014. 2014a. **RFB**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/resultados/aduana/arquivos-e-imagens/balanco-aduaneiro-2014.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2015.

_____. Programa Brasileiro de OEA. Dezembro, 2014b. **RFB**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/Aduana/OEA/Folheto_Informativo_OEA.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. Gerenciamento de Risco na Área Aduaneira. **RFB**. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/srf/boaspraticas/aduana/Gerenciamento.htm>>. Acesso em: 23 fev. 2015a.

_____. Sistema Informatizado de Controle de Remessa Expressa. **RFB**. Disponível em: < <http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/EncomendasRemessas/SistControlRemExp.htm>>. Acesso em: 24 fev. 2015b.

_____. Acordos de Cooperação Aduaneira. **RFB**. Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AcordosInternacionais/AcordosCooperacaoAduaneira/AcordosCooopAdu.htm#Argentina e Outros](http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/AcordosInternacionais/AcordosCooperacaoAduaneira/AcordosCooopAdu.htm#Argentina%20e%20Outros)>. Acesso em: 3 mar. 2015c.

_____. Linha Azul: despacho aduaneiro expresso. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/linhaazul/OrientGerais.htm>>. Acesso em: 18 mar. 2015d.

SISTEMA INTEGRADO DE COMÉRCIO EXTERIOR. O Portal Siscomex. **SISCOMEX**. Disponível em: < http://portal.siscomex.gov.br/conheca-o-portal/O_Portal_Siscomex>. Acesso em: 24 fev. 2015a.

SISTEMA INTEGRADO DE COMÉRCIO EXTERIOR. Programa Portal Único de Comércio Exterior. **SISCOMEX**. Disponível em: < http://portal.siscomex.gov.br/conheca-o-portal/O_Portal_Siscomex/programa-portal-unico-de-comercio-exterior>. Acesso em: 24 fev. 2015b.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio**: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

UNITED NATIONS CENTRE FOR TRADE FACILITATION AND ELETRONIC BUSINESS. Recommendation and Guidelines on establishing a single window: to enhance the efficient exchange of information between trade and government. Recommendation N° 33.

UN/CEFACT. Disponível em: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2015.

URUGUAY. Memorandum de Entendimiento entre la República Oriental del Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia. **PRESIDENCIA.** Disponível em: <http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2015/noticias/NO_P183/Acuerdo-mar.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2015.

VEIGA, Lorena. Hacia un Comercio Exterior sin Papeles. In: DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS. **Anuario Dirección Nacional de Aduanas Uruguay 2014**: construyendo futuro. Disponível em: <http://www.aduanas.gub.uy/innovaportal/file/13215/1/anuario_dna_2014.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015.

VENTANILLA ÚNICA DE COMERCIO EXTERIOR ¿Qué es VUCE? **VUCE.** Disponível em: <<http://vuce.gub.uy/acerca-de-vuce/que-es-vuce/>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto nº 3.428, de 20 de abril de 2000. Dispõe sobre a execução do Vigésimo Terceiro Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35, Prevenção e Luta contra Ilícitos Aduaneiros, entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Federativa da Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, como Estados Partes do Mercosul, e o Governo da República do Chile, de 14 de dezembro de 1999.

_____. 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.

_____. Decreto nº 6.870, de 4 de junho de 2009. Dispõe sobre a vigência de Decisões do Conselho do Mercado Comum, Resolução do Grupo Mercado Comum e de Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul.

_____. Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992. Institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior - SECEX.

_____. Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior.

_____. Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1521, de 4 de dezembro de 2014. Institui o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado e altera a Instrução normativa SRF nº 248, de 25 de novembro de 2002.

_____. Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 680/2005.
MERCADO COMUM DO SUL. Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 13, de 2007: norma de aplicação sobre a valoração aduaneira de mercadorias.

_____. Decisão Conselho do Mercado Comum nº 17 de 1994: norma de aplicação sobre valoração aduaneira das mercadorias.

_____. Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 1, de 2008: especificação de características técnicas de infraestrutura informáticas para o intercâmbio eletrônico de informações de operações aduaneiras através do sistema de intercâmbio de informação de registros aduaneiros – INDIRA.

_____. Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 32, de 2008: norma de controle aduaneiro nas administrações aduaneiras do Mercosul.

_____. Diretriz da Comissão de Comércio do Mercosul nº 33, de 2008. Norma relativa à gestão de risco aduaneiro.

_____. Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 26, de 15 de julho de 2006.
Estabelece o convênio de Cooperação, Intercâmbio de Informações, Consulta de Dados e Assistência Mútua entre as Administrações Aduaneiras do Mercosul.
URUGUAI. Lei nº 19.276, de 19 de Setembro de 2014. Institui o novo Código Aduaneiro do Uruguai.

_____. Decreto nº 173/005, de 6 de junho de 2005. Incorpora a Decisão 50/04 do Conselho Mercado Comum.

_____. Dispõe sobre a incorporação ao ordenamento jurídico interno da Decisão nº 13/2007 do Conselho do Mercado Comum, que aprova a Norma de Aplicação sobre a Valoração Aduaneira das Mercadorias.

_____. Decreto nº 51, 28 de fevereiro de 2014. Estabelece e regulamenta o Programa Operador Econômico Qualificado.

CAPÍTULO VI – REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS

Alebe Linhares Mesquita
Luiz Henrique Pecora

1. INTRODUÇÃO

Com o intuito de impulsionar suas transações comerciais, vários países vêm desenvolvendo instrumentos que permitem, em caráter de exceção, a suspensão ou a dispensa de direitos aduaneiros. Esses mecanismos, comumente denominados de regimes aduaneiros especiais, incluem como características principais: (i) a instituição de regimes tributários diferenciados nos quais a tributação das atividades de importação e exportação se dá de modo diverso do que ocorre nos regimes comuns e (ii) o estabelecimento de distinções no que diz respeito à fiscalização aduaneira dos produtos que entram e saem do território nacional.

Os regimes aduaneiros especiais podem ser conceituados como regimes tributários diferenciados que concedem suspensão, isenção ou restituição de tributos aos importadores e exportadores, bem como, dispensam, diminuem ou diferenciam atividades fiscalizadoras. Dentre as razões pelas quais os países instituem esses regimes, destacam-se o estímulo aos setores do mercado nacional ou regiões do país, a viabilização de maior acesso à tecnologia, a melhoria da infraestrutura e o aumento das exportações.

Em um contexto de integração regional, cumpre destacar que os regimes aduaneiros especiais devem ser coordenados, caso contrário, eles podem causar desvios de comércio e de investimento tanto nas transações intra quanto extra bloco. Nesse sentido, segue análise dos regimes aduaneiros especiais no âmbito do Mercosul, do Brasil e do Uruguai.

2. REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS NO MERCOSUL

No âmbito do Mercosul, os Estados-Membros concordaram em aplicar incentivos à exportação de modo a respeitar as disposições dos compromissos assumidos no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) e em forma compatível com o 13º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18.

Os Estados se comprometeram a submeter, à Comissão de Comércio do Mercosul, informações sobre as características, natureza e base legal de cada um dos regimes aduaneiros

especiais, bem como a intercambiar, anualmente, estatísticas sobre a efetiva utilização desses mecanismos¹⁶⁴.

Os Estados-Membros que se considerarem prejudicados pelos mencionados regimes poderão solicitar, por meio do Grupo Mercado Comum, a sua alteração. Os países que aplicam os regimes questionados deverão dar consideração adequada às solicitações e buscar realizar as modificações solicitadas, respeitadas as relações contratuais estabelecidas¹⁶⁵.

Poderão ser aplicadas salvaguardas sob o regime jurídico do GATT quando as importações provenientes de zonas francas comerciais, zonas francas industriais, zonas de processamento de exportação e de áreas aduaneiras especiais, impliquem um aumento repentino de importações que causem dano ou ameaça de dano para o país importador¹⁶⁶.

Ademais, a regulação dos regimes aduaneiros especiais no âmbito do Mercosul previu o tratamento diferenciado para países em estágio menos avançado de desenvolvimento industrial. À época, permitiu-se ao Paraguai, por exemplo, prorrogar, até 31 de dezembro de 2010, a utilização dos regimes de *drawback* e admissão temporária para o comércio intrazona. Igualmente, autorizou-se ao Uruguai e ao Paraguai, na medida em que não utilizem os regimes de *drawback* ou de admissão temporária para importação de produtos agropecuários extrazona, aplicar, até 31 de dezembro de 2010, uma alíquota de 2% para uma lista de itens tarifários, a ser determinados por cada Estado Partes.¹⁶⁷

Destaca-se que os Estados-Membros do Mercosul podem estabelecer regimes especiais comuns de importação para o bloco econômico, inclusive com internação definitiva no território de qualquer das partes, com base na identificação conjunta de setores ou produtos a serem contemplados por políticas comerciais específicas¹⁶⁸.

Ressalta-se que fica proibida a instituição regimes aduaneiros especiais que não se encontravam em vigor até 30 de junho de 2000, sendo necessário, a partir de então, a aceitação dos demais membros do Mercosul para a sua criação¹⁶⁹. Nesse aspecto, assinala-se

¹⁶⁴ Vide artigo 7º, da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 69 de 2000: Regimes Aduaneiros Especiais de Importação, Mercosul.

¹⁶⁵ Vide artigo 8º, da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 69 de 2000: Regimes Aduaneiros Especiais de Importação, Mercosul.

¹⁶⁶ Vide artigo 3º, da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 8 de 1994: Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportação e Áreas Aduaneiras Especiais, Mercosul.

¹⁶⁷ Vide artigos 1º e 3º, da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 32 de 2003: Regimes Especiais de Importação, Mercosul.

¹⁶⁸ Vide artigo 12, da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 69 de 2000: Regimes Aduaneiros Especiais de Importação, Mercosul.

¹⁶⁹ Vide artigo 4º, da Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 31 de 2000: Incentivos aos Investimentos, à Produção e à Exportação, incluindo, Zonas Francas, Admissão Temporária e Outros Regimes Especiais, Mercosul.

que o prazo para funcionamento das áreas aduaneiras especiais existentes em Manaus e na *Tierra del Fuego* foi prorrogado até 2023, a partir da decisão do Grupo Mercado Comum, em maio de 2014.

Em síntese, pode-se apontar três principais características dos regimes aduaneiros especiais no âmbito do Mercosul: (i) obrigatoriedade, aos membros, de comunicar todos os regimes aduaneiros especiais existentes; (ii) proibição de criação unilateral de novos regimes e prazo para extinção dos vigentes; e (iii) estabelecimento de exceções para países de menor economia do bloco, como Uruguai e Paraguai (MEIRA, 2005, p. 364).

Diante desse cenário, faz-se necessário analisar os regimes aduaneiros especiais do Uruguai e do Brasil para se identificar possíveis divergências e convergências, a fim de se avançar do processo de integração tanto bilateral quanto regional.

3. REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS NO BRASIL

O Brasil dispõe, entre modalidade e sub-modalidades, de 25 regimes aduaneiros especiais, instituídos para atender situações econômicas específicas de determinadas regiões e setores ligados ao comércio exterior. Apresenta-se, a seguir, uma síntese dos regimes especiais, em suas principais características. A tabela resume os principais regimes aduaneiros especiais do Brasil atualmente em vigor.

Tabela I – Regimes Aduaneiros Especiais no Brasil		
Nome	Objeto	Legislação
Trânsito Aduaneiro	Permite o transporte de mercadoria, sob controle aduaneiro, de um ponto a outro do território aduaneiro, com suspensão do pagamento de tributos.	Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.
Admissão Temporária	Autoriza a entrada, permanência por tempo determinado e a saída do país, sem pagamento dos impostos incidentes sobre as operações de comércio exterior, de bens destinados a eventos culturais, científicos comerciais, desportivos, etc.	Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.
Admissão Temporária para Utilização Econômica	Permite o ingresso de bens no território nacional com objetivo de utilização em serviços ou produção de outros bens e posterior exportação com pagamento proporcional de II, IPI e ICMS.	Decreto nº 2.889, de 21 de dezembro de 1988.
<i>Drawback</i>	Permite a entrada, a industrialização e a reexportação de bens estrangeiros sem o pagamento ou com restituição dos impostos de importação e reexportação. Pode ser aplicado em 3 modalidades: suspensão do pagamento de impostos sobre o comércio exterior de mercadoria de emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado; isenção pagamento de impostos sobre o comércio exterior de mercadoria equivalente à empregada ou consumida na industrialização de	Decreto Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966.

	produto exportado; restituição, total ou parcial, dos tributos pagos na importação de mercadoria exportada após beneficiamento, ou utilização na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra exportada.	
Entrepósito Aduaneiro	Permite a armazenagem de mercadoria estrangeira em recinto alfandegado de uso público, com suspensão do pagamento dos impostos federais, da contribuição para o PIS/PASEP – Importação e da COFINS- Importação.	Decreto nº 3.923, de 17 de setembro de 2001.
Regime Especial de Lojas Francas	Na zona primária de porto ou aeroporto poderá ser autorizado o funcionamento de lojas francas para venda de mercadoria nacional ou estrangeira a passageiros de viagens internacionais, na chegada ou saída do país, ou em trânsito, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira, sem o pagamento de II, IPI e ICMS.	Decreto Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976.
Depósito de Loja Franca	Viabiliza a venda de mercadorias estrangeiras ou desnacionalizadas a órgãos estrangeiros (missões diplomáticas, repartições consulares e representações de organismos internacionais de caráter permanente, funcionando como uma espécie de entreposto aduaneiro, no qual não incidem II, IPI e ICMS.	Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.
Depósito Especial	Permite a estocagem de partes, peças, componentes e materiais de reposição ou manutenção, com suspensão do pagamento dos impostos federais, da contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, para veículos, máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos, estrangeiros, nacionalizados ou não, e nacionais em que tenham sido empregados partes, peças e componentes estrangeiros.	Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.
Depósito Afiançado	Permite a estocagem, como suspensão do pagamento de impostos federais, da contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, de materiais importados sem cobertura cambial, destinados à manutenção e ao reparo de embarcação ou de aeronave pertencentes a empresa autorizada a operar no transporte comercial internacional, e utilizadas nessas atividades.	Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.
Depósito Franco	Permite, em recinto alfandegado, a armazenagem de mercadoria estrangeira para atender ao fluxo comercial de países limítrofes com terceiros países, sem o pagamento de impostos sobre o comércio exterior e circulação.	Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.
Depósito Aduaneiro de Distribuição	Permite, mediante termo de responsabilidade, o entrepostamento de mercadorias estrangeiras importadas sem cobertura cambial e destinadas à exportação, à reexportação para terceiros países e a despacho para consumo.	Portaria MF Nº 720, de 23 de novembro de 1992.
Depósito Alfandegado Certificado	Permite considerar exportada, para todos os efeitos fiscais, creditícios e cambiais, a mercadoria nacional depositada em recinto alfandegado, vendida a pessoa sediada no exterior, mediante contrato de entrega no território nacional e à ordem do adquirente.	Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.
Entrepósito Aduaneiro Internacional na Zona Franca de Manaus	Permite o depósito de mercadorias estrangeiras e nacionais, inclusive as produzidas na Zona Franca de Manaus, em local determinado, com suspensão do pagamento de tributos federais e estaduais, sob	Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.

	mercadorias destinadas a comercialização na Zona Franca de Manaus, na Amazônia Ocidental ou nas Áreas de Livre Comércio. Situa-se no Porto de Manaus.	
Entrepósito Industrial	Autoriza o ingresso, no país, de matérias-primas e produtos intermediários estrangeiros para industrialização e posterior reexportação, sem o pagamento dos impostos sobre o comércio exterior.	Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966.
Regime Especial de Entrepósito Industrial sob o Controle Aduaneiro Informatizado (RECOF)	Permite a empresa importar, com ou sem cobertura cambial, e com suspensão do pagamento de tributos, sob controle aduaneiro informatizado, mercadorias que, depois de submetidas a operação de industrialização, sejam destinadas à exportação.	Decreto nº 2.412, de 3 de dezembro de 1977.
Exportação Temporária	Permite a saída, do país, com suspensão do pagamento do imposto de exportação, de mercadoria nacional ou nacionalizada, condicionada à reimportação em prazo determinado, no mesmo estado em que foi exportada. Normalmente se aplica a bens destinados a eventos culturais, científicos, comerciais e desportivos.	Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.
Exportação Temporária para Aperfeiçoamento Passivo	Permite a saída, do país, por tempo determinado, de mercadoria nacional ou nacionalizada, para ser submetida a operação de transformação, elaboração, beneficiamento ou montagem, no exterior, e a posterior reimportação, sob a forma do produto resultante, com pagamento dos tributos sobre o valor agregado.	Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.
Áreas de Livre Comércio	Outorga a suspensão do pagamento dos impostos de importação e sobre produtos industrializados para mercadorias destinadas a essas áreas delimitadas do território nacional.	Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989. Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991. Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991. Lei nº 8.857, de 8 de Março de 1994.
Regime Especial da Zona Franca de Manaus	A entrada de mercadorias estrangeiras, destinadas a seu consumo interno, industrialização em qualquer grau, inclusive beneficiamento, agropecuária, pesca, instalação e operação de indústrias e serviços de qualquer natureza, bem como a estocagem para reexportação, será isenta dos impostos de importação, imposto sobre produtos industrializados, imposto de exportação. Redução de 75% do imposto sobre a renda (IR) e adicionais não restituíveis, exclusivamente para reinvestimentos. Alíquota zero do Programa de Integração Social (PIS) e Financiamento da Seguridade Social (COFINS) nas entradas e nas vendas internas interindustriais e alíquota de 3,65% (com exceções) nas vendas de produtos acabados para o resto do país. Restituição de 55% a 100% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).	Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.
Regime Especial da Amazônia Ocidental	É constituída pelos Estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. O regime autoriza a isenção do Imposto de Importação sobre alguns bens de produção e gêneros de primeira necessidade (e.g: máquinas, motores marítimos, produtos alimentares,	Decreto-Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968.

	medicamentos).	
Zonas de Processamento de Exportação	Permite a suspensão do pagamento do imposto de importação, do imposto sobre produtos industrializados, da COFINS-Importação, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) para empresas instaladas em porções pré-determinadas do território nacional, voltadas à produção de bens para a exportação.	Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007.
Regime Aduaneiro Especial de Exportação e de Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e Gás Natural (Repetro)	Autoriza a isenção de II, IPI e ICMS para bens destinados a fomentar as atividades de pesquisa e de lavra de jazidas de petróleo e gás natural.	Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.
Regime Aduaneiro Especial para Importação de Petróleo Bruto e seus Derivados para fins de Importação no mesmo Estado em que foram Importados (Repex).	Permite a importação de petróleo e seus derivados, com suspensão do pagamento dos impostos federais, da contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, para posterior exportação, no mesmo estado em que foram importados.	Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.
Regime Especial de Importação de Insumos Destinados à Industrialização por Encomenda dos Produtos Classificados nas posições 8701 a 8705 da TIPI (Recom)	Permite a importação, sem cobertura cambial, de chassis, carroçarias, peças, partes, componentes e acessórios, com suspensão do pagamento do imposto sobre produtos industrializados, da contribuição para o PIS/PASEP – Importação e da COFINS – Importação.	Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.
Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto).	Permite, na importação de máquinas, equipamentos, peças de reposição e outros bens, a suspensão do pagamento do imposto de importação, do imposto sobre produtos industrializados, da contribuição para o PIS/PASEP- Importação e da COFINS-Importação, quando importados diretamente pelos beneficiários do regime e destinados ao seu ativo imobilizado para utilização exclusiva em portos na execução de serviços de carga, descarga, movimentação de mercadorias e dragagem, e na execução de treinamento e formação de trabalhadores em centros de treinamento profissional.	Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004. Medida Provisória nº 206, de 6 de agosto de 2004.

Fonte: MEIRA e Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Elaboração: CCGI/FGV.

Compete privativamente à União definir e regulamentar os regimes aduaneiros especiais (Art. 22, Constituição de 1988), cabendo, mais especificamente, ao Ministério da Fazenda fiscalizá-los (Art. 237 da Constituição de 1988). Ressalta-se que os regimes de tributação especial referentes a impostos estaduais, distritais e municipais são de competência de cada um desses entes federativo.

Apesar de possuírem algumas características comuns, o sistema normativo aduaneiro do Brasil caracteriza os regimes especiais pela infungibilidade, ou seja, eles são distintos, inconfundíveis entre si, com objetivos próprios, tratamento fiscal e administrativo específicos. Dentre esses regimes aduaneiros especiais, destacam-se os aplicados em áreas especiais, quais sejam: a Zona Franca de Manaus, as Áreas de Livre Comércio e as Zonas de Processamento de Exportação. Cada um desses regimes apresenta características e finalidades diferentes (MDIC, 2015a).

A Zona Franca de Manaus, por exemplo, caracteriza-se como uma área de livre comércio de importação e exportação cuja produção é basicamente destinada ao mercado doméstico. Já as Áreas de Livre Comércio têm por objetivo impulsionar o desenvolvimento das cidades fronteiriças da região Norte do Brasil e estimular as relações bilaterais com os países vizinhos. As Zonas de Processamento de Exportação, por fim, visam a aumentar a competitividade das exportações brasileiras, agregar valor à pauta de exportação, gerar empregos e renda e difundir novas tecnologias (FONTENELE, 2014, p. 71).

A fim de se compreender os efeitos dos regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais, faz-se necessário traçar um quadro geral das suas principais características e finalidades. Assim, poder-se-á avaliar possíveis convergências e divergências entre os sistemas do Brasil e do Uruguai nessa matéria.

3.1 A Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio

Com o propósito de promover o desenvolvimento nacional e a integração regional, o Brasil, por meio de incentivos fiscais, mantém uma política de zonas francas para as importações e exportações de produtos. Atualmente, o país dispõe de oito Zonas Francas, dentre as quais a Zona Franca de Manaus (ZFM) se destaca como a mais importante (OMC, 2013). Cumpre destacar que, apesar de a nomenclatura adotada no Brasil diferenciar a ZFM das Áreas de Livre Comércio, o regime jurídico da OMC as compreende como zonas francas. Assim, a tabela abaixo apresenta as oito zonas francas legalmente instituídas no Brasil.

Tabela II – Zonas Francas no Brasil			
Nome	Estado	Legislação	Principais Atividades
Zona Franca de Manaus	AM	Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967.	Operações de produção nas áreas de eletroeletrônicos, veículos de duas rodas, produtos ópticos, produtos de informática e indústria química.
Área de Livre Comércio Tabatinga	AM	Lei nº 7.965 de 22 de dezembro de 1989.	Importações de mercadorias nacionais e

			estrangeiras para consumo no município e adjacências, além de promover o desenvolvimento econômico e gerar empregos.
Área de Livre Comércio Macapá/Santana	AP	Lei nº 8.387 de 30 de dezembro de 1991. Decreto nº 517, de 8 de maio de 1992.	Importação nacional e estrangeira.
Área de Livre Comércio Guajará-Mirim	RO	Lei nº 8.210 de 19 de julho de 1991. Decreto nº 843 de 23 de junho de 1993.	Importação nacional e estrangeira.
Área de Livre Comércio Basiléia	AC	Lei nº 8.857 de 8 de março de 1994 e regulada pelo Decreto nº 1.357 de 30 de junho de 1994.	Ainda não se encontra em funcionamento.
Zona Franca de Boa Vista	RR	Lei nº 11.732 de 30 de junho de 2008 e regulada pelo Decreto nº 6.614 de 23 de outubro de 2008.	Ainda não se encontra em funcionamento.
Área de Livre Comércio de Bonfim	RR	Lei nº 8.256 de 25 de novembro de 1991.	Ainda não se encontra em funcionamento.
Zona Franca Cruzeiro do Sul	AC	Lei nº 8.857 de 8 de março de 1994.	Ainda não se encontra em funcionamento.

Fonte: SUFRAMA, 2015a. Elaboração: CCGI/FGV.

Em que pese o número significativo de zonas francas no Brasil, atualmente, apenas quatro delas se encontram em operação. Destaca-se que a Zona Franca de Manaus é a única que desenvolve atividades de produção, enquanto as outras três se restringem a operações comerciais de importação e exportação.

Criada em 1967, A Zona Franca de Manaus caracteriza-se como uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos fiscais especiais, estabelecida com o objetivo de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam a ocupação e o desenvolvimento da região (SUFRAMA, 2015b). As empresas estabelecidas na ZFM gozam tanto de incentivos fiscais quanto de instalação, como infraestrutura de serviços sanitários, energia, comunicação, bem como a venda de terrenos no parque industrial de Manaus a preços convidativos.

No que se refere mais especificamente aos incentivos fiscais, as empresas dispõem das seguintes reduções ou isenções de tributos:

1. Federais:

- a. Imposto de Importação (II): isenção sobre a entrada de mercadorias estrangeiras na Zona Franca, destinadas a seu consumo interno,

industrialização em qualquer grau, inclusive, beneficiamento agropecuário e de pesca, instalação de indústrias e serviços de qualquer natureza e a estocagem para reexportação; redução de até 88% sobre os insumos destinados à industrialização ou proporcional ao valor agregado de bens de informática.

- b. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI): isenção.¹⁷⁰
 - c. Imposto de Renda (IR): redução de 75% do imposto sobre a renda e adicionais não restituíveis, exclusivamente para reinvestimentos.
 - d. Programa de Integração Social (PIS) e Financiamento da Seguridade Social (COFINS): alíquota zero nas entradas e nas vendas internas interindustriais e alíquota de 3,65% (com exceções) nas vendas de produtos acabados para o resto do país.
2. **Estaduais:**
- a. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS): há restituição de 55% a 100%.
3. **Municipais:**
- a. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU): isenção.
 - b. Taxas: de serviços de coleta de lixo, de limpeza pública, de conservação de vias e logradouros e de licença para empresas que geraram no mínimo 500 empregos diretos: isenção.

Fonte: (MDIC, 2006).

Dentre as principais atividades desenvolvidas no âmbito da ZFM, destacam-se a produção de bens industriais nas áreas de eletroeletrônicos, veículos de duas rodas, produtos ópticos, produtos de informática e indústria química (SUFRAMA, 2015c). A maioria da produção é industrial e se destina ao Brasil. Em 2012, 97,7% da produção foi vendida ao mercado brasileiro. Nesse aspecto em específico, ressalta-se que, desde que os produtos exportados para o Brasil a partir da ZFM cumpram todas as exigências tarifárias e taxas normalmente exigidas, não há restrição de movimentação de mercadorias entre a ZFM e o resto do país (OMC, 2013).

Atualmente, mais de 600 empresas se encontram instaladas no Polo Industrial de Manaus (PIM). Em 2013, elas faturaram cerca de R\$ 83 bilhões, geraram mais de 100 mil empregos diretos e outros 400 mil empregos indiretos e colocaram o Amazonas dentre os estados brasileiros que mais arrecadaram com o setor industrial (SUFRAMA, 2015d).

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) é o órgão responsável por administrar e controlar os incentivos fiscais concedidos às empresas instaladas na ZFM, bem como gerir as outras sete Áreas de Livre Comércio e promover estratégias de desenvolvimento da Amazônia Ocidental. Ela é uma autarquia federal criada pelo Decreto-Lei

¹⁷⁰ Excetuam-se da isenção de Imposto de Importação (II) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) as seguintes mercadorias: armas e munição, fumo, bebidas alcoólicas, automóveis de passageiros e produtos de perfumaria ou de toucador, preparados e preparações cosméticas, salvo quanto a estes (posições 3303 a 3307 da Tarifa Aduaneira do Brasil – TAB), se destinados, exclusivamente, a consumo interno na Zona Franca de Manaus ou quando produzidos com utilização de matérias-primas da fauna e da flora regionais, em conformidade com o processo produtivo básico (§1º do artigo 3º do Decreto-lei nº 288, redação dada pela Lei nº 83987, de 30.12.91).

nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Ademais, com sede na cidade de Manaus, a entidade tem personalidade jurídica e patrimônio próprio, bem como autonomia administrativa e financeira. (SUFRAMA, 2015e).

Inicialmente, os benefícios provenientes da ZFM foram previstos para durarem até 1997. Entretanto, eles vêm sendo renovados por meio de legislação específica. A última prorrogação foi autorizada pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003, que postergou os benefícios de 2013 para 2023.

Salientam-se também as vulnerabilidades presentes no respectivo regime aduaneiro especial. De acordo com estudo elaborado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, intitulado Zona Franca de Manaus: Desafios e Vulnerabilidades, foram identificadas as seguintes fragilidades: (i) má distribuição das etapas de produção ali desenvolvidas, haja vista que, enquanto as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica se encontram fora da ZFM, permanecem em Manaus apenas as atividades de pouco valor agregado, basicamente as de montagem e embalagem; (ii) a alta dependência das atividades desenvolvidas dos benefícios fiscais e da disponibilidade de mão de obra barata, não fazendo parte do planejamento estratégico das empresas ali sediadas a busca de uma capacidade produtiva autônoma e mais competitiva; e (iii) os elevados custos logísticos (MIRANDA, 2013, p. 35-36).

Em suma, percebe-se que a Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio representam um importante passo em direção ao desenvolvimento da Região Amazônica. Alguns aspectos dessa política industrial estão sendo repensados a fim de tornar as empresas ali instaladas mais competitivas, para trazer maior desenvolvimento econômico não só para a região, mas também para o Brasil, e acarretar a integração de tais indústrias ao sistema das cadeias globais de valor.

3.2 Zonas de Processamento de Exportação – ZPEs

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) caracterizam-se como áreas de livre comércio com o exterior, destinadas à instalação de empresas voltadas à produção de bens para exportação (MDIC, 2015b). Elas têm por finalidade reduzir desequilíbrios regionais, bem como fortalecer o balanço de pagamentos e promover a difusão tecnológica e o

desenvolvimento socioeconômico do país. Atualmente, o Brasil dispõe de 24 ZPEs, distribuídas por todo o território nacional¹⁷¹.

Tabela III – Zonas de Processamento de Exportação			
Nome	Estado	Legislação	Principais Atividades
ZPE de Pecém	CE	Decreto de 16 de junho de 2010.	Concentrada na produção siderúrgica, como: placas de aço (Companhia Siderúrgica do Pecém – CSP), beneficiamento de minério de ferro (Vale Pecém) e produção de gases industriais (White Martins). O início das operações da siderúrgica está previsto para setembro de 2015.
ZPE de Senador Guimard	AC	Decreto de 30 de junho de 2010.	Fase adiantada de implantação. As atividades desenvolvidas se concentrarão na produção de açaí em pó; fabricação de artefatos diversos de madeira, de móveis com predominância de madeira, e serrarias sem desdobramento de madeira; produção de óleo de soja e de açúcar; produção de transformados plásticos.
ZPE de Bataguassú	MS	Decreto de 30 de junho de 2010.	Fase adiantada de implementação.
ZPE de Cáceres	MT	Decreto nº 99.043, de 06/03/90.	Fase adiantada de implementação.
ZPE de Parnaíba	PI	Decreto de 30 de junho de 2010. .	Fase adiantada de implementação.
ZPE de Corumbá	MS	Decreto nº 997, de 30/11/93.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Aracruz	ES	Decreto de 30 de junho de 2010. .	Fase de pré-instalação.
ZPE de Vila Velha	ES	Decreto nº 1.118, de 22/04/94.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Araguaína	TO	Decreto nº 98.123, de 06/09/89. .	Fase de pré-instalação.
ZPE de Barcarena	PA	Decreto nº 898, de 17/08/93.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Barra dos Coqueiros	SE	Decreto de 21 de dezembro de 2010.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Boa Vista	RR	Decreto de 30 de junho de 2010.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Fernandópolis	SP	Decreto de 8 de julho de 2011.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Ilhéus	BA	Decreto nº 97.703, de 28/04/89.	Fase de pré-instalação.

¹⁷¹ No Brasil, o regime aduaneiro especial das ZPEs foi instituído pelo Decreto-Lei nº 2.452, de 29 de julho de 1988. Em 2007, o referido decreto foi revogado pela Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007, que atualmente rege a matéria. Ademais, a legislação básica referente às ZPEs conta com os Decretos nº 6.634/2008, que dispõe sobre o Conselho Nacional das ZPE (CZPE), e o Decreto nº 6.814/2009, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das ZPEs.

ZPE de Imbituba	SC	Decreto nº 1.122, de 28/04/94	Fase de pré-instalação.
ZPE de Itaguaí	RJ	Decreto nº 1.278, de 13/10/94.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Macaíba	RN	Decreto de 10/06/2010,	Fase de pré-instalação.
ZPE de Sertão	RN	Decreto de 30 de junho de 2010.	Fase de pré-instalação.
ZPE de São Luís	MA	Decreto nº 899, de 17/08/93.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Suape	PE	Decreto de 27 de janeiro de 2010.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Teófilo Otoni	MG	Decreto nº 1.276, de 13/10/94.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Uberaba	MG	Decreto de 15/06/2012.	Fase de pré-instalação.
ZPE de João Pessoa	PB	Decreto nº 1.275, de 13/09/1994.	Fase de pré-instalação.
ZPE de Rio Grande	RS	Decreto nº 996, de 30/11/1993.	Fase de pré-instalação.

Fonte: MDIC, 2015c. Elaboração: CCGI/FGV.

Apesar de já terem sido legalmente instituídas, atualmente, apenas duas Zonas de Processamento de Exportação, ZPE Pecém e ZPE Acre, encontram-se em atividade. As outras vinte e duas ZPEs criadas ainda permanecem em processo de pré-instalação, ou seja, em fase de atração de investimentos, início das obras de infraestrutura e implementação de alfandegamento pela Receita Federal do Brasil.

Uma vez em funcionamento, as empresas devidamente autorizadas a operar na ZPE dispõem de incentivos tributários, administrativos e cambiais. No que tange mais especificamente aos benefícios fiscais, as importações ou as aquisições no mercado interno de bens e serviços terão suspensão da exigência dos seguintes impostos e contribuições federais:

1. **No mercado interno:**
 - a. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
 - b. Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins);
 - c. Contribuição para o PIS/Pasep.
2. **Na importação:**
 - a. Imposto de Importação (II);
 - b. Contribuição Social para o Financeiro da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens ou Serviços do Exterior (Confins-Exportação);
 - c. Contribuição para o PIS/Pasep-Importação;
 - d. Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)¹⁷².

Cumprir destacar que essas suspensões aplicam-se a bens de capital novos e usados, que serão incorporados no ativo imobilizado das empresas que operam nas ZPEs. Na esfera

¹⁷² Vide art. 6º, da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007.

dos governos estaduais e do Distrito Federal, permite-se a concessão de isenção do ICMS¹⁷³ nas saídas internas destinadas aos estabelecimentos localizados em ZPEs¹⁷⁴. Já no âmbito municipal, nada impede que outros benefícios sejam instituídos, desde que dentro da sua respectiva esfera de competência.

Além desses benefícios tributários, as empresas instaladas em uma ZPE poderão contar com a aplicação dos seguintes incentivos adicionais:

1. Redução de 75% do Imposto de Renda pelo prazo de 10 anos para empresas localizadas em ZPEs nas regiões da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e dos programas e fundos de desenvolvimento do Centro-Oeste;
2. Redução a zero do Imposto de Renda sobre remessas ao exterior para pagamento de despesas relacionadas com pesquisa de mercado no exterior e promoção de produtos brasileiros;¹⁷⁵
3. Vantagens para as empresas que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica¹⁷⁶ e de tecnologia da informação¹⁷⁷, como preferência nas compras dos órgãos da administração pública federal, redução do IPI e redução à zero do IR para remessa no exterior destinada ao registro e manutenção de marcas e patentes.

No que tange aos incentivos administrativos, os beneficiários também estão isentos da obrigação de certificados de importação ou qualquer outra autorização da Receita Federal do Brasil para importações e exportações, salvo as relativas a controle sanitários, segurança nacional e proteção ambiental (OMC, 2013). Essas medidas contribuem para a redução dos custos operacionais das transações comerciais das empresas, constituindo um importante instrumento de facilitação do comércio (FONTENELE, 2014, p. 72).

¹⁷³ Imposto sobre circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação.

¹⁷⁴ O Convênio ICMS nº 99/1988 do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) estabelece que o ICMS pode ser isento nas seguintes operações: saídas internas (intraestadual) destinadas aos estabelecimentos localizados em ZPE; entrada de mercadorias ou bens importados do exterior; prestação de serviços de transporte de mercadorias ou bens entre as ZPEs e os locais de embarque/desembarque; e aquisições interestaduais de bens destinados ao ativo imobilizado e a prestação de serviço de transporte de tais bens, no que diz respeito ao diferencial de alíquota. *Vide* BRASIL. Convênio ICMS 99/98. Autoriza as unidades federadas que menciona a conceder isenção nas saídas internas destinadas aos estabelecimentos localizados em Zona de Processamento de Exportação – ZPE. **Conselho Nacional de Política Fazendária**. Disponível em: <http://www1.fazenda.gov.br/confaz/confaz/convenios/icms/1998/CV099_98.htm>. Acesso em: 29 de jan. 2015.

¹⁷⁵ BRASIL. Medida Provisória nº 2.159-70, de 24 de agosto 2001. Altera a Legislação do imposto de renda e dá outras providências. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2159-70.htm>. Acesso em: 29 jan. 2015.

¹⁷⁶ BRASIL. Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Dispõe sobre incentivos fiscais para inovação tecnológica, e dá outras providências. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11196.htm>. Acesso em: 27 jan. 2015.

¹⁷⁷ BRASIL. Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. Dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, e dá outras providências. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18248.htm>. Acesso em: 29 jan. 2015.

No que concerne aos incentivos cambiais, as empresas instaladas nas ZPEs não estão sujeitas aos limites de remessa de capitais fixados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), podendo manter, permanentemente, no exterior, até 100% das suas receitas com exportação¹⁷⁸. Essa alternativa, “confere maior racionalidade ao gerenciamento financeiro da empresa exportadora, possibilitando a redução de custos quando, por exemplo, o exportador tem dívidas com instituições financeiras sediadas no exterior” (FONTENELE, 2014, p. 73). Assim, despesas internacionais podem ser pagas sem que a empresa exportadora arque com os custos das operações de câmbio.

Em contrapartida a todos os incentivos acima mencionados, as empresas instaladas nas ZPEs assumem o compromisso de auferir e manter, por ano calendário, receita bruta decorrente de exportação de, no mínimo, 80% de sua receita bruta total resultante da venda de bens e serviços¹⁷⁹. A parcela restante, de até 20% da produção, pode ser vendida ao mercado doméstico desde que pague integralmente os impostos sobre as importações usualmente cobrados.

O regime das ZPEs se destaca, principalmente, pela maior segurança jurídica concedida aos investimentos realizados, uma vez que, quando auferida a autorização para sua implantação, a empresa dispõe dos benefícios por vinte anos, prorrogáveis por igual período. Esse prazo é particularmente interessante para investimentos de grande vulto, que exijam longos prazos de amortização (FONTENELE, 2014).

O Conselho Nacional das Zonas de Processamento de Exportação (CZPE) tem competência para analisar as propostas de criação das ZPEs, examinar e aprovar projetos industriais e, por fim, delinear a orientação da política superior das ZPEs. As propostas de criação deverão ser apresentadas pelos Governadores ou Prefeitos, em conjunto ou isoladamente¹⁸⁰, competindo ao Presidente da República conferir a aprovação final sobre a sua instituição.

Entende-se que o modelo de ZPE consiste um importante instrumento para aumentar o volume e o valor agregado das exportações brasileiras. A fim de alcançar todos os benefícios que essa política industrial possa trazer, faz-se necessário acelerar os procedimentos de implantação, atração de investimentos e instalação das empresas no seu domínio. Observa-se

¹⁷⁸ Vide artigo 1º da Resolução Monetária Nacional nº 3.548 de 12 de março de 2008. Dispõe sobre o recebimento do valor das exportações brasileiras e dá outras providências.

¹⁷⁹ Vide artigo 18 da Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007.

¹⁸⁰ Resolução CZPE nº 1/2010: estabelece a orientação superior da política das zonas de processamento de exportação para verificar o possível enquadramento do município no Programa. Resolução CZPE nº 2/2009: estabelece procedimentos para apresentação de propostas de criação de Zonas de Processamento de Exportação – para estruturar a proposta de criação da ZPE.

que, do ponto de vista legal, o Brasil apresenta significativo sistema de regimes aduaneiros especiais. Todavia, ainda existe grande potencial para que sejam efetivamente executados.

4. REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS NO URUGUAI

O Uruguai aprovou recentemente, por meio da Lei nº 19.276 de 19 de setembro de 2014, o novo Código Aduaneiro da República Oriental do Uruguai. O Código, que entra em vigor a partir de 18 de março de 2015, visa a ajustar o regime legal do país às modernas políticas e práticas comerciais, substituindo, assim, o antigo Código Aduaneiro do Uruguai¹⁸¹.

O Novo Código Aduaneiro define regimes aduaneiros especiais como regulações específicas dentro de um regime aduaneiro que permita o ingresso ou a saída do território aduaneiro ou a circulação no mesmo de mercadorias, meios de transporte e unidades de carga, sem o pagamento ou com o pagamento parcial de tributos e com sujeição a um despacho aduaneiro simplificado, em razão da qualidade do declarante, da natureza das mercadorias, do uso ou da aplicação que se faça das mesmas ou de sua forma de envio ou destino¹⁸².

A Lei estabelece doze regimes aduaneiros especiais, prevendo a possibilidade de criação de outros a partir de legislação aduaneira específica. A tabela apresenta os principais regimes aduaneiros especiais atualmente em vigor no Uruguai.

Tabela IV – Regimes Aduaneiros Especiais no Uruguai		
Nome	Objeto	Legislação
Bagagem	Permite a importação ou exportação de bens novos e usados destinados ao uso ou consumo pessoal do viajante que ingresse ou saia do território aduaneiro, de acordo com as circunstâncias de sua viagem, sempre que por sua quantidade, natureza, variedade e valor não permitam presumir que importa ou exporta para fins comerciais e industriais.	Lei nº 19.276
Veículos e bens de Turistas	A introdução no país de veículos e bens se efetuará em conformidade com a legislação aduaneira.	Lei nº 19.276
Bens dos Tripulantes	Permite a importação ou exportação isenta do pagamento de tributos dos bens que o tripulante de um meio de transporte pode razoavelmente utilizar para seu uso e consumo pessoal, sempre que por sua quantidade, natureza, variedade e valor não se permita presumir sua importação ou exportação para fins industriais.	Lei nº 19.276
Fornecimento e provisões para consumo a bordo.	Autoriza a importação ou exportação de mercadorias destinadas a manutenção, reparação, uso ou consumo dos meios de transporte que ingressem ou saiam do território aduaneiro e ao uso ou consumo	Lei nº 19.276

¹⁸¹ O antigo Código Aduaneiro do Uruguai era regido pelo Decreto Lei nº 15.691, de 7 de dezembro de 1984.

¹⁸² Vide artigo 127 da Lei nº 19.276, de 19 de setembro de 2014.

	de sua tripulação e de seus passageiros.	
Franquias Diplomáticas	Permite-se a importação ou exportação de mercadorias destinadas a representações diplomáticas e consulares estrangeiras de caráter permanente, ou organismos internacionais.	Lei nº 19.276
Envios postais internacionais	Permite o envio de correspondência e encomendas internacionais, incluindo o de entrega expressa, em que intervenham os operadores postais do país remetente e do país receptor.	Lei nº 19.276
Amostras	Autoriza a importação ou exportação, com caráter definitivo ou temporal, de objetos completos ou incompletos, representativos de uma mercadoria, destinados exclusivamente a sua exibição, demonstração ou análise para concretizar operações comerciais.	Lei nº 19.276
Envios de Assistência e Salvamento	Autoriza-se a importação ou exportação, com caráter definitivo ou temporal, sem o pagamento de tributos, da mercadoria destinada a ajuda de populações vítimas de uma situação de emergência ou catástrofe.	Lei nº 19.276
Tráfego Fronteiriço	Autoriza a importação ou exportação, isenta de pagamento ou com o pagamento parcial de tributos, sobre mercadorias transportadas por residentes das localidades situadas nas fronteiras com outros países e destinadas a subsistência de sua unidade familiar.	Lei nº 19.276
Containers	Permite que os containers ou unidades de carga de outros países que ingressem no território aduaneiro, com o objetivo de transportar mercadoria, permanecendo em forma sua transitória, sem modificar seu estado, permaneçam submetidos ao regime de trânsito aduaneiro, sem a necessidade e cumprir com formalidades aduaneiras.	Lei nº 19.276
Meios de Transporte com fins Comerciais.	Permite que os meios de transporte de outros países que ingressem no território aduaneiro por seus próprios meios com o objetivo de transportar passageiros ou mercadorias, e que com essa finalidade permaneçam no mesmo, em forma transitória e sem modificar seu estado, fiquem submetidos ao regime de trânsito aduaneiro, sem necessidade de cumprir com formalidades aduaneiras. Permite-se também que os meios de transporte comerciais matriculados ou registrados no país, que retornem ao território aduaneiro por seus próprios meios, com o objetivo de transportar passageiros ou mercadorias, fiquem submetidos ao regime de exportação temporária para re-importação no mesmo estado, sem necessidade de cumprir com formalidades aduaneiras.	Lei nº 19.276
Retorno de Mercadoria	Permite que a mercadoria que antes de sua exportação definitiva tinha livre circulação, retorne ao território aduaneiro, isenta do pagamento de tributos e sem a aplicação de proibições ou restrições de caráter econômico.	Lei nº 19.276
Envios em Consignação	Autoriza que a mercadoria exportada possa permanecer fora do território aduaneiro, por um prazo determinado, a espera de sua venda no mercado de destino seja concretizada.	Lei nº 19.276
Substituição de Mercadoria	A Direção Nacional de Aduanas pode autorizar que a mercadoria importada ou exportada em forma	Lei nº 19.276

	definitiva, que seja defeituosa ou inadequada para o fim a que está destinada, seja substituída, sem o pagamento de tributos, por outra da mesma classificação tarifária, qualidade comercial, valor e características técnicas que seja enviada gratuitamente, em razão de uma obrigação contratual ou legal de garantia.	

Fonte: Lei nº 19.276, Uruguai. Elaboração: CCGI/FGV.

Os requisitos, condições, formalidades e procedimentos simplificados para a aplicação dos regimes aduaneiros especiais supracitados são regidos por legislação aduaneira específica, ficando proibido importar ou exportar, sob este regime, mercadorias que não correspondam com as definições, finalidades e condições estabelecidas¹⁸³.

Ressalta-se que, apesar de o Novo Código Aduaneiro não os classificar como regimes aduaneiros especiais, outros regimes aduaneiros legalmente previstos por ele enquadram-se como regimes materialmente especiais, uma vez que suspendem ou dispensam a cobrança de tributos e outros direitos aduaneiros em situações específicas. Esses regimes encontram-se discriminados na tabela abaixo.

Tabela V – Regimes Aduaneiros Materialmente Especiais		
Nome	Objeto	Legislação
Admissão temporária para reexportação no mesmo estado	Permite a importação de mercadoria com uma finalidade e por um prazo determinados, com a obrigação de ser reexportada no mesmo estado, sem o pagamento dos tributos que gravam sua importação definitiva, com exceção das taxas.	Lei nº 19.276
Admissão temporária para aperfeiçoamento do ativo	Permite a importação de mercadoria, sem o pagamento de tributos, com exceção das taxas, para ser utilizada em uma determinada operação de transformação, elaboração, conserto ou outra operação autorizada e sua posterior reexportação sob a forma de produto resultante, dentro de um prazo determinado.	Lei nº 19.276
Depósito aduaneiro	Permite que a mercadoria importada ingresse e permaneça em um depósito aduaneiro, sem o pagamento de tributos, com exceção das taxas, para sua posterior inclusão em outro regime aduaneiro, seu embarque ou reexportação.	Lei nº 19.276
Trânsito aduaneiro	É regime comum à importação e à exportação que autoriza que a mercadoria circule pelo território aduaneiro, sob controle aduaneiro, de uma aduana de partida a outra de destino, sem o pagamento de tributos, criados ou a serem criados, com exceção das taxas, e sem a aplicação de restrições de caráter econômico.	Lei nº 19.276
Exportação temporária para reimportação no mesmo estado	Permite que a mercadoria de livre circulação seja exportada com uma finalidade e um prazo determinado, com a obrigação de ser reimportada no mesmo estado, sem o pagamento dos tributos que incidem a exportação definitiva, com exceção das taxas.	Lei nº 19.276

¹⁸³ Vide artigos 129 e 131 da Lei nº 19.276, de 19 de setembro de 2014.

Exportação temporária para aperfeiçoamento passivo	Autoriza que a mercadoria seja exportada sem o pagamento de tributos que incidem na exportação definitiva, com exceção das taxas, para se efetuar uma determinada operação de transformação, elaboração, conserto ou outra autorizada para sua posterior reimportação sob a forma de produto resultante, dentro de um prazo determinado, sujeita à aplicação dos tributos que incidem na importação definitiva somente no que diz respeito ao valor agregado no exterior.	Lei nº 19.276

Fonte: Lei nº 19.276, de 19 de Setembro de 2014, do Uruguai.

Paralelamente aos regimes supracitados, o novo Código Aduaneiro do Uruguai classifica como áreas com tratamento aduaneiros especiais as lojas francas (*free shops*) e as zonas francas. As lojas francas são estabelecimentos ou recintos delimitados, localizados em zona primária, destinados a comercializar mercadorias para o consumo de viajantes, isentas do pagamento de tributos de importação ou exportação¹⁸⁴.

A Zona Franca, por sua vez, é parte do território nacional, na qual as mercadorias introduzidas serão consideradas como se não estivessem dentro do território aduaneiro, no que diz respeito aos tributos que incidem na importação, sem prejuízo das isenções e benefícios estabelecidos na legislação específica¹⁸⁵. Devido à importância do sistema de zonas francas para a dinâmica comercial do Uruguai, cumpre desenvolver estudo pormenorizado do seu regime jurídico, das suas principais características e do novo projeto de lei em discussão.

4.1 As Zonas Francas do Uruguai

As primeiras zonas francas uruguaias foram criadas ainda em 1923, pela Lei nº 7.593, mas somente em 1987, com a aprovação da Lei nº 15.921, estabelece-se, de fato, um regime geral para regular a sua criação e o seu funcionamento. Desde então, onze zonas francas foram instituídas, totalizando doze dessas áreas especiais atualmente em funcionamento no país, como pode ser verificado na tabela abaixo.

Tabela VI – Zonas Francas no Uruguai			
Nome	Departamento	Legislação	Principais atividades
Aguada Park	Montevideu	Autorização de 31/07/2007	Serviços
WTC	Montevideu	Autorização de 19/05/2009	Serviços
Zonamérica	Canelones	Autorização de 16/02/1990	Indústria e serviços
Parque de las Ciencias	Canelones	Autorização de 07/09/2009	Serviços e atividades científicas
Rivera	Rivera	Autorização de 13/04/1993	Corte madeireiro
Colonia	Colonia	Lei 7.593/1923	Atividade industrial (diversas)

¹⁸⁴ Vide artigo 165 da Lei nº 19.276, de 19 de setembro de 2014.

¹⁸⁵ Vide artigo 160 da Lei nº 19.276, de 19 de setembro de 2014.

UPM Frey Bentos	Rio Negro	Autorização de 15/10/2004	Celulose
Punta Pereira	Colonia	Autorização de 22/01/2008	Celulose
Libertad	San José	Autorização de 03/05/1994	Logística
Nueva Palmira	Colonia	Lei 7.593/1923	Logística
Colonia Suíça	Colonia	Autorização de 19/12/1991	Indústria, comércio e serviços
Florida Sur	Florida	Autorização de 07/11/1994	Depósito e distribuição
Aguada Park	Montevideu	Autorização de 31/07/2007	Serviços
WTC	Montevideu	Autorização de 19/05/2009	Serviços

Fonte: URUGUAI XXI, 2013. Elaboração: CCGI/FGV.

Ressalta-se que o Uruguai apresenta um avançado regime de zonas francas que desempenham um papel relevante na dinâmica comercial do país. Em 2010, elas foram responsáveis por 4,3% do PIB do país (INE, 2012), chegando, em 2012, a representar 11% das suas exportações (URUGUAY XXI, 2013). De acordo com o 4º Censo de Zonas Francas, elaborado pelo Instituto Nacional de Estatística do Uruguai, a Zonamerica é a maior zona franca do país. Ela se localiza nos arredores de Montevideu e concentra 60% dos estabelecimentos das zonas francas, representando, em 2010, 1,9% do PIB do país (INE, 2012).

Outras zonas francas com grande participação em termos de valor adicionado são a UPM Frey Bentos (com 1,2% do PIB no mesmo ano) e de Colônia (com 0,76% do PIB). Importante destacar que os dados mais atualizados utilizados neste Censo são de 2010, ano em que as Zonas Francas de Aguada Park e WTC haviam sido recém-criadas, de modo que dados mais atualizados devem indicar um deslocamento na porcentagem de participação das zonas francas no PIB.

Quanto às atividades desenvolvidas nas zonas francas, considerando-se o valor agregado bruto, temos que 45% se concentram na indústria manufatureira, e 23% no comércio atacadista. Dentre as atividades com significativa participação no valor agregado bruto total, destacam-se: as atividades administrativas e serviços de apoio (9%); atividades profissionais, científicas e técnicas (7%); atividades financeiras e de seguros (5%) e transporte e armazenamento (4%). Tendo as zonas francas amplas possibilidades quanto às atividades a nelas se desenvolver, o mais comum é que elas se especializem em algum setor.

Segundo informe *Zonas Francas en Uruguay*, elaborado pelo Instituto Governamental de Promoção de Investimentos e Exportações (Uruguai XXI), as zonas francas existentes podem ser classificadas em: industriais, comerciais, de logística, de serviços e mistas. Assim, a partir dessa classificação, destacam-se como industriais as zonas francas de: Colonia, com diversas atividades industriais além de comerciais e logística, sendo destaque a elaboração de

concentrados para bebidas da PepsiCo; de UPM Frey Bentos, na qual opera a empresa finlandesa UPM, especializada na produção de toda a cadeia de celulose; de Punta Pereira, em fase de instalação, em que funcionarão as atividades da empresa Montes del Plata, também especializada em celulose; de Rivera, localizada na fronteira com o Brasil, tendo por principal atividade o corte madeireiro (URUGUAY XXI, 2013).

Entre as zonas especializadas em comércio e logística, encontramos: Florida, localizada ao norte de Montevideu, que funciona como centro de depósito e distribuição; Libertad, que fornece serviços logísticos relacionados ao porto de Montevideu e Nueva Palmira, localizada ao lado do porto homônimo na desembocadura do Rio Uruguai, ponto chave de acesso à hidrovia Paraná-Paraguai-Uruguai e estratégico para a exportação regional de soja, trigo, milho e celulose.

As zonas francas de serviços estão localizadas em Montevideu, sendo elas: Aguada Park, com empresas do ramo de *softwares*, *call centers*, financeiras, entre outras, todas focadas na exportação de serviços e a WTC Free Zone, na qual estão instalados escritórios de multinacionais de diversos setores.

Por fim, o informe do Uruguai XXI aponta uma última classe de zonas francas, denominadas mistas: Colonia Suíça, desenvolvida por um grupo empresarial e que conta com um parque industrial, comercial e de serviços; Parque de las Ciencias, que conta com infraestrutura moderna direcionada a empreendimentos científicos, de alta tecnologia e valor agregado; e Zonamérica, a maior das zonas francas, localizada em Montevideu e com grande diversificação de atividades (por exemplo: logística, serviços financeiros, informática e tecnologia, *call centers*, oficinas regionais, biotecnologia, consultoria, comércio).

4.1.1 Principais aspectos do regime jurídico de zonas francas vigente no Uruguai

O regime geral de zonas francas no Uruguai foi estabelecido pela Lei nº 15.921, de 1987¹⁸⁶. De acordo com o seu artigo 1º, constitui interesse nacional a promoção e o desenvolvimento das zonas francas, com os objetivos de promover investimentos, expandir as exportações, aumentar o emprego de mão-de-obra nacional e incentivar a integração econômica internacional.

A Lei, em seu artigo 2º, define zonas francas como áreas do território nacional de propriedade pública ou privada, cercadas e isoladas eficientemente, que serão determinadas

¹⁸⁶ URUGUAI. Lei nº 15.921, de 17 de dezembro de 1987. Dispõe sobre o regime de zonas francas no Uruguai. Presidência da República. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=15921&Anchor=>>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

pelo Poder Executivo previamente assessorado pela Comissão Honorária Assessora de Zonas Francas, com o fim de que nelas se desenvolva, com as isenções tributárias e demais benefícios detalhados na lei em questão, toda classe de atividade industrial, comercial ou de serviços.

Algumas características gerais das zonas francas uruguaias já podem ser identificadas, como: a competência do Poder Executivo para autorizar a sua criação, a possibilidade de sua administração ser pública ou privada e a capacidade de se desenvolver, no seu âmbito, uma diversa gama de atividades¹⁸⁷.

O artigo 2º detalha as atividades a serem desenvolvidas nas zonas francas. Quanto à comercialização de bens, está compreendido todo tipo de bens à exceção dos destinados a uso bélico, bem com seu depósito, armazenamento, seleção, e demais operações de manuseio. A instalação e funcionamento de estabelecimentos fabris também estão compreendidos, sem maiores restrições.

Em relação aos serviços, fica igualmente autorizada a prestação de todo tipo de serviço não restringido pela normativa nacional, incluindo prestações dentro da zona franca, entre zonas francas, ou de zonas francas a países terceiros. Quanto à prestação de serviço pelas zonas francas ao território nacional não franco, a lei em estudo o autoriza nos seguintes casos, recebendo o mesmo tratamento reservado a serviços prestados do exterior: atividades de *call centers* internacionais (a não ser que tenha o território nacional como único ou principal destino); correio eletrônico; educação à distância e emissão de certificados de assinatura eletrônica.

Considerando a natureza desses serviços cuja prestação ao território não franco está autorizada, pode-se avaliar que o governo uruguaio optou por dar estímulo extra a serviços de comunicação e informática. À parte dessas atividades explicitadas, o mesmo artigo prevê que o Poder Executivo pode autorizar outras atividades que sejam consideradas relevantes para a economia nacional ou para a integração econômica.

No que toca aos benefícios oferecidos pelas zonas francas, o Capítulo IV da Lei detalha as normas gerais de seus efeitos. Pela regra geral do Artigo 19, os usuários das zonas francas estão isentos de todos os tributos nacionais criados ou que venham a se criar. Entretanto, segundo o Artigo 20, tais isenções tributárias não abrangem as contribuições especiais de seguridade social e as prestações legais de caráter pecuniário em favor de entidades de direito público não estatais de seguridade social.

¹⁸⁷ Vide artigo 1º da Lei nº 15.921, de 17 de dezembro de 1987.

Ademais, permite-se que o estrangeiro que trabalhe na zona franca renuncie, expressamente e por escrito, os benefícios do sistema social uruguaio, caso em que as empresas ficam então isentas das contribuições supracitadas. Não se incluem, entre as isenções, o pagamento do Imposto de Renda da Indústria e Comércio referentes aos dividendos ou utilidades acreditados ou pagos a pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no exterior quando tributados no país de domicílio do titular e exista crédito fiscal no mesmo por imposto abonado na República¹⁸⁸.

Cumprе ressaltar que bens, serviços, mercadorias e matérias-primas que ingressem na zona franca estão livres de impostos ou de outros instrumentos que incidam sobre importações e, caso provenham do território uruguaio não franco, estarão sujeitos às normas vigentes para exportações. A mesma lógica vale para os bens, serviços, mercadorias e matérias-primas que saiam de uma zona franca, ou seja, sobre eles não incidem as normas nacionais relativas à exportação e, caso adentrem o território não franco, recebem para todos os efeitos o tratamento reservado às importações¹⁸⁹.

Também não valem para as zonas francas quaisquer requisitos estabelecidos que venham determinar uma porcentagem mínima de bens nacionais¹⁹⁰. A Administração Nacional de Portos uruguaia fica responsável pelo gerenciamento de entradas e saídas de bens. Cumprе também destacar que a Lei autoriza que organismos públicos que forneçam serviços aos usuários de zonas francas podem estabelecer tarifas promocionais especiais, ao mesmo tempo em que afasta os monopólios estatais de serviços do campo industrial e comercial nas zonas francas¹⁹¹.

Uma característica importante das zonas francas uruguaias que se deve considerar reside no tratamento reservado a fluxos financeiros. Segundo o Artigo 38, fica determinado que é totalmente livre, nas zonas francas, o ingresso e saída de títulos de valores, moeda nacional e estrangeira, metais preciosos por qualquer conceito, bem como sua posse, comercialização, circulação e conversão ou transferência. Assim, confere-se total liberdade de fluxos financeiros nas áreas de zona franca.

Cada zona franca conta com um explorador, que é responsável pelo provimento da infraestrutura necessária para a instalação e o funcionamento da zona franca, negociando preços de exploração com cada usuário. Importante referir que os benefícios e as isenções dos

¹⁸⁸ Vide artigo 20 da Lei nº 15.921, de 17 de dezembro de 1987.

¹⁸⁹ Vide artigos 21 e 22 da Lei nº 15.921, de 17 de dezembro de 1987.

¹⁹⁰ Vide artigo 40 da Lei nº 15.921, de 17 de dezembro de 1987.

¹⁹¹ Vide artigo 24 da Lei nº 15.921, de 17 de dezembro de 1987.

usuários das zonas francas não se estendem ao explorador. Como já mencionado, as zonas francas podem ser de exploração privada ou estatal. As privadas são administradas por particulares devidamente autorizadas pelo governo, mediante solicitação ao Poder Executivo, acompanhada de projeto de investimentos demonstrando sua viabilidade econômica e os benefícios que traz ao país. Trata-se de uma autorização onerosa, podendo o particular pagar uma soma única ou uma taxa periódica a ser determinada. A supervisão do sistema e a administração das zonas francas estatais são confiadas à Direção Geral de Comércio – Área de Zonas Francas.

Quanto aos usuários, pessoas físicas ou jurídicas, que adquiram o direito de desenvolver nas zonas francas as atividades previstas no Artigo 2º. Para operar nas zonas francas, as empresas ali instaladas não poderão exercer atividades industriais, comerciais ou de serviços fora delas. O usuário direto obtém o direito de operar nas zonas francas mediante contrato com o explorador da mesma. O usuário indireto, por sua vez, opera na zona franca mediante um contrato com o usuário direto, aproveitando suas instalações.

Com o intuito de se aproveitar os benefícios e as isenções da zona franca, os usuários se comprometem a manter, no mínimo, 75% de sua mão-de-obra empregada formada por cidadãos uruguaios. Esse percentual pode ser diminuído em casos excepcionais, com autorização do Poder Executivo, sob os critérios de interesse geral e especialidade da atividade a ser desenvolvida¹⁹².

4.1.2 O Projeto de lei de Zonas Econômicas Especiais: um novo modelo para as zonas francas uruguaias

Em 2013, foi apresentado ao Poder Legislativo uruguaio projeto de lei que objetiva alterar a Lei nº 15.921/87, marco regulatório das zonas francas no país. O projeto, atualmente em discussão, indica algumas mudanças chave no regime das zonas francas, a serem renomeadas zonas econômicas especiais, a fim de adaptá-las à lógica da economia do século XXI, bem como melhor adequá-las aos objetivos estratégicos atuais do país, considerando-as parte de um sistema integral de promoção de investimentos. Em sua exposição de motivos, o projeto apresenta e justifica as mudanças que se pretende introduzir com a nova lei. Resume-se os principais pontos do projeto.

As razões oferecidas para a alteração do nome para Zonas Econômicas Especiais já indica as novas linhas gerais que se pretende conferir ao regime de zonas francas. Segundo o

¹⁹² Vide artigo 18, da Lei nº 15.921, de 17 de dezembro de 1987.

projeto, o novo nome dá conta do maior alcance que se pretende dar ao instrumento, incorporando serviços não admitidos no regime vigente. Além disso, o projeto impõe um maior controle aduaneiro, que passaria a vigorar com as mudanças no Código Aduaneiro do Uruguai.

Os novos objetivos a serem incluídos também assinalam qual o enfoque pretendido com o novo regime para as atividades realizadas nas zonas francas. Dentre eles, destacam-se: (i) o incremento das capacidades da mão-de-obra nacional; (ii) a geração de valor agregado nacional; (iii) o desenvolvimento de atividades de alta tecnologia e inovação; (iv) a descentralização das atividades econômicas e o desenvolvimento regional¹⁹³.

Evidencia-se a intenção do Uruguai em estimular atividades de maior sofisticação e valor agregado, aproveitando o alto nível de qualificação profissional da mão-de-obra nacional. Essa tendência já se reflete em grande parte das atividades desenvolvidas nas zonas francas uruguaias que têm o setor terciário como estratégico, havendo, inclusive, zonas francas cuja atividade se concentra exclusivamente no setor de serviços.

Nesse sentido, cumpre destacar a inclusão, no projeto de lei das zonas econômicas especiais, de requisitos impostos à instalação de atividades industriais nas respectivas zonas especiais. Dessa forma, elas devem necessariamente estar fora da área metropolitana de Montevideu e se constituir por investimentos de grande relevância econômica ou por investimentos significativos em atividades de alto conteúdo tecnológico. O projeto também impõe alguns requisitos à realização de novas atividades industriais nas zonas já existentes, por exemplo, a complementaridade com as atividades atualmente desenvolvidas.

Dentre as inovações previstas pelo projeto de lei, destaca-se a instituição das Zonas Temáticas de Serviços (ZTS), uma modalidade de zona econômica especial. A sua criação exige requisitos específicos, como, a necessidade de a ZTS estar localizada fora da área metropolitana e ser especializada no desenvolvimento de um tipo específico de serviço. Ressalta-se que apenas a prestação de serviços de atenção à saúde, lazer e entretenimento e audiovisual são permitidos no âmbito das ZTS¹⁹⁴.

Essa medida vem responder a uma demanda de maior flexibilização que a natureza dessas atividades requer e o regime geral não consegue atender. Assim, permite-se a relativização de algumas interdições, como o impedimento do comércio de varejo, a proibição de habitação ou pernoite e a restrição à realização de atividades em território fora da zona franca.

¹⁹³ Vide artigo 8º do Projeto de Lei de Zonas Econômicas Especiais.

¹⁹⁴ Vide artigo 41 do Projeto de Lei de Zonas Econômicas Especiais.

Outra mudança relevante no regime das zonas francas que o projeto introduz refere-se ao requisito de porcentagem mínima de mão-de-obra nacional empregada. Na exposição de motivos do projeto, reconhece-se que tal exigência pode constituir um obstáculo a atividades de maior complexidade tecnológica, uma vez que limita a oferta de mão-de-obra especializada. O projeto mantém a exigência de que, nas atividades industriais e comerciais, pelo menos 75% da mão-de-obra empregada deve ser constituída por trabalhadores uruguaios. No entanto, o projeto de lei diminui essa exigência para 50% para as atividades de serviços. Mais uma vez, o novo regime em discussão prevê mais facilidades nas zonas francas para o setor de serviços¹⁹⁵.

Quanto ao objetivo de estimular a descentralização econômica e promover o desenvolvimento no interior do país, o projeto de lei prevê benefícios tributários adicionais às zonas econômicas especiais criadas fora da região metropolitana de Montevideu. O projeto das zonas econômicas especiais introduz uma série de alterações referentes à implantação e à administração das zonas francas, como a autorização para o Poder Executivo estabelecer requisitos mínimos de pessoal ocupado, mudanças no sistema de fiscalização e controle aduaneiro, disposições direcionadas aos exploradores (chamados, pelo novo regime, de desenvolvedores), disposições específicas quanto à atividade dos usuários fora do território da zona franca. Tais mudanças na lei, embora tragam maior detalhamento aos dispositivos legais, não chegam a introduzir alterações substanciais na lógica do regime atual de zonas francas.

5. ANÁLISE COMPARADA DAS ZONAS FRANCAS DO BRASIL E AS DO URUGUAI

A partir da análise dos regimes aduaneiros especiais do Brasil e do Uruguai, percebe-se que os dois sistemas adotam posições diferentes quanto às políticas de promoção à exportação e desenvolvimento nacional. Os sistemas apresentam compatibilidades e incompatibilidades, urgindo, portanto, apontá-las a fim de se avançar no processo de integração bilateral.

Quanto às divergências, ressalta-se a questão do destino das exportações provenientes das zonas francas. Enquanto as mercadorias produzidas nas zonas francas uruguaias têm por principal destino o mercado externo, as produzidas nas zonas francas brasileiras, mais especificamente na Zona Franca de Manaus, têm por principal destino o mercado interno.

¹⁹⁵ Vide artigo 27 do Projeto de Lei de Zonas Econômicas Especiais.

Assim, as zonas francas uruguaias têm por escopo principal impulsionar a exportação de bens e serviços, as brasileiras, ao contrário, se prestam a produzir mercadorias a um custo consideravelmente mais baixo do que o praticado internamente.

Destaca-se também o avançado estágio de implementação dos regimes aduaneiros especiais uruguaio em relação aos brasileiros. Enquanto o Uruguai dispõe de doze zonas francas em pleno funcionamento, o Brasil possui apenas a Zona Franca de Manaus com desempenho expressivo. Apesar de as outras três Áreas de Livre Comércio de Tabatinga, Macapá/Santana, Guajará-Mirim estarem em operação, suas atividades não apresentam um grande impacto no fomento da economia nacional, apenas local.

Ademais, ressalta-se que as Áreas de Livre Comércio instituídas nas regiões de fronteira da Amazônia desempenham papel na segurança nacional. Há, nesses casos, uma orientação estratégica para se assegurar a soberania do país nas regiões esparsamente povoadas e de difícil acesso. Essa característica não é tão evidente nas zonas francas uruguaias. Embora o regime do Uruguai elenque a descentralização da atividade econômica entre os objetivos do regime especial, este dispositivo tem por objetivo buscar reduzir as desigualdades de desenvolvimento econômico entre as regiões do país, não garantir a segurança nacional.

Outra diferença entre as zonas francas uruguaias e as brasileiras reside na concessão de benefícios fiscais para a instalação de empresas. Enquanto as uruguaias concedem praticamente isenção total de impostos, salvo contribuições previdenciárias e trabalhistas, as zonas francas brasileiras conferem, majoritariamente, reduções tributárias, não isenção total. Assim, do ponto de vista dos incentivos fiscais, as zonas francas uruguaias adotam um regime mais favorável, fator que pode torná-las mais atrativas para empresas que queiram investir na região.

Por fim, cumpre salientar que as atividades desenvolvidas no âmbito das zonas francas uruguaias e das brasileiras apresentam tendências bem diferentes. Enquanto as zonas francas uruguaias se voltam cada vez mais para atividades distribuídas nos setores de serviços, indústria, comércio, e atividades de logística, as zonas francas brasileiras permanecem concentradas na produção de bens manufaturados, como eletrodomésticos, veículos de duas rodas e produtos de informática. Assim, esse dado pode ser de grande valia para a formação de cadeias de valor no plano interzonas francas, uma vez que as atividades produtivas apresentam indícios de complementariedade produtiva.

No que concerne às convergências, tanto o Brasil quanto o Uruguai defendem os seus regimes aduaneiros especiais como medidas estratégicas para atender situações econômicas peculiares e para promover o desenvolvimento nacional. Os dois países têm procurado manter atualizado os instrumentos legais que regulamentam essas áreas especiais, seja pela prorrogação do prazo dos benefícios seja pela proposição de novas leis.

Aliás, evidencia-se que o regime brasileiro referente às zonas de processamento de exportação se aproxima substancialmente da lógica adotada pelas zonas francas uruguaias. As empresas instaladas nas ZPEs brasileiras se comprometem a exportar, no mínimo, 80% da sua produção para o mercado externo, prática já adotada pelas empresas instaladas nas zonas francas uruguaias.

Contudo, cabe ressaltar que apenas duas ZPEs brasileiras se encontram em operação, a ZPE Senador Guiomard e a ZPE Pecém, sendo que, nesta última, a siderúrgica só entrará em funcionamento no final de 2015. Assim, constata-se um descompasso na criação, implantação e evolução dos regimes aduaneiros especiais do Brasil e do Uruguai.

Pode-se dizer que os pontos convergentes e divergentes entre o sistema uruguaio e o brasileiro refletem, respectivamente, os desafios e as perspectivas para aprofundar a integração entre os dois países. A fim de superar os obstáculos e maximizar as potencialidades entre os regimes aduaneiros especiais, novas estratégias estão sendo traçadas e executadas. Nessa perspectiva, discorre-se sobre as medidas adotadas no âmbito do Mercosul para permitir o livre comércio entre as Zonas Francas do bloco econômico.

6. O COMÉRCIO BILATERAL COM ORIGEM EM ZONAS FRANCAS: AS EXCEÇÕES DE MANAUS, COLONIA, NOVA PALMIRA E TIERRA DEL FUEGO

Os produtos oriundos das Zonas Francas dos países membros do Mercosul estão sujeitos à cobrança da Tarifa Externas Comum (TEC) para ingressar em seus respectivos mercados. Entretanto, negociações bilaterais entre os países do bloco permitiram que exceções a esta regra geral fossem estabelecidas, autorizando a entrada, livre de impostos, de produtos oriundos de certas zonas francas da região¹⁹⁶.

Foram autorizadas exceções à importação de produtos previamente determinados das zonas francas de Manaus (Brasil), de Colonia e de Nueva Palmira (Uruguai), estabelecendo-se

¹⁹⁶ Em relação às zonas francas uruguaias se destacam especificamente o Quadragésimo Quinto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº18, entre Argentina e Uruguai, e o Septuagésimo Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 2, entre Brasil e Uruguai.

isenção da TEC e das tarifas nacionais de importação durante o período de 1º de janeiro de 2008 a 31 de dezembro de 2012¹⁹⁷. O regime foi renovado nessa data.

Instituiu-se, assim, para cada uma das mencionadas zonas francas, uma lista de produtos isentos de taxa da TEC, quais sejam: preparações e corantes para a produção de bebidas, óleos essenciais cítricos, e outros a serem usados na indústria alimentares e de bebidas na Zona Franca de Colonia; trigo, cevada, malte e soja na Zona Franca de Nova Palmira; e preparações para elaboração de bebidas não alcoólicas, policromos para fotografia, certos equipamentos eletrônicos, motocicletas, entre outros manufaturados na Zona Franca de Manaus.

Os produtos listados para as Zonas Francas Uruguaias têm livre acesso ao mercado brasileiro, enquanto os produtos provenientes da Zona Franca de Manaus entram com livre acesso no mercado uruguaio, à exceção das motocicletas e aparelhos televisivos, que respeitam uma cota estabelecida em FOB (*Free on Board*) de exportação.¹⁹⁸ Para gozar desse livre acesso, os produtos devem respeitar as regras do Regime de Origem do Mercosul. Estabeleceu-se também que outras Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportação, Zonas Francas Comerciais ou Áreas Aduaneiras Especiais não poderiam ser beneficiadas pelas isenções nele concedidas.

Essas isenções foram recentemente renovadas, sendo prorrogadas até 31 de dezembro de 2016¹⁹⁹. Os benefícios são mantidos para os mesmos produtos e com as mesmas condições, mas se prevê a possibilidade de inclusão de novos produtos, bem como a revisão dos produtos listados e cotas definidas. Cumpre destacar que foi revogado o artigo que proibia a extensão dos benefícios compreendidos no Protocolo para outras Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportação, Zonas Francas Comerciais ou Áreas Aduaneiras Especiais, o que abre a possibilidade de livre acesso dos produtos listados para tais áreas.

Por fim, cumpre destacar a previsão de isenção da TEC e das taxas nacionais de importação entre Uruguai e Argentina, para produtos provenientes da Zona Franca de Colonia, e da Área Aduaneira Especial de Tierra del Fuego, desde que respeitado o Regime de Origem do Mercosul²⁰⁰. No caso da Zona Franca de Colonia, a isenção se limita a preparações

¹⁹⁷ As exceções foram autorizadas originalmente pelo Sexagésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18.

¹⁹⁸ Vide artigos 2º e 3º do Sexagésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18.

¹⁹⁹ Vide Septuagésimo Segundo Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 2 renova as isenções conferidas aos produtos das Zonas Francas.

²⁰⁰ Vide Quadragésimo Quinto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, negociado entre Argentina e Uruguai e vigente desde 2003.

utilizadas na elaboração de bebidas, até a cota anual de 2000 toneladas. Por sua vez, qualquer produto proveniente da Área Aduaneira Especial de Tierra del Fuego fica isento até a cota anual de US\$ 20 milhões. Essas cotas têm vigência de um ano e podem ser revistas anualmente pelas partes contratantes.

O livre comércio entre zonas francas apresenta-se como uma importante iniciativa para incrementar a produção e aumentar a competitividade das empresas estabelecidas no Mercosul. Esses e outros mecanismos devem ser desenvolvidos, a fim de que as zonas francas se tornem complementarmente produtivas ao invés de diretamente concorrentes.

7. DENEGAÇÃO DE BENEFÍCIOS PARA SERVIÇOS

Como demonstrado, há no Uruguai diversas zonas Econômicas Especiais (ZEEs ou Zonas Francas) para alavancar a exportação de serviços. Essas ZEEs possuem regimes tributários diferenciados para atrair investimentos estrangeiros e possibilitar a exportações de serviços que nem sempre são desenvolvidos no Uruguai. Nessa aspecto, cumpre discorrer sobre a questão da denegação de benefícios para serviços.

No âmbito da OMC, o GATS trata do assunto ao permitir que os seus Membros deneguem os benefícios do Acordo a fornecedores e ao fornecimento de serviços a partir de/ou no território de um país não membro da OMC. Sob a OMC, um prestador de serviço é definido como qualquer entidade legal com personalidade jurídica sujeita à participação majoritária, controle efetivo e afiliada a outra pessoa (STEPHENSON; PRIETO, 2002, p. 338). Assim, o artigo XXVII do GATS prevê que:

Um Membro poderá negar os benefícios do Presente Acordo:

- (a) à prestação de um serviço, se estabelecer que este serviço é prestado a partir do território de um país não Membro, ou do território de um Membro ao qual não se aplique o presente Acordo;
- (b) no caso de a prestação de serviços de transportes marítimos, se estabelece que o serviço é prestado: (i) por uma embarcação registrada sob as leis de um não Membro ou de um Membro ao qual não aplique o presente Acordo, e (ii) por uma pessoa que opere ou utilize, total ou parcialmente a embarcação que seja de um país não Membro ou de um Membro ao qual não aplique o presente Acordo;
- (c) a um prestador de serviços que seja uma pessoa jurídica, se estabelecer que não se trata de um prestador de serviços de outro Membro ou que seja um prestador de serviços de um Membro ao qual não aplique o presente Acordo.

A maioria dos acordos regionais vão além do que o estabelecido no GATS, definindo um prestador de serviços não apenas como uma entidade legal sob participação majoritária ou

efetivo controle mas também como uma entidade legal que deve conduzir negócios ou operações significativas no território de qualquer um dos Estados-Membros para se beneficiar de um determinado acordo (STEPHENSON; PRIETO, 2002, p. 338). No âmbito bilateral, o Brasil, por exemplo, trabalha para negociar acordos de compras com as seguintes definições relacionais ao tema da denegação de benefícios.

Denegación de Beneficios

Una Parte podrá denegar los beneficios derivados de este Acuerdo , previa notificación y realización de consultas, a los proveedores de servicios de la otra Parte si el proveedor de servicios: (a) es una persona que no sea considerada de la otra Parte, tal como se define en el presente Acuerdo; o (b) suministra el servicio desde o en el territorio de una no Parte.

Definiciones

Persona jurídica de la otra Parte significa una persona jurídica que esté constituida u organizada de otro modo con arreglo a la legislación de la otra Parte y que, en el caso del suministro de un servicio, desarrolle operaciones comerciales sustantivas en el territorio de esa Parte.

Operaciones comerciales sustantivas significa que la persona jurídica atiende a los siguientes criterios:

- i) paga impuestos sobre las ganancias en una de las Partes (o es exento por ley del pago de dichos impuestos);
- ii) su período mínimo de operaciones comerciales sustantivas en una de las Partes es de 1 año, observados casos de cisión, fusión y adquisición de empresas; y
- iii) posee o alquila locales comerciales y emplea personal acordes con el alcance y la escala de sus negocios en una de las Parte.

Ressalta-se que não há nos regramentos atuais do Mercosul normativa que conceitue ou preveja as regras de denegação de benefícios para serviços. A adoção de uma normativa nesse sentido daria maior segurança às iniciativas de livre circulação de serviços não só entre Brasil e Uruguai, mas também a todos os outros Membros do Mercosul.

8. CONCLUSÕES

A regulação de regimes aduaneiros especiais, no âmbito do Mercosul, pouco inova em relação às normas já estabelecidas em âmbito multilateral pelo GATT. As características mais relevantes das disposições regionais que tratam de regimes aduaneiros podem ser resumidas na obrigatoriedade de comunicação entre membros, no impedimento à criação unilateral de novos regimes e prazo para extinção dos vigentes, e nas exceções para os países de menor economia do bloco, como Paraguai e Uruguai.

Enfatiza-se a necessidade de se estabelecer um regramento normativo do Mercosul que conceitue e preveja regras de denegação de benefícios para serviços a fim de conceder

maior segurança às iniciativas de livre circulação de serviços entre Brasil e Uruguai. O Mercosul é um dos poucos Acordos Regionais a não apresentar uma regulação sobre o assunto, sendo a sua normatização de extrema relevância para o aprofundamento das relações econômicas do bloco.

No que se refere à relação comercial entre os Estados Partes, especialmente na relação Brasil-Uruguai, dá-se destaque aos regimes das Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportação, e Zonas de Livre Comércio, pela relevância (efetiva ou potencial) que podem ganhar na economia dos dois países.

No Brasil, apenas a Zona Franca de Manaus pode ser considerada em pleno funcionamento e com peso significativo na economia do país. Atualmente, as Áreas de Livre Comércio e as Zonas de Processamento de Exportação não apresentam grande relevância para além das cidades na qual que estão localizadas. Ademais, ressalta-se que grande parte das ZPEs legalmente instituídas ainda não se encontra em operação devido a entraves burocráticos ou políticos.

O Uruguai, por seu turno, apresenta um estágio mais avançado de implementação do regime de Zonas Francas. O país tem mais de uma dezena delas em pleno funcionamento, atraindo investimentos tanto no setor industrial quanto no setor de serviços, em consonância com a atual dinâmica das cadeias produtivas globais e com a estratégia de desenvolvimento que o país adotou.

O Uruguai está em processo de revisão de sua legislação nacional de Zonas Francas a fim de adaptá-la às mudanças ocorridas no cenário econômico em nível local e mundial. Assumindo uma postura de vanguarda na implementação de Zonas Francas, o país tem obtido resultados em sua estratégia e a exportação de alguns setores beneficiados pelo regime vem ganhando destaque, a exemplo do setor de celulose e o de *software*.

Constata-se que, na prática, há incompatibilidades entre os modelos de zonas francas implementadas no Mercosul. Em vez de corrigir as assimetrias existentes por meio da criação de grupos setoriais, complementariedade das trocas comerciais e criação das cadeias de valor, tal qual inicialmente previsto, as zonas francas se tornaram armas de competição intra-bloco.

Como resultado, tem-se não só o enfraquecimento do Mercosul e do comércio regional, mas, principalmente a abertura de espaço para que produtores de terceiros países comecem a explorar de forma contraproducente o mercado interno tanto do Brasil quanto do Uruguai.

Em outras palavras, a incompatibilidade entre os modelos dos países envolvidos gera Zonas Francas pouco competitivas, que ao invés de se complementarem e facilitarem a circulação de bens e serviços estratégicos aos países do Mercosul, favorecem a entrada de exportadores estrangeiros nos mercados nacionais com vantagens estratégicas. Apesar de posturas diferenciadas quanto ao modelo aplicado aos regimes especiais por parte de Brasil e Uruguai, sendo o último aparentemente mais liberal e avançado, a aproximação entre os dois modelos parece viável. Para tanto, alguns temas tornam-se cruciais, como a definição do tratamento dado às exportações dos produtos de zonas francas para zonas não francas de cada país, levando em conta as situações de competitividade (proibição total, tratamento similar ao dispensado a terceiros países ou compatibilização de benefícios).

9. RECOMENDAÇÕES

Diante do quadro existente dos regimes aduaneiros especiais das zonas francas e de processamento para a exportação e considerando a relevância que tais instrumentos desempenham tanto para o Brasil quanto para o Uruguai, recomenda-se que:

- Seja expandida a lista dos produtos comercializáveis isentos de tarifas entre as zonas francas e do Brasil e do Uruguai.
- Haja maior utilização, por parte do Brasil, das zonas francas do Uruguai, principalmente na área de serviços de TIC e *software*, área considerada prioritária para o Uruguai. Investigar a possibilidade de se criar um apoio financeiro para desenvolver projetos na área de TIC e *software* que envolvam empresas brasileiras e uruguaias.
- Haja maior exploração, por parte do Brasil, das zonas francas uruguaias por meio de parcerias em processos produtivos integrados.
- Realize-se um Fórum Bi Regional de Zonas Francas e de Processamento para Exportação com foco na troca de experiências sobre a criação, atração de investimentos e instalação de empresas. O objetivo seria de informar o setor produtivo brasileiro e uruguaio sobre os incentivos oferecidos pelos regime dessas zonas especiais em cada país, além de discutir oportunidades de complementação produtiva entre as empresas.
- Analisem-se formas de complementação produtivas no setor de bebidas não alcoólicas com o objetivo de integrar cadeias produtivas entre os dois países.

Exemplo seria a complementação das atividades desenvolvidas na Zona Franca de Colonia (URG) e a Zona Franca de Manaus (ZFM) no setor de bebidas não alcoólicas.

- Analise-se a viabilidade da extensão da lista de produtos com livre acesso às Zonas Francas de Manaus (ZFM), de Colonia (URG) e de Nova Palmira (URG) e, futuramente, um mecanismo para estender os produtos com livre acesso em outras zonas francas.
- Seja elaborada um regramento normativo do Mercosul que conceitue e preveja regras de denegação de benefícios para serviços a fim de conceder maior segurança às iniciativas de livre circulação de serviços entre Brasil e Uruguai.

REFERÊNCIAS

FALLONI, André Parmo. **Tributação sobre o Comércio Exterior**. São Paulo: Dialética, 2005.

FONTENELE, Gustavo. Zonas de Processamento de Exportação no Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 120, p. 70-75, jul./set. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 4º Censo de Zonas Francas: 2009-2010. Dez. 2012. **INE**. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/zonas%20francas/4to%20Censo%20de%20Zonas%20Francas%202009-2010.pdf> . Acesso em: 23 jan. 2015.

INSTITUTO DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS. Zonas Francas em Uruguai. Dez. 2013. **URUGUAI XXI**. Disponível em: <http://www.uruguayxxi.gub.uy/guia/descargas/Zonas%20Francas%20-%20Uruguay%20XXI.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2015.

MEIRA, Liziane Angelotti. Regimes Aduaneiros Especiais e Integração Regional: Análise dos Regimes Brasileiros em face das Regras do Mercosul. In: TORRES, Heleno Taveira (Coord.). **Comércio Internacional e Tributação**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Regimes Aduaneiros. **MDIC**. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/aprendex/default/index/conteudo/id/97>. Acesso em: 29 jan. 2015a.

_____. Zonas de Processamento de Exportação. **MDIC**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=1&menu=3050>>. Acesso em: 27 jan. 2015b.

_____. Zonas de Processamento de Exportação: situação atual (atualizada até setembro/2014). **MDIC**. Disponível em: http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1412792231.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2015c.

_____. Zona Franca de Manaus: construção de um modelo e perspectivas de futuro. Apresentação Powerpoint Agosto/2006. **MDIC**. Disponível em: <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1274359896.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

MIRANDA, Ricardo. Zona Franca de Manaus: desafios e vulnerabilidades. **Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado**, texto para discussão 126, abr. 2013. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-126-zona-franca-de-manaus-desafios-e-vulnerabilidades>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Trade Policy Review: Brazil: 2013. **OMC**. Disponível em: < http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp383_e.htm>. Acesso em: 23 jan. 2015.

SARTORI, Angela. Regimes Aduaneiros Especiais – Trânsito Aduaneiro, Admissão Temporária, Admissão Temporária para Aperfeiçoamento Ativo, Entrepósito Aduaneiro na Importação e Entrepósito Industrial Informatizado – RECOF. In: BRITTO, Demes (Coord.). **Temas Atuais do Direito Aduaneiro Brasileiro: e notas sobre o Direito Internacional**. 1ª ed. São Paulo: IOB, 2012.

STEPHENSON, Sherry; PRIETO, Francisco. Regional Liberalization of Trade in Services: experiences in America. In: HOEKMAN, Bernard; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip. **Development, Trade, and the WTO: a handbook**. v.1. World Bank Publications: Washington, 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DA ZONA FRANCA DE MANAUS. Cartilha de incentivos fiscais: um guia para quem deseja investir na Amazônia Ocidental. **SUFRAMA**. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/noticias/arquivos/Cartilha_Incentivos_Fiscais_PORT_VF_04_10_2014.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2015a.

_____. Zona Franca de Manaus. **SUFRAMA**. Disponível em: < <http://www.suframa.gov.br/invest/zona-franca-de-manaus.cfm>>. Acesso em: 23 jan. 2015b.

_____. Indústria. **SUFRAMA**. Disponível em: < http://www.suframa.gov.br/zfm_industria.cfm>. Acesso em: 25 jan. 2015c.

_____. Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2009-2014. **SUFRAMA**. Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/downloads/download/indicadores/RelIndDes_11_2014.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2015d.

_____. O que é Suframa? **SUFRAMA**. Disponível em: < http://www.suframa.gov.br/suframa_o_que_e_suframa.cfm>. Acesso em: 25 jan. 2015e.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações comércio exterior.

_____. 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.

_____. Decreto nº 3.923, de 17 de setembro de 2001. Dispõe sobre os locais autorizados a operar o regime especial de entreposto aduaneiro e revoga dispositivos do Regulamento Aduaneiro, aprovado pelo Decreto nº 91.030, de 5 de março de 1985.

_____. Decreto Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências.

_____. Lei nº 7.965, de 22 de dezembro de 1989. Cria Área de Livre Comércio no Município de Tabatinga, no Estado do Amazonas, e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.210, de 19 de julho de 1991. Cria a Área de Livre Comércio de Guajará-Mirim, no Estado de Rondônia, e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.256, de 25 de novembro de 1991. Cria Áreas de Livre Comércio nos Municípios de Boa Vista e Bonfim, no Estado de Roraima e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.857, de 8 de março de 1994. Autoriza a criação de áreas de livre comércio nos municípios de Brasília e Cruzeiro do Sul, no Estado do Acre, e dá outras providências.

_____. Decreto Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967. Altera as disposições da Lei nº 3.173 de 6 de junho de 1957 e regula a Zona Franca de Manaus.

_____. Decreto Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976. Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências.

_____. Decreto Lei nº 356, de 15 de agosto de 1968. Estende Benefícios do Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1957, a Áreas da Amazônia Ocidental e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.508, de 20 de julho de 2007. Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportação, e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004. Altera a tributação do mercado financeiro de capitais; institui o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – Reporto, e dá outras providências.

_____. Medida Provisória nº 2.159-70, de 24 de agosto 2001. Altera a Legislação do imposto de renda e dá outras providências.

_____. Resolução Monetária Nacional nº 3.548 de 12 de março de 2008. Dispõe sobre o recebimento do valor das exportações brasileiras e dá outras providências.

MERCOSUL. 13º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18: harmonização para a aplicação e a utilização de incentivos às exportações dos países integrantes do Mercosul.

_____. Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 8 de 1994: Zonas Francas, Zonas de Processamento de Exportação e Áreas Aduaneiras Especiais.

_____. Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 69 de 2000: Regimes Aduaneiros Especiais de Importação.

_____. Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 31 de 2000: Incentivos aos Investimentos, à Produção e à Exportação, incluindo, Zonas Francas, Admissão Temporária e Outros Regimes Especiais.

URUGUAI. Lei nº 19.276, de 25 de setembro de 2014. Institui o Código Aduaneiro do Uruguai.

_____. Lei nº 15.921, de 17 de dezembro de 1987. Apêndice normativo sobre zonas, depósitos e portos francos.

_____. Projeto de Lei de Zonas Econômicas Especiais: modificação da Lei nº 15.921.

CAPÍTULO VII – BARREIRAS TÉCNICAS, MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS

Fernanda Giancesella Bertolaccini

1. INTRODUÇÃO

As barreiras técnicas e as medidas sanitárias e fitossanitárias são consideradas medidas não tarifárias que incidem sobre o comércio internacional. No âmbito da OMC, foram negociadas no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e no Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) com o objetivo de regular o tema e evitar que essas medidas não tarifárias se tornassem restrições desnecessárias ao comércio internacional. Tais acordos fornecem o marco regulatório das medidas no Brasil e no Uruguai, bem como, no Mercosul.

A essência dessas medidas reside na tentativa de balancear, de um lado, a necessidade dos Estados em regulamentar questões consideradas importantes em seus territórios, relacionadas ao meio ambiente e à saúde humana e animal, sem que, para tanto, se abra espaço para que medidas arbitrárias possam ser empregadas como barreiras internas ao comércio internacional, questão que já vem endereçada no preâmbulo dos Acordos sobre TBT e SPS.

Pela importância que esses temas vêm tomando no contexto do comércio internacional, o presente capítulo tem como objetivo a análise do quadro regulatório e das atividades do Brasil e do Uruguai não só no âmbito do Mercosul, mas também da OMC.

2. AS BARREIRAS TÉCNICAS AO COMÉRCIO

As barreiras técnicas são medidas não tarifárias que incluem regulamentos técnicos, normas²⁰¹ e procedimentos de certificação. De acordo com o preâmbulo do Acordo sobre

²⁰¹ O termo utilizado na versão em inglês do Acordo sobre TBT é *standard*. Na definição do *Oxford English Dictionary Online*, dentre tantas outras possibilidades: “10.b. A rule, principle or means of judgement or estimation, a criterion, a measure. (...) 12.a. A definite level of excellence, attainment, wealth, or the like, or a definite degree of any quality, viewed as a prescribed object of endeavor or as the measure of what is adequate for some purpose.” Apesar de o conceito de “norma” ou “norma internacional” ensejar uma figura jurídica de caráter vinculativo, o conceito de “norma” ou de “norma internacional” para o Acordo sobre TBT recebe

TBT, essas medidas podem versar sobre embalagem, requisitos para rotulagem e certificação ou avaliação de conformidade com normas e regulamentos técnicos voltados para a proteção e saúde animal e vegetal e do meio ambiente.

A crescente demanda dos consumidores por produtos de maior qualidade e segurança, conjugada às preocupações ambientais, explica o interesse pelo tema e a proliferação e aumento do rigor das normas técnicas.

No entanto, as medidas técnicas podem conter na sua gênese motivações de protecionismo, levando-as a serem consideradas barreiras técnicas ao comércio. Para que esse tipo de desvio de finalidade seja evitado, ainda que se resguarde o legítimo interesse dos Estados em regulamentarem questões importantes é que o Acordo sobre TBT traz em seu bojo princípios a serem aplicados às medidas técnicas, como o da não discriminação e da prevenção a obstáculos desnecessários ao comércio internacional, harmonização, utilização de normas internacionais relevantes (*standards*), equivalência e reconhecimento mútuo e transparência – todos previstos no artigo 2º do referido acordo.

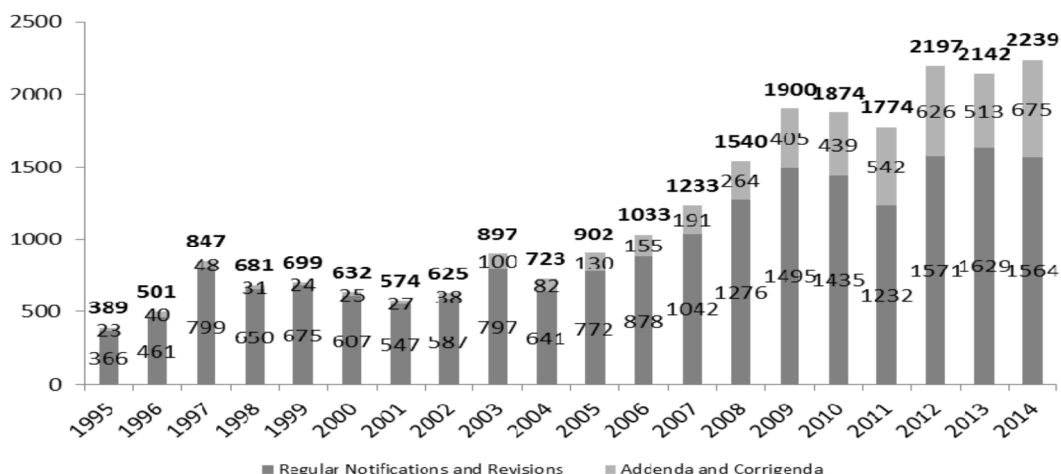
Para os casos em que tais princípios não sejam seguidos ou quando emergjam dúvidas quanto a existência de práticas protecionistas, tem-se a figura do Comitê de TBT da OMC (CTBT), responsável pela supervisão do Acordo e a análise das medidas empregadas pelos Estados Membros. O Acordo sobre TBT busca equilibrar o nível de protecionismos, ao mesmo tempo em que garantir o direito dos Membros da OMC de adotarem regulamentos sobre produtos com objetivos legítimos de políticas públicas. As questões relativas às barreiras técnicas envolvem direitos jurídicos legítimos que devem ser protegidos. No entanto, podem gerar consequências adversas para o comércio internacional.

As diretrizes sobre atividades na área estão sob a coordenação do CTBT, que oferece o foro para discussões e consultas dos Membros. O CTBT atua em cooperação com governos e com organismos técnicos, compilando, analisando e auxiliando na fiscalização das barreiras técnicas ao comércio.

O volume de notificações recebidas pelo CTBT tem aumentado paulatinamente no decorrer dos anos. Desde a entrada em vigor do TBT, em janeiro de 1995, até o final de 2014, foram realizadas 19.558 notificações, além de 4.106 *addenda* e *corrigenda*, por 116 Membros.

significado diverso, devendo ser entendido como facultativo e meramente relacionado ao estabelecimento de parâmetros para a regulamentação de bens específicos.

Figura I: Notificações ao CTBT

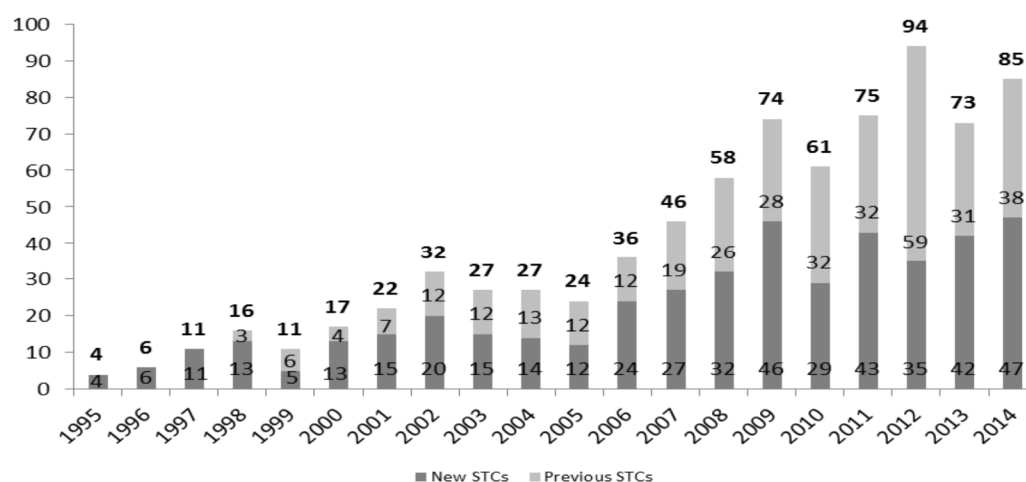


Fonte: OMC

De 1995 a dezembro de 2014, os dez Membros que mais notificaram o CTBT foram os EUA (1078), China (1032), UE (787), Israel (785), Arábia Saudita (708), Brasil (687), Japão (679), Países Baixos (620), Coreia do Sul (566) e Canadá (554).

Um dos principais mecanismos para a atuação do Comitê é possibilitar a consulta sobre as preocupações específicas de comércio (*Specific Trade Concerns – STCs*) dos Membros, que podem incluir regulamentos técnicos, padrões ou procedimentos para avaliação de conformidade (CAPs), envolvendo propostas de novas medidas, ou implementação de medidas já existentes. Pode-se afirmar que tal mecanismo possibilita um meio de solução de controvérsias potenciais, discutido em nível técnico. Só em 2014, 47 novas STCs foram levantadas e outras 38 continuaram em pauta de discussão.

Figura II: STCs submetidas ao CTBT



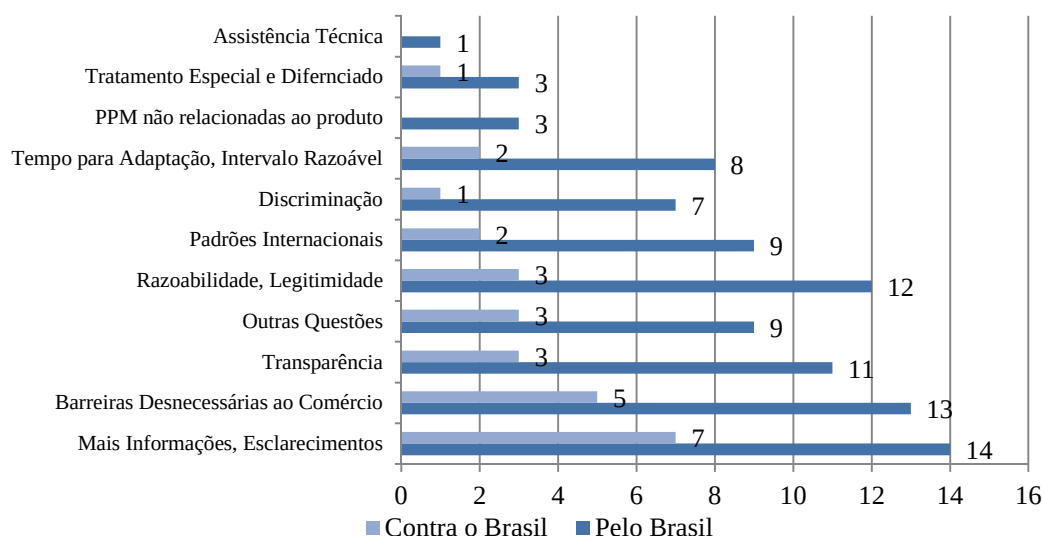
Fonte: OMC

Ao longo dos anos, os principais pontos levantados consistem em proteção da saúde e segurança humanas, seguida pela proteção ao meio ambiente. Esses dois pontos constituem-se como principal motivação das STCs desde 1995²⁰². Os tópicos mais recorrentes referem-se a esclarecimentos e informações sobre medida se são ou não barreiras desnecessárias ao comércio, bem como falta de transparência.

No caso do Brasil, a maior parte dos questionamentos dentro das reuniões do Comitê refere-se a maiores esclarecimentos acerca das medidas adotadas pelo País, ao passo que as questões mais levantadas pelo Brasil dizem respeito a esclarecimentos e a barreiras desnecessárias ao comércio.

²⁰² Cada STC pode englobar mais de uma questão específica. “Outras Questões” abarcam “complexidade”, “falta de evidência científica” e “propriedade intelectual”.

Gráfico I - Principais questões Levantadas nas STCs dentro do CTBT



Fonte: OMC

Principais atores

De 1995 a 2014, os 10 membros cujas medidas foram as mais discutidas como STCs no CTBT são a UE (89), China (45), EUA (44), Coreia do Sul (30), Índia (20), Brasil (19), Indonésia (17), México (12), Japão (11), e Canadá (10). Os membros cujas medidas foram mais discutidas em 2014 são Equador (11), UE (9), Rússia (6), China (4), EUA (3), Arábia Saudita (2), Brasil (2) e Colômbia (2)²⁰³.

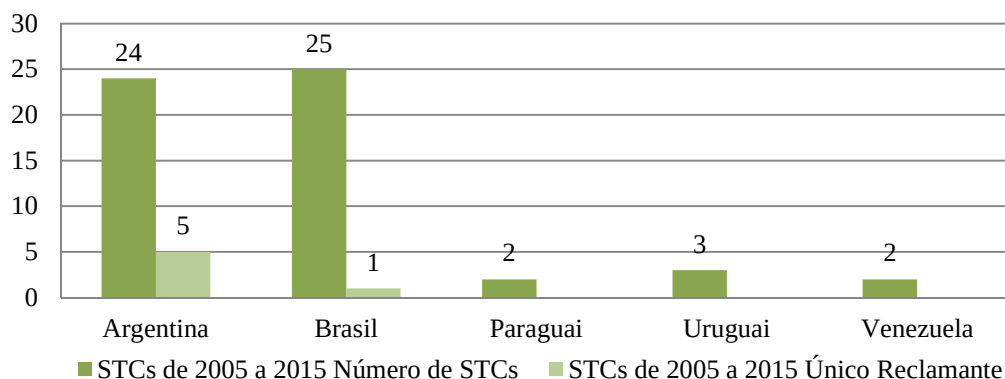
Historicamente, EUA, China e UE são os membros que mais sofrem e interpelam STCs, e em muitos dos casos, esses membros atuam como único reclamante.

Membros do Mercosul como reclamantes

A atuação dos membros do Mercosul ao longo dos últimos 10 anos pode ser considerada bastante ativa por conta dos posicionamentos levantados pelo Brasil e Argentina. Ainda sim, não se pode afirmar que atuem de forma coordenada como bloco, uma vez que os Membros participam de forma independente.

²⁰³ Committee on Technical Barriers to Trade, Twentieth Annual Review of the Implementation and Operation of the TBT Agreement, Note by the Secretariat, 23 de fevereiro de 2015, G/TBT/36, p. 17

Gráfico II - STCs Reclamadas pelos países do Mercosul submetidas ao CTBT de 2005 a 2014

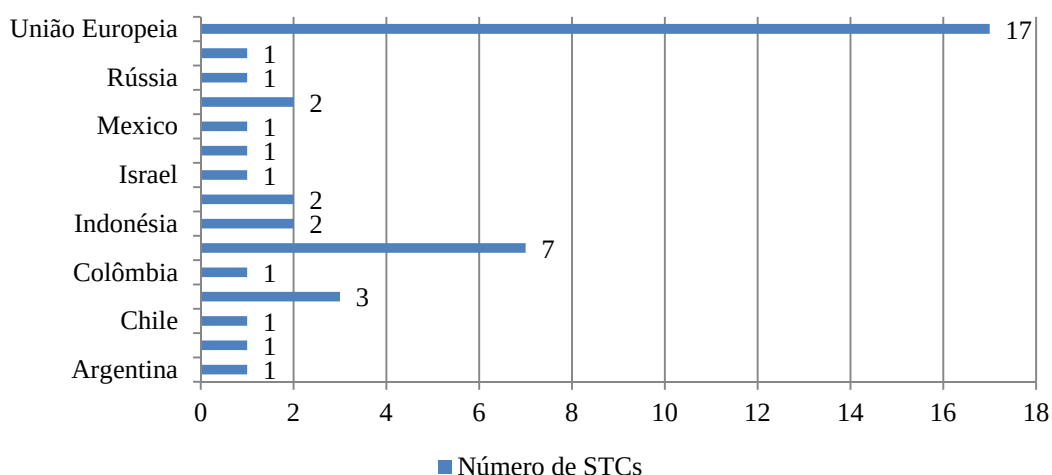


Fonte: OMC

Nos últimos três anos, apenas Argentina e Brasil se valeram das STCs. A Argentina participou como reclamante de cinco STCs, em uma delas como única reclamante contra a UE. O Brasil participou como reclamante de 11 STCs, uma delas como único reclamante contra a Indonésia. Nota-se que, apenas nos últimos dois anos e meio, o Brasil acionou o mecanismo de STCs no CTBT 11 vezes, quase metade da sua atuação em 10 anos.

Os principais países acionados pelo Mercosul nos últimos 10 anos dividem-se entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento.

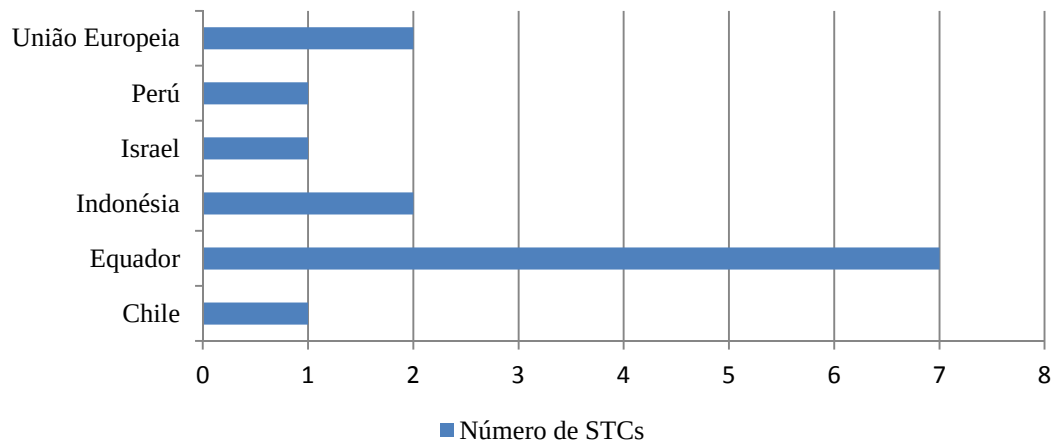
Gráfico III: STCs submetidas contra os países do Mercosul no CTBT de 2005 a 2014



Fonte: OMC

Desde 2012, os membros do Mercosul interpuseram 14 STCs, Brasil participando de onze, e Argentina de cinco. Foram acionados o Chile, Equador, Indonésia, Israel, Peru e UE.

**Gráfico IV - Países Reclamados pelos Membros do Mercosul - STCs
Submetidas ao CTBT de 2012 a 2015**



Fonte: OMC

Nota-se que o Equador foi o maior acionado no período. O dado, no entanto, é consistente com o enorme volume de notificações que o país realizou.

Membros do Mercosul enquanto reclamados

Os países do Mercosul foram reclamados pelos membros do CTBT 20 vezes nos últimos 10 anos. Destas, 16 foram contra o Brasil, três contra a Argentina e uma contra o Uruguai. O Uruguai foi interpelado pela UE em 2006 (ID 151), e pedia mais esclarecimentos sobre o Decreto Nº 130/2006 do Ministerio de Salud Pública, que dispõe sobre o enriquecimento da farinha de trigo e alimentos preparados com farinha de trigo. A medida perdurou por três reuniões e foi solucionada com entendimento e esclarecimento entre as partes.

Os membros mais atuantes contra o Mercosul são a UE, EUA e México. Dos 34 membros que já questionaram medidas do Brasil, Argentina e Uruguai no CTBT, 26 só o fizeram uma única vez.

Desde 2012, apenas o Brasil sofreu STCs. Foram três medidas abordadas pela Suíça, UE, Índia e México, estes dois últimos como únicos reclamantes.

Para o Brasil, os produtos relacionados às medidas em questionamento foram: materiais médicos (ID 161, ID 362) e cosméticos (ID 308); alimentos processados (ID 62, ID 260, ID 273, ID 290), com foco em bebidas alcoólicas (ID 75, ID 102, ID 193, ID 194, ID

263), produtos químicos (ID 153), tabaco (ID 288), têxteis (ID 27) e outros manufaturados (ID 26, ID 180), e método de Procedimentos para Avaliação de Conformidade (ID 299).

Argentina, Brasil e Uruguai

Analisando as STCs em que Brasil e Argentina participaram, fica claro que houve ação conjunta apenas em duas reclamações: STC ID 370, contra Chile sobre alterações na disposição de rotulagem de alimentos e Procedimento de Avaliação de Conformidade geral; e da STC ID 383, contra Peru, sobre norma que regulamenta marketing e disposição de informações de alimentos direcionados ao público infantil e adolescente.

A Argentina focou setores de comércio de carnes e alimentos e bebidas alcoólicas, que formam parte da cesta dos principais produtos exportados. Brasil focou setores sobre alimentos, automóveis e cosméticos, e sofreu questionamentos nas medidas que impôs ao setor de equipamentos médicos e cosméticos. Uruguai participou de 3 STCs, as três contra a UE, sobre mel com traços de pólen de milho OGM (2011), energias renováveis com foco em biocombustíveis (Grenelle, 2011) e quotas tarifárias em carne (2009).

É relevante ressaltar a importância da participação nas discussões sobre regulamentação interna dos grandes *players* internacionais, como EUA e UE, cujas regras sobre TBT e SPS acabam se tornando parâmetros para avanço normativos nas esferas internacionais.

3. AS MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS AO COMÉRCIO

As medidas sanitárias e fitossanitárias são definidas no Anexo A do Acordo sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da OMC como qualquer medida aplicada:

- (a) para proteger, no território do Membro, a vida ou a saúde animal ou vegetal, dos riscos resultantes da entrada, do estabelecimento ou da disseminação de pragas, doenças ou organismos patogênicos ou portadores de doenças;
- (b) para proteger, no território do Membro, a vida ou a saúde humana ou animal, dos riscos resultantes da presença de aditivos, contaminantes, toxinas ou organismos patogênicos em alimentos, bebidas ou ração animal;
- (c) para proteger, no território do Membro, a vida ou a saúde humana ou animal, de riscos resultantes de pragas transmitidas por animais, vegetais ou por produtos deles derivados ou da entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas; ou,
- (d) para impedir ou limitar, no território do Membro, outros prejuízos resultantes da entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas.

Conforme definição do referido Acordo, as medidas sanitárias e fitossanitárias incluem toda legislação pertinente, decretos regulamentos, exigências e procedimentos, incluindo, *inter alia*, critérios para o produto final, processos e métodos de produção, procedimentos para testes, inspeção, certificação e homologação, regimes de quarentena, incluindo exigências pertinentes, associadas com o transporte de animais ou vegetais ou com os materiais necessários para sua sobrevivência durante o transporte, disposições sobre métodos estatísticos pertinentes, procedimentos de amostragem e métodos de avaliação de risco e requisitos para embalagem e rotulagem diretamente relacionadas com a segurança dos alimentos.

De forma similar ao disposto no Acordo sobre barreiras técnicas, o Acordo sobre SPS também estabelece princípios norteadores à atividade estatal, de forma a garantir o direito dos Estados a exercerem sua atividade reguladora – garantido pelo art. 2.1 –, mas salvaguardando o livre comércio. As principais regras e princípios contidos no acordo são: harmonização (art.3), equivalência (art.4), avaliação de risco e determinação do nível adequado de proteção (art.5), adaptação a condições regionais, incluindo-se áreas livres de pragas ou doenças e áreas de baixa incidência de pragas ou doenças (art.6), transparência (art.7), compatibilidade para procedimentos de controle, inspeção e homologação (art.8), assistência técnica (art.9) e tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (art.10).

O art. 12 do Acordo sobre SPS dispõe sobre o Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (CSPS), que é o foro de consultas e discussões sobre medidas de outros Membros que afetem o comércio internacional. Pela análise das medidas levantadas no CSPS, o Comitê e seus membros discutem se determinada medida é desnecessariamente restritiva ao comércio ao examinar a evidência científica do risco que motivou a ação.

Um dos principais mecanismos para a atuação do Comitê é possibilitar a resolução das preocupações específicas de comércio (*Specific Trade Concerns – STCs*) dos Membros em relação a medidas relacionadas ao Acordo sobre SPS em tramitação ou já adotadas por outros Membros da OMC.

Assim como no CTBT, as questões que circundam as medidas sanitárias e fitossanitárias estão aumentando à medida que as barreiras tarifárias diminuem.

Países exportadores, particularmente países em desenvolvimento, vêm demonstrando crescente preocupação com exportações prejudicadas por medidas SPS, especialmente para mercados desenvolvidos. Há sempre o embate sobre o objeto das medidas: risco genuíno ou

protecionismo velado. Exportadores do setor privado tendem a pressupor que a real motivação para as medidas SPS nas importações é protecionismo aos produtores, e não aos consumidores e produtos vivos da pecuária ou agricultura²⁰⁴.

O CSPS desenvolveu também mecanismos para garantir a regionalização geográfica de focos de infecção para membros exportadores. Os membros com maior área geográfica (EUA, Brasil, Rússia, Índia, UE) garantem normas e orientações gerais aos demais produtores do país que não tem contato com o foco ou região em escrutínio²⁰⁵.

Sobre equivalência e sua aplicação pelo SPS, os países em desenvolvimento afirmam que as medidas destinadas à suas exportações garantem proteção que não encontra equivalência aos requerimentos de importação dos países desenvolvidos²⁰⁶.

O Comitê também é foro para discussão sobre padrões do setor privado. A discussão surgiu pela primeira vez em 2005, e o Comitê concordou em tomar medidas para minimizar os efeitos negativos ao comércio²⁰⁷, que os países em desenvolvimento apontam como sendo conflitantes com os padrões governamentais e os padrões de outras organizações internacionais, onerando desnecessariamente o comércio.

Uma das principais funções do CSPS é atuar como veículo de transparência de informação entre os Membros. Desde 1995, mais de 10.000 notificações foram feitas²⁰⁸, por um número crescente de países²⁰⁹.

Só em janeiro de 2015, foram recebidas 280 novas notificações de 38 Membros. Destas, 151 são chinesas.

²⁰⁴ Disponível em https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_issues_e.htm

²⁰⁵ WTO, Guidelines to further the practical implementation of Article 6 of the Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 2008, G/SPS/48

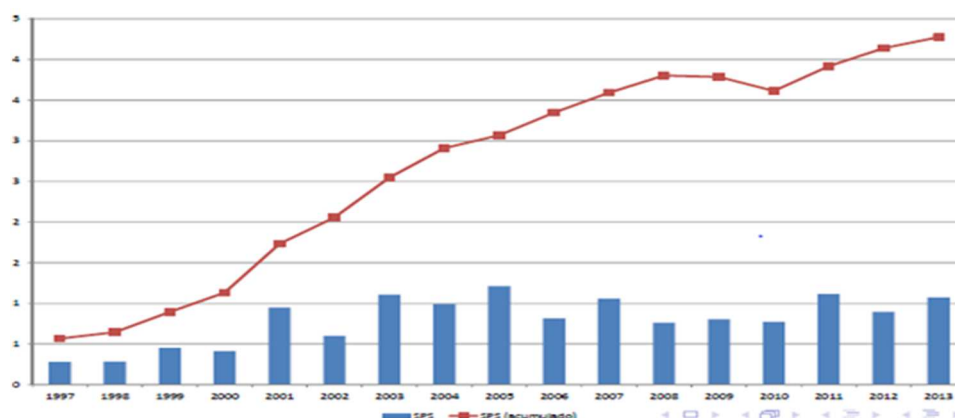
²⁰⁶ WTO, Decisions on the implementation of Article 4 of the Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 2004, p. 6. G/SPS/19/Rev.2

²⁰⁷ WTO, Report of the Co-Stewards of the Private Standards E-Working Group to the March 2015 Meeting of the SPS Committee on Action 1, 2015. G/SPS/55

²⁰⁸ WTO, SPS notifications hit 5 figures and committee wraps up China review, 2001. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news11_e/sps_19oct11_e.htm

²⁰⁹ G/SPS/GEN/804

Figura III: Notificações submetidas ao CSPA



Fonte: OMC

Pode-se notar que, com exceção de 2010, há um constante crescimento no volume de notificações interpostas. Esse volume de notificações pode refletir aumento de transparência e eficiência do Acordo sobre SPS. Como consequência, o CSPA também tem ganhado relevância, com aumento de notificações. Desde 1995, os Membros que mais notificaram o CSPA foram os EUA, Brasil e China. Os que mais notificaram o CSPA sob notificações emergenciais são a Albânia, Filipinas e Nova Zelândia, conforme tabelas abaixo.

Tabelas I e II: Principais Membros a notificarem medidas regulares e emergenciais ao CSPA

Notificações Regulares		
Membro	No.	% do Total
EUA	2192	25.1%
Brasil	775	8.9%
China	592	6.8%
Canadá	567	6.5%
Coréia	378	4.3%
UE	370	4.2%
Nova Zelândia	365	4.2%
Chile	346	4.0%
Peru	337	3.9%
Japão	269	3.1%

Notificações Emergenciais		
Membro	No.	% do Total
Albânia	125	9.4%
Filipinas	114	8.6%
Nova Zelândia	102	7.7%
EUA	84	6.3%
Colômbia	73	5.5%
Peru	61	4.6%
Ucrânia	56	4.2%
UE	49	3.7%
Tailândia	40	3.0%
México	36	2.7%

Fonte: OMC²¹⁰

²¹⁰WTO, Overview regarding the level of implementation of the transparency provisions of the SPS Agreement, 2011. G/SPS/GEN/804/Rev.4

Quanto as STCs, as medidas mais frequentemente discutidas ao longo dos anos tratam de segurança alimentar e de saúde animal. Juntas, somam mais de 75% da pauta. Dentre as principais zoonoses, há a encefalopatia espongiforme transmissível (ETT, ou *bovine spongiform encephalopathy* – *BSE*), também conhecida como doença da vaca louca; gripe aviária; doenças de pé e boca; e inúmeras doenças e pestes agrícolas.

Gráficos V e VI: Principais STCs Submetidas ao CSPS por Assunto e por Zoonoses.

Gráfico V - STCs submetidas ao CSPS por assunto entre 2010 e 2014

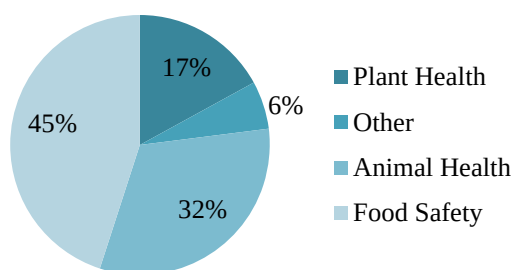
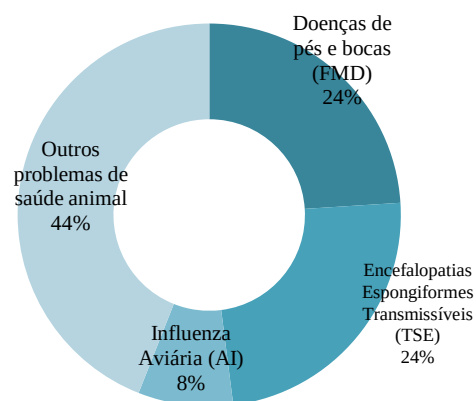


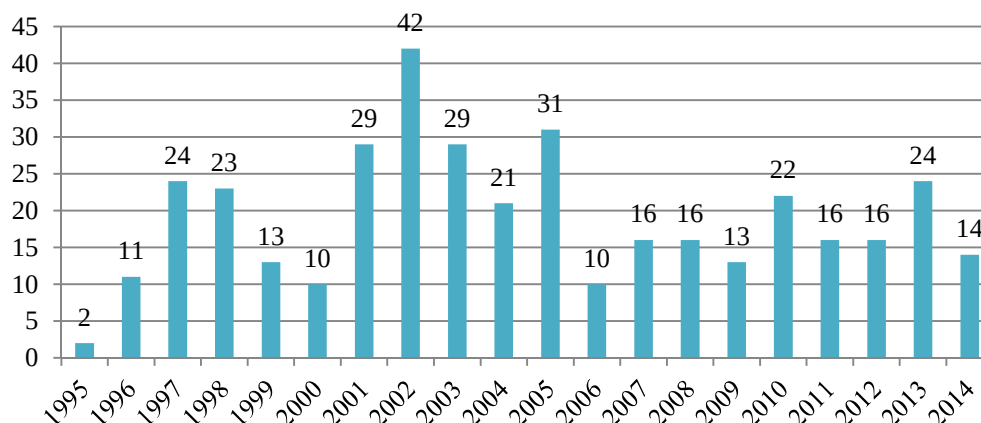
Gráfico VI - STCs por relação à saúde animal e zoonoses entre 2010 e 2014



Fonte: OMC

As reclamações mais frequentes tratam: da falta de compatibilidade entre as medidas internas e os padrões internacionais; da demora em efetuar avaliações de risco; e da demora em permitir importações suspensas. Só em 2014, 14 novas STCs foram levantadas.

Gráfico VII - Novas STCs submetidas ao Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

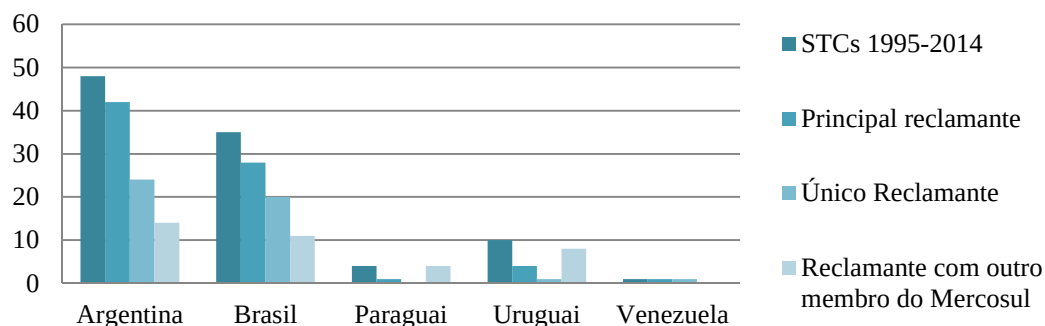


Fonte: OMC

Membros do Mercosul como reclamantes

A atuação dos Membros do Mercosul ao longo dos últimos 10 anos pode ser considerada bastante ativa por conta dos posicionamentos levantados pelo Brasil e Argentina, mas não enquanto bloco.

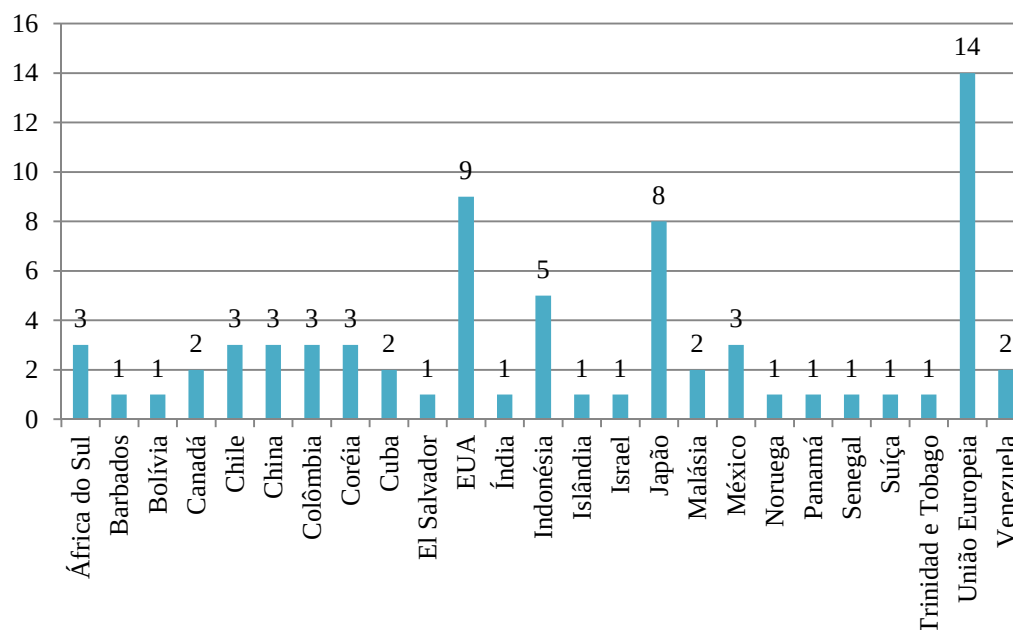
Gráfico X - STCs em SPS - Mercosul como reclamante - entre 1995 e 2014



Fonte: OMC

Os principais membros reclamados pelo Mercosul compreendem os principais parceiros comerciais referente a produtos agrícolas e pecuária dos últimos anos: UE, EUA, Japão.

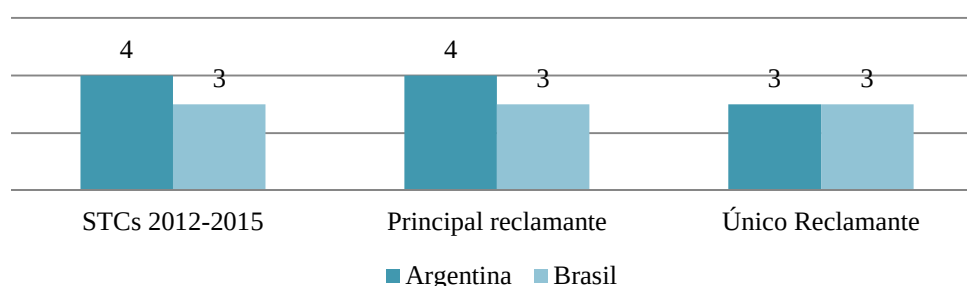
Gráfico IX - Países que foram reclamados por STCs submetidas ao CSPS pelos Estados Partes do Mercosul de 1995 a 2015



Fonte: OMC

Desde 2012, apenas Argentina e Brasil se valeram das STCs. A Argentina participou como reclamante de quatro STCs, três das quais foi única reclamante. O Brasil participou como reclamante de três STCs, duas delas como único reclamante:

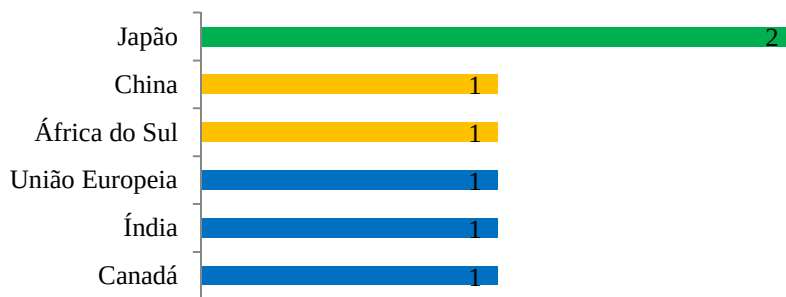
Gráfico X - Estados Partes do Mercosul como reclamantes de STCs submetidas ao CSPS de 2012 a 2015



Fonte: OMC

Os principais países acionados pelo Mercosul desde 2012 dividem-se entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Apenas o Japão foi questionado pelo Brasil e Argentina. A Argentina questionou a Índia, Canadá e UE. Brasil questionou China e África do Sul.

Gráfico XI - STCs em SPS: Membros reclamados pelo Mercosul entre 2012 e 2015



Fonte: OMC

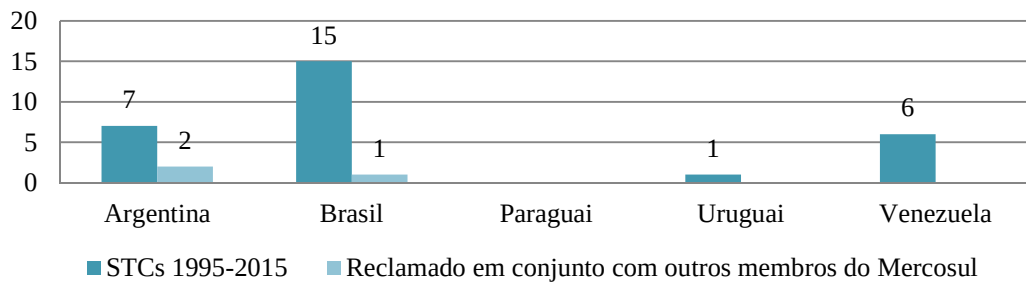
STCs impetradas pelo Mercosul

O Uruguai participou de 10 STCs desde 1995, quatro como principal reclamante. As mais recentes datam de 2003, contra UE e Canadá, de 2008, contra Malásia, e 2011, a UE.

Membros do Mercosul enquanto reclamados

Os países do Mercosul foram reclamados pelos membros do CSPS 28 vezes desde 1995. Destas, 15 foram contra o Brasil, sete contra a Argentina e uma contra o Uruguai:

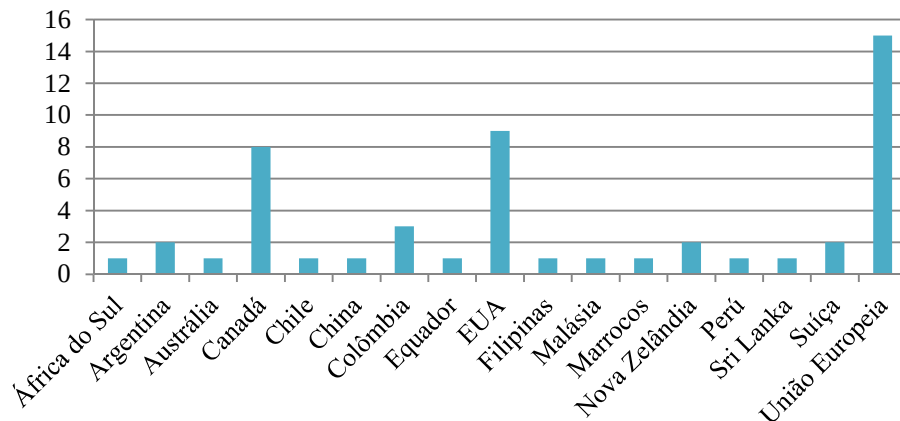
Gráfico XII - STCs em SPS contra membros do Mercosul no CSPS de 1995 a 2005



Fonte: OMC

Os principais reclamantes são a UE, EUA, e Canadá. A Argentina impetrou dois STCs, entre 2001 e 2002, contra a Venezuela.

Gráfico XIII - Países que submetram STCS ao COPS contra países do Mercosul entre 1995 e 2014



Fonte: OMC

O Uruguai sofreu uma STC, em 2002, relativa a avaliação de risco (*Risk assessment on BSE (ID 154)*)²¹¹, interpelado pelos EUA e Canadá, que pediram esclarecimentos sobre o Projeto de Decreto do Ministério de Agricultura, Pesca e Pecuária, Ministério de Economia e Finanças e Ministério de Relações Exteriores sobre a lista de classificação de países de acordo com risco de Encefalopatia Espongiforme Transmissível (EET), submetido à OMC²¹².

STCs sofridas pelo Mercosul a partir de 2012

Desde 2012, apenas o Brasil sofreu STCs. Foram duas medidas abordadas por Equador e China, ambos únicos reclamantes: *Measures on shrimp (ID 344)*; *Brazil's Regulation on international certificates for fish and fishery products (ID 377)*²¹³

4. BRASIL E URUGUAI – ÂMBITO REGIONAL

O Brasil e Uruguai possuem um longo histórico de aproximação e cooperação no que diz respeito a barreiras técnicas e sanitárias e fitossanitárias. O Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai, firmado na cidade de Rivera, em 12 de junho de 1975, é a base para grande parte das parcerias e cooperações técnicas desenvolvidas entre esses dois países.

²¹¹ G/SPS/R/28, paras. 89-92

²¹² G/SPS/N/URY/5/Rev.1/Add.1

²¹³ G/SPS/R/75 paras. 4.13 - 4.14

Barreiras técnicas

Há entre o Inmetro e o Laboratório Tecnológico do Uruguai acordos internacionais e memorandos de entendimento em vigor. Segundo Nota do Laboratório Tecnológico del Uruguay²¹⁴, o Memorando de Entendimento celebrado em 2013, entre o Inmetro e LATU tem como objetivo promover o intercâmbio científico, a cooperação técnica e a transferência tecnológica entre as instituições, fomentando o desenvolvimento de projetos de cooperação e desenvolvimento de linhas de investigação que sejam consideradas de mútuo interesse. O Memorando entre LATU e INMETRO tem por antecedente político o Grupo de Alto Nível (GAN).

Segundo nota do INMETRO²¹⁵, há ainda esforços e Planos de Trabalho com o objetivo de desenvolver atividades conjuntas em Controle de Balanças de Grande Porte; Implementação de coletores de dados e Sistema Integrado; Formação em Aprovação de Modelo e Controle de Radares; Formação em Instrumentos de Pesagem de Veículos por eixo ou conjunto de eixos; Formação em aprovação de modelo e controle de Tacógrafos; Capacitação de Recursos Humanos. Há, também, Memorando de Entendimento (MoU) entre o Inmetro e o Organismo de Acreditação do Uruguai (OUA), relativo à Política Transfronteiras, com o intuito de impulsionar as ações necessárias, que permitirão efetivar o reconhecimento mútuo das creditações concedidas pelos organismos de acreditação signatários do MoU, reconhecimento que se refere ao programa de acreditação de organismos de avaliação da conformidade de produtos.

Sobre produtos específicos, existem exigências técnicas harmonizadas entre o Brasil e o Uruguai para os seguintes produtos:

(i) Embalagens para água mineral, em consonância com Resolução 19/1994 (MERCOSUL/GMC/RES N° 19/94), que trata de embalagens e equipamentos celulósicos em contato com alimentos, internalizada no Uruguai com o Decreto 315/94 de 14 de julho de 1994 que regulamenta Água e Bebidas sem Álcool;

(ii) Dispositivos terapêuticos, materiais médico-cirúrgicos e ortopédicos e aparelhos de ginástica, em conformidade com o Decreto uruguaio n° 165/999, assinado em julho de 1999, que determina os requisitos a que devem ajustar-se os dispositivos terapêuticos;

²¹⁴ LATU, Latu firma MoU con Inmetro. Acesso em 25 de junho de 2015. Disponível em <http://www.latu.org.uy/index.php/inicio/2181-latu-firma-memorandum-de-entendimiento-con-inmetro-de-brasil>

²¹⁵ INMETRO, Cooperação Técnica. Acesso em 25 de junho de 2015. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/coopTecnica.asp>

(iii) Aquecedores de água, regulamentada pelo órgão não governamental Instituto Uruguaio de Normas Técnicas (UNIT), que dispôs requisitos específicos de segurança para aquecedores de água através da norma UNIT-IEC 60335-2-21:2006 e substitui a norma UNIT-IEC 335-2-21:1993. O Sistema de Certificação utilizado para a UNIT-IEC 60335 foi o nº. 5, baseado na Guia ISO-IEC 67:2004, e o Organismo Uruguaio de Acreditação (OUA) valida a normativa em questão até 4 de dezembro de 2012, prorrogáveis.

(iv) Equipamentos elétricos de baixa tensão, vigora, no Uruguai, o Regulamento de Segurança emitido pela Unidade Reguladora de Serviços de Energia e Água (URSEA), que estabelece o cumprimento das normas UNIT-IEC 227 O regulamento estabelece, também, procedimento para a avaliação da conformidade.

(v) Portas e janelas, o UNIT possui 13 regulamentos, dos quais três são aplicações de normas ISO.

(vi) Cosméticos, o Ponto Focal uruguaio informou a existência de 2 decretos sobre o tema: Decreto 521/84, que trata da importação, representação, produção, elaboração e comercialização de medicamentos e demais produtos afins de uso humano, e Decreto 257/004, que internaliza a Resolução 026/2002 do Grupo Mercado Comum (GMC) do MERCOSUR e que aprova o Regulamento Técnico do Mercosul sobre Protetores Solares em Cosméticos. O Mercosul também possui outras Resoluções sobre cosméticos: Res. GMC 36/04, que estabelece Regulamento Técnico sobre Rotulagem Obrigatória Geral para Produtos de Higiene Pessoal, Cosméticos e Perfumes, e Res. GMC 26/04, que trata de Regulamento Técnico sobre Requisitos Técnicos Específicos para Produtos de Higiene Pessoal, Cosméticos e Perfumes²¹⁶.

(vii) Medicamentos, o Uruguai possui Lei 15.443 (Decreto-lei de 5 de agosto de 1983, publicado no diário oficial de 12 de agosto de 1983), que regulamenta importação e exportação de medicamentos. O decreto que instrumentaliza a referida lei é o 521/984 de 22 de novembro de 1984, e suas posteriores alterações. Ademais, a Resolução Mercosul 23/95 do Grupo Mercado Comum (GMC) regula os requisitos para o registro de produtos farmacêuticos registrados e elaborados em um Estado parte produtor, similares a produtos registrados no Estado parte que recebe.

É relevante ressaltar que os cosméticos e medicamentos são objeto de medidas que são enquadradas em barreiras técnicas e sanitárias. Os principais objetos de normativas podem ser subdivididos em elementos principais. Sobre rotulagem, normas técnicas (TBT) incluem a

²¹⁶ Mais informações em <http://www.mercosulsaude.org/scripts/IndexLegislacao.asp>

descrição do produto e normas gerais para produtos pré-medidos. As normas gerais para composição de aditivos e contaminantes estão enquadradas nas medidas sanitárias. Sobre embalagem, as especificações da embalagem constituem TBT, e especificações sobre o material que compõe a embalagem que em contato com o produto constituem SPS.

(vii) Têxteis, estão regulamentados por três normativas: Decreto 59.999, publicado no diário Oficial 25232 de 12/03/99, Decreto 64.000, publicado no diário oficial 25472 de 28/02/00, e Decreto 162.000, publicado no diário oficial 25530 de 01/06/00 que regulamentam os requisitos para importação e exportação de tecidos, seus corantes e químicos, processos de avaliação de conformidade e registros.

(viii) Pneumáticos, o Decreto Nº 349/1998 regulamenta o uso, descarte, entrada e saída de pneumáticos no país.

(ix) Produtos metálicos e de cobre, o UNIT possui três regulamentos: UNIT 536:1978, sobre tubos de liga de cobre (bronze) sem costura de seção circular estirada; UNIT 651:1983 sobre Tubos de cobre para água, gás e instalações sanitárias; e UNIT 654:1982 Tubos de liga de cobre (bronze) sem costura de esgotos sanitários.

Vigilância Sanitária

Em 2011, Brasil e Uruguai firmaram um ato bilateral sobre vigilância sanitária: “Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica” entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai para Implementação do Projeto “Consolidação da Capacidade Institucional do Ministério de Saúde do Uruguai e Ampliação do Diálogo Regulatório entre as Autoridades Sanitárias do Brasil e Uruguai”, cujo objetivo é fortalecer a parceria técnica, qualificação e capacitação institucional do Ministério da Saúde Pública do Uruguai na área da vigilância sanitária.

O projeto ainda está em estágio de aprovação e implementação pelas partes coordenadoras e executoras. Pelo Brasil, respectivamente, a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério de Relações Exteriores (ABC/MRE) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde (Anvisa). Pelo Uruguai, o Ministério de Relações Exteriores (MRREE) em parceria com a Agencia Uruguia de Cooperação Internacional (UACI) para coordenar, e a Direção Geral de Saúde do Ministério de Saúde Pública para executar.

As responsabilidades do Governo Brasileiro são enviar técnicos para desenvolver atividades de cooperação no Uruguai e receber técnicos uruguaios para capacitação. As

atividades do Uruguai são designar técnicos para participarem das atividades no Brasil, disponibilizar as instalações, infraestrutura e suporte operacional para a execução das atividades previstas. Responsabilidades conjuntas consistem em acompanhar e avaliar o desenvolvimento do Projeto.

. Recipientes e equipamentos similares, há algumas resoluções do Mercosul já em vigor, conforme pontos focais uruguaios e brasileiros. As resoluções tratam de critérios gerais de recipientes e equipamentos em contato com alimentos, requisitos para importação e exportação, seus componentes químicos, rotulagem, processos de avaliação de conformidade e registros. São elas as Resoluções 03/92, 30/92, 36/92 e 56/92.

Mercosul e Subgrupos de Trabalho

O Mercosul, conforme ACE nº 2 e outros atos constitutivos, prevê pontos focais de coordenação entre os órgãos técnicos dos seus respectivos membros. A Associação Estratégica entre os Institutos de Tecnologia Industrial do Mercosul, que é composta, no Brasil, por Inmetro, IPT e INT; na Argentina, pelo INTI; no Uruguai, pelo LATU; e no Paraguai pelo INTN, foi criada com o objetivo de constituir um marco institucional que permita coordenar esforços e desenvolver políticas complementares de inovação tecnológica e qualidade industrial. A Associação é conduzida por um Comitê Executivo encarregado de planejamento, direção e gestão geral, integrado pelos presidentes dos Institutos Parte.

À parte da coordenação entre os órgãos, o Grupo Mercado Comum conta com subgrupos de trabalho. Os mais relevantes para as medidas de TBT e SPS são: o Subgrupo de Trabalho nº 3, sobre Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade; o Subgrupo de Trabalho nº 8, sobre Agricultura; e o Subgrupo de Trabalho nº 11, sobre Saúde.

A análise das formas de proteção comercial, por meio de barreiras não tarifárias, sanitárias e fitossanitárias, é realizada com base no contexto da existência de diferentes requisitos técnicos praticados nos países. A obtenção de informações quanto às exigências técnicas de cada mercado representa um obstáculo relevante para o ingresso de novos atores brasileiros no mercado mundial do setor de cosméticos. Requisitos técnicos ao comércio de produtos cosméticos podem ser exigidos para a proteção ao consumidor, tanto no âmbito do Acordo TBT, como do SPS.

Analisando a evolução das atas das reuniões dos SGTs 3, 8 e 11, pode-se concluir que, desde 2010, houve quase a paralização dos trabalhos, com poucos avanços e só em áreas

parciais de cada setor. Em comparação, até 2010, 45 Resoluções tratavam de medidas em TBT e SPS.

SGT nº 3

O SGT nº 3 sobre Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade foi criado com a tarefa de eliminar os obstáculos técnicos ao comércio para facilitar a livre circulação dos bens e a integração regional entre os Estados Partes. É composto por cinco Comissões (Indústria Automotriz, Metrologia, Segurança de Produtos Elétricos, Avaliação da Conformidade e Alimentos) e dois Grupos de Trabalho (Gás Natural Comprimido e Bicicletas). Como pontos focais do Brasil, cabe ao INMETRO a Coordenação Nacional do Subgrupo, bem como a coordenação dos Grupos de Trabalho e das Comissões. A Comissão de Alimentos é coordenada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, que exerce coordenação titular, e pela Anvisa, que exerce coordenação alterna.

Desde 2012, o SGT nº 03, apresentou poucos avanços nas áreas de indústria automotriz, embalagem alimentares, produtos elétricos e cabeamentos e aquecedores a gás. A última reunião ocorreu entre os dias 15 e 19 de junho de 2015, no Rio de Janeiro. A tabela abaixo demonstra os temas abordados e as áreas em que houve algum avanço ou mera decisão de acompanhamento.

Tabela III – Últimas Iniciativas do Subgrupo de Trabalho (SGT) nº 3: Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade	
Área	Iniciativas
Coordenadores Nacionais	- Acompanhamento das solicitações de revisão de Res. GMC propostas pelos Estados Partes - Gestão do projeto de cooperação técnica MERCOSUL-EU “Econormas” - Acompanhamento do processo de incorporação das normas originadas no SGT Nº 3 - avaliação dos avanços dos programas de trabalho das comissões - Gestão do Acordo MERCOSUL-AMN (Associação Mercosul de Normatização).
Comissões Técnicas	
Alimentos	- Revisão de RTMs em vigor - Discussão sobre os limites máximos para aditivos com alumínio em categorias de alimentos harmonizadas no Mercosul - RTM para uso de cobre sem revestimento em equipamentos para elaboração de bebidas alcoólicas destiladas - RTM para rotulagem de alergênicos
Avaliação de Conformidade	- Guia para a elaboração de regulamentos técnicos MERCOSUL e procedimentos MERCOSUL de avaliação da conformidade.
Indústria Automotriz	- RTM para luzes de identificação veicular - RTM para cinto de segurança em ônibus para transporte internacional - RTM para Instalação de limitadores de velocidade categoria N2, N3 e M3 - RTM para homologação de veículos e componentes

	- RTM para definição, denominação, classificação e modelos de veículos
Segurança de Produtos Elétricos	- Revisão de RTMs em vigor - RTM para equipamentos eletrodomésticos e similares - RTM para plugues e tomadas para uso doméstico e análogo - RTM para requisitos gerais de segurança em aparelhos eletrodomésticos e similares - RTM - Requisitos específicos de aparelhos para o cuidado da pele e do cabelo - RTM – Requisitos específicos para ferros elétricos
Metrologia	- Revisão de RTMs em vigor - Revisão dos documentos para harmonização (vocabulário, diretrizes de controle legal e estrutura dos regulamentos) - RTM sobre instrumentos de medição para células de carga - RTM sobre instrumentos de medição para IPNA
Grupos de Trabalho (<i>ad doc</i>)	
Gás Natural Veicular	- Revisão de RTMs em vigor - RTM para válvula de abastecimento para armazenamento de gás natural veicular - Base de dados para controle de veículos habilitados para GNC - RTM para aquecedores a gás - RTM para aquecedores de água instantâneos - RTM de especificações técnicas para dispositivos sensores de atmosfera e de saída de produtos da combustão instalados em aparelhos a gás para uso doméstico - RTM de regulador de pressão para GNC

Fonte: Mercosul

SGT nº 8

O SGT nº 8, sobre Agricultura, focou regulamentar conjuntamente medidas zoossanitárias para reprodução de rebanhos, e fitossanitárias focadas em maçãs e peras. A tabela abaixo demonstra os temas abordados e as áreas em que houve algum avanço ou mera decisão de acompanhamento.

Tabela IV – Últimas Iniciativas do Subgrupo de Trabalho (SGT) nº 8: Agricultura	
Área	Iniciativas
Saúde Vegetal	- Acompanhamento das solicitações de revisão de Res. GMC propostas pelos Estados Partes - Proposta de Resolução sobre requisitos fitossanitários sobre <i>malus sp</i> (maças) segundo país de destino e origem. - Proposta de Resolução sobre requisitos fitossanitários sobre <i>pyrus sp</i> (peras) segundo país de destino e origem.
Saúde Animal	- Acompanhamento das solicitações de revisão de Res. GMC propostas pelos Estados Partes. - Proposta de Resolução sobre requisitos zoos sanitários para importação de sêmen bovino congelado. - Proposta de Resolução sobre requisitos zoos sanitários para importação de porcos domésticos para reprodução. - Proposta de Resolução sobre requisitos zoos sanitários para importação de sêmen bovino congelado. - Proposta de Resolução sobre requisitos zoos sanitários para importação de cães e gatos domésticos. - Proposta de Resolução sobre requisitos zoos sanitários para

	importação de sêmen e embriões de ruminantes relacionados à enfermidade de Schmallenberg. - Proposta de Resolução sobre requisitos de exceção sanitários do Brasil para importação temporária de equinos para competição dos eventos Olímpicos de 2016. - Proposta de Resolução sobre requisitos zootecnicos sanitários para importação de embriões de caprinos coletados <i>in vivo</i> . - Proposta de Resolução sobre requisitos zootecnicos sanitários para importação de embriões de ovinos coletados <i>in vivo</i> . - Proposta de Resolução sobre requisitos zootecnicos sanitários para importação de sêmen bovino e bubalino congelado.
Sementes	- Incapacidade de acompanhar andamentos pelo fato de que a ata do ano anterior não foi enviada às autoridades competentes. - Proposta de Resolução de Sistema de Comunicação para Reconhecimento Mútuo de Cosméticos
Ad Hoc Vitivinícola	- Proposta de estabelecimento de Comissão Ad Hoc

Fonte: Mercosul

SGT nº 11

O SGT nº 11, sobre Saúde, é composto por três Comissões: Vigilância em Saúde, Produtos para a Saúde e Serviços de Atenção à Saúde. Cabe ao Ministério da Saúde a Coordenação Nacional do Subgrupo. A Anvisa tem participação ativa em cada uma das três Comissões, em especial na Comissão de Produtos para a Saúde e seus Grupos Ad Hoc (Cosméticos, Saneantes, Psicotrópicos e Entorpecentes, Produtos Médicos, Reativos para Diagnóstico e Sangue), além de um Grupo de Trabalho sobre Inspeções e dos temas relacionados à Área Farmacêutica. Desde 2012, o SGT nº 11 avançou em cosméticos, com novas propostas de regulamentos e reconhecimento mútuo. A última reunião ocorreu entre os dias 6 e 10 de abril de 2015, em Brasília (XLIII SGT Nº11 Saúde). A tabela abaixo demonstra os temas abordados e as áreas em que houve algum avanço ou mera decisão de acompanhamento.

O Brasil informou que incorporou as seguintes resoluções: Res. GMC Nº 06/12, sobre formulário de solicitação de avaliação de tecnologias de saúde, que revoga a RES. GMC Nº 12/08, incorporada mediante Portaria Nº 733 de 2014; a Res. GMC Nº 07/12, sobre profissionais de saúde, revogando a RES. GMC Nº 66/06, incorporada pela Portaria Nº 734 de 2014; e Res. GMC Nº 08/12, que estabelece lista de especialidades médicas comuns entre os membros do Mercosul e revoga a RES. GMC Nº 73/00, incorporada pela Portaria Nº 735 de 2014.

Quanto às internalizações, o Uruguai informou a internalização de algumas Resoluções. A Res. GMC Nº 54/02, sobre Regulamento Técnico para empresas especializadas na prestação de serviços de desinfestação, dedetização, higienização e limpeza,

foi incorporada pelo Decreto N° 221/2014 em julho de 2014. A Res. GMC N° 25/06, sobre regulamentos técnicos para produtos sanitários de uso doméstico foi incorporada mediante Decreto N° 271/2014, em julho de 2014. A Res. GMC N° 51/06, sobre regulamento técnico para critérios de incluso, exclusão e atualização de produtos sanitários de uso doméstico de menor risco potencial fabricados dentro do Mercosul, incorporada mediante Decreto N° 220/2014, de 30 de julho de 2014. E, por fim, a Res. GMC N° 47/07, sobre regulamentos técnicos para produtos de limpeza e afins que revoga a Res. GMC N° 10/04, incorporada mediante Decreto N° 219/2014 de julho de 2014.

Tabela V - Últimas Iniciativas do Subgrupo de Trabalho (SGT) n° 11: Saúde	
Área	Iniciativas
Coordenadores Nacionais	- Acompanhamento das solicitações de revisão de Res. GMC propostas pelos Estados Partes - Acompanhamento do processo de incorporação das normas originadas no SGT N° 11 - avaliação dos avanços dos programas de trabalho das comissões - Prestação de contas do Projeto de Cooperação Técnica CAF.
Cosméticos	- Revisão de RTMs em vigor (Res 11/12 Rev.1) - RTM para rotulagem de alergênicos - RTM para lista de filtros UV permitidos para produtos de higiene pessoal, cosméticos e perfumes (Revogação Res. GMC N°25/05)
Avaliação de Conformidade e Reconhecimento Mútuo	- Proposta de Requisitos Mínimos para Inspeção em Estabelecimentos que Trabalham com Produtos Controlados - Proposta de Resolução de Sistema de Comunicação para Reconhecimento Mútuo de Cosméticos
Controle Sanitário em Portos, Fronteiras Terrestres e Meios de Transporte Internacionais	- Revisão de RTMs em vigor (09/12 Rev. 1) - RTM sobre modelo de certificado de venda livre (CVL) para exportações.
Fármacos e Medicamentos e equipamentos	- Revisão de RTMs em vigor - FM sobre instrumentos de medição de gama de temperatura ou fusão. - FM sobre Geral para a Determinação de Perda na secagem - FM sobre Métodos Gerais de Farmacognosia - FM sobre Vacinas para uso humano - FM sobre parâmetros de água - Acompanhamento FM sobre espectrofotometria de infravermelho
Prestação de Serviços	- Revisão de Registro de Profissionais de Saúde - Acompanhamento da proposta de resolução sobre requisito de Boas Práticas para o funcionamento dos serviços de saúde - Acompanhamento da proposta de resolução sobre Boas Práticas para Organização e Funcionamento de Serviços de Urgência e Emergência - Acompanhamento da proposta de resolução sobre Boas Práticas para Organização e Funcionamento de Serviços de Terapia Intensiva para Adultos, Pediatria e Neonatal

Fonte: Mercosul

5. CONCLUSÕES

Considerando-se que medidas de TBT e SPS são cada vez mais relevantes no contexto do comércio internacional, considerou-se relevante uma análise mais geral das atividades do Brasil e do Uruguai, tanto no foro da OMC quanto do Mercosul.

Os Membros do Mercosul, principalmente Brasil e Argentina, são participantes ativos dos Comitês sobre TBT e SPS da OMC, não só por apresentarem número relevante de notificações, mas também por levantarem discussões sobre notificações dos demais Membros. Também é importante a participação dos Membros do Mercosul nos mecanismos de discussão sobre STCs, ou preocupações comerciais específicas, tanto sobre TBT como SPS. Tal mecanismo é um foro único no âmbito da OMC que permite exame detalhado das notificações apresentadas e a sua permanência nas agendas dos Comitês até que um entendimento seja encontrado. Esses mecanismos têm o mérito de evitar que um grande número de questões possa se converter em painéis no âmbito do Mecanismo de Solução de Controvérsias.

Embora Membros atuantes nos Comitês de TBT e SPS da OMC, pode ser constatado que a atuação do Mercosul não é homogênea. Poucos são os casos em que existe ação conjunta dos membros.

Quanto à atuação regional, pode-se verificar uma clara diminuição das atividades dos diversos sub-grupos de trabalho, a evidenciar o impasse existente da integração do Mercosul.

6. RECOMENDAÇÕES

Diante da relevância que as medidas sobre barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias vêm assumindo no comércio internacional como barreiras não tarifárias ao comércio, e no momento em que tarifas e regras de origem perdem espaço no importante modelo das cadeias globais de valor, aliado a relevância que tais temas vêm assumindo nos mega-acordos preferenciais, seria relevante enfatizar:

- A oportunidade dos membros do Mercosul repensarem seus modos de atuação e agirem de forma mais concertada nos foros de TBT e SPS da OMC, principalmente nas discussões dos mecanismos de STCs.
- A oportunidade do Brasil e do Uruguai partirem para uma aproximação mais efetiva dos seus marcos regulatórios e suas regulações em TBT e SPS,

condição imprescindível para a concretização de cadeias produtivas, em face do momento de impasse por que passa o Mercosul.

REFERÊNCIAS

WTO

WTO, CSPS, Decisions on the implementation of Article 4 of the Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 2004, p. 6. G/SPS/19/Rev.2

_____, Guidelines to further the practical implementation of Article 6 of the Agreement on the application of Sanitary and Phytosanitary Measures, 2008, G/SPS/48

_____, Overview Regarding the Level of Implementation of the Transparency Provisions of the SPS Agreement, de 7 de outubro de 2010. G/SPS/GEN/804/REV.3

_____, Overview regarding the level of implementation of the transparency provisions of the SPS Agreement, 2011. G/SPS/GEN/804/Rev.4

_____, Report of the Co-Stewards of the Private Standards E-Working Group to the March 2015 Meeting of the SPS Committee on Action 1, 2015. G/SPS/55

_____, Summary of the Meeting held on 2-3 April 2003, de 17 de junho de 2003, G/SPS/R/29

_____, Summary of the Meeting held on ON 7-8 November 2002, de 5 de fevereiro de 2003, G/SPS/R/28

_____, Summary of the Meeting of 18-19 October 2012, de 21 de dezembro de 2012, G/SPS/R/69

_____, Summary of the Meeting of 19-20 October 2011, de 17 de janeiro de 2012, G/SPS/R/64

_____, Summary of the Meeting of 21-22 March 2013, de 8 de maio de 2013, G/SPS/R/70

_____, Summary of the Meeting of 25-26 March 2014, de 6 de junho de 2014 G/SPS/R/74

WTO, CTBT, Minutes of the Meeting of 17, 19 and 20 June 2013, de 23 de setembro de 2013 G/TBT/M/60

_____, Minutes of the Meeting of 18-19 June 2014, de 19 de setembro de 2014 G/TBT/M/63

_____, Minutes of the Meeting of 19-20 March 2014, de 20 de maio de 2014 G/TBT/M/62

_____, Minutes of the Meeting of 27-28 November 2012, de 6 de fevereiro de 2013 G/TBT/M/58,

_____, Minutes of the Meeting of 30-31 October 2013, de 5 de fevereiro de 2014 G/TBT/M/61

_____, Minutes of the Meeting of 5-6 November 2014, de 10 de fevereiro de 2015. G/TBT/M/64

_____, Minutes of the Meeting of 6-7 March 2013, de 8 de maio de 2013 G/TBT/M/59

_____, Minutes of the Meeting of 9 November 2006, de 26 de janeiro de 2006 G/TBT/M/40

_____, Twentieth Annual Review of the Implementation and Operation of the TBT Agreement, Note by the Secretariat, 23 de fevereiro de 2015, G/TBT/36

WTO, SPS notifications hit 5 figures and committee wraps up China review, 2001. Disponível em https://www.wto.org/english/news_e/news11_e/sps_19oct11_e.htm

CAPÍTULO VIII – COMÉRCIO DE SERVIÇOS

Vivian Daniele Rocha Gabriel
Luiz Henrique Pecora

1. INTRODUÇÃO

O setor de serviços é imprescindível na nova configuração da economia mundial. Alcançou proeminência a partir da introdução de novas tecnologias de transmissão, como no caso dos serviços bancários e de educação, e da eliminação de monopólios por meio das reformas econômicas realizadas nos anos 1980 e 1990 em setores-chave da economia, tais quais telecomunicações e transportes. Algumas atividades que, preliminarmente, eram restritas ao plano interno, expandiram-se e passaram a ser comercializáveis internacionalmente.

A crescente internacionalização dos serviços de maneira geral se relaciona ao fenômeno dos movimentos estruturais da economia global, resultantes do aprofundamento das várias etapas da cadeia produtiva, que se expandem para regiões geograficamente distintas, seguindo a lógica do aumento da concorrência e da redução dos custos. Conforme dados provenientes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o setor de serviços já representa cerca de 25% do comércio mundial. Entretanto, considerando as estatísticas comerciais em valor adicionado, essa porcentagem poderia alcançar 55% do comércio total. Salienta-se ainda que a OCDE estima que este percentual poderá se elevar para cerca de 75% em 2025 (MDIC, 2015c).

No contexto mundial, as cadeias globais de valor passaram a incluir os serviços em sua estrutura produtiva, fomentadas pelo desenvolvimento tecnológico informacional e das comunicações que resultaram na ampliação do conjunto de serviços comercializáveis internacionalmente (ARSLANIAN NETO, 2010, p. 33). Assim, o fator tecnológico impacta positivamente o crescimento do comércio de serviços, pois quanto maior a sofisticação e a complexidade do produto, mais elevada é a densidade tecnológica utilizada para o resultado do produto final e, conseqüentemente, se ganha em valor de mercado. Na medida em que os processos produtivos se tornam mais complexos, mais elevada é a participação do setor de serviços informacionais na cadeia produtiva, de modo que a eficiência desse se torna essencial para a competitividade da economia como um todo.

A internacionalização de serviços se transforma, então, em oportunidade para o desenvolvimento do país, visto que contribui para o crescimento de sua economia por meio da diversificação de sua oferta exportável, permite a geração de empregos de qualidade e a internacionalização de novas empresas. Além disso, quanto mais empresas transnacionais se instalam em território estrangeiro, aumenta a entrada de capital externo no país, trazendo consigo todos os benefícios próprios desses investimentos externos.

Atualmente, o setor de serviços, incluindo áreas do governo, representa a maior porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) das economias desenvolvidas e de boa parte das economias emergentes. O cenário não é diferente no âmbito do Mercosul, visto que este setor já ocupa a maior participação no PIB do bloco, comparado aos setores primário e secundário. Embora a comercialização de serviços advindos dos Estados Partes do Mercosul não apresente a mesma intensidade verificada entre as nações desenvolvidas, houve um rito de crescimento anual significativo, tanto para o comércio intrabloco quanto extrabloco (MDIC, 2013). Esse crescimento ocorre, principalmente, em razão da elevação das importações e exportações brasileiras de serviços.

Quanto a serviços, o Brasil participa ativamente das discussões sobre o tema não só no âmbito regional, mas também global. Segundo a Organização Mundial do Comércio (OMC), os serviços correspondem a 57,3% do PIB brasileiro (WTO, 2013). Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o setor de serviços (incluindo o comércio), de 2003 a 2014, passou de 64,8% para 69,8% do valor adicionado do PIB (MDIC, 2015d).

O Uruguai também vem demonstrando crescimento expressivo nesse setor. As exportações de serviços globais uruguaios estimam-se em aproximadamente US\$ 1,330 bilhão em 2013 (URUGUAY XXI, 2015, p.3). Ademais, o setor de serviços ocupou 72,2% do PIB do Uruguai, em 2015 (MRE, 2016, p.2).

O Uruguai é Estado Parte que, comparativamente aos demais Estados do Mercosul, mais comprou os serviços exportados pelo Brasil em 2012, no total de US\$ 226 milhões, que representa 39,7% do comércio de serviços no Mercosul (MDIC, 2013, p.67).

Em consonância com a realidade atual e tendo em vista os importantes papéis do Brasil e do Uruguai no comércio de serviços no Mercosul, bem como com o relevante fluxo de comércio existente entre ambos os países, faz-se necessário promover uma análise de como ocorre o comércio de serviços entre esses Estados; qual é a regulação aplicada tanto no âmbito

multilateral como doméstico; e, por fim, quais são as possibilidades de aprofundamento do fluxo de comércio de serviços entre os dois países.

2. A REGULAÇÃO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS: O GATS E O MERCOSUL

A crescente sofisticação do comércio mundial alavancou a importância dos serviços nas mesas de negociação internacionais. A assinatura do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) em 1994, ao final da Rodada Uruguai (1986-1994), já refletia a relevância do tema. A proliferação de acordos preferenciais de comércio que tratam do tema de serviços evidencia que o setor ganhou ainda mais espaço na estratégia de competição por mercados em nível mundial. Por conseguinte, é necessário analisar as principais regras contidas no GATS e, em seguida no Mercosul.

2.1. Comércio Multilateral de Serviços: O GATS/OMC

O GATS foi negociado no contexto da Rodada Uruguai como o instrumento multilateral que disciplina o comércio e as negociações internacionais de serviços. Mais flexível que o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), o acordo não obriga os membros a assumirem compromissos mínimos (*benchmarks*), ou seja, um mínimo de setores, subsetores e modos de prestação que serão objetos de compromisso, o que garante uma margem de manobra para que os membros decidam, em razão de interesses políticos e econômicos específicos, a quais compromissos desejam aderir. Segundo Umberto Celli Júnior, um formato de lista e a padronização dos termos utilizados nas listas eram necessários para garantir os compromissos consolidados, para que não fossem ambíguos e para que pudessem ser comparados. Nesse contexto, um dos debates existentes reside no formato de listas positivas e negativas. Pelo modelo da lista positiva, os Membros especificariam os setores abrangidos, liberalizando tais setores e modos de prestação de serviços desejados e especificados na lista. Na lista negativa, os Membros identificam os setores que não estão cobertos pelo compromisso, de modo que aqueles que não constam nessa lista encontram-se automaticamente liberalizados, exceto se expressamente incluídos em um anexo, com o objetivo de estabelecer as condições de acesso a mercados e tratamento nacional (CELLI JÚNIOR, 2007, p. 9 e 126). Prevaleceu no GATS um modelo híbrido, lista positiva, com uma escolha voluntária e positiva dos setores e subsetores e modos

de prestação assumidos pelo governo e, ao mesmo tempo, lista negativa com medidas não conformes, servem para identificar as limitações de acesso a mercados e de tratamento nacional com relação aos compromissos previstos nas listas (CELLI JÚNIOR, 2007, p.126).

De maneira distinta dos bens, que no comércio internacional transpassam fisicamente as fronteiras estabelecidas, os serviços são fornecidos ao mercado externo de acordo com um ou vários modos de prestação. O GATS distingue, no art. I, 2, quatro tipos de transações ou modos de prestação internacional de serviços: Modo 1 - prestação transfronteiriça de serviços (*cross-border supply*), do território de um Membro ao território de qualquer outro Membro, sem a transposição de qualquer profissional na prestação; Modo 2 – consumo no exterior (*consumption abroad*), no território de um Membro aos consumidores de serviços de qualquer outro Membro; Modo 3 – presença comercial, em que o prestador de serviços de um Membro realiza o serviço por meio da presença comercial no território de qualquer outro Membro; e Modo 4 - presença de pessoas físicas, em que o prestador de serviços de um Membro realiza os serviços pela presença temporária de pessoas físicas de um Membro no território de qualquer outro Membro (CELLI JÚNIOR, 2009, p. 87). Em relação a negociações de ofertas, atualmente, não estão abarcados no GATS os serviços governamentais e uma parte dos serviços de transporte aéreo. De acordo com o anexo de serviços de transporte aéreo, o acordo não é aplicável para as medidas relacionadas aos direitos de tráfego aéreo e aos serviços diretamente relacionados a eles. Não obstante, o referido anexo passa por exames periódicos do Conselho de Comércio e Serviços com vistas à possibilidade de uma aplicação ampliada do GATS para este setor.

Em razão da existência de diferentes classificações dos setores de serviços em cada país, os negociadores do GATS deixaram de lado a instituição de uma terminologia precisa sobre serviços e, optaram por classificar onze subsectores bem definidos (e um residual): (i) serviços de negócios ou empresariais; (ii) serviços de comunicação; (iii) serviços de construção; (iv) serviços de distribuição; (v) serviços educacionais; (vi) serviços ambientais; (vii) serviços financeiros; (viii) serviços relacionados à saúde e serviços sociais; (ix) serviços de turismo e relacionados a viagens; (x) serviços de recreação, serviços culturais e esportivos; (xi) serviços de transporte; e (xii) outros serviços. Em princípio, todos os setores podem ser alvo de negociações pelo GATS, com exceção de serviços governamentais (CELLI JÚNIOR, 2009, p. 86).

Ademais, observa-se que em 24 de maio de 1991, o Secretariado da OMC criou uma lista classificatória de setores e subsectores para facilitar as negociações da Rodada do

Uruguai. A Lista de Classificação Setorial de Serviços (W/120), uma versão revista com base em comentários dos participantes, possibilitou, principalmente, a comparabilidade entre os compromissos de cada país, incorporando, na medida do possível, essas observações, podendo ser objeto de alteração à luz da evolução das negociações de serviços (WTO, 1991).

Dentre os princípios aplicáveis ao GATS, ressaltam-se aqueles previstos nos artigos II e III do Acordo, quais sejam a cláusula da nação mais favorecida e a transparência, ambos replicados do GATT e aplicáveis a todos os setores desde a adesão ao acordo. Importante destacar que o GATS não limita o espaço de regulação nacional de seus Membros ao fornecimento de serviços domesticamente com a finalidade de adoção de políticas públicas ou de desenvolvimento, conforme disposto em seu art. VI. Salientam-se também os compromissos de acesso a mercados, em que os Membros devem afastar restrições que dificultem o comércio de serviços, como requisitos regulatórios ou restrições quantitativas, e o tratamento nacional, muito similar ao GATT, para que não haja discriminação dos prestadores estrangeiros em comparação aos nacionais nos setores inscritos nas listas.

Como Membros da OMC, Brasil e Uruguai também consolidaram seus compromissos na Rodada Uruguai. No caso do Brasil, foram realizados compromissos horizontais que correspondem a aspectos regulatórios aplicáveis a todos os setores de serviços, principalmente a medidas que se aplicam aos Modos 3 e 4, que tratam respectivamente da presença comercial de empresas estrangeiras no Brasil (investimento estrangeiro direto) e do movimento temporário de pessoas físicas para prestação de serviços. A lista também inclui compromissos horizontais relativos a subsídios para todos os modos de prestação, e compromissos setoriais, incluindo apenas 7 dos 11 setores de serviços classificados pela OMC em sua lista, quais sejam: serviços prestados às empresas, comunicações, construção, distribuição, serviços financeiros, turismo e transportes (MARCONINI, 2003, p. 234-237).

Ainda no âmbito internacional, destaca-se a iniciativa para a celebração de um acordo plurilateral sobre comércio em serviços, o *Trade in Services Agreement* (TISA). As negociações foram iniciadas em 2013 e os seguintes países integram a lista de participantes até o momento: Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Estados Unidos, Hong Kong, Ilhas Maurício, Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, México, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, República da Coreia, Suíça, Taiwan, Turquia e União Europeia (representando seus 28 membros). O Uruguai, por sua vez, anunciou em setembro de 2015 que abandonara as negociações.

Quando analisados em conjunto e com base na balança de pagamentos, os países negociantes concentram o equivalente a 70% do comércio internacional de serviços, (MARCHETTI; ROY, 2014, p. 683-728). O objetivo do acordo é a maior liberalização no setor de serviços, de forma a driblar a paralisia das tratativas na OMC, e atrair países que buscam avançar as negociações no tema, absorvendo os progressos já alcançados anteriormente, tanto pela liberalização unilateral, quanto por acordos regionais e bilaterais. Pretende-se, ainda, instituir um acordo plurilateral que abranja todos os setores de serviços, como serviços financeiros; serviços de tecnologia da informação (incluindo telecomunicação e *e-commerce*); serviços profissionais; serviços de transporte marítimos; serviços de transporte aéreo; serviços de entrega e serviços em energia. O acesso a mercados e as regras de regulação doméstica também serão incluídos, de modo a evitar que essas últimas funcionem como barreiras não tarifárias ao comércio. Por fim, serão tratadas novas disciplinas em serviços.

Em relação às negociações de serviços nos acordos regionais, cumpre explicitar algumas características gerais. Após a Rodada Uruguai, poucos avanços foram obtidos pela liberalização de serviços no âmbito multilateral. Em contrapartida, e como resultado da paralisação das negociações multilaterais, o setor passou a ser progressivamente incluído nos acordos regionais de comércio, alcançando níveis mais aprofundados ou não de liberalização (ROY; MARCHETTI, LIM, 2012, p.19-24). Em geral, os acordos regionais conseguem estabelecer um grau de comprometimento muito maior do que aqueles assumidos no GATS, visto que as normas regionais sobre liberalização de serviços têm avançado mais rapidamente sobre o que já existe multilateralmente na OMC, por meio de regras *GATS plus*.

2.2. O Mercosul e comércio regional de serviços

Tendo por objetivo constituir um Mercado Comum entre seus membros, o Mercosul compreende, no art. 1º do Tratado de Assunção, a livre circulação de serviços e a coordenação regional das políticas setoriais de serviços como um dos aspectos mais relevantes de seu processo de integração. Todavia, durante a evolução institucional do bloco, o tratamento reservado a serviços ficou disperso entre diversos fóruns específicos, prejudicando uma estratégia geral para o setor. Após uma série de negociações sobre o tema, assinou-se, em 1997, o Protocolo de Serviços de Montevideu sobre o Comércio de Serviços, aprovado pela

Decisão Conselho Mercado Comum (CMC) nº 13/97²¹⁷, trazendo disciplinas gerais e orientando o processo de liberalização a ser empreendido para o setor.

Desde o início, houve a noção entre os Estados Partes de que as normativas e compromissos de liberalização setorial do Mercosul sobre serviços teriam de estar em consonância com a amplitude do projeto de integração pretendido, portanto, estes teriam de superar o padrão multilateral da OMC, adquirindo uma dimensão *GATS plus*. Ao avaliar a decisão tomada sobre o formato da livre circulação de bens, chegou-se a considerar a extensão do conceito de união aduaneira também para o setor de serviços, mediante uma política comercial única em relação a terceiros. Todavia, a heterogeneidade dos setores e a regulamentação do tema pelos Estados Partes, somados à experiência da União Europeia que, à época, ainda não havia alcançado a livre circulação de serviços, levou ao afastamento da pretensão da agenda negociadora conforme inicialmente estabelecida (ARSLANIAN NETO, 2010, p.100).

O Preâmbulo do Protocolo de Montevidéu ressalta o papel da liberalização de serviços para o desenvolvimento econômico dos Estados Partes, para o aprofundamento da união aduaneira e para a progressiva conformação do Mercado Comum. Da mesma forma, reafirma os propósitos do Tratado de Assunção em relação à livre circulação de serviços, à necessidade de que os países menos desenvolvidos do Mercosul tenham uma participação crescente no mercado de serviços, e à promoção do comércio de serviços com bases recíprocas. Indica que o Protocolo leva em conta os preceitos do GATS, adotando suas provisões quase sem modificações, em especial o art. V, que se refere à integração econômica, com cobertura setorial substancial e a eliminação substancial de todos os tipos de discriminação.

O Protocolo de Montevidéu pode ser identificado como um contrato de integração negativa, conforme denominação de Petros Mavroidis²¹⁸. Em primeiro lugar, porque o Protocolo em questão se preocupa com a eliminação da discriminação sem interferir no direito que os Estados Partes possuem de implementar determinada regulamentação de acordo com seus objetivos políticos, ou seja, preservando seu *policy space*; em segundo lugar, por consistir em um processo de integração cuja finalidade primordial é a liberalização do setor de serviços (ARSLANIAN NETO, 2010, p.103).

²¹⁷ O Protocolo de Montevidéu foi internalizado pelo Brasil pelo Decreto nº 6.480/2008 e pelo Uruguai, por meio da Ley nº 17.885/2004.

²¹⁸ No original, Mavroidis utiliza a expressão “*negative integration contract*”. (MAVROIDIS, 2006 *apud* GARI, 2008, p. 41).

Ressalta-se que essa diretiva internacional instaurou o mecanismo de compromissos por meio de negociações específicas de acesso a mercados e tratamento nacional baseado em listas positivas, estratégia de gradual liberalização e que denota maior flexibilidade, uma das características mais marcantes do Protocolo.

O Protocolo teve sua estrutura inspirada no GATS, seguindo suas linhas gerais, conceitos e disciplinas. A diretriz tomou a forma de um acordo-quadro, com anexos setoriais sobre serviços financeiros, transporte terrestre, aquaviário e aéreo, sobre o movimento temporário de pessoas físicas e, também, foram firmadas listas individuais de compromissos específicos por Estado, negociados em conjunto com o Protocolo, dentre as quais há aquelas negociadas inicialmente (incluídas na Decisão nº 09/98), e aquelas que resultaram de negociações ocorridas durante o andamento das rodadas.

Em 1998, cria-se o Grupo de Serviços (GS) do Mercosul, foro da estrutura institucional do bloco que tem se ocupado da implementação do Protocolo de Montevideu por meio da realização de rodadas de negociação sobre o tema, permitindo um aumento progressivo dos compromissos assumidos pelos Estados Partes. Ressalta-se que a Resolução Grupo Mercado Comum (GMC) nº 73/98 estabelece regras sobre o funcionamento deste GS e sobre as respectivas rodadas de liberalização, assim como a instauração de critérios de transparência e negociações no modelo de troca de pedidos e ofertas, a exemplo da OMC.

A Resolução estabelece que as negociações acontecem como na OMC, a partir da troca de pedidos e ofertas entre os Estados Partes. De acordo com esse modelo, cada Estado apresenta suas perspectivas de abertura nos mercados dos demais países e, posteriormente, ocorre a apresentação de ofertas, dando origem ao processo negociador que resultará nos compromissos assumidos. Assim, reitera-se também o acordo para a incorporação progressiva de setores às listas de eliminação das restrições já existentes (ARSLANIAN NETO, 2010, p.120).

A I Rodada foi lançada em fins de 1998 e encerrada em 2000, em que Brasil, Paraguai e Uruguai apresentaram apenas compromissos em telecomunicações, e a Argentina em seguros, construção e engenharia. Desde então, já restava claro que a Resolução deveria ser complementada com outros critérios e mecanismos para o aprofundamento da liberalização. Por isso, por iniciativa de Brasil e Argentina, o GS propôs ao GMC que fosse adotado instrumento para complementar a Resolução, o que desembocou em um novo documento, a Resolução GMC nº 36/00. Esta passou a instituir que o GS avaliasse a possibilidade de, em um prazo de dois anos, consolidar nas listas de compromissos as restrições vigentes em

matéria de acesso a mercados e tratamento nacional, o que se denomina consolidação do *status quo* regulatório; que os Estados Partes esclarecessem a situação legal dos setores como não consolidado; que o GS pudesse analisar a possibilidade de negociações multissetoriais com setores previamente selecionados e com cronograma de compromissos presentes e futuros; que os Estados incorporassem às suas listas qualquer medida de liberalização unilateral; que o GS realizasse termos de referência para negociação de norma sobre a livre circulação de pessoas físicas fornecedoras de serviços; e que o GS considerasse mecanismos para fomentar a liberalização do Modo 3 (presença comercial) (ARSLANIAN NETO, 2010, p.121-122).

As cinco primeiras rodadas foram realizadas sem que o protocolo estivesse em vigor, o que não deixa de lado os compromissos estabelecidos com o processo de liberalização de serviços no bloco. Entretanto, o interregno até a entrada em vigor da Resolução GMC nº 36/00 demonstra o afastamento do GS da lista de prioridades do Mercosul.

Durante as rodadas, poucos avanços foram verificados²¹⁹. Na III Rodada, por exemplo, foi realizada a I Rodada Multissetorial Restrita, que, alcançou avanços modestos na liberalização efetiva de grupos de setores, pois o Brasil apenas assumiu compromissos imediatos em subsetores dos setores 1.A (Serviços Profissionais) e 1.F (Outros Serviços Prestados às Empresas), que se restringiram à consolidação do quadro regulatório. Já a transposição das liberalizações autônomas para as listas tem sido efetivada, conforme ilustra a oferta do Brasil para a I Rodada, que refletiu a mudança regulatória no setor de telecomunicações, iniciada com a quebra do monopólio estatal no setor, através da Emenda Constitucional nº 8/1995, substanciada na nova Lei Geral de Telecomunicações (Lei nº 9472/1997). Quanto ao Modo 4, houve avanços na criação do Visto Mercosul, de Mecanismo para o Exercício Profissional Temporário e de Acordo sobre Facilitação de Atividades Empresariais. Sobre o Modo 3, não foi levado adiante este mandato, em decorrência da

²¹⁹ Dentre as decisões do Mercosul que aprovam as Rodadas de Serviços, destacam-se: (I) Decisão CMC nº 001/2000 - Primeira Rodada de Negociações de Compromissos Específicos sobre Serviços; (II) Decisão CMC nº 056/2000 - Segunda Rodada de Negociações de Compromissos Específicos sobre Serviços; (III) Decisão CMC nº 010/2001 - Terceira Rodada de Negociações de Compromissos Específicos sobre Serviços; (IV) Decisão CMC nº 022/2003 - Quarta Rodada de Negociações de Compromissos Específicos sobre Serviços; (V) Decisão CMC nº 029/2004 - Quinta Rodada de Negociações de Compromissos Específicos sobre Serviços; (VI) Decisão CMC nº 001/2006 - Plano Sexta de Negociação de Compromissos Específicos em Matéria Serviços; (VII) – Decisão CMC nº 021/2009 - Sétima Rodada de Negociações de Compromissos Específicos sobre Serviços

paralisação do funcionamento do SGT sobre Investimentos (ARSLANIAN NETO, 2010, p.123)²²⁰.

A Decisão CMC nº 11/01 (Isenção Mercosul para Futuras Regulamentações Restritivas no Marco do Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços) criou o procedimento simétrico de liberalização para setores não regulados. Essa Decisão determina que, nos casos em que houver a inscrição não consolidado, e esta se referir a setor não regulamentado, o Estado em questão deverá assumir compromisso pleno - sem restrições - se os outros Estados também tiverem assumido compromisso similar para o mesmo setor, assegurando que, se no futuro o setor vier a ser regulado, o Estado não poderia aplicar restrições de acesso a mercados e tratamento nacional aos membros do Mercosul. Ocorre que a Decisão não foi aplicada, tornando-se letra morta (ARSLANIAN NETO, 2010, p.124).

Dentre as discussões no contexto da VII Rodada²²¹, concluída em 2009, ressaltam-se as práticas tributárias e aduaneiras brasileiras, que, na esfera do Mercosul, constituem uma das maiores preocupações atuais do setor privado. Além dos impostos sobre as remessas para pagamento de serviços, incluem-se as dificuldades aduaneiras relacionadas à internalização de equipamentos associados à prestação de serviços, em especial os de construção ou de coproduções cinematográficas²²².

No Mercosul, todos os setores foram objeto de compromisso, o que denota que parte do programa de liberalização já estaria cumprido, qual seja a incorporação progressiva dos setores, subsetores, atividades e formas de prestação de serviços. Percebe-se que, quanto ao nível dos compromissos, esses são mais aprofundados, pois, enquanto na OMC predominam, em média, os compromissos em Modo 3, no Mercosul também se incluem os Modos 1 e 2 e, em Modo 4, ainda que não se tenha avançado nos compromissos setoriais, os Estados Partes avançaram de maneira significativa nos de natureza horizontal, aplicados a todos os setores, acrescentando-se as categorias de pessoas físicas e de menor número de limitações à entrada e permanência temporária dos prestadores. Outro fator que denota maior liberalização são os compromissos sem restrições, como no caso dos serviços profissionais (exceto pelo Paraguai),

²²⁰Exemplo disso é o que se sucedeu até a VI Rodada, em que os sócios apenas haviam enviado a seus congressos para análise as listas de compromissos iniciais, assumidas em 1998. Apenas com a VI Rodada, já na vigência do Protocolo, é que os países decidiram enviar suas listas consolidadas e já aprovadas no âmbito da referida rodada.

²²¹ A VII Rodada de Negociação de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços foi concluída pela Decisão CMC nº 21/09.

²²²Sobre isso, na LVII Reunião do Conselho de Ministro da CAMEX (06/05/2008), foi aceita, mediante proposta do Ministro Celso Amorim, à época Ministro das Relações Exteriores do Brasil, a criação de um grupo interministerial para avaliar o impacto das práticas tributárias brasileiras sobre o processo de integração e analisar medidas que possivelmente estivessem preocupando os demais Estados do Mercosul.

informática, outros serviços prestados às empresas (consultoria, administração, oferta de recursos humanos, serviços de convenções, etc.), construção, distribuição (comércio atacadista e varejo) e turismo, e o fato de não aparecerem tantas limitações como na OMC em vários dos demais compromissos assumidos.

Apenas em 2005 o Protocolo de Montevideu entrou em vigor, prevendo o prazo de dez anos para se completar o Programa de Liberalização do setor no âmbito regional (que se esgotará em 2015). Até o momento, já foram concluídas sete Rodadas Negociadoras do comércio de serviços que se traduziram em listas de compromissos, apesar de que somente a primeira lista esteja em vigor, tendo sido também aprovadas normas comuns específicas sobre serviços. Ademais, observa-se que as negociações em serviços não têm gerado maior acesso a mercados, como é o caso dos cortes tarifários para bens, mas apenas o compromisso de não incorporar restrições futuras ao setor.

Ressalta-se que as 6 primeiras rodadas já foram aprovadas pelo legislativo brasileiro e contam com Decreto Legislativo que internalizam seus compromissos²²³. Contudo, os compromissos posteriores à primeira rodada ainda não se encontram em vigor uma vez que, para tanto, dependem da sua internalização em todos os países do bloco.

Em 2008, promulgou-se o Plano de Ação para o Aprofundamento do Programa de Liberalização do Comércio de Serviços no Mercosul, que instituiu um cronograma que previa a livre circulação do comércio de serviços ainda em 2015. Estabeleceram-se prazos e tarefas voltados à eliminação de todas as restrições à liberalização de serviços em 2014, envolvendo acesso a mercado, tratamento nacional e aspectos da regulação doméstica (SAYEG, 2014, p. 149-152).

Quanto aos acordos comerciais entre o Mercosul e terceiros países, o tema serviços somente é abordado de forma relevante no Acordo de Cooperação Econômica entre Mercosul e Chile, de 1996, estabelecendo regras de liberalização nos moldes do GATS em seu Protocolo sobre Comércio de Serviços, de 2009, que entrou em vigência em 2012 entre Uruguai e Chile. Destaca-se, ainda, que se encontra em negociação um acordo de serviços entre Mercosul e Colômbia, no âmbito do Acordo de Complementação Econômica nº 59, em

²²³ Vale destacar que a última rodada internalizada pelo Brasil foi a VI Rodada, pelo Decreto Legislativo nº 984/2009. O entendimento do Congresso Nacional, por meio da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em Reunião Deliberativa Ordinária de 27/05/09, sobre a não internalização das III, IV e V Rodadas é de que como as disposições da Decisão CMC nº 01/06 correspondentes a VI Rodada revogam as disposições das Rodadas anteriores, não houve necessidade de aprovação destas (COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL). Quanto à VII Rodada, salienta-se que não há registro de mensagem do Poder Executivo para o Poder Legislativo para que se tramite a internalização da Decisão CMC nº 21/09.

vigor desde 2005. O Tratado de Livre Comércio entre Uruguai e México também inclui disposições para todas as modalidades de serviços abarcadas pelo GATS. Os demais acordos se limitam a expor apenas intenções sobre o tema, com exceção da negociação em curso com a União Europeia. Estas negociações se iniciaram em 1999, foram interrompidas em 2004 e retomadas em 2010. No período, foram realizadas reuniões do Comitê de Negociações Bi Regionais (CNB), em Bruxelas e Brasília. Salienta-se que as discussões têm-se concentrado na elaboração do marco regulatório - acesso a mercado em bens, defesa comercial, solução de controvérsias, concorrência, investimentos, serviços, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, entre outros (MDIC).

Em relação aos compromissos multilaterais assumidos pelo Brasil e pelo Uruguai em suas respectivas listas de compromissos do GATS, na OMC, um dos poucos casos em que os compromissos do Mercosul implicaram real preferência intramercosul envolve a lista brasileira para o Modo 4, que não contém as exigências mínimas de investimento previstas na legislação nacional para as transferências intracorporativas (membro diretivo, administrador, gerente e representante legal) e estipula valor menor do que o aplicável a estrangeiros em geral (US\$ 30.000,00 contra US\$ 50.000,00) para a concessão de visto permanente a investidores do Mercosul. Isso resultou no deslocamento do compromisso brasileiro na esfera da Decisão CMC nº 32/04 para a lista do Protocolo de Montevideu, relativa ao Acordo sobre Facilitação Empresarial (ARSLANIAN NETO, 2010, p.131).

Assim sendo, os grandes desafios que permanecem para a liberalização de serviços na esfera do Mercosul continuam sendo a redução e eliminação das restrições sobre o setor, o qual seria realizado até 2015 (o que não aconteceu), na medida em que as Rodadas Negociadoras até o momento implicaram apenas na consolidação de restrições vigentes, ou seja, o compromisso de não se adotarem restrições mais limitativas que as atualmente inscritas em listas pelos Estados Partes e na consolidação do *status quo* restritivo²²⁴.

²²⁴Nesse caso, conforme levantamento realizado pelo GS sobre a origem legal das inscrições em lista, na XXIV Reunião Ordinária do GS (MERCOSUL/GMC/GS/ATA Nº 03/04 – Anexo IV), a maioria das restrições não são de ordem infralegal e, portanto, não podem ser facilmente levantadas pelo Poder Executivo, devendo sê-lo feito pelo Poder Legislativo, o que implica em maior demora, bem como dificuldade, em decorrência de vedações de ordem constitucional. O Brasil, por exemplo, veda em sua Carta Magna a participação direta ou indireta de empresas estrangeiras na assistência à saúde no país (Art. 199, §3º, da Constituição Federal do Brasil), restringe a propriedade de empresa jornalística e de radiofusão sonora e de sons e imagens privativamente aos brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou às pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede no País (Art. 222) e as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica, para efeito de exploração ou aproveitamento, como pertencentes à União (Art. 176). Ademais, limita-se legalmente à autorização presidencial a instalação de bancos estrangeiros em território nacional, cuja alteração requer aprovação de Lei Complementar, assim como cabe ao Executivo a prerrogativa de estabelecer limites à participação estrangeira no capital de empresas prestadoras de serviços de telecomunicações, que para ser modificada requer derrogação da Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9472/97).

O GS de Serviços do Mercosul deve avançar na agenda e continuar com as Rodadas Negociadoras. É preciso aprimorar, também, os instrumentos de mensuração do comércio de serviços no Mercosul, como o adotado no Brasil para mensurar o comércio de serviços com os sócios do Mercosul, denominado Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (SISCOSERV)²²⁵, de forma a criar um sistema com o intuito de gerar informações acerca do desenvolvimento do comércio intrazona. É digno de nota a ausência de pressão sensível do setor privado dos Estados Partes para o avanço da agenda de liberalização, o que requer maior envolvimento do empresariado no processo de liberalização (ARSLANIAN NETO, 2010, p.128).

3. BRASIL E O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE SERVIÇOS

3.1. Comércio de Serviços do Brasil com o Mundo

O setor de serviços ganhou maior proeminência na economia brasileira nas décadas de 1950-1960, com o fenômeno do êxodo rural e o crescimento da urbanização, o que implicou também no aumento do setor de serviços, provocando uma transformação na estrutura econômica brasileira, que antes era focada muito mais nos setores primário e secundário. Ocorre que, entre as décadas de 1970 e 1980 houve certa queda de crescimento do setor, de 1970 a 1985 de 50% para 45%, em decorrência dos avanços no setor secundário. Esses avanços foram contidos em razão da recessão econômica da década de 1980, o que abriu espaço para uma retomada dos serviços e fez com que o setor se tornasse o mais representativo da economia até os dias de hoje, empregando 66,1% da população em 2009 (WTO, 2013a). . Em 2014, foram criados 476 mil postos de trabalho em serviços, mais do que o saldo da economia brasileira (397 mil) (MDIC, 2015d).

Nesse seguimento, o Brasil não permaneceu à parte do movimento de liberalização econômica adotado nos anos 1990. Países que tradicionalmente detinham monopólios naturais em setores estratégicos protegidos, como no caso de energia elétrica, telecomunicações e telefonia, abriram suas economias à concorrência por meio da desregulamentação e do progresso técnico, como foi o caso brasileiro. Esse contexto, aliado com a viabilidade da internet, possibilitou a prestação de serviços por diversos atores, bem como foi possibilitada a

²²⁵ O Siscoserv possui elevada granularidade, sendo referenciado por nomenclatura com mais de 900 serviços catalogados. Para mais informações sobre o Siscoserv: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=2234>.

realização de certos serviços sem a necessidade presencial, como no caso das atividades educacionais à distância e os serviços médicos (MESQUITA, 2013, p.75).

Nos últimos anos, o Brasil participou ativamente no comércio mundial de serviços. De forma global, de 2009 a 2014 as exportações de serviços mundiais cresceram 38,2% totalizando, em 2014, US\$ 4,86 trilhões. Os Estados Unidos lideraram as exportações mundiais com US\$ 685,6 bilhões, seguido pelo Reino Unido com US\$ 329,0 bilhões e pela Alemanha com US\$ 267,2 bilhões. O Brasil, por sua vez, ocupou a 31^a posição com exportações de US\$ 39,8 bilhões em serviços, como demonstrado na figura abaixo.

Figura 1 – Principais Países Exportadores de Serviços (2014)

PRINCIPAIS PAÍSES EXPORTADORES DE SERVIÇOS* - 2014
LEADING SERVICES EXPORTING COUNTRIES* - 2014

Rank	País / Country	Valor/ Value (US\$ billion)	Part% / %Share	Δ% 2014/2013
1.	Estados Unidos / United States	685,6	14,1%	3,4%
2.	Reino Unido / United Kingdom	329,0	6,8%	4,3%
3.	Alemanha / Germany	267,2	5,5%	4,6%
4.	França / France	263,0	5,4%	3,7%
5.	China / China	222,2	4,6%	7,6%
6.	Japão / Japan	158,1	3,3%	19,2%
7.	Países Baixos / Netherlands	156,1	3,2%	10,5%
8.	Índia / India	154,1	3,2%	4,0%
9.	Espanha / Spain	135,2	2,8%	5,5%
10.	Irlanda / Ireland	133,5	2,7%	9,3%
11.	Cingapura / Singapore	132,9	2,7%	2,4%
12.	Bélgica / Belgium	116,6	2,4%	4,4%
13.	Suíça / Switzerland	113,8	2,3%	2,1%
14.	Itália / Italy	113,7	2,3%	1,6%
15.	Hong Kong / Hong Kong	107,0	2,2%	1,5%
16.	Coreia do Sul / Rep. of Korea	105,8	2,2%	3,1%
17.	Luxemburgo / Luxembourg	97,9	2,0%	11,4%
18.	Canadá / Canada	84,8	1,7%	-4,2%
19.	Suécia / Sweden	74,9	1,5%	2,7%
20.	Dinamarca / Denmark	72,0	1,5%	2,3%
21.	Rússia / Russian Federation	65,7	1,4%	-4,9%
22.	Áustria / Austria	64,8	1,3%	2,1%
23.	Taiwan / Taiwan	57,1	1,2%	11,8%
24.	Tailândia / Thailand	55,0	1,1%	-6,1%
25.	Macau / Macao, China	53,1	1,1%	-0,9%
26.	Austrália / Australia	52,1	1,1%	-0,4%
27.	Turquia / Turkey	50,3	1,0%	8,5%
28.	Noruega / Norway	48,8	1,0%	0,8%
29.	Polônia / Poland	45,6	0,9%	1,6%
30.	Grécia / Greece	42,3	0,9%	14,0%
31.	Brasil / Brazil	39,8	0,8%	6,3%

* Os dados acima não consideram os Serviços Governamentais, conforme metodologia adotada pela base de dados da OMC / The data above do not consider the Government Services account, according to the methodology adopted by the WTO database.

Fonte: Organização Mundial do Comércio / Elaboração: DECOS/ SCS/MDIC

Source: World Trade Organization / Elaboration : DECOS/ SCS

Fonte: MDIC, 2015a, p. 25.

No mesmo período, as importações mundiais de serviços avançaram 40,1%, enquanto as importações brasileiras, no mesmo período, revelaram crescimento de 97,3%, porcentagem acima da média internacional. Em 2014, as importações mundiais de serviços totalizaram US\$ 4,74 trilhões e os Estados Unidos também lideraram com US\$ 454,5 bilhões, seguido pela China com US\$ 382,1 bilhões e pela Alemanha com US\$ 326,8 bilhões. O Brasil ocupou a 17ª posição, com importações de US\$ 87,0 bilhões.

Figura 2 – Principais Países Importadores de Serviços (2014)

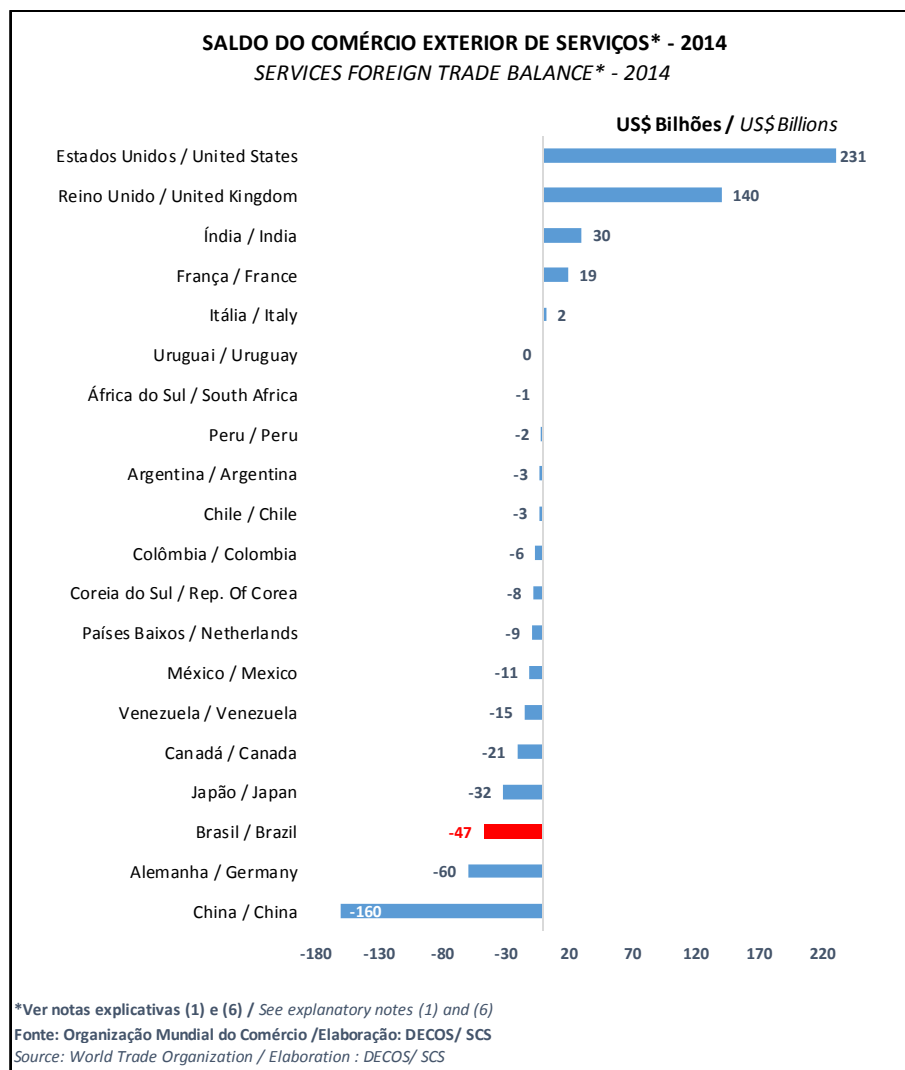
PRINCIPAIS PAÍSES IMPORTADORES DE SERVIÇOS* - 2014				
LEADING SERVICES IMPORTING COUNTRIES* - 2014				
Rank	País / Country	Valor/ Value (US\$ billion)	Part% / %Share	Δ% 2014/2013
1.	Estados Unidos / United States	454,5	9,6%	4,1%
2.	China / China	382,1	8,1%	15,8%
3.	Alemanha / Germany	326,8	6,9%	1,1%
4.	França / France	243,8	5,1%	6,0%
5.	Japão / Japan	189,9	4,0%	12,4%
6.	Reino Unido / United Kingdom	188,8	4,0%	-1,2%
7.	Países Baixos / Netherlands	165,3	3,5%	8,3%
8.	Irlanda / Ireland	141,8	3,0%	16,0%
9.	Cingapura / Singapore	129,6	2,7%	0,4%
10.	Índia / India	124,1	2,6%	-0,9%
11.	Rússia / Russian Federation	118,9	2,5%	-5,4%
12.	Coreia do Sul / Rep. of Korea	114,0	2,4%	4,4%
13.	Itália / Italy	111,7	2,4%	3,5%
14.	Bélgica / Belgium	108,3	2,3%	4,4%
15.	Canadá / Canada	105,6	2,2%	-4,9%
16.	Suíça / Switzerland	93,0	2,0%	1,6%
17.	Brasil / Brazil	87,0	1,8%	4,5%
18.	Hong Kong / Hong Kong	78,1	1,6%	1,7%
19.	Espanha / Spain	71,9	1,5%	11,5%
20.	Luxemburgo / Luxembourg	66,7	1,4%	12,8%
21.	Suécia / Sweden	65,0	1,4%	8,3%
22.	Dinamarca / Denmark	63,7	1,3%	1,0%
23.	Austrália / Australia	61,9	1,3%	-6,7%
24.	Arábia Saudita / Saudi Arabia	60,4	1,3%	16,7%
25.	Tailândia / Thailand	53,0	1,1%	-3,7%
26.	Noruega / Norway	52,7	1,1%	-5,2%
27.	Áustria / Austria	51,2	1,1%	3,0%
28.	Taiwan / Taiwan	45,5	1,0%	8,2%
29.	Malásia / Malaysia	43,7	0,9%	-1,6%
30.	Polônia / Poland	36,0	0,8%	5,4%

* Os dados acima não consideram os Serviços Governamentais, conforme metodologia adotada pela base de dados da OMC / The data above do not consider the Government Services account, according to the methodology adopted by the WTO database.

Fonte: Organização Mundial do Comércio / Elaboração: DECOS/ SCS
Source: World Trade Organization / Elaboration : DECOS/ SCS

Fonte: MDIC, 2015a, p. 28.

Figura 3 – Saldo do Comércio Exterior de Serviços (2014)



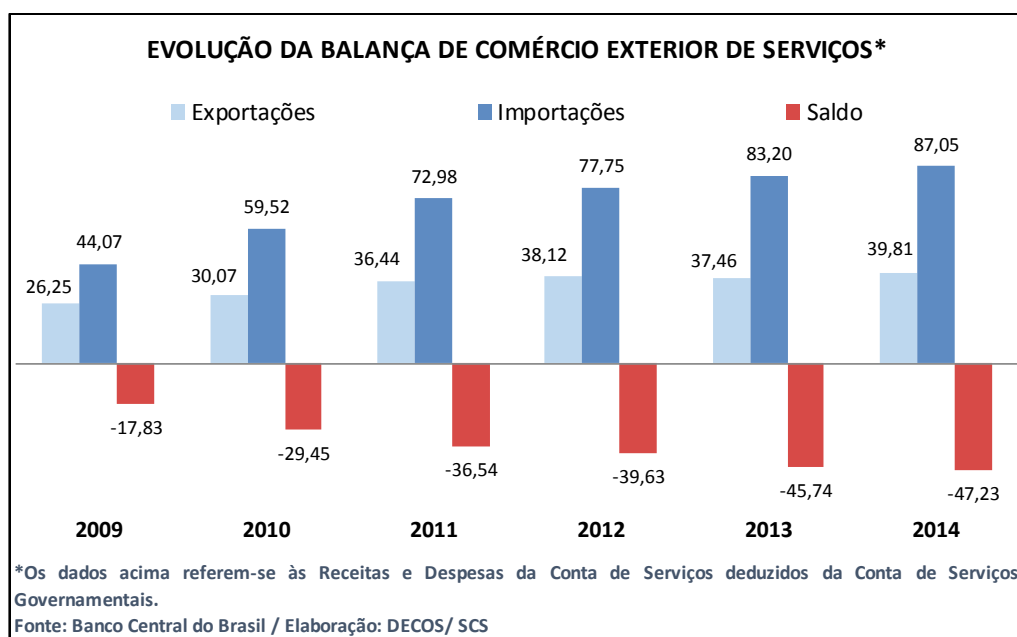
Fonte: MDIC, 2015a, p. 31.

Segundo o Banco Central do Brasil (BACEN), entre 2010 e 2014, as exportações de serviços do Brasil para o mundo cresceram 32,4%, elevando-se de 13% para 15% a participação dos serviços na composição das exportações brasileiras no período. Contudo, apesar desse crescimento, nota-se um déficit na balança brasileira de comércio de serviços.

Em 2009, as exportações de serviços brasileiros representaram US\$ 26,25 bilhões; em 2010, esse valor foi de US\$30,07 bilhões; em 2011, o montante elevou-se para US\$ 36,44 bilhões e, em 2012, as exportações foram de US\$ 38,12 bilhões. Em 2013, estas tiveram um decréscimo e foram de US\$ 37,5 bilhões ao passo que em 2014 elevaram-se para US\$ 39,8 bilhões.

Já as importações de serviços, em 2009, representaram US\$ 44,7 bilhões; em 2010, aumentaram para US\$ 59,52 bilhões; em 2011, a parcela elevou-se ainda mais para US\$ 72,98 bilhões e, em 2012, o valor das importações foi de US\$ 77,75 bilhões. Em 2013, essas simbolizaram US\$ 83,2 bilhões, enquanto em 2014, esse valor alcançou a margem de US\$ 87,0 bilhões. No mesmo ano, o déficit na balança de comércio exterior de serviços brasileira foi US\$ 47,23 bilhões. Todos esses dados podem ser verificados na figura abaixo.

Figura 4 – Evolução da Balança de Comércio Exterior de Serviços (2009 a 2014)



Fonte: MDIC, 2015a, p. 18.

Conforme dados do BACEN²²⁶, de 2010 a 2012, os dez principais setores exportadores de serviços no Brasil foram: (i) setor de fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias; (ii) comércio por atacado, exceto veículos automotores e motocicletas; (iii) manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos; (iv) atividades de sedes de empresas de consultoria de gestão empresarial; (v) armazenamento e atividades auxiliares dos transportes; (vi) fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; (vii) serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados às empresas; (viii) comércio varejista; (ix) publicidade e pesquisa de mercado e (x) agências de viagens, operadores turísticos e serviços de reserva.

²²⁶ As informações disponibilizadas pelo Banco Central do Brasil têm por origem os dados obtidos a partir das receitas e despesas da Conta de Serviços do Balanço de Pagamentos, excluídos os Serviços Governamentais.

Assim, o crescimento em dólares nas exportações desses setores consubstancia-se na seguinte tabela, referenciada por setores contidos na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) ²²⁷:

Tabela I – Exportações brasileiras de serviços por setor (2010 a 2012)			
Setor CNAE	2010	2011	2012
1. Fabricação de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	USD 1.514.051,68	USD 1.090.188,05	USD 80.696.451,21
2. Comércio por Atacado, Exceto Veículos Automotores e Motocicletas	USD 20.911.825,50	USD 42.590.351,05	USD 30.419.417,89
3. Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	USD 6.061.163,83	USD 9.228.335,30	USD 23.880.239,48
4. Atividades de sedes de empresas e de consultoria em gestão empresarial	USD 12.905.049,68	USD 12.056.799,75	USD 14.096.029,35
5. Armazenamento e atividades auxiliares dos transportes	USD 10.774.561,40	USD 11.115.275,65	USD 11.514.597,44
6. Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	USD 5.633.049,01	USD 4.276.936,10	USD 5.830.334,73
7. Serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados às empresas	USD 6.581.930,93	USD 5.548.806,61	USD 4.101.379,12
8. Comércio varejista	USD 2.445.115,68	USD 3.096.859,98	USD 3.847.511,60
9. Publicidade e pesquisa de mercado	USD 3.715.799,40	USD 9.238.838,29	USD 3.478.485,01
10. Agências de viagens, operadores turísticos e serviços de reservas	USD 2.719.206,20	USD 3.251.361,06	USD 3.350.869,62

Fonte: Banco Central do Brasil

Como já exposto, o Brasil consiste em um grande importador de serviços estrangeiros. Assim, os dez principais setores importadores de serviços no Brasil são: (i) fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis; (ii) extração de petróleo e gás natural; (iii) fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos; (iv) transporte

²²⁷ As informações disponibilizadas pelo BACEN têm por origem os dados obtidos a partir das receitas e despesas da Conta de Serviços do Balanço de Pagamentos, excluídos os Serviços Governamentais. Nos dados fornecidos, os serviços estão classificados por setor de atividade econômica CNAE. Os dados apresentam diferenças quanto aos resultados relacionados às informações sobre exportações e importações brasileiras de serviços, devido aos seguintes critérios metodológicos: (i) a Conta de Serviços leva em consideração as receitas e despesas em Transportes, Seguros, Viagens Internacionais e Serviços Governamentais; (ii) os dados por países de Aquisição das Exportações / Países de Pagamento das Importações e por Porte de Empresa não levam em consideração as receitas e despesas em Transportes, Seguros, Viagens Internacionais e Serviços Governamentais. Para esses dados, foram considerados os códigos de grupo 45 e 48, conforme o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI).

aéreo; (v) serviços de escritório, de apoio administrativo e outros serviços prestados às empresas; (vi) fabricação de produtos alimentícios; (vii) preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados; (viii) edição e edição integrada à impressão; (ix) fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias e (x) metalurgia. Dessa forma, as importações de serviços pelo Brasil, em dólares, no período 2010-2012, na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), podem ser visualizadas na tabela abaixo²²⁸:

Tabela II – Importações brasileiras de serviços por setor (2010 a 2012)			
Setor CNAE	2010	2011	2012
1. Fabricação de Coque, de Produtos Derivados Do Petróleo E de Biocombustíveis	USD 249.057.553,16	USD 318.724.513,38	USD 276.516.167,80
2. Extração De Petróleo E Gás Natural	USD 146.789.809,44	USD 170.253.904,88	USD 59.288.980,66
3. Transporte Aéreo	USD 28.416.434,41	USD 10.112.893,73	USD 14.176.550,27
4. Fabricação de Produtos de Metal, Exceto Máquinas E Equipamentos	USD 13.209.285,26	USD 14.823.069,52	USD 13.414.635,39
5. Serviços De Escritório, de Apoio Administrativo E Outros Serviços Prestados Às Empresas	USD 1.048.793,17	USD 769.498,69	USD 10.608.227,37
6. Fabricação de Produtos Alimentícios	USD 9.399.443,74	USD 9.661.298,53	USD 9.395.164,80
7. Preparação de Couros E Fabricação De Artefatos De Couro, Artigos Para Viagem E Calçados	USD 5.424.689,01	USD 4.747.579,08	USD 7.033.667,53
8. Edição e Edição Integrada à Impressão	USD 8.535.666,48	USD 9.277.840,43	USD 6.686.439,19
9. Fabricação de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias	USD 4.172.210,45	USD 5.969.162,32	USD 6.472.717,24
10. Metalurgia	USD 4.525.613,49	USD 3.379.596,09	USD 5.790.325,40

Fonte: Banco Central do Brasil

O governo brasileiro possui algumas iniciativas de incentivo ao comércio exterior de serviços com o objetivo de reduzir ou até mesmo eliminar o déficit na balança de comércio de serviços. De modo a auxiliar e dar apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, proporcionando a elas melhores condições de financiamento e igualá-las às condições do

²²⁸ As informações disponibilizadas pelo BACEN têm por origem os dados obtidos a partir das receitas e despesas da Conta de Serviços do Balanço de Pagamentos, excluídos os Serviços Governamentais. Nos dados fornecidos, os serviços estão classificados por setor de atividade econômica CNAE. Os dados apresentam diferenças quanto aos resultados relacionados às informações sobre exportações e importações brasileiras de serviços, devido aos seguintes critérios metodológicos: (i) a Conta de Serviços leva em consideração as receitas e despesas em Transportes, Seguros, Viagens Internacionais e Serviços Governamentais; (ii) os dados por países de Aquisição das Exportações / Países de Pagamento das Importações e por Porte de Empresa não levam em consideração as receitas e despesas em Transportes, Seguros, Viagens Internacionais e Serviços Governamentais. Para esses dados, foram considerados os códigos de grupo 45 e 48, conforme o Regulamento do Mercado de Câmbio e Capitais Internacionais (RMCCI).

mercado internacional, o Governo Federal desenvolveu o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX). Dentre os serviços cuja exportação pode ser respaldada pelo PROEX, estão os serviços de manutenção e reparação de máquinas e equipamentos, de contabilidade, de consultoria, de serviços jurídicos, dentre outros. O programa concede ao exportador brasileiro, de micro e pequenas empresas, com faturamento bruto anual de até R\$ 600 milhões, o valor da exportação à vista, oferecendo ao importador prazo para o pagamento da transação. Ressalta-se que para esse programa, o agente financeiro para operacionalização do programa é o Banco do Brasil²²⁹.

O governo brasileiro possui algumas iniciativas de incentivo ao comércio exterior de serviços com o objetivo de reduzir ou até mesmo eliminar o déficit na balança de comércio de serviços. De modo a auxiliar e dar apoio às exportações brasileiras de bens e serviços, proporcionando a elas melhores condições de financiamento e igualá-las às condições do mercado internacional, o Governo Federal desenvolveu o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX). Dentre os serviços cuja exportação pode ser respaldada pelo PROEX, estão os serviços de manutenção e reparação de máquinas e equipamentos, de contabilidade, de consultoria, de serviços jurídicos, dentre outros. O programa concede ao exportador brasileiro, de micro e pequenas empresas, com faturamento bruto anual de até R\$ 600 milhões, o valor da exportação à vista, oferecendo ao importador prazo para o pagamento da transação. Ressalta-se que para esse programa, o agente financeiro para operacionalização do programa é o Banco do Brasil.

Outra iniciativa governamental relacionada ao comércio exterior de serviços que merece destaque é a criação do SISCOSEV. Trata-se de um sistema informatizado que tem por objetivo registrar as vendas e aquisições de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio, por residentes ou domiciliados no Brasil a residentes ou domiciliados no exterior. Esse sistema é gerido conjuntamente pela Secretaria de Comércio e Serviços do MDIC e a Receita Federal do Brasil e tem por objetivo disponibilizar informações acuradas sobre esse comércio, contribuindo para orientar as políticas públicas, bem como com a estratégia comercial das empresas brasileiras. Logo, esse sistema visa a auxiliar a Administração Pública com informações fiscais e comerciais relativas às operações de comercialização de serviços, de intangíveis e de outras operações que produzam variações

²²⁹ Ressalta-se que, atualmente, há mais mecanismos de apoio ao comércio exterior na importação de serviços do que na exportação de serviços. Veja por exemplo a lista de mecanismos de apoio nos Manuais de Venda e Aquisição de serviços. Para mais informações: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=3407>>.

no patrimônio das entidades, realizadas entre residentes ou domiciliados no país e residentes ou domiciliados no exterior²³⁰.

Em 2014, segundo dados dos SISCOSERV²³¹, os cinco principais mercados para os quais o Brasil exportou serviços foram, respectivamente Estados Unidos (US\$ 6,11 bilhões), Países Baixos (US\$ 1,72 bilhão), Suíça (US\$ 1,26 bilhão), Alemanha (US\$ 1,22 bilhão) e Reino Unido (US\$ 957 milhões). Essas economias representaram 54,2% de todas as exportações de serviços registradas no SISCOSERV durante todo o período, sendo que a contribuição dos Estados Unidos abarcou o percentual de 29,4% de todas as exportações.

Este mesmo sistema auxilia também nos mecanismos de incentivo à importação de serviços, como é o caso do Módulo Aquisição do SISCOSERV, em que se ramificam o Registro de Aquisição de Serviços (RAS), que contém dados referentes à aquisição, por residente ou domiciliado no Brasil, de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio, de residente ou domiciliado no exterior, e o Registro de Pagamento (RP), que abrange dados referentes ao pagamento relativo à aquisição objeto de prévio RAS, e o Módulo Venda do SISCOSERV, em que estão previstos o Registro de Venda de Serviços (RVS), com dados referentes à venda, por residente ou domiciliado no País, de serviços, intangíveis e outras operações que produzam variações no patrimônio, a residente ou domiciliado no exterior; o Registro de Faturamento (RF), que contém dados referentes ao faturamento decorrente de venda objeto de prévio RVS; e o Registro de Presença Comercial

²³⁰ Segundo o site do MDIC: “São dispensados do registro no sistema os optantes do Simples Nacional, os Microempreendedores Individuais (MEI) e as pessoas físicas que não realizem operações em valor superior a US\$ 30.000,00 no mês, desde que as operações não tenham utilizado mecanismos de apoio ao comércio exterior de serviços e intangíveis”. As pessoas físicas e jurídicas obrigadas ao registro no SISCOSERV, e a classificação dos serviços e intangíveis por meio da Nomenclatura Brasileira de Serviços (NBS), diferencia os dados obtidos pelo SISCOSERV da conta de serviços do Balanço de Pagamentos, compilado pelo Banco Central do Brasil, conforme a sexta edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimentos do FMI (BPM6), e apoiado nas informações dos contratos de câmbio. Contudo, as distinções metodológicas e de fontes de dados não permitem, portanto, plena comparabilidade entre os dois conjuntos de informação. (MDIC)

²³¹ O SISCOSERV captura, por meio dos registros de venda e aquisição de serviços (RVS e RAS, respectivamente), o fluxo comercial de serviços e intangíveis entre o Brasil e o resto do mundo. O fluxo financeiro decorrente destas operações é capturado pelos registros de faturamento (RF), decorrência das vendas, e pagamento (RP), decorrência das aquisições de serviços e intangíveis. A atual divulgação de dados contemplará o fluxo comercial, ou seja, os registros de venda e aquisição de serviços e intangíveis (RVS e RAS). O SISCOSERV, por não manter correlação com o fechamento de câmbio, captura, inclusive, as operações de comércio exterior de serviços realizadas com recursos mantidos no exterior. O universo de pessoas físicas e jurídicas obrigadas ao registro no SISCOSERV, e a classificação dos serviços e intangíveis por meio da NBS, distingue os dados extraídos do SISCOSERV da conta de serviços do Balanço de Pagamentos, compilado pelo Banco Central do Brasil conforme a sexta edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimentos do FMI (BPM6), e apoiado nas informações dos contratos de câmbio. As diferenças em termos de metodologia e fontes de dados não permitem, portanto, plena comparabilidade entre os dois conjuntos de informação. (MDIC, 2016c)

(RPC), que possui dados referentes às operações realizadas por meio de Presença Comercial no Exterior relacionada a pessoa jurídica domiciliada no Brasil (MDIC, 2016c).

Ainda segundo o Panorama do Comércio Exterior de Serviços, os principais mercados dos quais o Brasil importou serviços em 2014 foram, respectivamente: Estados Unidos (US\$ 13,1 bilhões), Países Baixos (US\$ 12,0 bilhões), Alemanha (US\$ 2,49 bilhões), Reino Unido (US\$ 2,29 bilhões) e Noruega (US\$ 1,82 bilhão). Esses mercados fornecedores englobam 65,7% do total da importação de serviços efetuada pelo Brasil, conforme registrado no portal SISCOSERV, com os Estados Unidos representando a parcela de 27,2% e os Países Baixos pouco atrás com 24,9%. Destaca-se que os serviços adquiridos desses dois países totalizam 52,1% das importações brasileiras (MDIC, 2015a, p.42)²³².

No mesmo período, as exportações de serviços registradas no sistema SISCOSERV foram de US\$ 20,8 bilhões. Os cinco principais serviços exportados foram: serviços gerenciais e de consultoria gerencial (US\$ 2,170 bilhões); outros serviços profissionais e técnicos (US\$ 2,080 bilhões); serviços auxiliares aos serviços financeiros (US\$ 1,954 bilhão); serviços de transporte aquaviário de cargas (US\$ 1,679 bilhão) e serviços de manutenção e reparação de produtos metálicos, maquinário e equipamentos (US\$ 1,110 bilhão). Esses representam 43,2% do total exportado pelo Brasil nesse ano, o que demonstra o grau de concentração das exportações de serviços do Brasil (MDIC, 2015a, p. 32), conforme a figura abaixo extraída do Panorama do Comércio Exterior de Serviços publicado pelo MDIC:

Figura 5 – Principais Serviços Exportados pelo Brasil (2014)²³³

²³² Segundo o MDIC, as operações de arrendamento mercantil têm impacto significativo para o elevado grau de concentração das importações em Estados Unidos e Países Baixos (MDIC, 2015a, p.42).

²³³ Os dados obtidos a partir do Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (SISCOSERV) são de caráter declaratório por parte das pessoas físicas e empresas que efetuam o registro no Sistema. Os registros no Sistema estão sujeitos à retificação por parte dos declarantes. Os dados contemplam venda e aquisição de serviços e intangíveis nos seguintes modos:

- a. Modo 1: Comércio transfronteiriço
- b. Modo 2: Consumo no exterior
- c. Modo 4: Movimento temporário de pessoas físicas

Maiores informações sobre os dados relativos ao comércio exterior de serviços do Brasil podem ser consultadas em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=3407>.

A Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS) é o classificador nacional para a identificação dos serviços e intangíveis, sendo a base classificatória para os serviços registrados no SISCOSERV. A NBS classifica os serviços como produtos. Informações complementares estão disponíveis no [sitio: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=3412>](http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=3412).

PRINCIPAIS SERVIÇOS EXPORTADOS PELO BRASIL - 2014

MAIN BRAZILIAN EXPORTING SERVICES - 2014

		US\$ Milhões / US\$ Million	
	NBS* - POSIÇÃO	Valor/ Value	Part% / %Share
1.	1.1401 - Serviços gerenciais, de consultoria gerencial, de relações públicas e de comunicação social	2.170	10,4%
2.	1.1409 - Outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais não classificados em outra posição	2.080	10,0%
3.	1.0905 - Serviços auxiliares aos serviços financeiros, exceto os relacionados a seguros e previdência complementar	1.954	9,4%
4.	1.0502 - Serviços de transporte aquaviário de cargas	1.679	8,1%
5.	1.2001 - Serviços de manutenção e reparação de produtos metálicos, maquinário e equipamentos	1.110	5,3%
6.	1.0601 - Serviços de manuseio de cargas	890	4,3%
7.	1.0605 - Serviços de apoio para transportes aquaviários	766	3,7%
8.	1.0901 - Serviços financeiros, exceto bancos de investimento, serviços de seguros e previdência complementar	723	3,5%
9.	1.1201 - Serviços de pesquisa e desenvolvimento em ciências naturais, exatas e engenharia	712	3,4%
10.	1.1501 - Serviços de consultoria, de segurança e de suporte em tecnologia da informação (TI)	667	3,2%
	Demais / Others	8.071	38,8%

*De acordo com a Nomenclatura Brasileira de Serviços (NBS) - Ver notas explicativas (3) e (4) / According to the Brazilian Services Classification - See explanatory notes (3) and (4)

Fonte: SISCOSERV / Elaboração: DECOS/ SCS

Source: SISCOSERV / Elaboration : DECOS/ SCS

Fonte: MDIC, 2015a, p.34.

Quanto às importações, segundo o SISCOSERV, o Brasil adquiriu US\$ 48,5 bilhões de serviços estrangeiros. Os cinco principais serviços importados foram: arrendamento mercantil operacional (US\$ 20,223 bilhões); serviços de transporte aquaviário de cargas (US\$ 5,434 bilhões); licenciamento de direitos de autor (US\$ 3,620 bilhões); serviços de planejamento de viagens e operadores de turismo (US\$ 1,720 bilhão) e serviços de transporte aéreo de cargas (US\$ 1,319 bilhão). Esses cinco serviços representam 66,6% do total das importações, pelo que se observa que o grau de concentração é superior ao observado nas exportações (MDIC, 2015a, p. 32), conforme se verifica na figura a seguir:

Figura 6 – Principais Serviços Importados pelo Brasil (2014)

PRINCIPAIS SERVIÇOS IMPORTADOS PELO BRASIL - 2014

MAIN BRAZILIAN IMPORTING SERVICES - 2014

		US\$ Milhões / US\$ Million	
	NBS* - POSIÇÃO	Valor/ Value	Part% / %Share
1.	1.1101 - Arrendamento mercantil operacional ou locação de máquinas e equipamentos, sem operador	20.223	41,7%
2.	1.0502 - Serviços de transporte aquaviário de cargas	5.434	11,2%
3.	1.1103 - Licenciamento de direitos de autor e direitos conexos	3.620	7,5%
4.	1.1804 - Serviços de planejamento de viagens e de operador de turismo, outros serviços relacionados	1.720	3,5%
5.	1.0503 - Serviços de transportes aéreo de cargas	1.319	2,7%
6.	1.1409 - Outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais não classificados em outra posição	1.181	2,4%
7.	1.0901 - Serviços financeiros, exceto bancos de investimento, serviços de seguros e previdência complementar	1.135	2,3%
8.	1.1110 - Contratos de transferência de tecnologia	1.090	2,2%
9.	1.1105 - Licenciamento de direitos sobre a propriedade industrial	961	2,0%
10.	1.1401 - Serviços gerenciais, de consultoria gerencial, de relações públicas e de comunicação social	939	1,9%
	Demais / Others	10.890	22,4%

*De acordo com a Nomenclatura Brasileira de Serviços (NBS) - Ver notas explicativas (3) e (4) / According to the Brazilian Services Classification - See explanatory notes (3) and (4)

Fonte: SISCOSEV / Elaboração: DECOS/ SCS

Source: SISCOSEV / Elaboration : DECOS/ SCS

Fonte: MDIC, 2015a, p.38.

Assim sendo, verifica-se que o Brasil está inserido no comércio internacional de serviços, porém, este ainda é bastante deficitário para o país, sendo o volume de importações superior ao de exportações. O Estado brasileiro encontra-se nas 20 primeiras posições entre os maiores importadores mundiais de serviços, porém, está apenas na 31ª colocação dentre os maiores exportadores globais. O governo brasileiro vem trabalhando para contribuir para o incremento da exportação de serviços, por meio, por exemplo, das medidas previstas no Plano Nacional de Exportações, política atual do governo para o comércio exterior, que inclui, entre outras, ações de inteligência comercial apoiadas nos dados coletados a partir da ferramenta de dados SISCOSEV.

3.2.Comércio de Serviços no Mercosul

O setor de serviços tem assumido importância cada vez maior nos países do Mercosul e já responde pela maior parcela do PIB no bloco (63,5%). De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil (MDIC), entre 2008 e 2012, o Mercosul elevou em 25% suas exportações para o mundo e em 61,6% suas importações de serviços, valores superiores à média mundial, que foi de 13% para o período. Esse crescimento foi liderado, principalmente, pelo aumento da comercialização brasileira de serviços, visto que o país é responsável por cerca de dois terços do comércio de serviços do bloco com o exterior. Em 2012, sua participação alcançou a marca de 66,1% nas exportações e 67,8% nas importações totais do Mercosul (MDIC, 2013, p.66).

De acordo com dados mais recentes do MDIC, em 2014, o Brasil exportou serviços na ordem de US\$ 992,801 milhões para o Mercosul e importou US\$ 1,725 bilhão (MDIC, 2015b). Em relação ao comércio brasileiro de serviços intrabloco, em 2014, o Brasil exportou US\$ 376,827 milhões para a Argentina, US\$ 268,064 milhões para o Uruguai, US\$ 66,869 milhões para o Paraguai e US\$ 281,039 milhões para a Venezuela. Com relação às importações brasileiras de serviços pelos países do Mercosul, em 2014, a Argentina importou US\$ 723,332 milhões, o Uruguai importou US\$ 911,823 milhões, o Paraguai importou US\$ 50,418 milhões e a Venezuela importou US\$ 40,312 milhões (MDIC, 2016a).

Nesse contexto, dentre os principais serviços exportados e importados pelo Brasil com o Mercosul no ano de 2014, destacam-se:

Figura 7 – Principais Serviços Exportados e Importados pelo Brasil com Mercosul (2014)

Vendas / Exportações do Brasil

NBS	Participação
1.0502 - Serviços de transporte aquaviário de cargas	34,51%
1.0501 - Serviços de transportes terrestres de cargas	13,79%
1.0905 - Serviços auxiliares aos serviços financeiros, exceto os relacionados a seguros e previdência complementar	5,07%
1.0303 - Serviços de hospedagem para visitantes	4,20%
1.1409 - Outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais não classificados em outra posição	3,78%
1.0601 - Serviços de manuseio de cargas	3,58%
1.0605 - Serviços de apoio para transportes aquaviários	2,68%
1.1804 - Serviços de planejamento de viagens e de operador de turismo, outros serviços relacionados	2,54%
1.0504 - Serviços de transporte multimodal, exceto os serviços de apoio	2,21%
1.1401 - Serviços gerenciais, de consultoria gerencial, de relações públicas e de comunicação social	2,06%

Aquisições / Importações pelo Brasil

NBS	Participação
1.1101 - Arrendamento mercantil operacional ou locação de máquinas e equipamentos, sem operador	33,89%
1.1804 - Serviços de planejamento de viagens e de operador de turismo, outros serviços relacionados	28,12%
1.0201 - Serviços de agentes de distribuição de mercadorias	5,58%
1.0502 - Serviços de transporte aquaviário de cargas	4,71%
1.0501 - Serviços de transportes terrestres de cargas	4,71%
1.1103 - Licenciamento de direitos de autor e direitos conexos	3,59%
1.1409 - Outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais não classificados em outra posição	2,01%
1.0605 - Serviços de apoio para transportes aquaviários	1,75%
1.1404 - Serviços científicos e outros serviços técnicos	1,30%
1.0601 - Serviços de manuseio de cargas	1,03%

Fonte: MDIC, 2015b.

Assim sendo, afirma-se que o Brasil dinamiza o comércio de serviços do Mercosul. Contudo, suas importações ainda são maiores que suas exportações, sendo que o Estado brasileiro apresenta déficit no comércio de serviços com o Mercosul na ordem de US\$ - 733,085 milhões. Dentre os principais serviços exportados pelo Brasil incluem-se serviços de transporte (aquaviário e terrestre), serviços financeiros, serviços de hospedagem, serviços profissionais, serviços de manuseio de cargas, serviços de turismo e serviços gerenciais. Já em relação aos principais serviços importados, encontram-se os serviços de arrendamento mercantil operacional ou locação de máquinas e equipamentos, sem operador, serviços de turismo, serviços de agentes de distribuição de mercadorias, serviços de transporte (aquaviário

e terrestre), serviços de licenciamento de direitos autorais, serviços profissionais, serviços científicos e serviços de manuseio de cargas.

3.3. Comércio de Serviços no Uruguai

O Uruguai tem experimentado um processo de abertura econômica intensa nas últimas duas décadas, e de maneira dinâmica vem se tornando um polo exportador de serviços na América do Sul. Obtendo resultados positivos, o Uruguai tenta se consolidar como destino atrativo. Entre 2002-2012, houve uma elevação no comércio de serviços tradicionais, como transporte e turismo, de 16%, e no de serviços não tradicionais, como serviços financeiros, seguros, de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), de construção, dentre outros, que aumentaram 24%. Os serviços não tradicionais totalizaram um montante de US\$ 1,341 milhão de dólares e representaram 32% das exportações totais de serviços em 2012, mais que o dobro das exportações totais de serviços computadas nos anos 2000, que alcançavam à época o percentual de 15% (URUGUAY XXI, 2013, p. 8).

Em 2013, o Uruguai teve um crescimento real de 3,5%, ao passo que seu PIB nominal foi de US\$ 57,1 bilhões de dólares. Percebe-se que grande parte do PIB advém, principalmente, do setor de serviços, que representou 71,8% do PIB total, enquanto a indústria é responsável por 20,9% e a agricultura por 7,4% (MDIC, 2014).

Os serviços globais de exportação também compõem os serviços não tradicionais e se originam da decisão da empresa de deslocar uma atividade ou processo que era realizado inicialmente em território nacional, transferindo-o para o estrangeiro em busca de vantagens comparativas, como custo-benefício, a possibilidade de aproveitar a complementariedade horária e a possibilidade de ascender a novos mercados, dentre outras (i.e. *offshoring*). Por fim, o modo com que esse serviço é realizado pode ser mediante um provedor (*offshore outsourcing*) ou mediante a instalação de uma filial da própria empresa no exterior (*captive offshoring*) (URUGUAY XXI, 2013, p. 5).

Dentre os serviços globais mais exportados pelo Uruguai estão os de assessoramento profissional, TICs e os vinculados à centralização de atividades de empresas globais (Centros de Serviços Compartilhados), ou seja, atividades administrativas e de apoio às multinacionais. Os principais locais especializados na exportação de serviços no Uruguai estão as zonas francas de *Aguada Park* e *WTC Free Zone*, em Montevideu. Estas contam com uma infraestrutura estratégica, perto do Porto de Montevideu, abarcando empresas dos mais

diversos subsetores de serviços, além da isenção de impostos dos quais são beneficiados (URUGUAY XXI, 2013, p. 17).

Na primeira, com 95% de ocupação, destacam-se os serviços de desenvolvimento de software, *call centers*, processos de negócios terceirizados (BPO) e serviços compartilhados, serviços financeiros, serviços profissionais e trading (agrobusiness, têxtil, energia, e navegação), todos com enfoque na exportação. Dentre as principais empresas, encontram-se: *APAC Customer Services*, *Globant*, *Mercado Libre*, *Corporación Navíos*, *Travel Leaders*, *Banco Itaú*, *Teyma y Sabre Holdings*, dentre outras (URUGUAY XXI, 2013, p. 17).

Na segunda, predominam serviços de consultoria (três dentre as quatro maiores do mundo), serviços financeiros e estudos profissionais, dentre outros. Nesta, estão instaladas empresas como: *Burger King*, *PwC*, *Deloitte*, *TCI Delivery Center*, *Estudios Energéticos Consultores*, *Catalent Uruguay*, *Baker Tilly*, *Latinbroker*, *Towers Watson*, *MVD Consulting*, *Bragard & Durán*, *Galante & Martins Internacional*, *Trillonario.com*, *Contract Global Services*, dentre outros (URUGUAY XXI, 2013, p. 17).

3.4. Comércio de Serviços entre Brasil e Uruguai

Nos últimos anos, o comércio de serviços entre Brasil e Uruguai tem se mostrado relevante para a relação entre os dois países. Em 2014, o Uruguai se encontrava como o 19º país de aquisição das exportações brasileiras de serviços e como 10º destino dos pagamentos das importações brasileiras de serviços:

Figura 8²³⁴ Exportações do Brasil – Principais Países Adquirentes (2014)–

²³⁴ Os dados obtidos a partir do Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (SISCOSERV) são de caráter declaratório por parte das pessoas físicas e empresas que efetuam o registro no Sistema. Os registros no Sistema estão sujeitos à retificação por parte dos declarantes. Os dados contemplam venda e aquisição de serviços e intangíveis nos seguintes modos:

- a. Modo 1: Comércio transfronteiriço
- b. Modo 2: Consumo no exterior
- c. Modo 4: Movimento temporário de pessoas físicas

Maiores informações sobre os dados relativos ao comércio exterior de serviços do Brasil podem ser consultadas em <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=3407>>.

A Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio (NBS) é o classificador nacional para a identificação dos serviços e intangíveis, sendo a base classificatória para os serviços registrados no SISCOSERV. A NBS classifica os serviços como produtos. Informações complementares estão disponíveis no sítio: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=3412>>

EXPORTAÇÕES DO BRASIL - PRINCIPAIS PAÍSES ADQUIRENTES - 2014

BRAZILIAN EXPORTS - MAJOR IMPORTING COUNTRIES - 2014

			US\$ Milhões / US\$ Million		
	País / Country	Valor/ Value	Part% / %Share		
1.	Estados Unidos / United States	6.116	29,4%	11.	Ilhas Virgens / Virgin Islands
2.	Países Baixos / Netherlands	1.722	8,3%	12.	Colômbia / Colombia
3.	Suíça / Switzerland	1.265	6,1%	13.	Dinamarca / Denmark
4.	Alemanha / Germany	1.227	5,9%	14.	Chile / Chile
5.	Reino Unido / United Kingdom	957	4,6%	15.	China / China
6.	Japão / Japan	844	4,1%	16.	Irlanda / Ireland
7.	França / France	640	3,1%	17.	Venezuela / Bolivarian Rep.
8.	Ilhas Caiman/ Cayman Islands	590	2,8%	18.	Cingapura / Singapore
9.	Itália / Italy	382	1,8%	19.	Uruguai / Uruguay
10.	Argentina / Argentina	377	1,8%	20.	Canadá / Canada
					Demais / Others
					3.679 17,7%

*De acordo com a Nomenclatura Brasileira de Serviços (NBS) - Ver notas explicativas (3) e (4) / According to the Brazilian Services Classification - See explanatory notes (3) and (4)

Fonte: SISCOSEV / Elaboração: DECOS/ SCS

Source: SISCOSEV / Elaboration : DECOS/ SCS

Fonte: MDIC, 2015a

Figura 9 – Principais Destino dos Pagamentos das Importações Brasileiras (Panorama do Comércio Internacional de Serviços)

IMPORTAÇÕES DO BRASIL - PRINCIPAIS PAÍSES VENDEDORES - 2014

BRAZILIAN IMPORTS - MAJOR EXPORTING COUNTRIES - 2014

				US\$ Milhões / US\$ Million			
Rank	País / Country	Valor/ Value	Part% / %Share	Rank	País / Country	Valor/ Value	Part% / %Share
1.	Estados Unidos / United States	13.198	27,2%	11.	Japão / Japan	871	1,8%
2.	Países Baixos / Netherlands	12.075	24,9%	12.	Itália / Italy	833	1,7%
3.	Alemanha / Germany	2.495	5,1%	13.	Argentina / Argentina	723	1,5%
4.	Reino Unido / United Kingdom	2.299	4,7%	14.	China / China	720	1,5%
5.	Noruega / Norway	1.820	3,8%	15.	Espanha / Spain	697	1,4%
6.	Suíça / Switzerland	1.683	3,5%	16.	Irlanda / Ireland	605	1,2%
7.	França / France	1.490	3,1%	17.	Grécia / Greece	601	1,2%
8.	Nova Zelândia / New Zealand	1.163	2,4%	18.	Suécia / Sweden	513	1,1%
9.	Coréia do Sul / South Korea	1.059	2,2%	19.	Austrália / Australia	447	0,9%
10.	Uruguai / Uruguay	912	1,9%	20.	Canadá / Canada	423	0,9%
					Demais / Others	3.883	8,0%

*De acordo com a Nomenclatura Brasileira de Serviços (NBS) - Ver notas explicativas (3) e (4) / According to the Brazilian Services Classification - See explanatory notes (3) and (4)

Fonte: SISCOSEV / Elaboração: DECOS/ SCS

Source: SISCOSEV / Elaboration : DECOS/ SCS

Fonte: MDIC, 2015a.

Os principais serviços exportados pelo Brasil ao Uruguai e importados do Uruguai para o Brasil, e seu respectivo valor e participação estão representados na figura abaixo:

Figura 10 – Venda/Exportações do Brasil e Aquisição/Importações pelo Brasil, participação por setor (2014)

Venda / Exportações do Brasil	
NBS	Participação
1.0905.11.00 - Serviços de corretagem de títulos	8%
1.0905.99.00 - Outros serviços auxiliares aos serviços financeiros não classificados em outra posição	8%
1.0905.13.00 - Serviços de compensação de transações financeiras, inclusive com ativos financeiros (clearinghouse)	7%
1.1302.29.00 - Outros serviços de contabilidade e escrituração mercantil	7%
1.1409.90.00 - Outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais não classificados nas subposições anteriores	7%
1.0601.10.00 - Serviços de manuseio de contêineres	7%
1.0502.14.90 - Serviços de transporte aquaviário de navegação de cabotagem e de longo curso de cargas em outros tipos de contêineres	5%
1.0601.90.00 - Outros serviços de manuseio de cargas e bagagens	4%
1.0502.14.10 - Serviços de transporte aquaviário de navegação de cabotagem e de longo curso de cargas em contêineres frigorificados ou climatizados	3%
1.0404.20.00 - Serviços de transporte aéreo por fretamento	3%

Aquisição / Importações pelo Brasil	
NBS	Participação
1.1101.29.00 - Arrendamento mercantil operacional ou locação de máquinas e equipamentos, não classificados em outra posição, sem operador	65%
1.0201.00.00 - Serviços de agentes de distribuição de mercadorias	6%
1.0502.11.10 - Serviços de transporte aquaviário de navegação de cabotagem e de longo curso de cargas sólidas, a granel	4%
1.1902.10.00 - Serviços de apoio à extração de petróleo e gás	3%
1.1103.39.11 - Licenciamento de direitos de obras audiovisuais sobre transmissões de eventos esportivos	2%
1.0502.14.90 - Serviços de transporte aquaviário de navegação de cabotagem e de longo curso de cargas em outros tipos de contêineres	2%
1.1401.18.00 - Serviços gerenciais em processos de negócios	1%
1.0502.24.90 - Serviços de transporte aquaviário por navegação interior de cargas em outros tipos de contêineres	1%
1.1409.90.00 - Outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais não classificados nas subposições anteriores	1%

Fonte: SISCOSERV – Dados preliminares referentes ao período 01/01/2013 a 31/12/2013. Extração em 19/05/2014

Fonte: MDIC, 2014.

Mais recentemente, o MDIC disponibilizou no relatório *Serviços - Perfil dos Negócios Bilaterais 2014*, com dados atualizados de 2014, baseado nos registros do SISCOSERV. Nesse sentido, as vendas de serviços brasileiros ao Uruguai nesse ano atingiram o valor de US\$ 268,065 milhões, enquanto as aquisições de serviços uruguaios realizadas pelo Brasil alcançaram a cifra de US\$ 911,823 milhões. Dessa forma, assevera-se que o saldo comercial entre Brasil-Uruguai em 2014 foi deficitário para o Brasil em US\$ 643,758 milhões²³⁵ (MDIC, 2015b).

Conforme dispõe o mesmo documento, as exportações do Brasil para o Uruguai englobam os seguintes produtos e participação:

Figura 11 – Vendas/Exportações do Brasil por setor de serviços (2014)

²³⁵ Conforme aduz o relatório: “Além disso, no Brasil há 1.511 vendedores de serviços para o Uruguai, ao passo que possui 1.245 adquirentes de serviços uruguaios. A corrente de comércio de serviços entre os dois países é de US\$ 1.179.888 mi”. (MDIC, 2015b).

Vendas / Exportações do Brasil	
NBS	Participação
1.0905 - Serviços auxiliares aos serviços financeiros, exceto os relacionados a seguros e previdência complementar	17,79%
1.0601 - Serviços de manuseio de cargas	11,38%
1.0605 - Serviços de apoio para transportes aquaviários	9,31%
1.0502 - Serviços de transporte aquaviário de cargas	8,68%
1.1804 - Serviços de planejamento de viagens e de operador de turismo, outros serviços relacionados	7,95%
1.1409 - Outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais não classificados em outra posição	7,76%
1.1302 - Serviços de auditoria, contabilidade e escrituração mercantil	4,25%
1.0501 - Serviços de transportes terrestres de cargas	3,42%
1.0303 - Serviços de hospedagem para visitantes	3,31%
1.1401 - Serviços gerenciais, de consultoria gerencial, de relações públicas e de comunicação social	3,14%

Fonte: MDIC, 2015b.

Nota-se, assim, que os cinco principais serviços adquiridos pelo Brasil do Uruguai foram, no ano de 2014, (i) os serviços auxiliares aos serviços financeiros, exceto os relacionados a seguros e previdência complementar; (ii) os serviços de manuseios de cargas; (iii) serviços de apoio para transportes aquaviários; (iv) os serviços de transporte aquaviário de cargas; e (v) serviços de planejamento de viagem e de operador de turismo, outros serviços relacionados.

Ademais, quanto às importações realizadas pelo Brasil provenientes do Uruguai, a pauta importadora concentra-se mais da metade em arrendamento mercantil operacional ou locação de máquinas e equipamentos, sem operador (63,86%). Em segundo lugar, encontram-se os serviços de planejamento de viagens e de operador de turismo, outros serviços relacionados. Na terceira posição estão os serviços de licenciamento de direitos de autor e direitos conexos, em quarto os serviços de agentes de distribuição de mercadorias e em quanto os serviços de transporte aquaviário de cargas, conforme exposto na figura abaixo.

Figura 12 – Aquisições/Importações do Brasil por setor de serviços (2014)

Aquisições / Importações pelo Brasil	
NBS	Participação
1.1101 - Arrendamento mercantil operacional ou locação de máquinas e equipamentos, sem operador	63,86%
1.1804 - Serviços de planejamento de viagens e de operador de turismo, outros serviços relacionados	8,47%
1.1103 - Licenciamento de direitos de autor e direitos conexos	5,36%
1.0201 - Serviços de agentes de distribuição de mercadorias	5,23%
1.0502 - Serviços de transporte aquaviário de cargas	3,55%
1.1404 - Serviços científicos e outros serviços técnicos	1,92%
1.1502 - Serviços de projeto e desenvolvimento de aplicativos e programas em tecnologia da informação (TI)	0,86%
1.1409 - Outros serviços profissionais, técnicos e gerenciais não classificados em outra posição	0,84%
1.0501 - Serviços de transportes terrestres de cargas	0,78%
1.0605 - Serviços de apoio para transportes aquaviários	0,76%

Fonte: SISCOSEV – Dados consolidados referentes ao período 01/01/2014 a 31/12/2014. Extração em 01/04/2015

Fonte: MDIC, 2015b.

Analizados os dados do comércio de serviços do Brasil, tanto no que se refere às exportações quanto às importações, bem como aos índices presentes no âmbito do Mercosul, conclui-se que o comércio entre Brasil-Uruguai continua deficitário para o Brasil até recentemente. Assim, passa-se à análise de setores específicos relevantes para o comércio de serviços entre os dois países.

4. SETORES

4.1. Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e Softwares

As estatísticas sobre o desempenho do setor de serviços no Brasil demonstram um forte dinamismo em TIC. O setor compõe cerca de 5% do PIB e vem crescendo a um ritmo intenso ao longo do século XXI, tendo movimentado US\$ 169 bilhões em 2012, o que posicionou o Brasil como o quarto maior mercado de TIC no ano. Ainda, de acordo com a *Forrester Research Inc.*, os países emergentes deverão ter os melhores desempenhos no setor no biênio 2014/2015, liderados, em especial, pelo Brasil (BRASCOM [sd]).

As exportações desse tipo de serviços pelo Brasil, em 2012, atingiram o total de US\$ 2,48 bilhões de dólares, dos quais os *softwares* foram responsáveis por US\$ 61 milhões de dólares (URUGUAY XXI, 2013, p. 10-11).

O Brasil possui, também, um arcabouço político e jurídico que concede incentivos específicos para a promoção da área de TIC. O primeiro deles é a Lei Federal nº 11.196/05,

que instituiu o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia de Informação (mais conhecido como REPES). Esta lei beneficiou, em particular, as empresas exportadoras do setor, com a suspensão da exigência de Contribuição PIS/PASEP e do Cofins na venda ou importação de bens e serviços destinados ao desenvolvimento de *softwares* no país. Outro estímulo relevante trata-se do *Plano TI Maior* lançado pelo governo Dilma, em 2012. O plano contempla a projetos de *software* e serviços de inovação tecnológica em um montante de R\$ 500 milhões, a serem concedidos até 2015, por meio de incentivos de crédito, bolsas de formação, melhorias na infraestrutura, investimentos em pesquisa e desenvolvimento e, por fim, renúncia fiscal. Tal programa visa, também, a fomentar empresas *start-ups*, as quais contribuem significativamente com a inovação do setor, reservando R\$ 40 milhões de reais do total para investimentos a essas empresas (por meio de aceleradoras).

No Uruguai, a produção de TICs e de softwares é direcionada crescentemente para exportação. Nos anos 1990, esse setor exportava montantes próximos dos US\$ 4 milhões, tendo evoluído bruscamente, na década seguinte, para US\$ 104,48 milhões. Dentre alguns fatores que determinam o sucesso dessa indústria no plano doméstico, destaca-se a presença no país de recursos humanos talentosos, em especial, visto que o Uruguai detém pioneirismo na América Latina em desenvolver as áreas de análise de sistemas, líderes empresariais que impulsionaram o desenvolvimento de tecnologia de ponta e capacidades profissionais competitivas, a aliança e redes de cooperação entre empresas uruguaias e multinacionais estrangeiras, em diferentes mercados e, também, a infraestrutura em matéria de TICs e de softwares. (GONZÁLEZ; PITTALUGA, 2007, p. 11-12).

Dentre os serviços que englobam TICs estão as empresas desenvolvedoras de *softwares*, empresas de consultorias e serviços de informática e internet e dados. As duas primeiras orientam-se para a exportação, sendo que a última destina-se mais para o mercado interno.

No que tange às empresas de *softwares*, a uruguaia ARTech é líder na exportação e faturação desse tipo de serviço e conta com plantas nos Estados Unidos, México e Brasil e com uma ampla rede de distribuidores e sócios. Outra empresa é a IDEASOFT, que desenvolve tecnologias de *Business Intelligence*²³⁶, produto inovador que permite que a empresa ganhe destaque, apesar de ser menor que a anteriormente citada. Cita-se também o GRUPO QUANAM, empresa de serviços profissionais especializada em TIC. Quanto às

²³⁶ O termo é utilizado para se referir à inteligência empresarial ou para negócios, em que decisões são tomadas por meio de dados e informações recolhidas por programas especializados de tecnologia de informação.

empresas de consultoria e serviços de informática estatais, cita-se a *Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE)*, que, por meio de consultoria Conex intervém no segmento de consultoria e serviços, operando tanto no mercado externo quanto interno; *Inteligencia en Telecomunicaciones (ITC)*, que realiza atividades de assessoramento e assistência técnica em temas de telecomunicações, informática e gestão empresarial, tanto a clientes nacionais quanto estrangeiros, como para a própria ANTEL, empresa estatal operadora na área de acesso à internet e transmissão de dados, que criou a ITC. Já quanto às empresas privadas internacionais, estas ocupam patamares privilegiados nos rankings de exportação de *softwares* e serviços de consultoria. Menciona-se, assim, a empresa irlandesa TRINTECH, que produz *softwares* e entrou no mercado nacional mediante a compra de uma empresa local, a *Tata Consultancy Services*, grupo indiano que se instalou no Uruguai em 2002, fazendo da empresa um centro de desenvolvimento para a América Latina, exercendo atividades de consultoria em TIC, ambas localizadas na zona franca do *Parque Tecnológico Zonamerica*. Dentre outras empresas estrangeiras, destacam-se a francesa *BULL*, a chilena *SONDA*, as americanas *IBM* e *MICROSOFT* e a espanhola *SOLUZIONA*.

Uma peculiaridade desse setor no país é a concentração geográfica das empresas que produzem esse segmento, em forma de *cluster*. Aproximadamente 90% dessas empresas se localizam no departamento de Montevideu, sendo que no interior elas se encontram em maior presença apenas em departamentos como Maldonado e Colônia. (GONZÁLEZ; PITTALUGA, 2007, p. 6)

O Uruguai adota, também, programas de apoio ao setor de *software* como o: PASS – *Programa de Asistencia al Sector Software*, que durou de 2002 a 2005, com fundos do FOMIN e BID, com o objetivo de contribuir para o aumento da competitividade das pequenas empresas de software uruguaias, realizando atividades de capacitação e consultoria; PDT – *Programa de Desarrollo Tecnológico*, que objetiva mobilizar o potencial de inovação no país e fortalecer a competitividade produtiva, em especial de pequenas e médias empresas, e melhorar o desenvolvimento científico e tecnológico por meio de incentivos creditícios fornecidos por um período de cinco anos, provenientes em sua maioria do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); a Incubadora de Empresas INGENIO, projeto entre o Laboratório Tecnológico do Uruguai e a Universidade ORT, que conta com o apoio do BID, para promover projetos em novos negócios no setor de TIC; PACC – *Programa de Apoyo a la Competitividad de Conglomerados*, programa também do BID que implica na disponibilidade de montantes para projetos que visem fortalecer a competitividade do

Conglomerado de Softwares e Serviços de Informática; CES – *Centro de Ensayos de Software*, subprojeto do projeto “Desenvolvimento tecnológico em setores-chave da economia uruguaia”, que conta com financiamento da União Europeia, que tem por finalidade melhorar a qualidade de produtos da indústria uruguaia de *software*; Grupo INTEGRO, criado em 2004 por 29 empresas uruguaias do setor de TIC, de forma a fomentar sinergias e complementações entre as empresas que exportam serviços através do agrupamento empresarial, para o alcance de soluções mais competitivas; LATU – *Laboratório Tecnológico de Uruguai*, ator central no *cluster* de TIC no Uruguai, impulsionando o desenvolvimento de projetos tecnológicos; PROSPERITAS, fundo de capital de risco que financia iniciativas de pequenas e médias empresas no setor tecnológico.

A existência de incentivos tributários para a área é outra forma de incentivar o setor, como ocorre nos seguintes casos: (i) Decreto nº84/99, que estabelece a declaração de interesse nacional da atividade de produção de *software*; (ii) Decreto nº 386/00, que institui a exoneração de pagamento de Imposto ao Valor Agregado (IVA) à exportação de TIC e *softwares*, de forma a estimular as exportações; (iii) Decretos nº 387/00 e sucessivos, que estabelecem a exoneração do pagamento de Imposto de Renda à produção de *softwares*; (iv) Decreto nº144/02, que estabelece a exoneração de retenções por conceito de Imposto de Renda à importação de *softwares*. Podem-se citar também os benefícios oriundos das zonas francas.

Quanto aos êxitos da indústria uruguaia de TICs e de *softwares*, faz-se jus mencionar a exportação de *softwares* financeiros, exportação de ferramentas de desenvolvimento de *software*, alianças estratégicas com multinacionais em mercados verticais, inserção em cadeias de valor a partir da prestação de serviços e inovação em modelos de negócios (GONZÁLEZ; PITTALUGA, 2007, p.38-39).

Ressalta-se a estratégia da exportação de serviços de empresas uruguaias por meio da instalação de filiais e franquias, para que haja a presença física em outros países, em um claro processo de transnacionalização. Além disso, importante prática adotada mundialmente para a expansão dos setores de serviços é a *outsourcing offshore*, que se trata da transferência de atividades a nações onde estas possam se efetuar com custos menores que aqueles dos países de origem. Uruguai tem se tornado um centro de *outsourcing*, empresas que seguem esse paradigma são, por exemplo, a *Tata Consultancy Services*, que encontrou no país um ambiente com boa formação de recursos humanos e possibilidade de um fuso horário oposto ao de sua matriz na Índia, em que os clientes podem desfrutar de um serviço 24 horas.

Por fim, pode-se afirmar que a complementação produtiva entre as empresas uruguaias de TIC e de *software* e empresas provenientes de outros Estados Partes do Mercosul ainda é escassa. Uma das grandes questões é a falta de disposição por parte das empresas para cooperação; além disso, as práticas cooperativas não são comuns entre as empresas uruguaias da área. Outra questão é o papel da localização quando se trata de trocas de intangíveis, visto que, quando se trata de *softwares*, a localização próxima do parceiro pode não ser tão importante se este possui assimetrias profundas em produção de conhecimento e tecnologia. Por isso, países próximos podem deter características muito similares, entraves parecidos e competir entre si, o que acaba minando a complementarização (GONZÁLEZ; PITTALUGA, 2007).

4.2. Serviços Financeiros

Atualmente, os serviços financeiros promovidos pelos bancos e outros operadores são considerados essenciais para as operações internacionais das empresas, seja para o comércio transfronteiriço, seja para o planejamento financeiro dessas empresas.

No Brasil, os serviços financeiros constituem um setor com crescimento contínuo e clara estabilidade. Ressalta-se que, em 2012, os serviços de intermediação financeira representaram 6,1% do PIB brasileiro (WTO, 2013b, p. 148). Essa porcentagem é resultado de um desenvolvimento marcante do setor, que sofreu superávits seguidos em 2010, de US\$ 0,4 bilhão, em 2011, de US\$ 0,861 bilhão, e em 2012, de US\$ 0,71 bilhão. Até dezembro de 2012, havia 1.866 instituições financeiras no Brasil, enquanto 2.088 instituições eram supervisionadas pelo Banco Central do Brasil. Os ativos no sistema financeiro brasileiro totalizavam, em novembro de 2012, US\$ 5,06 trilhões, mais de 115% do PIB.

Nesse sentido, cita-se a atuação do Banco do Brasil no exterior, que tenta se firmar competitivo mesmo diante da iniciativa privada. Uma das iniciativas do banco foi a instalação de diversos escritórios de representação e de agências em várias cidades do mundo, como Caracas, Cidade do México, Dubai, Hong Kong, Lima, Luanda, Montevidéu, Panamá, Seul, Washington, Xangai e Agência Grand Cayman, subagências em cidades portuguesas como Cascais, Lisboa, Porto, Cidade do Leste, no Paraguai, Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, e Hamamatsu e Nagóia, no Japão, e subsidiárias *BB Securities Ásia*, em Cingapura, *BB Securities*, em Londres, *BB A.G.* em Viena, *BB - Leasing Company Ltda* e *Brasilian American Merchant Bank (BAMB)*. Assim, assevera-se que, no exterior, o Banco está voltado

principalmente para a viabilização de negócios com o Brasil, mediante apoio às empresas brasileiras na realização de operações de comércio exterior e no fomento do relacionamento com instituições financeiras internacionais, bem como através da atuação no mercado de capitais, com vistas a fortalecer a imagem do país no cenário internacional e conquistar novos mercados. Observa-se, assim, que o Uruguai não ficou alheio a esse processo, visto que há presença dos serviços financeiros do banco estatal brasileiro em sua capital, através de escritório de representação.

A Caixa Econômica Federal (CEF) adotou iniciativas semelhantes para expandir seus serviços no exterior, mas em menor escala, especialmente pela instalação de escritórios de representação em Hammamatsu, Nova Jersey e Caracas. Outro banco público que também se internacionalizou é o Banrisul, que possui agências em Miami e nas Ilhas Cayman.

Os bancos privados brasileiros também ganham proeminência no processo de comercialização de seus serviços. O Itaú ampliou sua atuação principalmente após a fusão com o Unibanco e já conta com agência nas Bahamas e escritórios de representação em Buenos Aires, Nova Iorque e Xangai, além de uma agência em Montevideú, localizada na zona franca *WTC Free Zone*. Já o Bradesco possui agências e subsidiárias no exterior, tais quais *Bradesco Nova York*, *Bradesco Grand Cayman*, *Bradesco Grand Cayman*, *Cidade Capital Markets Ltd. – Grand Cayman*, *Bradesco Services Co. Ltd. – Tóquio*, *Banco Bradesco Argentina S.A.*, *Banco Bradesco Europa S.A.* e *Bradesco North America LLC*.

Apesar dessas iniciativas voltadas para a expansão dos serviços financeiros no exterior, pode-se dizer que o setor financeiro brasileiro é ainda um setor fechado. Dentre os marcos regulatórios financeiros do território nacional, encontram-se o Sistema Financeiro Nacional (SFN) com o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), presidida pelo Ministro da Fazenda. O CMN foi criado pela Lei nº 4.595/64, para definir políticas e regulamentos para as instituições financeiras, e recomendações das instituições reguladoras, como o Banco Central do Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Ressalta-se que as resoluções do CMN se aplicam a todas as instituições do SFN²³⁷.

²³⁷Dentre as funções exercidas, o Banco Central autoriza as instituições financeiras, e supervisiona instituições financeiras depositárias, outras instituições financeiras, intermediários financeiros e instituições auxiliares. O Banco Central e a CVM, simultaneamente, supervisionam corretoras e distribuidoras de valores mobiliários, corretores de investimentos, investidores de carteira estrangeiros, e o sistema de compensação e liquidação. A CVM supervisiona a venda de ações, fundos mútuos, os emitentes de valores mobiliários, gestores de carteira, corretores / negociantes e operadores nos mercados de valores mobiliários. Assim, o Banco Central supervisiona operações financeiras e a CVM as operações de mercado de capitais.

Já a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) supervisiona seguros, capitalização (planos de investimento), fundos de previdência privada aberta, operações de resseguro e os corretores licenciados. A Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), vinculada ao Ministério da Segurança Social, supervisiona entidades fechadas que proporcionam pensões complementares. Por fim, a Agência Nacional Regulatória de Seguros Privados de Planos de Saúde (ANS), vinculada ao Ministério da Saúde, é responsável pela supervisão da atividade seguradora de saúde.

A Constituição Federal também dispõe em seu art. 192 e no art. 52 das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre a presença de capital estrangeiro no setor, que não é permitido o estabelecimento de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior, e indivíduos estrangeiros e entidades não podem investir no capital de instituições financeiras brasileiras. No entanto, o art. 52 também determina que a vedação a que se refere este artigo não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade ou de interesse do Governo brasileiro.

Com o objetivo de obter a aprovação do Banco Central, as instituições financeiras devem cumprir as condições constantes na Resolução nº 4.122/2012 do CMN e na Circular do Banco Central nº 3.317/2006. O Presidente da República, por sua vez, concederá autorização por recomendação do CMN, que é subordinado à recomendação do Banco Central. Os pedidos apresentados por investidores estrangeiros devem especificar, nomeadamente, o montante da participação estrangeira no capital total, as atividades do investidor no sistema financeiro brasileiro, e os benefícios que estes trarão para o Brasil.

Instituições financeiras tanto domésticas quanto estrangeiras deverão cumprir permanentemente com requisitos de capital mínimo especificados pelo Banco Central, que variam de US\$ 96 mil para microempreendedores a US\$ 8,4 milhões para bancos comerciais e bancos múltiplos com capital de portfólio (*comercial portfolio*). Neste último caso, os requisitos mínimos de capital dependem dos tipos de portfólios.

De acordo com regulamentação de 2006 do Banco Central, instituições financeiras com intenção de atuar no país deverão especificar, entre outras coisas, a participação estrangeira no total do capital, os benefícios à economia e uma descrição detalhada das atividades do investidor em negócios no país. Bancos estrangeiros devem ser estabelecidos como instituição subsidiária ou filial, e podem ter 100% de participação estrangeira. A concessão de licença para estrangeiros operarem no Brasil está sujeita aos mesmos requisitos para investidores nacionais e estrangeiros, e incluem regulação prudencial, qualificação

mínima dos administradores, e requisito de capital mínimo, que varia de R\$110 mil a R\$ 200 mil dependendo do tipo de serviços oferecidos.

Registrou-se que, em junho de 2012, havia 138 bancos múltiplos (137 em dezembro daquele ano), dos quais 55 são controlados por capital estrangeiro, 15 tiveram a participação de capital estrangeiro, e 68 eram nacionais. Além disso, havia 22 bancos comerciais (6 sucursais de bancos estrangeiros, 3 sob controle estrangeiro, e 2 com participação de capital estrangeiro), 4 bancos de desenvolvimento, 15 bancos de investimento, e 1 banco de poupança. Houve propriedade estrangeira parcial ou total em 36% das instituições. Os 50 maiores bancos aumentaram sua participação de ativos bancários totais de 86,6% em março de 2008 para 95,5% em junho de 2012, enquanto a sua parte de depósitos cresceu de 91,7% para 95,7% no mesmo período. Vinte deles são bancos privados de controle estrangeiro, 21 são bancos domésticos privados e 9 são de propriedade do governo, 4 dos quais de propriedade federal e 5 de propriedade dos estados. Em novembro de 2012, 44,1% dos ativos totais do sistema bancário brasileiro foram controlados por instituições públicas, 38,7% por instituições privadas nacionais, e a participação estrangeira foi de 17,2%. O maior banco é o Banco do Brasil, cuja participação do total de ativos aumentou de 14,4% em 2007 para 16,9% em novembro de 2012 (WTO, 2013b).

Os serviços financeiros são oferecidos, no Uruguai, principalmente nas zonas francas, onde encontram espaço ideal para desenvolver sua dinamicidade. O setor financeiro uruguaio é composto pelo *Banco de la República Oriental del Uruguay* (BROU), que supervisiona, através da Autoridade de Supervisão de Serviços Financeiros, e regula as atividades das instituições financeiras em território nacional, implementa a política cambial e atua como entidade financeira do Estado, além de regular o sistema, servir de autoridade monetária e realizar operações de comércio exterior, e pelo *Banco Hipotecario del Uruguay*, que é especializado em crédito hipotecário.

Em dezembro de 2010, as instituições financeiras no Uruguai consistiam em 14 bancos (2 públicos e 12 privados), uma cooperativa de intermediação financeira, cinco casas financeiras (*finance houses*), quatro instituições de financiamento externo e quatro companhias de administração de fundos de pensão. As instituições de intermediação financeira tinham ativos totalizados em US\$ 27,575 milhões, 92% controlado pelos bancos. (WTO, 2012, p. 145).

As atividades de intermediação financeira são principalmente regidas pelo Decreto-lei nº15.322/82 (Lei de Intermediação Financeira) e suas emendas (Lei nº16.327/92, Lei

nº17.523/02 e Lei nº17.613/02), pelo Decreto nº614/92 e regulações da Autoridade de Regulação e Controle do Sistema Financeiro.

A Lei de Intermediação Financeira dispõe que as companhias que desejem obter intermediação financeira no Uruguai deverão requerer autorização do Executivo, agindo em conformidade ao *Banco Central Uruguayo*, bem como por meio de sua autorização, avaliando-se os critérios de necessidade, legalidade, oportunidade. As operações de fusões, aquisições e conversões da intermediação financeira de companhias também requerem prévia autorização do Executivo e prévio consentimento do Banco Central. Ainda, tem-se que a Lei nº18.401/08, parcialmente revogada pelo Decreto-lei nº15.322/82, limita o número de autorizações para operações de novos bancos a 10% daqueles em funcionamento no ano anterior (WTO, 2012, p. 148).

No plano do sistema multilateral do comércio, o Uruguai comprometeu-se com os preceitos do GATS e nenhuma limitação foi instituída no acesso a mercados nos modos 1 (fornecimento transfronteiriço) e 2 (consumo no exterior), considerando que o estabelecimento de bancos está sujeito à exigência de presença comercial (modo 3) sob a forma de uma sociedade anônima, com ações nominativas ou filial de um banco estrangeiro (WTO, 2012, p. 150).

Importante destacar uma iniciativa conjunta entre os Bancos Centrais de Brasil e Uruguai. O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) é um mecanismo desenvolvido para facilitar operações comerciais e pagamentos entre Brasil e Uruguai. O sistema consiste na realização de pagamentos e recebimentos pelas partes em suas respectivas moedas, seja para fins de pagamento das exportações, seja para fins de recebimento das importações.

Como antecedentes tem-se que, em 8 de setembro de 2008, o Brasil, por meio do Banco Central do Brasil (BCB), firmou Convênio com a Argentina, por intermédio do Banco Central da Argentina (BCA), para a instituição do SML entre os dois países. Já em 31 de outubro de 2014, o Brasil realizou acordo semelhante com o Uruguai e o Banco Central do Uruguai (BCU), tendo este entrado em vigor a partir de 1º de dezembro de 2014.

Segundo o BCB, os principais objetivos desse sistema são: (i) aumentar o nível de acesso dos pequenos e médios agentes; (ii) possibilitar o comércio exterior em moedas locais; (iii) aprofundar o mercado Real/Peso; e (iv) reduzir custos de transações financeiros e administrativos.

O SML aplica-se apenas às operações (de até 360 dias) de comércio de bens, incluídos serviços e despesas relacionados na condição de venda pactuada, tais como fretes e seguros.

Dentre suas principais características, destacam-se: (i) a utilização voluntária por seus membros (ou seja, mesmo existindo tal mecanismo, os agentes não são obrigados a utilizá-lo); (ii) a inexistência de contrato de câmbio; (iii) a inexistência de mudanças na documentação de comércio exterior, exceto em relação ao registro de exportação, registro este que deverá ser feito em reais ou, se for o caso, em pesos e (iv) a integração ao Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e aos sistemas de pagamentos dos países integrantes do SML. Os responsáveis por sua execução são os Bancos Centrais dos Estados envolvidos e as instituições financeiras autorizadas a participarem do sistema, listadas nos sítios dos respectivos bancos centrais.

Anteriormente, as operações entre Brasil e um desses países eram estritamente vinculadas ao dólar, o qual era utilizado como terceira moeda nas transações comerciais entre empresas, ficando estas sujeitas às variações cambiais. Com o SML, o procedimento de pagamentos passa a ocorrer da seguinte maneira: O SML será acionado pelo remetente (importador), que deverá se dirigir a uma instituição financeira participante/conveniada para registrar a operação e efetivar a ordem de pagamento em moeda local. A instituição financeira em questão deverá registrar a operação junto ao Banco Central de seu país e, a partir de então, a ordem de pagamento pode ser realizada com base em uma taxa de câmbio negociada com a instituição financeira ou na própria Taxa SML divulgada no sítio do Banco Central.

Ocorrerá, então, a compensação entre os Bancos Centrais, em que o Banco Central do país importador, após conferir as informações, agrupará as operações registradas e as informará à contraparte (exportador) via sistema bancário. No período previsto, é divulgada a Taxa SML, que é composta pela taxa de referência do Banco Central de cada país participante do sistema em relação ao Dólar americano. O Banco Central debita os valores, em moeda nacional do país importador, correspondentes à multiplicação do montante registrado em moeda local pela Taxa SML em questão. Confirmado o recebimento pelo exportador, serão efetuados os pagamentos na respectiva moeda local.

Por fim, a principal vantagem do sistema é a ausência de variação cambial frente ao dólar americano, em que os exportadores poderão contratar e receber em moeda local, e os importadores terão os riscos da variação do dólar transferidos para a moeda local (BCB).

4.3. Serviços de Transporte e Logística

Os serviços de transporte tornam-se extremamente relevantes no mundo globalizado, em especial com a dinâmica das cadeias globais de valor e da fragmentação da produção. Nesse sentido, os serviços de transporte aéreo, marítimo e terrestre constituem elemento fundamental para o deslocamento de insumos, de produtos finais e, também, de pessoas a outros países, o que caracteriza o fluxo do comércio de serviços desse segmento.

O Brasil é o quarto maior mercado de aviação do mundo e expandiu-se rapidamente durante o forte crescimento econômico durante os anos 2000. Entre 2007 e 2010, o tráfego de passageiros domésticos e internacionais cresceu 53% e 57%, respectivamente. Em 2010, as operadoras brasileiras serviram 71,4 milhões de passageiros em voos domésticos e 5,2 milhões de passageiros em voos internacionais. Além disso, 892,8 milhões de toneladas no total foram transportadas por frete em voos domésticos e internacionais em 2010. No entanto, refletindo a recente desaceleração da economia do país, a indústria da aviação doméstica cresceu a um ritmo mais lento ao longo de 2011 e 2012 (WTO, 2013b, p.160).

Existem 37 companhias aéreas registradas no Brasil, das quais 17 estão atualmente em funcionamento. TAM e Gol continuam a ser as dominantes, com 39,8% e 34,8% do mercado doméstico, respectivamente (abril de 2012). No entanto, as operadoras menores expandiram sua participação no mercado nos últimos anos. A Azul, que começou suas operações em 2008, tem agora 9,9% do mercado doméstico, seguido por Webjet (subsidiária da Gol desde 2011), com uma quota de mercado de 5,3%, a Avianca Brasil, com 4,9%, e a TRIP (parcialmente propriedade da TAM), com 4,3%. O resto do mercado (menos de 1%) é composto por 11 pequenas transportadoras regionais. No mercado internacional, a única operadora de longa distância do Brasil é a TAM, que detém 90,3% do mercado em relação às demais companhias aéreas brasileiras, seguida pela Gol, com 9,7% (Abril de 2012). Ainda, em dezembro de 2011, o CADE aprovou a incorporação da companhia aérea LAN do Chile e TAM, abrindo caminho para a criação da maior companhia aérea da América Latina.

Em 2011, pouco mais de 17% das importações brasileiras (em valor) e 4,3% de suas exportações foram transportadas via carga aérea. Entre 2008 e 2011, a carga aérea total (referente àquelas dos aeroportos, as exportações, e carga doméstica) aumentou 25%, medida em toneladas de mercadorias transportadas. Em 2011, a carga de terminais nos dois principais aeroportos da região metropolitana de São Paulo (Guarulhos e Viracopos) foi responsável por 63,8% da carga total de importação (em volume) através dos aeroportos brasileiros, e 72,3% da carga total das exportações. No mesmo ano, 21% da carga total aérea foi realizada por empresas brasileiras e 79% por empresas estrangeiras.

De um total de 2.597 aeroportos e pistas de pouso no Brasil, 1.875 são particulares e 722 são públicas. A INFRAERO, uma empresa pública vinculada à Secretaria de Aviação Civil, é a responsável pela operação e gestão de 64 dos principais aeroportos comerciais, realizando o apoio às estações de navegação aérea e 34 terminais de carga em todo o país²³⁸. Os aeroportos geridos pela INFRAERO são de propriedade do Governo Federal, isoladamente ou em associação com os estados e municípios.

Tem-se que a infraestrutura aeroportuária brasileira não tem se expandido conforme a necessidade do país, o que a torna pouco competitiva. Nota-se que 13 dos 20 principais aeroportos brasileiros estão operando acima de sua capacidade. O governo brasileiro se comprometeu a investir mais nos aeroportos através de investimentos públicos e privados em infraestrutura no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). No que tange às concessões, o governo aprovou programa que permite a participação privada na expansão da infraestrutura e no funcionamento aeroportos.

Ressalta-se que o Brasil é parte do Acordo de Fortaleza, de 1996, relativo aos serviços de transporte aéreo regional, em conjunto com Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai. O acordo estabeleceu, de forma alternativa, um regime sub-regional de serviços aéreos. Esse regime abrange todas as rotas não operadas no âmbito de acordos bilaterais entre as partes.

A Indústria de transporte aéreo do Uruguai tem progredido consideravelmente ao longo dos anos. Em 2009, houve a inauguração do novo Aeroporto Internacional de Carrasco, em Montevideu, um dos mais modernos da região, aplicando-se a ele o regime fiscal especial para o tratamento dos bens, pelo que a Lei de Portos (*Ley* nº 16.246/92), reforçou as suas vantagens de ser um centro *hub* regional de distribuição de carga. Outro fator positivo foi o aumento notável (por mais de 60%) do tráfego de passageiros no Aeroporto Internacional de Carrasco entre 2005 e 2011.

O Uruguai tem cerca de 15 aeroportos adequados para operações comerciais, dos quais 9 são aeroportos internacionais e estão regulamentados sob a lei uruguaia. O principal aeroporto do país é o Aeroporto Internacional de Carrasco Gral. Cesáreo L. Berisso, localizado no Departamento de Canelones. Em 2010, o Aeroporto Internacional de Carrasco transportou cerca de 27.000 toneladas de carga, enquanto o número de passageiros, tanto em voos domésticos quanto internacionais, ascendeu a 1,6 milhões, em comparação a 1,1 milhão

²³⁸ Em 2012, houve concessões outorgadas para a exploração dos aeroportos internacionais de Brasília, Guarulhos e Viracopos.

de passageiros em 2005. Ainda, outro grande aeroporto é o Aeroporto Laguna de Sauce, em Punta del Este.

Em 2011, havia 15 companhias aéreas que ofereciam serviços regulares nacionais e internacionais no Uruguai, além de 14 empresas de transporte de mercadorias, tanto uruguaias, quanto estrangeiras, que também estavam operando. A *Pluna (Uruguai Airlines SA)* é a principal companhia aérea nacional, entretanto, em julho de 2007, esta foi parcialmente privatizada, quando o consórcio *Leadgate* adquiriu 75% de suas ações, e o Estado uruguaio reteve os outros 25%.

Sobre as empresas uruguaias que prestam serviços de transporte internacionais, essas estão sujeitas à concessão ou regime de autorização, determinado caso a caso pelo Executivo. As empresas estrangeiras podem prestar serviços internacionais de transporte aéreo no quadro de acordos internacionais celebrados pelo Uruguai, sujeitos a uma concessão ou autorização concedida pelo Executivo. Além disso, essas empresas devem ter um agente e estabelecer domicílio para todos os efeitos legais no Uruguai. No caso de serviços internacionais de transporte público, a concessão ou autorização concedida a empresa estrangeira deverá conter obrigações no mínimo iguais às das empresas nacionais que fornecem serviços semelhantes.

O Uruguai assinou vários acordos de transporte aéreo internacional, incluindo a Convenção sobre a Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago), de 1944. Também participa do Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-regionais (Acordo de Fortaleza), com os demais países sul-americanos já citados anteriormente.

Os aeroportos no Uruguai pertencem ao Estado, e a gestão dos aeródromos e aeroportos, com exceção de aeródromos militares, é de responsabilidade da Unidade de Controle de DINACIA para a Gestão Integral de Aeroportos e Concessões de Aeroportos. Permite-se também que sejam realizadas concessões a empresas privadas por meio de licitação, como no caso dos aeroportos em Carrasco (Montevideu) e Laguna del Sauce (Punta del Este).

Operações de carga e logística têm sido incentivadas através da aplicação, no Aeroporto Internacional de Carrasco, de um regime fiscal especial, similar ao da Lei Portos que, através da Lei nº 17.555, de 18 de Setembro de 2002 e Decreto nº 409/008 de 21 de agosto de 2008, tornam o aeroporto um *hub* internacional. Sob este regime, o terminal tem uma área reservada de alfândega do aeroporto de Carrasco, no qual vários serviços logísticos podem ser fornecidos para as mercadorias em trânsito, desde que a natureza dos produtos permaneça inalterada. Estes serviços incluem o armazenamento, reembalagem, nova

rotulagem, classificação, consolidação e desconsolidação, divisão e movimentação da carga. Além disso, as mercadorias não estão sujeitas a restrições, limitações ou licenças. Esses incentivos se traduzem em vantagens operacionais e aduaneiras para as diversas empresas que operam dentro da zona de aeroporto, permitindo que o frete seja tratado mais eficientemente, o que torna o Aeroporto de Carrasco um hub regional de distribuição de mercadorias.

No que se refere ao transporte marítimo, o Brasil manteve um déficit comercial em serviços de transporte marítimo, porém, este se elevou com a crescente participação do país no comércio internacional, especialmente em 2010 e 2011. Em 2011, as exportações e importações de serviços de transporte marítimo pelo Brasil foram a US\$ 4,8 bilhões e a US\$ 9,5 bilhões, respectivamente. Em finais de dezembro de 2011, a frota de navegação de navios de bandeira brasileira era composta por 156 navios, operada por 41 empresas, com uma capacidade total de 2,9 milhões de toneladas de porte bruto (TPB). Navios petroleiros representaram 45,4% da capacidade total, seguidos de navios graneleiros (18,2%), navios recipientes (14%), e navios de carga geral (5,6%). A predominância de petroleiros e graneleiros reflete a estrutura das exportações de mercadorias do Brasil, que compreendem principalmente commodities, como petróleo, ferro, minério, soja, açúcar, entre outras. Esse panorama também reflete a necessidade dos fornecedores brasileiros de usarem navios de grande porte para alcançar economias de escala, a fim de se manterem competitivos. A maior frota brasileira é de propriedade da PETROBRAS, com 42 navios e 46,2% da DWT total, seguido pela Norsul (12,3%), ELCANO (10,9%), Aliança Navegação (9,5%) e Log-In (4,5%) (WTO, 2013b, p. 165).

A Constituição brasileira e a Lei nº 9.432/1997 exigem a reciprocidade de tratamento em serviços de transportes marítimos internacionais brasileiros, conforme especificado em acordos internacionais firmados pelo Brasil. Em março de 2013, o Brasil tinha acordos bilaterais sobre serviços de transporte marítimo com 13 países, dos quais cinco (com a Argentina, Argélia, Chile, Romênia e Uruguai) tiveram disposições de compartilhamento de carga.

Nesse contexto, mais de 85% das exportações e importações do Uruguai são transportadas por via marítima. Dessa forma, já se percebe a importância crucial do sistema portuário para o comércio e da cadeia de abastecimento do Uruguai e a importância de que essa estrutura seja efetiva.

A cabotagem é reservada para os navios de bandeira brasileira operada por empresas brasileiras de navegação. Navios estrangeiros só podem participar no transporte de cabotagem

quando fretado pela empresa brasileira de navegação, por meio de um pedido de autorização. Esta por ser excetuada quando um navio de bandeira brasileira do tipo requerido não está disponível; por interesse público; ou se a embarcação estrangeira substitui um navio brasileiro que está em construção. Entre 2008 e 2011, estas renúncias foram concedidas, principalmente, devido à falta de disponibilidade de embarcações de bandeira brasileira (WTO, 2013a).

O Brasil ainda mantém o Adicional de Frete da Carga para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), um imposto federal cobrado sobre o custo combinado de frete e seguro a uma taxa de 25% para a navegação de longa distância (rotas internacionais) por navios brasileiros e estrangeiros, de 10% para navegação de cabotagem e 40% para a via navegável de transporte de grãos líquidos nas regiões Norte e Nordeste do Brasil. O AFRMM é cobrado apenas em encargos de importação; direitos de trânsito e de exportação estão imunes. O imposto não se aplica a países com os quais o Brasil tem Acordos de Complementação Econômica na ALADI.

Os principais portos brasileiros, em termos de carga movimentada são TUP de Tubarão (Estado do Espírito Santo), Ponta da Madeira (Estado do Maranhão), Santos (Estado de São Paulo), Itaguaí (Estado do Rio de Janeiro), TUP Almirante Barroso (Estado de São Paulo), e TUP Almirante Maximiano da Fonseca (Estado do Rio de Janeiro), que representaram mais de 50% do total de movimentos de cargas brasileiras em 2011. Alguns destes portos e terminais especializaram-se na transferência de uma única mercadoria (por exemplo, minério de ferro nos portos de Ponta da Madeira e Tubarão). Já o Porto de Santos é o mais dinâmico dos portos brasileiros, pois lida com todas as formas de carga, sendo o principal porto para carga geral e tráfego de contêineres (WTO, 2013a, p.167).

Os principais portos comerciais do Uruguai são os portos de Montevideu, Colonia e Sauce e Nueva Palmira, Fray Bentos, Salto e Paysandú (no rio Uruguai), os quais são geridos pela Autoridade Nacional de Portos. Além disso, existem alguns portos geridos pela iniciativa privada, localizados em Nueva Palmira (navios e ONTUR Corporation) e em Fray Bentos, e um terminal portuário está sendo construído em Carmel.

O Porto de Montevideu tem a infraestrutura portuária mais ampla no país e é, portanto, o principal porto de entrada e saída para o comércio exterior do Uruguai, manipulando entre 35% e 45% da carga (sem contar com a importação e exportação de combustível através do Canal de la Teja). Dada a sua posição geográfica no coração do mercado do Mercosul e na entrada do rio Paraguai Paraná, o Porto de Montevideu é também um *hub* de transbordos regionais importantes; fora da carga total movimentada, cerca de metade envolve operações

de transbordo, e uma proporção considerável destes envolve o transbordo de ou para a Argentina.

O volume de operação do Porto de Montevideu aumentou 2,5 vezes durante a última década. Este aumento está relacionado com o crescimento do comércio internacional e com a abertura, em 2002, do terminal da Bacia do Prata, que é operado por uma empresa privada na forma de concessão. Em 2010, o tráfego através do Porto de Montevideu totalizou 672.000 toneladas, o que lhe valeu o 19º lugar no ranking de tráfego de contêineres na América Latina e Caribe.

Os pontos positivos que favorecem esse porto são a localização geográfica favorável, um regime fiscal especial para o tratamento dos bens e os custos e tempos de trânsito mais competitivos a nível regional. No entanto, a crescente demanda do comércio internacional e da concorrência de outros grandes portos na região projeta desafios futuros para o seu sucesso.

Em termos gerais, a legislação uruguaia sobre o transporte marítimo internacional é baseada no princípio da liberdade de navegação, embora existam restrições para a navegação de cabotagem. As preferências de carga podem ser aplicadas com base no princípio da reciprocidade, entretanto, essas valem para preferências para o tráfego bilateral de passageiros, as quais estão sendo aplicadas pelo Uruguai apenas com Argentina e Brasil.

A Lei sobre a Navegação de Cabotagem e Comércio, Lei nº 12.091/54 estipula que a navegação de cabotagem e comércio no Uruguai são reservados para navios registrados. No entanto, o Executivo pode permitir exceções que autorizam aos navios estrangeiros o fornecimento de serviços de cabotagem se registrados quando navios uruguaianos não estão disponíveis.

Vale destacar que o Uruguai mantém um acordo bilateral para o transporte marítimo recíproco de cargas com o Brasil, datado de 1975. Este acordo prevê que a totalidade de fretes seja dividida entre partes iguais entre as bandeiras de cada parte. Dispõe que deve ser conferido tratamento igual entre navios de bandeira brasileira e uruguaia e não se deve adotar ou impor restrições de nenhuma natureza para operação, recepção ou despacho de navios nacionais de ambos os países, que signifique tratamento desigual ou menos favorável que o aplicado a navios de terceiras bandeiras. É permitido a instauração de sistemas de coordenação e regimes especiais de embarque para cargas que, por sua natureza física e volume, assim exijam para assegurar a regularidade dos serviços e o melhor aproveitamento dos navios de ambas as bandeiras. Para a execução do convênio, quanto às cargas, armadores

brasileiros e uruguaios deverão negociar um Acordo de Tarifas e Serviços, que organizará a organização do tráfego marítimo. O embarque em navios de terceiras bandeiras poderá ser autorizado quando não houver disponibilidade de praça em navios de bandeiras brasileira e uruguaia. Poderão ser realizadas reclamações quanto às tarifas de fretes ou condições de transporte às autoridades marítimas competentes. Ademais, as disposições desse acordo não impedem que os países regulem domesticamente a navegação de cabotagem nacional ou transportes destinados ou precedentes de terceiros países.

Pela Lei nº 18.811/2011, o Parlamento uruguaio ratificou o Acordo Hidrovia Uruguai Brasil para o transporte de mercadorias e passageiros no rio e lago (Laguna Merin). Este Acordo reserva-se ao fornecimento de transporte aos navios registados em qualquer um dos dois países em condições de igualdade e reciprocidade.

Destaca-se, ainda, a existência, no Uruguai, dos denominados Portos Livres, depósitos localizados estrategicamente nos recintos portuários e que constituem uma franquia aduaneira territorial. Estes armazenam, reembalam, classificam, agrupam, consolidam e desconsolidam, manipulam em suas diferentes formas, fracionam, etiquetam e reetiquetam os produtos, assim como ocorre nos aeroportos. Isso faz com que haja uma livre mudança de destino das mercadorias ingressadas, sem restrições, limitações, ou outras autorizações. Além disso, as mercadorias estão isentas de todo imposto ou tributo aduaneiro, aplicável por ocasião da importação para outros países. Ressalta-se que as mercadorias advindas do Mercosul não perdem sua origem, podendo ser reintroduzidas novamente em outros Estados Partes do bloco, não havendo necessidade de pagamento de tarifa externa comum (TEC).

De acordo com o *Trade Policy Review Uruguay*, elaborado pela OMC em 2012, os acordos bilaterais entre os países do Mercosul impactam a competitividade relativa dos portos e dos serviços de transporte marítimo na região. Em particular, as restrições à cabotagem e as estratégias utilizadas pelas empresas de transporte explicam em parte o desenvolvimento de operações de transbordo no porto de Montevidéu (WTO, 2012).

Entre 2010 e 2012, o Brasil exportou para o Uruguai serviços de transportes aquaviários, terrestres e aéreos. Os serviços de transportes aquaviários, em 2010, foram exportados no valor de US\$ 5,136 milhões; em 2011, foram US\$ 6,699 milhões; e, em 2012, US\$ 2,045 milhões. Os serviços de transportes terrestres exportados pelo Brasil foram responsáveis pelo montante, em 2010, de US\$ 36,152 mil; em 2011, de US\$ 60,973 mil; e, em 2012, de US\$ 1, 373 milhão. Já o transporte aéreo teve fluxo bem menor comparado aos outros dois. Em 2010, este foi de US\$ 959, 235 mil; em 2011, de US\$ 571,473 mil; e, em

2012, de US\$ 275,295 mil (BCB, 2013).. O que se observa é uma predominância do fluxo de serviços de transporte aquaviário e terrestre

Entretanto, no mesmo período, houve também importações de serviços de transporte uruguaio pelo Brasil. Em 2010, o volume de importações de serviços de transporte aquaviário foi de US\$ 6,360 milhões; em 2011, este montante foi de US\$ 5,956 milhões; e, em 2012, foi de US\$ 4,105 milhões. Os serviços de transportes terrestres tiveram um fluxo de importações para o Brasil, em 2010, de US\$ 2,762 milhões; em 2011, de US\$ 2,486 milhões; e, em 2012, de US\$ 1,855 milhões.

Algumas empresas de logística têm fortemente internacionalizado suas atividades. Exemplos em transporte ferroviário e aéreo são a América Latina Logística (ALL); a serviços de carga TAM (Transportes Aéreos Mercosul) e a Varilog. Cerca de um quarto de toda a carga embarcada para o exterior é destinada aos demais países da América do Sul, mas esta região representa apenas 12% do total das receitas de operações internacionais. Importantes obstáculos parecem dificultar o desenvolvimento dos serviços de carga expressa, como o excesso de burocracia, os atrasos frequentes, a pobre infraestrutura em portos e aeroportos e a heterogeneidade na regulação aérea.

Dessa forma, o Uruguai tem investido fortemente no potencial de transportes e logística interno, por meio da iniciativa de Portos Livres, bem como com o incremento do Porto de Montevideu, que se tornou um grande porto *hub* regional, mais competitivo frente a outros portos. Brasil e Uruguai possuem cooperação oficial apenas por meio do Acordo de 1975, sobre o compartilhamento de cargas, o que torna necessária uma maior cooperação nessa área entre os dois países, com acordos mais modernos e dinâmicos.

4.4. Turismo

O setor de turismo é peça-chave para a economia tanto do Brasil quanto do Uruguai. De acordo com Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC), em 2013, o setor contribui com 9,2% do PIB do Brasil, montante no valor de US\$ 205,6 bilhões, o que coloca o país na sexta posição mundial (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013). Desse modo, o Brasil encontra-se em sexto lugar entre as economias do turismo do globo. Segundo estimativas do Ministério do Turismo (MTur), baseados nos estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o turismo contribui com 3,7% do PIB brasileiro, gerando cerca de US\$ 76,1 bilhões. Segundo a pesquisa do WTTC, em 2013, criou-se três milhões de postos de trabalho e a

contribuição total de empregos (diretos, indiretos e induzidos) chegou a 8,4 milhões. Conforme o MTur, foram gerados 2,9 milhões de postos de trabalho em 2013.

A regulamentação brasileira para serviços de turismo é liberal no que tange aos serviços de agências de viagem, operadores de *tours* e guias turísticos, requerendo apenas a nacionalidade brasileira ou a residência no país para estrangeiros que desejem atuar na área (MARCONINI, 2003, p.254).

No Uruguai, estima-se que a atividade responda por 7% do PIB e 8% dos postos de trabalho totais. A indústria turística do Uruguai se expandiu de tal forma que, atualmente, tornou-se o principal produto de exportação do país. Embora o turismo no Uruguai ainda esteja intimamente ligado com a chegada de pessoas que visitam os resorts de praia no verão, percebe-se uma extensão gradual da oferta turística para incluir outras possibilidades, como o turismo rural, o turismo termal, passeios circulares, o turismo de cruzeiros, conferências e convenções de turismo, dentre outras. Durante a temporada 2010-2011, por exemplo, 171 navios de cruzeiro chegaram ao Uruguai e 278.627 visitantes desembarcaram, gastando cerca de US\$ 13,3 milhões.

O crescimento do turismo tem sido incentivado pelo grande investimento em infraestrutura portuária e aeroportuária nos últimos anos, bem como por um aumento no número de ligações aéreas e da oferta de voos de baixo custo, além da ampliação dos grupos hoteleiros internacionais. Assim sendo, a integração entre os dois países, em especial no setor de turismo, em decorrência do amplo fluxo de turistas brasileiros e uruguaios nos territórios de ambos os países, é alta e vem cada vez mais sendo fomentada. Exemplo disso é a elevação no número de cruzeiros realizados com rotas que envolvem os dois países, partindo do Brasil, com passagem pelos portos uruguaios, e vice-versa, que fazem com que haja um maior dinamismo na economia das cidades portuárias em que os navios atracam, com aumento do consumo dos turistas nessas regiões.

4.5. Serviços Profissionais

O Brasil manteve uma balança comercial positiva em serviços profissionais de 2011 a 2013. Houve um aumento das exportações, para US\$ 18,3 bilhões em 2011, enquanto as importações chegaram a US\$ 7,6 bilhões no mesmo ano. Nos termos da Constituição brasileira, a União tem competência exclusiva para regulamentar as práticas profissionais. Já o registro em associações profissionais é obrigatório para a prestação de determinados

serviços, como serviços jurídicos, de contabilidade, arquitetura e engenharia. Não há profissões exclusivamente reservadas para brasileiros, porém, a prática da advocacia, medicina, serviços de saúde, e de outras profissões requer a residência no país. Ademais, os fornecedores estrangeiros não estão autorizados a possuir ou gerir empresas especializadas em serviços de investigação e segurança.

Os profissionais com diplomas estrangeiros devem obter a revalidação de seus diplomas pelo Ministério da Educação, bem como atender às exigências estabelecidas por lei para possam praticar suas atividades profissionais no Brasil. O Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação, através da Resolução nº 1/2002, alterada pela Resolução nº 8/2007, regulamenta a revalidação de diplomas estrangeiros, títulos e certificados. O pedido de revalidação deve ser submetido a uma universidade brasileira, que, para reconhecer o grau, realiza avaliação por meio de uma comissão especial da própria universidade, que possui autonomia para estabelecer os critérios de avaliação.

No Mercosul, a Decisão CMC nº 25/2003, estabelece normas para a outorga de licenças temporárias aos prestadores de serviços profissionais nos Estados Partes, de modo a assegurar a qualidade do serviço profissional, a proteção ao consumidor, a ordem pública, a segurança e a saúde da população, o respeito pelo meio ambiente e a identidade dos Estados Partes. Essas serão realizadas por meio dos organismos profissionais responsáveis pelo controle e a fiscalização do exercício profissional, formando-se um Grupo de Trabalho para cada profissão ou grupo de profissões. Serão promovidos Acordos Marcos, com respeito ao Protocolo de Montevideu, e cada acordo deverá contar com a adesão das entidades de fiscalização do exercício profissional de dois dos Estados Partes. Uma vez em vigor, o Acordo somente se aplicará aos Estados Partes cujas entidades de fiscalização do exercício profissional tenham aderido ao Acordo.

Os Acordos Marcos deverão contemplar os seguintes aspectos para que um profissional inscrito profissionalmente em um Estado Parte do Mercosul desenvolva uma atividade profissional em outro Estado Parte: (i) necessidade de contar com um contrato para desenvolver sua atividade no país receptor; (ii) requisitos comuns nos quatro países para sua inscrição no Registro Profissional Temporário da entidade de fiscalização profissional da jurisdição onde vá exercer a profissão; (iii) os requisitos em matéria de tradução de documentos para a inscrição; (iv) os critérios de equivalências na formação e seus alcances ou competências e experiência mínima requerida, a definir por comissões quatripartites por profissão ou grupo de profissões, podendo efetuar-se testes de aptidão ou exames de

habilitação não discriminatórios e estabelecer requerimentos de educação permanente; (v) os procedimentos e prazos de comunicação entre as entidades profissionais de origem e receptora durante a inscrição e a fiscalização da atividade; (vi) as causas de negação de inscrição e o procedimento de recurso; (vii) as competências, direito e obrigações do profissional em exercício temporário, não podendo ser eleitor nem elegível na entidade de fiscalização local; (viii) o reconhecimento expresso do Profissional em relação à jurisdição disciplinária, ética e técnica da entidade fiscalizadora receptora, respeitando a mesma e toda outra legislação local; (ix) o compromisso do profissional de restringir sua atividade exclusivamente ao previsto no contrato e compatível com sua formação profissional sendo a violação a esta causa de anulação da inscrição no Registro Temporário; (x) a implementação de um código de ética comum para cada profissão ou grupo de profissões; (xi) a aplicação dos procedimentos vigentes na jurisdição local e o compromisso por parte da entidade fiscalizadora respectiva de um trato justo e igualitário entre os profissionais em exercício temporário e os da jurisdição; (xii) o registro temporário será de até dois anos, prorrogáveis por igual período, vinculado a uma prorrogação de contrato; (xiii) não impor avaliação sobre conhecimento local não vinculados ao exercício profissional para o registro; (xiv) os requerimentos para assegurar a responsabilidade civil emergente do exercício profissional; (xv) o procedimento para a solução de controvérsias e (xvi) o estabelecimento de um mecanismo de sanções.

O Conselho Nacional de Educação, por meio da Resolução nº 106/2007 reconhece a decisão mercosulina; entretanto, destaca-se que esta, até o momento, não foi implementada, pois depende da aprovação de todos os membros do Mercosul.

Dentre esses serviços profissionais, destacam-se os serviços jurídicos. A Lei Federal nº 8.906/94 regula a prática da advocacia no Brasil, sendo esta regida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), organismo profissional responsável, somente podendo atuar no país os advogados registrados no referido órgão. Para estrangeiro ou brasileiro que tenha obtido diploma no exterior, faz-se necessária a revalidação do diploma, a aprovação no exame da Ordem dos Advogados do Brasil e, também, exige-se a residência no Brasil. A Regulamentação nº 91, de 13 de março de 2000 permite a um advogado estrangeiro o estabelecimento de uma empresa de consultoria em direito estrangeiro no Brasil e, nesse caso, o advogado estrangeiro não necessita validar seu diploma. No entanto, o estrangeiro precisará da autorização da OAB e de registro que devem ser renovados a cada três anos.

Há também os serviços de contabilidade que, no Brasil, são regulamentados pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). A Resolução CFC 853/1999 instituiu o exame de suficiência como requisito para obtenção de Registro Profissional. Para a revalidação de diplomas e atuação em território nacional, também é necessário que haja revalidação de diploma por universidade brasileira, bem como seja realizado exame posteriormente exame de suficiência. Com relação à auditoria externa independente das empresas de mercado de capitais, a Instrução 308 da Comissão de Valores Imobiliários (CVM) requer o exame de competência, o que faz com que se proíba a atuação e presença de profissionais estrangeiros a menos que estes cedam o nome da firma para profissionais brasileiros. Ademais, o Brasil exige presença comercial e residência de prestadores estrangeiros (MARCONINI, 2003, p.240-241).

Outro serviço relevante para o Brasil é o de arquitetura. A Lei Federal nº 12.378/2010 rege a prática de arquitetos e urbanistas no Brasil, criando, também, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU / BR) e os Conselhos de Arquitetura e Urbanismo (CAU / UF) em cada uma das unidades da federação, que são responsáveis por supervisionar a o exercício da profissão. O registro junto ao CAU regional é obrigatório, tanto para brasileiros quanto para estrangeiros permanentemente residentes. Estes deverão revalidar seu diploma em universidade nacional reconhecida. Excepcionalmente, profissionais estrangeiros com residência não permanente no Brasil podem obter o registro temporário, desde que acompanhados em todas as atividades profissionais. Para estabelecer uma presença comercial no Brasil, a fim de fornecer serviços arquitetônicos e de planejamento urbano para pessoas jurídicas estrangeiras, deve-se formar uma parceria (consórcio) com uma empresa de arquitetura brasileira.

Outro setor relevante para o Brasil é de serviços de engenharia, em que aparece como o segundo maior exportador, movimentando anualmente cerca de US\$ 510 bilhões. As principais empresas brasileiras do setor têm forte participação nas exportações para América Latina e África, tendo esta presença se intensificado a partir dos anos 2000.

No Uruguai, o *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios* destaca a atividade de terceirização de processos legais, que tem boas chances de promoção em território uruguaio devido ao número de profissionais que falam inglês, ao fuso horário e aos costumes semelhantes aos dos Estados Unidos e aos da Europa, à existência do regime de isenção de zona franca e de bons meios de comunicação, dentre outros elementos. A indústria legal do Uruguai é uma das que mais conta com profissionais com boa qualidade

do idioma inglês e há casos embrionários de serviços legais para empresas americanas. A possibilidade de trazer este negócio a uma zona franca no Uruguai torna esta atividade mais competitiva (URUGUAY XXI, 2013, p.18).

Os serviços de Arquitetura e Engenharia uruguaios ganham destaque pela disponibilidade e elevado capital humano, alta qualificação e elevado domínio do idioma inglês, tendo seus profissionais sido reconhecidos mundialmente, como se nota pelo funcionamento de mais de mil escritórios de arquitetura no Uruguai.

De acordo com o Banco de Previdência Social (BPS), mais de 80% das empresas registradas têm quatro ou menos empregados. Uma alta proporção de escritórios uruguaios possui experiência exportadora. Os anteprojetos e os projetos executivos são os principais produtos exportados, seguidos por *renders*. Os principais mercados do Uruguai para os quais seus serviços são exportados são o Mercosul, EUA, Canadá e América Latina, em proporções iguais, seguida pelos países europeus. Além disso, há indicadores de experiências atuais com países asiáticos. Dessa forma, a principal vantagem do Uruguai se torna o capital humano qualificado (URUGUAY XXI, 2013, p.19).

5. SITUAÇÃO ATUAL

De acordo com as informações oficiais publicadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC), o Subgrupo de Trabalho (SGT) nº 17, referente à matéria de serviços e criado no final do ano de 2012, por meio da Decisão CMC nº 12/12, ainda deve apresentar o Informe de Cumprimento de Trabalho relativo aos anos de 2013 e 2014, bem como não disponibilizar ao GMC o Plano de Trabalho para o período de 2015-2016, de forma que suas atividades não sejam prejudicadas. Segundo os registros públicos do portal do Mercosul, a última reunião do referido subgrupo de trabalho ocorreu em 2 de outubro de 2012.

Diante disso, registra-se que os principais compromissos referentes à temática de serviços foram discutidos por meio das Rodadas de Negociação promovidas pelos Estados Partes no âmbito do CMC, nas quais cada um dos países comprometeu-se a internalizar e cumprir os compromissos específicos acordados, nas datas listadas abaixo:

Tabela III – Histórico das Rodadas Negociadoras de Serviços do Mercosul	
Ano	Rodada Negociadora
2000	I Rodada de Negociadora de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços (2000)
2000	II Rodada de Negociadora de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços (2000)

2001	III Rodada de Negociadora de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços (2001)
2003	IV Rodada de Negociadora de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços (2003)
2004	V Rodada de Negociadora de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços (2004)
2006	VI Rodada de Negociadora de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços (2006)
2009	VII Rodada de Negociadora de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços (2009)

Fonte: Mercosul, 2015.

6. CONCLUSÕES

O setor de serviços é relevante tanto para Brasil, quanto para Uruguai. Contudo, esses países não promovem políticas de cooperação efetivas nos seus subsetores relevantes, o que poderia, dentre outros benefícios, fomentar uma cadeia produtiva a ser regionalizada, de forma a diminuir as barreiras como um todo e promover a maior cooperação entre os Estados, bem como entre seus empresários.

O setor de TIC e *software* é o exemplo concreto significativo, em que essa falta de coordenação se torna mais visível, pelo que o Uruguai é um grande incentivador desse tipo de serviços, sendo reconhecido como o mais proeminente da América do Sul, bem como do Mercosul, e o Brasil também é um ator relevante na produção e comercialização dessa esfera de subserviços.

Os serviços financeiros tornaram-se um setor de bastante importância para os investimentos brasileiros no Uruguai, pois envolvem desde bancos públicos nacionais, quanto privados, estes, localizando-se numa área de zona franca, pelo que se beneficiam dos incentivos locais uruguaios.

O setor de transporte é visivelmente valorizado pelo Estado uruguaio, o qual encontra-se em vantagem competitiva frente ao Brasil, em razão de sua estrutura de Portos Livres, bem como do maior investimento doméstico no porto de Montevideu. Entretanto, tem-se que os acordos que visam maior cooperação de Brasil e Uruguai na área limitam-se apenas a um, o de 1975, por isso, a necessidade de acordos mais modernos e dinâmicos entre os dois, porquanto o novo Porto de Rocha será um destaque regional.

Quanto ao setor de turismo, esse tem se desenvolvido fortemente nos dois Estados, sendo de fundamental importância para ambas as economias. Há um enorme fluxo de turistas uruguaios em terras brasileiras e de brasileiros em território uruguaio, o que colabora para o crescimento econômico das duas nações.

7. RECOMENDAÇÕES

Tendo em vista a importância da área de serviços, recomenda-se:

- Políticas de cooperação entre subsetores de serviços dos dois países para que haja troca de tecnologia e fortalecimento da demanda interna dos países, particularmente no setor de TIC;
- Organizar um programa de integração produtiva do setor de TIC com a participação das câmaras e associações setoriais;
- Solicitar que o SGT nº17 - Serviços juntamente com o SGT nº14 - Integração Produtiva apoiem o processo de integração produtiva entre Brasil e Uruguai, convocando o setor público e privado, especialmente do setor de TIC, para compartilhar planos estratégicos industriais dos Estados, avaliar propostas para o incremento comercial bilateral, analisar aspectos relacionados ao financiamento do setor e coordenar atividades relacionadas à transferência de conhecimento e intercâmbio de experiências;
- Renegociação dos acordos de cooperação entre Brasil e Uruguai no âmbito portuário, pois desde 1975 existe apenas um acordo vigente.

REFERÊNCIAS

ALLENDE, Rafael Alvariza. **La bilateralidad Uruguay-Brasil em las presidências de José Mujica y Dilma Rousseff**: apuntes desde la política exterior uruguaya. Revista Conjuntura Austral, v. 6, nº 27-28, dez.2014-mar.2015.

ARSLANIAN NETO, Michel. **A liberalização do comércio de serviços do Mercosul**. Brasília: FUNAG, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema de Pagamentos em Moeda Local – SML**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SMLINTRO>>. Acesso em: 28 jan 2015.

BRASCOM - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO. **Brasil TI-BPO**. Book 2013-2014. Disponível em: <<http://goo.gl/ERNUdN>>. Acesso em: 20 fev 2015.

_____. **2014/2015 - Os condutores do mercado de TIC**. Disponível em: <<http://goo.gl/ERNUdN>>. Acesso em: 23 mar 2015.

BRASIL-URUGUAI: Os próximos 20 anos. Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, em 22 de julho de 2011. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/aIaFhh>>. Acesso em: 27 abril 2015.

CÁMARA URUGUAYA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓNº **El mercado de software en Uruguay**. Oficina Económica Y Comercial De la Embajada De España en Montevideo. Notas Setoriales. Marzo, 2006. Disponível em: <http://www.cuti.org.uy/documentos/software_uruguay.pdf>.

CELLI JÚNIOR, Umberto. **Os acordos de serviços (GATS) e de investimentos (TRIMS) na OMC:** espaço para políticas de desenvolvimento. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, v. 1, ano II, 2007.

_____. **Comércio de serviços na OMC:** liberalização, condições e desafios. Curitiba: Juruá, 2009.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL. Projeto de Decreto Legislativo nº 1.283 de 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS INDÚSTRIAS. **Serviços e indústria:** o elo perdido da competitividade. Brasília, CNI, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/RBLyst>>. Acesso em: 20 fev 2015.

GONZÁVEZ, Irene; PITTALUGA, Lucía. **El sector de software y servicios informáticos em Uruguay:** complementación productiva intra mercosur em El marco de las estrategias de internacionalización de las empresas uruguayas. Febrero, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/Q2eg6f>>.

IMF. **World Economic Outlook:** Legacies, clouds, uncertainties. October 2014. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/text.pdf>>. Acesso em 23 abril 2015.

_____. **World Economic Outlook:** Uneven growth short – and long-term factors. April 2015. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/01/pdf/text.pdf>>. Acesso em: 23 abril 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas nacionais trimestrais.** IBGE. 2014. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pib-vol-val_201503_8.shtm>. Acesso em: 04 jan. 2016.

INSTITUTO DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS. Servicios globales de exportación: Oportunidades de inversión en Uruguay. **URUGUAY XXI.** 2015. Disponível em: <<http://www.smartservices.uy/innovaportal/v/754/7/innova.front/reportes.html>>. Acesso em: 19 fev 2015.

_____. La industria TIC em Uruguay. Ago. 2014. **URUGUAY XXI.** Disponível em: <<http://goo.gl/65a3MW>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Servicios globales de exportación: Oportunidades de inversión en Uruguay. **URUGUAY XXI.** 2013. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/wp-content/uploads/sites/3/2014/09/Servicios-Globales-de-Exportacion-Noviembre-2013-UruguayXXI.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015

LATRILLE, Pierre; LEE, Juneyoung. **Services Rules in Regional Trade Agreements:** How diverse and how creative as compared to the GATS multilateral rules. WTO working paper, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/pX8ag7>>. Acesso em: 01 maio 2015.

MARCHETTI, Juan; ROY, Martinº The TISA Initiative: An overview of market access issues. **Journal of World Trade**, 48, nº 4, 2014.

MARCONINI, Mário. **OMC, acordos regionais e o comércio de serviços:** normativa internacional e interesse brasileiro. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO.. Dados Consolidados. **MDIC.** 2016a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=4996>>. Acesso em: 04 mar. 2016.

_____. Negociações Mercosul-União Europeia. **MDIC.** Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2635&refr=1893>>. Acesso em: 15 mar 2015.

_____. Manuais do Siscoserv. **MDIC.** 2016b. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=3407>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

_____. Notas Metodológicas dos dados do SISCOSEV. **MDIC**. 2016c. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=4&menu=4998>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

_____. Serviços: Panorama do Comércio Internacional Dados de 2014. **MDIC**. 2015a. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1431972666.pdf>. Acesso em: 22 jun 2015.

_____. Serviços: Perfil dos negócios bilaterais 2014. **MDIC**. 2015b. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1432054087.pdf>. Acesso em: 22 jun 2015.

_____. MDIC divulga estatísticas de comércio exterior de serviços do Primeiro semestre de 2015. **MDIC**. 2015c. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/portalmDIC/sitio/interna/noticia.php?area=4&noticia=14230>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

_____. SETOR de Serviços no Brasil. Brasília: **MDIC**. 2015d. 17 transparências, color., 25cm x 20cm. Disponível em: <<http://slideplayer.com.br/slide/6886843/>>. Acesso em: 3 mar. 2016.

_____. Perfil dos negócios em serviços: Brasil e os países da copa 2014. **MDIC**. 2014. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1407760950.pdf>. Acesso em: 27 abril 2015.

_____. Serviços: Panorama do Comércio Internacional Dados Consolidados de 2012. **MDIC**. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/3QJQdX>>. Acesso em: 27 abril 2015.

Ministério das Relações Exteriores. Departamento de Promoção Comercial e Investimentos Divisão de Inteligência Comercial. **MRE**. Disponível em: <<http://www.investexportbrasil.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDUruguai.pdf>>. Acesso em: 11 jan.2016.

MAVROIDIS, 2006, *apud* GARI, Gabriel. The liberalization of Trade in Services in Mercosur. Centre for Commercial Law Studies. Queen Mary, University of London, June 2008, p. 41.

MESQUITA, Paulo Estivallet de. **A organização mundial do comércio**. Brasília: FUNAG, 2013.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Economia do turismo cresce no Brasil**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20140417-1.html>. Acesso em: 02 maio 2015.

ROY, Martin; MARCHETTI, Juan; LIM, Hoe. **Services liberalization in the new generation of preferential trade agreements: how much further than GATS?** WTO working paper, 2006. Disponível em: <https://www.wto.org/ENGLISH/res_e/reser_e/ersd200607_e.pdf>. Acesso em: 01 maio 2015.

SAYEG, Fernanda Manzano. O tratamento de questões relacionadas a serviços nos acordos regionais de comércio: uma análise dos modelos adotados por Estados Unidos, União Europeia, China e Índia com vistas ao desenvolvimento de um modelo adequado e desejável para o Mercosul. 2014. 310f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

THORSTENSEN, Vera. **OMC Organização mundial do comércio: regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

Tribunal Permanente de Revisão do Mercosul. Tratado de Assunção. **TPR**. Disponível em: <http://www.tprmercotur.org/pt/docum/Tratado_de_Assuncao_pt.pdf>. Acesso em: 15 mar 2015.

WTO. **Trade Policy Review: Uruguay**. 2012. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp363_e.htm>

_____. **Trade Profile Brazil**. 2013a. Disponível em: <<http://stat.wto.org/ServiceProfile/WSDBServicePFView.aspx?Language=E&Country=BR>>. Acesso em: 13 fev 2015.

_____. **Trade Profile Uruguay.** 2013b. Disponível em: <
<http://stat.wto.org/ServiceProfile/WSDBServicePFView.aspx?Language=E&Country=UY>>. Acesso em: 06 jan.
2016.

_____. **Trade Policy Review: Brazil:** 2013c. Disponível em:
<http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp383_e.htm>.

_____. **Services Sectoral Classification List (W/120).** 1991. Disponível em: <<http://i-tip.wto.org/services/default.aspx>>. Acesso em: 06 jan. 2016.

CAPÍTULO IX – INVESTIMENTOS

Vivian Daniele Rocha Gabriel

1. INTRODUÇÃO

O aumento do fluxo de investimentos estrangeiros ao redor do mundo é um fenômeno do mundo globalizado. Ao mesmo tempo em que as distâncias são menores e as tecnologias de informação auxiliam na integração, empresas transnacionais proliferam globalmente com vistas a alcançar novos mercados consumidores. Essa movimentação para outro território pode se dar pela implantação de nova unidade produtiva, comercial ou de representação (investimentos *greenfield*); pela associação com empresa(s) do Estado receptor de investimentos ou de terceiro país; por fusão ou aquisição integral de empresa(s) já existente e, também, por aquisição parcial de empresa(s) já existente.

Nesse sentido, destaca-se que, enquanto há maior liberdade e expressividade na entrada de investimentos estrangeiros nos países, nota-se, cada vez mais, uma intensa interdependência econômica entre as nações, visto que a entrada de capitais externos é considerada não apenas como uma oportunidade para bons negócios, mas também como contribuição potencial para o crescimento econômico dos países. Isso acaba influenciando tanto na geração de empregos e no desenvolvimento tecnológico, quanto no aumento de receitas tributárias e no incremento da competitividade.

Segundo dados oficiais da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 2012, os investimentos globais alcançaram o patamar de US\$ 1,33 trilhão e, em 2013, atingiram a cifra de US\$ 1,45 trilhão (UNCTAD, 2014, p.02). Neste último período, o fluxo de capitais para as economias em desenvolvimento atingiu uma nova alta de US\$ 778 bilhões, o que representou 54% dos fluxos globais realizados naquele ano (UNCTAD, 2014, p. 36).

Ainda em 2013, o fluxo de investimentos recebidos pela América Latina elevou-se pelo quarto ano consecutivo, alcançando o valor de US\$ 182 bilhões (US\$ 294 bilhões se incluídos os países do Caribe). Apesar disso, no mesmo ano, com a queda dos preços

internacionais de matérias-primas, houve uma redução dos fluxos de investimentos para suas sub-regiões, em particular, para a América do Sul.

Os investimentos estrangeiros diretos na América do Sul diminuíram em 7%, influenciados, principalmente, pela desaceleração econômica de Brasil (-1,9%), Chile (-31%) e Peru (-17%). Mesmo assim, esta sub-região ainda é responsável por 74% dos investimentos na América Latina. (URUGUAY XXI, 2014b, p. 4-5)

Os países do Mercosul continuam atraindo significativos montantes de investimentos ao longo dos anos. Entre 2005-2007, o fluxo de investimentos recebidos pelo bloco foi de US\$ 31 bilhões, o que correspondia a 2% do fluxo mundial de capitais. Por outro lado, em 2013 esse valor aumentou consideravelmente, correspondendo a US\$ 85 bilhões, o que representou 6% do fluxo mundial de investimentos (UNCTAD, 2014, p.xvi).

Entre os Estados Partes do bloco, o Brasil ainda se apresenta como principal receptor de investimentos. A economia brasileira engloba, atualmente, quase 60% do PIB sul-americano e mais de 80% do PIB do Mercosul. Em 2013, o país teve um leve declínio na recepção de investimentos (se comparado a 2012) de 2% para US\$ 64 bilhões, mas com crescimento muito desigual por setor. O fluxo para o setor primário subiu 86%, em relação a 2012, o que representa US\$ 17 bilhões, com destaque para a participação da indústria extrativa de petróleo e gás (que subiu até 144%, alcançando a cifra de US\$ 11 bilhões). Os setores industriais e de serviços decaíram de 17% para 14%, e os investimentos para o setor automotivo e eletroeletrônico contrariou a tendência da indústria transformadora, tendo aumentado de 85% para 120% (UNCTAD, 2013, p. 58; UNCTAD, 2014, p. 62).

Contudo, ao mesmo tempo em que se trata de Estado receptor de investimentos, o Brasil também figura como país emissor de investimentos, com estoque de investimentos três vezes superior ao chileno e quase sete vezes maior que o argentino (período 2003-2011), os quais ocupam a segunda e terceira posições no *ranking* regional respectivamente (UNCTAD, 2013, p. 58; UNCTAD, 2014, p.62; FONSECA, 2015, p.198).

O Uruguai é um dos três principais países que mais captam investimentos estrangeiros diretos no continente sul americano, medidos em termos de produto interno bruto (PIB). Em 2012, essa marca atingiu 5,3% do PIB, perdendo apenas para o Peru, que alcançou a margem de 6,2%, e o Chile, com 11,3%. Em comparação aos Estados do Mercosul, as porcentagens de IED em relação ao PIB, na mesma época, foram de 2,3% para a Argentina, 2,9% para o Brasil e 1,1% para o Paraguai, o que demonstra, mais uma vez, a elevada atração de investimentos promovida pelo Uruguai, que se multiplicou cerca de catorze vezes na última década.

Segundo o *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios – Uruguay XXI*, esses investimentos passaram de US\$ 194 mi, em 2002, para US\$ 2,775 bi, em 2012, o que representa o maior valor registrado na história país (URUGUAY XXI, 2013). Acrescenta-se, ainda, que o IED no Uruguai elevou-se em 9% durante o primeiro semestre de 2014, segundo o relatório da *Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL). Isso o coloca como o terceiro país da América Latina com maior variação positiva entre 2013 e 2014, atrás apenas de Colômbia (10%), que se localiza em segundo lugar, e de Brasil (8%), primeiro colocado. (URUGUAY XXI, 2014a)

Por fim, tem-se que o fluxo de investimentos entre Brasil e Uruguai é historicamente elevado, sendo que o Brasil permaneceu por vários anos como o principal investidor no Uruguai, tendo sido ultrapassado somente em 2014 pela China, que tem efetuado uma política de injeção de investimentos na América Latina como um todo. Dessa forma, faz-se necessário abordar o fluxo de investimentos entre Brasil e Uruguai, os principais setores e empresas investidores, o arcabouço jurídico doméstico e internacional que envolve essa relação e, por fim, destacar quais as projeções futuras para essa relação, de modo a tentar aprofundá-la.

2. INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS E SUA REGULAÇÃO NO MERCOSUL

Na década de 1990, houve um aumento considerável dos investimentos estrangeiros extrazona no Mercosul, principalmente em decorrência das políticas de privatização dos Estados Partes. Setores como o energético, telecomunicações, infraestrutura e atividade bancária foram transferidos para investidores privados provenientes, em especial, da Europa e dos Estados Unidos.

O tema investimento estrangeiro é tratado no Mercosul por meio do Protocolo de Colônia²³⁹, de 1993, e do Protocolo de Buenos Aires²⁴⁰, de 1994, criados com o intuito de estabelecer um arcabouço jurídico coordenado em matéria de investimentos. Anteriormente a esses protocolos, a primeira normativa que tratou sobre investimentos, em especial os intrazona, foi a Resolução do Grupo Mercado Comum (GMC) nº 20/92, que visou à criação de um subgrupo de trabalho (SGT nº 4, de política monetária e fiscal relacionada ao comércio) para estudo do tema, bem como a formulação de recomendações.

O Protocolo de Colônia trata dos investimentos intrazona. Nele, o termo investimento é definido como todo tipo de ativo acometido direta ou indiretamente por investidores de uma

²³⁹ Aprovado pela Decisão CMC Nº 11/93.

²⁴⁰ Aprovado pela Decisão CMC Nº 11/94.

das Partes Contratantes no território de outra Parte Contratante, de acordo com as leis e regulamentos da última, como bens móveis ou imóveis, participação em sociedades, títulos de crédito ou prestações com valor econômico, incluindo empréstimos vinculados a investimento específico, direitos de propriedade intelectual ou imaterial, como direitos do autor e direitos industriais, e concessões econômicas de direito público. Institui, também, a definição de “investidor” como pessoa física advinda de uma das Partes Contratantes ou que resida ou permaneça de forma permanente no território do Estado investido, ou pessoa jurídica constituída em conformidade com as leis e regulamentos da Parte Contratante e que tenha sua sede no território da outra Parte Contratante, além de também abranger pessoa jurídica constituída no território onde se realiza o investimento, efetivamente controladas, direta ou indiretamente, por pessoas físicas ou jurídicas constituídas de modo regular e residentes nos territórios dos Estados Partes.

O Protocolo inclui, dentre os ativos previstos, serviços, direitos de propriedade intelectual e compras governamentais, este último, setor bastante protegido pelos Estados. O Brasil, por exemplo, realizou reserva ao protocolo, com fundamento no artigo 171, parágrafo 2º da Constituição Federal (SUÑÉ; VASCONCELLOS, 2013, p. 206-207), que dispõe que na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional²⁴¹.

Este documento também determina que o tratamento aos investidores estrangeiros deve ser justo e equitativo, de forma que não haja qualquer discriminação²⁴². Ademais, o direito de manter transitoriamente exceções limitadas ao tratamento nacional dos investimentos em matérias estratégicas está reservado aos Estados, como é o caso de hidrocarbonetos, energia proveniente de hidroelétricas, extração de urânio, compras governamentais e setor automotivo.

Quanto à solução de controvérsias, o Protocolo estabelece um sistema de consultas, no caso de as Partes não alcançarem um acordo, o investidor poderá optar por demandar o Estado receptor de investimento em seus tribunais domésticos, por meio de arbitragem mista ou de mecanismo público regional a ser criado no Mercosul. A arbitragem mista, por sua vez, pode se realizar no Centro Internacional para a Resolução de Controvérsias Relativas a Investimentos (CIRDI) ou ser efetuada por arbitragem *ad hoc*, com regras da *United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL)*. Ressalta-se que o Protocolo de

²⁴¹ Atualmente esse artigo encontra-se revogado pela Emenda Constitucional nº 6 de 15 de Agosto de 1995.

²⁴² Tratamento justo e equitativo refere-se à proteção das expectativas legítimas do investidor com referência a manutenção de um ambiente estável e previsível no Estado onde o investimento é feito (HOBBER, 2010, p.158)..

Colônia ainda não entrou em vigor, pois apenas a Argentina e o Uruguai terminaram os seus respectivos processos de ratificação.

O Protocolo de Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos Provenientes de Estados Não-Partes do Mercosul, mais conhecido como Protocolo de Buenos Aires, engloba os investimentos extrazona. Ele tem por finalidade harmonizar as diretrizes jurídicas internas que seriam aplicadas por cada Membro individualmente aos investimentos estrangeiros extrazona. O acordo afirma que não se pode conceder tratamento não menos favorável do que aquele contido no próprio Protocolo, garantindo tratamento justo e equitativo e tratamento nacional. O Protocolo também apresenta definições de investimento e investidor muito semelhantes às do Protocolo de Colônia.

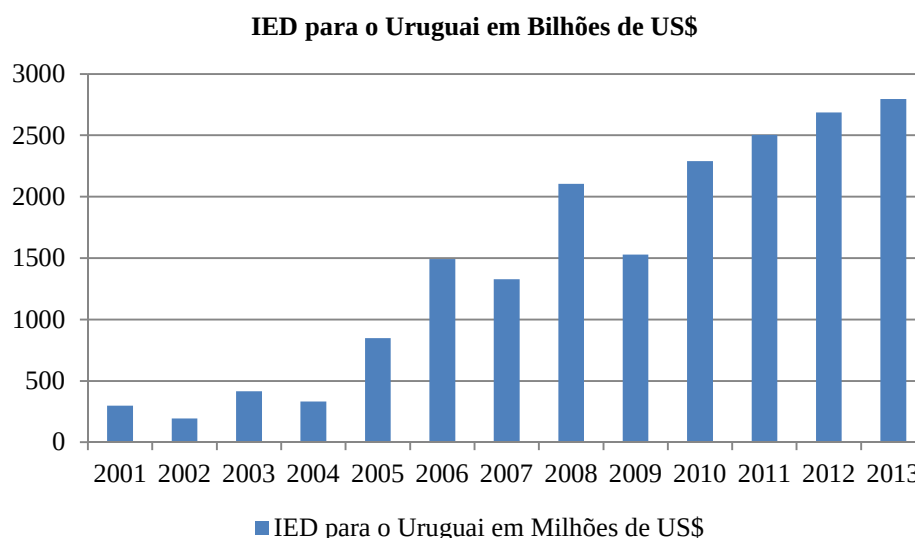
Sobre o mecanismo de solução de controvérsias, possibilita-se a remissão da disputa aos tribunais internos do Estado receptor de investimentos ou à arbitragem internacional, *ad hoc* ou via instituição internacional de arbitragem, através da autorização dos Estados em outros acordos, como contratos ou acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos. Por fim, registra-se que o Protocolo não se encontra em vigor dadas as dificuldades de se referendar os acordos no Congresso brasileiro, apesar de já ter sido referendado nos congressos dos outros países do Mercosul.

3. URUGUAI: INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS (IED) E REGULAÇÃO

O Uruguai se destaca como um dos países latino-americanos de maior receptação de investimentos nos últimos anos. Desde 2002, os IED para o país cresceram de forma ininterrupta, tendo como marco, em 2005, os elevados investimentos referentes à instalação da fábrica de celulose Botnia (atualmente UPM)²⁴³, da ordem de US\$ 1,2 bi. A partir de então, segundo dados do *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios – Uruguay XXI*, a entrada de investimentos estrangeiros diretos para o Uruguai evoluíram da seguinte maneira:

²⁴³A UPM-Kymmene Corporation, mais conhecida como UPM, trata-se de empresa finlandesa dedicada à fabricação de polpa de celulose, papel e madeira. Para mais informações, ver: UPM URUGUAY. Disponível em: < <http://www.upm.com/uy/Pages/default.aspx>>. Acesso em: 14 abril 2015.

Gráfico 1 – IED para o Uruguai, em US\$ bi (2001-2013)



Fonte: Uruguay XXI, 2014b, p.7. Elaboração: CCGI

Nota-se no gráfico que, no início do século XXI, o IED ainda era pouco significativo. Contudo, a partir da metade dos anos 2000, este começou a se elevar de forma progressiva, com poucos recuos. Em 2001, o IED representava US\$ 297 milhões; em 2002, US\$ 194 milhões; em 2003, US\$ 416 milhões; e em 2004, US\$ 332 milhões. Já em 2005, o IED deu um salto significativo para US\$ 847 mi, aumentando, em 2006, para US\$ 1,493 bilhão. Em 2007, diminuiu para US\$ 1,329 bilhão; em 2008, retomou o crescimento para US\$ 2,106 bilhões; e, em 2009, decresceu para US\$1,529 bilhão. Em 2010, houve uma recuperação para US\$ 2,289 bilhões; em 2011, a elevação foi de US\$ 2,504 bilhões; em 2012, houve um crescimento para US\$2,687 bilhões; e, em 2013, para US\$ 2,796 bilhões (URUGUAY XXI, 2014b, p.07).

Em 2013, o Uruguai tornou-se o segundo maior destino para os investimentos na região, com 5% em termos de PIB, atrás somente de Chile. Isso se deve ao seu bom desempenho macroeconômico somado a um marco normativo favorável aos investidores internacionais, o que o torna um destino confiável e atrativo para o capital estrangeiro (WTO, 2012, p. 15). Segundo dados oficiais do governo uruguaio, em 2013, os investimentos

externos diretos para o país representaram o montante de US\$ 2,796 milhões, 4,1% maiores que em 2012 (URUGUAY XXI, 2014b, p. 03).

Esses fluxos direcionaram-se para as mais diversas áreas, como construção, setor agropecuário e indústria, especialmente os setores agroexportadores e de serviços. Assim, a previsão é que essa dinâmica de diversificação continue, principalmente em razão de novos projetos relacionados aos setores de infraestrutura, logística, mineração, energia e agroindústria a serem efetuados no país. Estima-se que, entre 2013-2020, os projetos de investimentos alcancem o montante de US\$ 20 bilhões, entre projetos públicos, privados e público-privados (mistos).

Os capitais externos que adentram o território uruguaio advêm das mais distintas nações, desde países geograficamente próximos e parceiros econômicos tradicionais, como Argentina e Brasil, até nações mais desenvolvidas economicamente e mais distantes, como Estados Unidos, Canadá, Holanda e Bélgica (URUGUAY XXI, 2014b, p.03).

Vale destacar que, historicamente, a Argentina se apresenta como o maior investidor no Uruguai. Em 2012, o país foi responsável por 36,5% dos investimentos externos diretos no país cisplatino. No período compreendido entre 2002 e 2005, esses fluxos decaíram em razão da crise econômica e financeira que assolara o país em 2001. Porém, a partir de 2006, a exportação de capital para o Uruguai foi mais intensa, alcançando US\$ 980 milhões em 2012, em especial nos setores agropecuário e investimentos imobiliários e hoteleiros (URUGUAY XXI, 2014b, p. 09).

Em 2012, o Brasil posicionou-se como o segundo país que mais investiu no Uruguai, alcançando 8,5% do total do IED total uruguaio, o que representa uma cifra de US\$ 227,9 milhões. Estima-se que se instalaram cerca de 50 empresas com capital originário do Brasil em território uruguaio²⁴⁴ que envolvem as mais diversas áreas, como aquelas relativas ao setor de alimentos e bebidas, tabaco, construção, indústria frigorífica, serviços financeiros, transportes, entre outras. (URUGUAY XXI, 2014c, p. 09).

Dentre os principais setores alvo de investimentos no Uruguai, destaca-se, primeiramente, o da construção civil. Este ramo de atividade recebeu um montante de US\$ 1,034 milhões em 2012, tornando-se o líder de fluxos de investimentos. Grandes obras de propriedade horizontal (torres e edifícios) foram realizadas, especialmente em Montevideu e Punta del Este, com investimentos principalmente argentinos. Empresas brasileiras se

²⁴⁴Segundo dados do *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios – Uruguay XXI*, a lista de empresas brasileiras no Uruguai não é taxativa em razão de o país não possuir a exigência de registro de empresas estrangeiras.

destacam neste setor, como Votorantim, Método del Uruguay Ingenieria S A, SACEEM²⁴⁵ e Construtora Santa Maria Ltda. (URUGUAY XXI, 2014b, p. 11; URUGUAY XXI, 2014c, p.9)

Observa-se que o setor de agricultura também recebeu grandes aportes em 2012, totalizando US\$ 203 milhões, 7,6% dos IEDs recebidos. Porém, o que mais se destaca é o setor industrial, que representa 14% do IED e recebeu investimentos nos setores agroindustrial, manufatureiro, de produtos alimentícios e bebidas, frigorífico e químico.

Destaca-se a expansão da indústria frigorífica através da atuação do grupo brasileiro MARFRIG²⁴⁶, instalado no Uruguai desde 2006 e proprietário de 05 plantas frigoríficas no Uruguai. Dentre as empresas que o grupo possui, estão: CLEDINOR, Establecimiento COLONIA, INALER e Frigorífico Tacuarembó S.A., que, somadas, representaram, em 2012, 28% do total exportado de carne bovina. O grupo foi proprietário de 51% do curtume Zenda Leather²⁴⁷ até junho de 2012, data em que o empreendimento foi vendido para o também grupo brasileiro JBS-FRIBOI, por US\$ 2.750 bilhões.

A JBS-FRIBOI, principal indústria mundial de carnes, também adquiriu a área de couros semi-terminados do curtume alemão Bader e é dono do Frigorífico CANELONES S.A, que, em 2012, produziu 161.696 cabeças de gado e exportou US\$109 mi, 8% do total exportado de carne bovina.

Outro grupo frigorífico brasileiro presente no Uruguai é o MINERVA, terceiro maior grupo da indústria de carnes brasileira, que, em 2011, adquiriu o frigorífico PULSA S.A. e, em março de 2014, efetuou a compra do frigorífico uruguaio Carrasco, por US\$ 37 mi. (URUGUAY XXI, 2014b, p. 12; URUGUAY XXI, 2014c, p. 9; GABINETE PRODUCTIVO, 2013, p.07).

Em 2010, o grupo paulista SIDERCOL arrendou por quatro anos a planta do frigorífico Bordenave, com o propósito de industrializar 800 ovinos por dia, para exportar a carne para Brasil e Angola. Contudo, em 2012, o único destino das exportações ovinas foi o Brasil, na quantia de US\$ 300 mil. Assim, o peso sobre o total exportado de carne ovina é incipiente e alcança apenas 0,4% (GABINETE PRODUCTIVO, 2013, p.07).

²⁴⁵ O grupo brasileiro NEOCORP adquiriu o controle da empresa, com permanência minoritária de sócios uruguaios e as ações da mesma pertencem também a acionistas franceses e ingleses.

²⁴⁶ Dentre as empresas do Grupo MARFRIG no Uruguai estão o Frigorífico Tacuarembó, CLEDINOR, INALER e Establecimiento COLONIA. (GABINETE PRODUCTIVO, 2013, p.07)

²⁴⁷ A empresa Zenda Leather possui plantas em Argentina, Chile, Brasil, México, Estados Unidos, Alemanha e África do Sul, porém sua matriz está no Uruguai. Produz couros para móveis, para sapatos, para a indústria automotriz e para indústria aeronáutica. Além de processar couros nacionais, é o principal importador de couros para processamento.

Na área de alimentos, bebidas e tabaco, tem destaque o setor de arroz, em que está presente a empresa brasileira CAMIL ALIMENTOS. Esta adquiriu a uruguaia SAMAN, em 2007, por US\$ 160 milhões e, juntamente com a ARROZAL 33 S.A, as duas transnacionais brasileiras foram responsáveis, em 2008, por 53% das vendas internacionais de arroz. Em 2012, a CAMIL exportou US\$ 264 milhões em produtos e, no mesmo ano, as empresas SAMAN, ARROZAL 33 e DEMELFOR (também brasileira), representaram 54% das exportações uruguaias de arroz (GABINETE PRODUCTIVO, 2013, p.08).

Além disso, citam-se outros investimentos brasileiros nessa área no Uruguai, como: Bom Gosto, Canarias S.A.²⁴⁸, Materia Uruguay S.A., Cympay, Malteria Oriental, FNC, Ridozir S.A., Sadia Uruguay S.A.²⁴⁹ e Solaris S A (FONSECA, 2015, p. 218).

A companhia de bebidas AMBEV, sétima em escala mundial, também está presente em território uruguaio. Com a aquisição da Norteña e da Salus e de 99% da argentina Quilmes, a empresa brasileira passou a controlar 95% do mercado uruguaio de cerveja (FONSECA, 2015, p. 218). O grupo tem controle sobre as uruguaias Maltería Paysandú e Maltería Uruguay S.A. (Nueva Palmira), que representaram, em 2012, 78% das exportações do Uruguai.

Outra produtora de bebidas de origem brasileira é a RIDOZIR S.A., que possui uma planta em Montevideu (Sayago), com destaque para a linha de refrescos Mío e Guaraná marca Praia. Outros produtos que a empresa produz são concentrados para diluir água gasificada e uma linha de pós para sobremesas Villa Dulce. A produção dessa empresa concentra-se no mercado interno.

O setor de papel e produtos de papel também conta com empresas brasileiras, como a RR Etiquetas Uruguay, fundada em 2004 e que faz parte do grupo RR, composto por três outras empresas, a RR Etiquetas Brasil, a RR Papeis e a RR Argentina. A RR Etiquetas produz e comercializa etiquetas, tags, fitas e equipamentos para sistemas manuais e automáticos de identificação, codificação e gestão de processos para clientes no Uruguai. Os segmentos que atende são os de supermercados, correios (courriers), frigoríficos, companhias aéreas, dentre outros.

²⁴⁸ Sua produção está direcionada ao mercado interno e suas exportações possuem valores muito baixos em relação à importação do insumo principal, a erva-mate, do Brasil. Seus principais mercados de exportação, em 2012, foram EUA (65%) e Austrália (10%).

²⁴⁹ A SADIA possui representante que se encarrega da comercialização e distribuição dos produtos em nível nacional. Os principais produtos produzidos pela Sadia Uruguay em 2012 foram: frango (42%), fiambre, especialmente presunto cozido e cru (18%) e margarina (12%). (GABINETE PRODUCTIVO, 2013, p.08)

No setor químico, borracha e plásticos, houve forte investimento para a efetivação de compras e associações, especialmente por parte de empresas líderes de exportação no Brasil. No setor de químicos estão: ABIELUX, AMERICAN CHEMICAL, URUPEMA S.A. e PINTURAS RENNER. Ao final de 2012, vislumbrou-se a aquisição, por parte da empresa brasileira Ultrapar Participações S.A., da empresa American Chemical ICSA, por US\$79 mi.

Há, ainda, as empresas produtoras de plásticos, como: a LEB S.A., associada ao grupo VALGROUP, e que atua na transformação de produtos plásticos, principalmente na fabricação e comercialização de pré-formas de PET e produção de resina PET Pós-consumo Reciclada; a TUBCONEX URUGUAY S.A. (EMPRESA TIGRE), empresa que produz tubos plásticos para domicílio, infraestruturas de abastecimento de água, rede local e acessórios; e a INCOPLAST, que produz películas de polietileno e multicapas.

Quanto ao setor de borracha, destaca-se o grupo VIÑER S.A., filial do Grupo Amazonas, localizada em Montevideo, que produz solas de sapatos e se dedica à produção de poliuretano e borracha termoplástica para prover as filiais localizadas no sul do Brasil. Ademais, o grupo MONTELUR produz goma para calçado, produto que tem como principais destinos de exportação Brasil e Argentina, e a INDIPEX, que produz borracha, que também será exportada para Brasil e Argentina.

O setor farmacêutico conta com o Laboratório Gautier, associado em 2010 com a empresa Eurofarma. Esse grupo tem o intuito de se expandir para toda a América Latina, especializando-se, particularmente, nas áreas de psiquiatria, cardiologia e neurologia, muito embora seja mais conhecido pela produção de medicamentos como Hepamida, ACF4 e Bisal. A exportação de seus medicamentos é 100% destinada para a Bolívia, o que representou, em 2012, US\$ 0,297 mil, e importa produtos, principalmente, de Índia e Brasil. Outras empresas brasileiras da área também investem no país, como: Montelur, Leb AS, Indipex, e Petrosul (URUGUAY XXI,2014c, p.9).

No setor têxtil também há presença brasileira, como a empresa NEDITEC S.A., que produz vestimentas aquáticas. Esta é filial da empresa brasileira NEOPRENE MORMAII, proveniente de Santa Catarina, especializada na produção de artigos de neoprene para surf, sendo líder de vendas neste setor específico. O principal destino das exportações é o Brasil, para onde, em 2012, foram exportados 93% da produção, seguido por Argentina, com 5%.

Sobre o setor siderúrgico, a empresa brasileira GERDAU LAISA S.A., empresa uruguaia, proveniente da brasileira GERDAU, utiliza sucata de aço como base para matéria-prima e, a partir disso, realiza transformações substanciais. Comercializa também arame e

pregos que importa da Gerdau do Rio Grande do Sul e representa todos os produtos da GERDAU produzidos em outras fábricas.

Quanto ao setor de autopeças, salienta-se a empresa MONTICH, que, em 2012, instalou-se no departamento de Canelones (Parque Industrial Logístico Zona Este), porém se encontra em território uruguaio desde 1958, com vistas à produção de chassis de automóveis, tanques de combustível, tanques de ar e peças originárias. Em 2011, o grupo IOCHPE MAXION adquiriu 50% da empresa, que agora é composta por capital brasileiro e argentino.

O Uruguai apresenta uma tendência forte de crescimento no setor de serviços, experimentando uma grande presença de empresas transnacionais brasileiras. Destaca-se a participação brasileira no que tange aos serviços financeiros, com os bancos Itaú BBA; Itaú Uruguay, o qual recentemente adquiriu as operações de varejo do Citibank Uruguay N.A. por US\$ 20 milhões (URUGUAY XXI, 2014b, p. 14); Banco do Brasil, em Montevideu; BNDES; e as seguradoras Porto Seguro e Alianza Bahía Uruguay (em transporte).

O setor de hotelaria também possui participação brasileira, como é o caso dos hotéis: FASANO LAS PIEDRAS e INTERCITY. Quanto aos serviços de consultoria, destaca-se o IBOPE MEDIOS URUGUAY SERVICIOS, que realiza pesquisas com público, a GREEN BRASIL, que efetua serviços de consultoria na parte ambiental e análise química e de resíduos, e a OFFICE SHOPPING MERCHANDISING URUGUAY, que é especializada em locação de espaços temporais, comercialização de meios, merchandising, projetos especiais e ações promocionais de Shopping Centers. Os serviços de comercialização e distribuição também possuem empresas brasileiras, como a ANIMALLTAG UY, BATERÍAS MOURA, SOLARIS TECNOLOGÍA AGRÍCOLA S.A., CUITAL S.A. e DATELLI.

Recentemente, o país tem recebido consultas de potenciais investidores estrangeiros por meio do organismo governamental *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios – Uruguay XXI*. Dentre as diversas nacionalidades que o procuraram em 2013, os investidores brasileiros representaram 15% das consultas recebidas, ficando atrás apenas de empresários de Argentina, Espanha e Estados Unidos. Já no último mês de 2014, o Brasil foi o país que mais consultou o órgão governamental, com participação que representou 28% do total. Esse comportamento denota o grande interesse do empresariado do Brasil em investir no Uruguai, e a busca de assessoramento para tanto (URUGUAY XXI, 2015).

No setor de serviços de transportes, ressaltam-se os investimentos brasileiros efetuados por TAM, GOL LINHAS AÉREAS, TTL URUGUAY, Alianza Navegación²⁵⁰ e Lobraus. Na área de combustíveis e energia, existem investimentos realizados pela Petrobrás, que começou a atuar no país no setor de gás natural e, a partir de 2004, aumentou sua participação com a compra da Conecta S.A., que detinha a exclusividade na distribuição de gás no interior do Uruguai, do controle acionário de 66% das ações da distribuidora de gás encanado em Montevideu (Montevideo Gás) e da aquisição dos ativos da Shell no Uruguai, responsável por 22% da distribuição de combustíveis no país. Assim, atualmente, a Petrobrás realiza exploração, produção, distribuição e comercialização de combustíveis (FONSECA, 2015, p. 218).

Além de possuir grande estabilidade macroeconômica, política e social no âmbito do Mercosul, o Uruguai possui arcabouço jurídico favorável para a recepção de capital estrangeiro em seu território. O país regula os investimentos estrangeiros em seu território por meio da Lei nº 16.906/1998. Esta lei garante uma gama de princípios e garantias ao investidor, como tratamento nacional, não discriminação e livre transferência de capitais, sempre regendo o investimento externo como de interesse nacional e sem a necessidade de registro prévio para a entrada.

A diretiva estabelece, primeiramente, a conceituação de investidor entendido como os contribuintes de Imposto de Renda da Indústria e Comércio e do Imposto de Rendas Agropecuárias e do Imposto de Alienação de Bens Agropecuários que realizem atividades industriais ou agropecuárias, e de investimento, como: (i) os bens móveis destinados diretamente ao ciclo produtivo; (ii) equipamentos para o processamento eletrônico de dados; (iii) melhorias fixas relacionadas às atividades industriais e agropecuárias; (iv) bens imateriais tais como marcas, patentes, modelos industriais, privilégios, direitos do autor, valores-chave, nomes comerciais e concessões outorgadas para a prospecção, cultivos, extração ou exploração de recursos naturais e (v) outros bens, procedimentos, invenções ou criações que incorporem inovação tecnológica e supunham transferência de tecnologia, a critério do Poder Executivo. Também estão previstos outros benefícios a investimentos específicos, quais sejam, aqueles projetos declarados pelo Poder Executivo, em atividade setorial específica, entendidos como aqueles que visem a produzir, comercializar ou prestar determinados bens ou serviços.

²⁵⁰ Esta empresa brasileira, do grupo Fischer controla 15% dos serviços de navegação do porto de Montevideo (GABINETE PRODUCTIVO, 2013, p17).

Serão concedidos esses benefícios aos investimentos que: (i) incorporem progresso técnico para melhora de competitividade; (ii) facilitem o aumento e a diversificação das exportações, especialmente aquelas que incorporem maior valor agregado nacional; (iii) gerem emprego produtivo direta ou indiretamente; (iv) facilitem a integração produtiva, incorporando o valor agregado nacional nos distintos passos da cadeia produtiva; (v) fomentem as atividades das micro, pequenas e médias empresas, por sua capacidade efetiva de inovação tecnológica e de geração de emprego produtivo e (vi) contribuam para a descentralização geográfica e se orientem a atividades industriais, agroindustriais e de serviços, com uma utilização significativa de mão de obra e insumos locais. A lei cria também um regime de aceleração de adequação, destinada a facilitar a reconversão das empresas no marco do processo de integração regional.

De acordo com esse regime, as empresas poderão importar, exoneradas de Imposto Aduaneiro Único a importação e de recargas, bens originários dos Estados Partes do Mercosul, da mesma natureza e com mesmo destino econômico que aqueles cuja produção descontinuem ou reduzam. Ademais, institui como solução de controvérsias a remissão a um tribunal interno competente e, também, a tribunal arbitral.

Os Decretos nº 455/007 e nº 002/012 atualizaram tal legislação e abrangem projetos de investimento em qualquer setor de atividade que se apresente e que sejam promovidos pelo Poder Executivo, caso em que se permite isentar o Imposto de Renda das Atividades Econômicas (IRAE), entre 20% e 100% do montante investido, conforme a tipificação do projeto. A taxa única em nível nacional é de 25%. Ademais, isenta-se também o Imposto ao Patrimônio de Bens Móveis de ativo fixo e obras civis, e fica estabelecida a exoneração do Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) das compras materiais e de serviços para as obras civis. Essa lei também isenta investidores de taxas ou tributos de importação de bens móveis de ativo fixo, declarados não competitivos da indústria nacional, o que não se aplica a projetos destinados exclusivamente à construção e venda posterior de bens imóveis. Esses incentivos também podem ser utilizados na construção de uma edificação como parte componente de uma atividade a ser promovida em território nacional, como turismo, ampliação ou criação de novas atividades produtivas, etc. (URUGUAY XXI, 2014b, p. 17).

A solicitação para o ingresso no regime de promoção de investimentos deve ser apresentado na Unidade de Apoio ao Setor Privado (UnASeP), com todas as informações requeridas pela Comissão de Aplicação da Lei de Investimentos, que determinará qual será o

Ministério ou organismo que avaliará o pedido, em função da natureza do projeto e da atividade a ser realizada.

A participação do capital estrangeiro no Uruguai também pode ser realizada através de Participações Público-Privadas (PPPs), regidas pela Lei nº 18.786/2011, e da Lei de Promoção de Construção de Habitações de Interesse Social, Lei nº 18.795/2011. Esta promove investimentos estrangeiros em construção, conserto, reciclagem ou ampliação de um mínimo de 02 até 100 habitações por padrão, que possam ter como destino a venda ou aluguel, a partir da concessão de isenções tributárias e o acesso a um fundo de garantia que facilite a obtenção de créditos bancários.

Também merece destaque o regime das Zonas Francas. Trata-se de regime de incentivo específico aos investimentos estrangeiros que concede isenções de todos os impostos, com exceção de contribuições trabalhistas, a todas as empresas ali instaladas. Outras leis que também se mostram favoráveis à atração do capital internacional são: Lei de Portos e Aeroportos Livres, Lei dos Parques Industriais, Lei de Admissão Temporária, Lei de Depósitos Aduaneiros e as normativas específicas de cada setor, como nos de energia renováveis, indústria naval, indústria eletrônica, centro de atenção à distância (como serviços de teleoperadores, que recebem ou emitem chamadas telefônicas, mensagens de internet, dentre outras), hotéis condomínio, turismo, indústria de biotecnologia, fabricação de maquinário e equipamentos agrícolas, tratamento e disposição final de resíduos sólidos industriais, instalação de terminais de pontos de venda, acessibilidade universal aos meios de transporte públicos de passageiros e fabricação de veículos e equipamentos para transporte de cargas (URUGUAY XXI, 2014b, p. 19).

No plano da regulação internacional sobre investimentos, o Uruguai aproveitou a forte atração de investimentos na década de 1990 e aderiu à estrutura dos acordos bilaterais de investimentos, de modo que isso auxiliasse na entrada do fluxo de investimentos em seu território. Desde então, tem dado continuidade a essa política e, atualmente, possui 31 acordos assinados e 28 acordos de investimentos vigentes. O modelo de tratado uruguaio possui características liberais, estabelecendo o tratamento nacional²⁵¹ e o propósito da não discriminação entre investidor estrangeiro e nacional. Ademais, o modelo prevê a solução de controvérsias através da arbitragem mista em tribunais arbitrais internacionais, como é o caso do CIRDI, no âmbito do Banco Mundial.

²⁵¹ Tratamento nacional trata-se de vertente derivado do princípio da não discriminação, em que produtos importados não podem receber tratamento menos favorável do que produtos domésticos idênticos, similares ou concorrentes.

Ainda, o Uruguai possui 14 acordos firmados com o objetivo de evitar a bitributação, bem como vários acordos com preferência para acesso a mercados.

Pode-se afirmar que o Uruguai caracteriza-se como um forte receptor de investimentos e promove todas as condições necessárias para direcionar o capital estrangeiro em seu território. Percebe-se que, atualmente, o Uruguai tem despertado interesse no empresariado brasileiro, que o tem escolhido para promover seus investimentos, em particular, por meio de aquisições de empresas nacionais no setor de alimentos e bebidas, frigorífico e químico. Essa tendência também pode ser verificada no setor de serviços, com a instalação de filiais de bancos brasileiros por meio de agências ou escritórios comerciais. Contudo, pode-se afirmar que o movimento contrário, ou seja, de investimentos uruguaios no Brasil, não é tão frequente e não segue a mesma proporção.

Dentre as empresas uruguaias transnacionais que investiram no Brasil, destaca-se o empreendimento da Conaprole, que instalou uma distribuidora no Brasil e realiza processos industriais parciais, e a Saman, que instalou depósitos no nordeste brasileiro. Contudo, com a crise de 1999, os dois projetos perderam dinâmica, tendo a Conaprole deixado o Brasil e a SAMAN vendido sua filial à CAMIL, que atualmente é detentora de toda a empresa.

4. BRASIL: INVESTIMENTOS ESTRANGEIROS DIRETOS (IED) E REGULAÇÃO

O Brasil continua sendo um dos países mais atraentes do mundo para investimentos no setor produtivo. Importante destacar que, ao analisar os dados relativos às décadas de 1990 e 2000, verifica-se um aumento contínuo do ingresso do capital estrangeiro, mesmo em meio às crises mundiais.

Segundo o *World Investment Report 2015*, em 2010, o Investimento Estrangeiro Direto (IED) que ingressou no Brasil foi de US\$ 48,506 milhões, passando, em 2011, para US\$ 66,660 milhões, e alcançando, em 2012, a marca de US\$ 65,272 milhões. Por fim, em 2013, esse valor foi de US\$ 63,996 milhões e, 2014, os investimentos estrangeiros recebidos pelo Brasil totalizaram US\$ 62,495 milhões, maior valor desde a década de 1990 (UNCTAD 2015, p.A5).

Tabela I – Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) no Brasil (2010-2014)				
2010	2011	2012	2013	2014
US\$ 48,506 milhões	US\$ 66,660 milhões	US\$ 65,272 milhões	US\$ 63,996 milhões	US\$62,495milhões

Em 2012 e 2013, o Estado brasileiro estava entre os cinco principais destinos dos investimentos globais, conforme o *World Investment Report 2014*, realizado pela UNCTAD, em especial dos países em desenvolvimento e economias em transição, ficando atrás apenas de Estados Unidos, China, Rússia e Hong Kong (UNCTAD, 2014). Em 2013 e 2014, o Brasil caiu uma posição, localizando-se como o sexto maior receptor de investimentos do mundo, atrás de China, Hong Kong, Estados Unidos, Reino Unido e Singapura (UNCTAD, 2015, p.5).

Atualmente, o Brasil encontra-se em andamento com o processo de internacionalização de suas empresas nacionais, passando da condição exclusiva de receptor de investimentos para a posição de também emissor de investimentos estrangeiros.

Segundo o *World Investment Report 2014*, dentre as 15 melhores empresas transnacionais estatais, na classificação por ativos estrangeiros realizada em 2012, a VALE S.A. já alcançava destaque, figurando na 13ª posição. Ademais, as empresas brasileiras também são cada vez mais atuantes na aquisição de ativos de empresas exploradoras de recursos naturais no exterior, inclusive de países desenvolvidos, como é o caso da Petrolífera Brasileira HRT Participações que adquiriu a UNX Energy (de nacionalidade canadense) por US\$711 mi (UNCTAD, 2014, p.21).

Quanto à internacionalização das empresas brasileiras, é importante destacar que o empresariado brasileiro conta com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entretanto, esse apoio é relativamente novo. Desde 2003, com a mudança de seu estatuto social, o BNDES passou a apoiar investimentos de empresas brasileiras no exterior. Porém, apenas em 2005, quando da aprovação das normas de financiamento direto internacional, é que este ganhou maior proeminência no processo de internacionalização de empresas brasileiras. Em 2007, abriu-se o primeiro escritório de representação do BNDES fora do país, em Montevidéu. A escolha se deu, em especial, pela proximidade geográfica entre os dois países e, também, pela presença de organismos multilaterais ou regionais no território. O segundo escritório foi inaugurado em Johannesburgo, na África do Sul, e, atualmente, tem-se também uma subsidiária em Londres, Inglaterra (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p.78).

A estrutura de apoio do BNDES às empresas se dá pelo programa *BNDES Exim (Pré e Pós-Embarque)*, *BNDES Finem*, que concede linhas de apoio à internacionalização de empresas e de aquisição de bens de capital, e o *BNDES Automático*. Desse modo, cada um

desses mecanismos de apoio apresenta características e procedimentos específicos, podendo ser combinadas entre si, caso seja o entendimento do BNDES.

Os projetos financiáveis pelo banco incluem projetos *greenfield*²⁵², aquisições, ampliações ou modernizações de unidades produtivas, canais de comercialização e centros de pesquisa e desenvolvimento no exterior. Até o início de 1980, o IED efetuado pelo Brasil era concentrado em áreas de serviço de engenharia, petróleo, construção civil e serviços financeiros. A internacionalização das empresas brasileiras se deu a partir da década de 1990 e, principalmente, nos anos 2000. De 2005 a junho de 2014, o BNDES desembolsou recursos para 19 operações, compreendendo tanto financiamentos (8 operações), que englobam setores agroindustrial, de tecnologia de informação, farmacêutico e petroquímico, quanto participação no capital (11 operações). Entre 2003 e 2013, o estoque de investimentos brasileiros diretos no exterior elevou-se de US\$ 54,9 bilhões para US\$ 293,3 bilhões (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p.57; p.61-62).

Relacionando os projetos de infraestrutura financiados na América Latina, salientam-se os de construção de gasodutos, aquedutos, obras de saneamento, estradas, geração e distribuição de energia, portos, aeroportos, implantação de sistemas de irrigação, sistemas integrado de transportes, dentre outros (GUIMARÃES; RAMOS; RIBEIRO; MARQUES; SIAS, 2014, p. 60).

A América do Sul é o *locus* para os investimentos brasileiros, visto que, além da proximidade geográfica e cultural e dos acordos comerciais já existentes com o objetivo de estimular o comércio, é o mercado preferencial para que o Brasil possa vender produtos de maior valor agregado.

Em 2013, o principal destino dos investimentos brasileiros foi o Uruguai, que recebeu quatro projetos de empresas brasileiras. Em termos de modalidades de investimentos, as aquisições de empresas brasileiras no Uruguai tiveram grande destaque. Segundo o *IndexInvest 2013*, realizado pelo Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES), a evolução do número de projetos brasileiros anunciados e realizados no Uruguai, nos setores industriais e de serviços, de 2007 a 2013, foi o seguinte:

Tabela II – Número de Projetos brasileiros anunciados e realizados no Uruguai (2007-13)						
Número de Projetos Brasileiros Anunciados para o Uruguai						
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013

²⁵² Projetos *greenfield* são aqueles ainda incipientes, sem estrutura física prévia.

2	3	2	4	1	2	1
Números de Projetos Brasileiros Realizados no Uruguai						
4	5	3	-	3	-	4

Fonte: Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, CINDES, 2013. Elaboração CCGI.

Em 2013, foi anunciado o projeto de investimentos da empresa *Hotel Urbano*, investimento do tipo *greenfield*, no setor de serviços, para a abertura de um escritório em Montevideu. Ocorre que, dentre os projetos efetuados, foram realizadas quatro aquisições envolvendo as seguintes empresas: (i) BLAU Farmacêutica S/A, do setor industrial de produtos químicos, adquiriu no Uruguai a empresa Ganden S.A.; (ii) Banco Itaú Uruguay, do setor de serviços bancários, compra da operação de varejo do Citibank Uruguay; (iii) Eletrobrás, indústria de produção e distribuição de energia elétrica, gás e água, comprou 50% da empresa Rouar S.A. (sociedade criada para atuar na área de geração de energia eólica), operação estimada no valor de US\$ 100 milhões; e (iv) JBS, indústria produtora de alimentos e bebidas, efetuou a compra da Zenda, no valor estimado em US\$ 5,8 bilhões (CINDES, 2013). Ainda, a Petrobrás vendeu para a Shell, nesse mesmo ano, a participação acionária de dois blocos exploratórios no Uruguai (3 e 4), localizados na Bacia de Punta del Este, por US\$ 17 milhões (GRUPO ZHN, 2013).

Quanto à indústria frigorífica, o Grupo Mafrig - que é de origem brasileira e o segundo no *ranking* mundial de frigoríficos de carne - está instalado no Uruguai desde 2006 e possui sete plantas, que concentram 40% de abates de carne bovina e 50% das exportações de carne bovina. As empresas pertencentes ao grupo são: Frigorífico Tacuarembó, CLEDINOR, INALER, Establecimiento COLONIA. Em 2009, o principal produtor mundial de carne, o grupo brasileiro JBS – FRIBOI incorporou o frigorífico Canelones S.A. Ressalta-se que o Frigorífico Lørsinal S.A., foi adquirido pelo Ottonello, empresa de capitais brasileiros e uruguaios. Em 2011, o frigorífico Minerva, terceiro na indústria de carnes do Brasil, adquiriu o frigorífico uruguaio Pulsa S.A (GABINETE PRODUCTIVO, 2013). Em 2014, a Minerva comprou o frigorífico Carrasco por US\$37 milhões (EXAME, 2014).

De acordo com o Informe anual realizado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), quanto ao perfil de especialização setorial dos projetos de investimento estrangeiro e intensidade na criação de postos de trabalho diretos na América Latina, entre 2003-2013, identificou-se que o perfil brasileiro concentra-se em manufaturas mais complexas, enquanto o do Uruguai foca-se no setor de serviços (CEPAL, 2014, p.138).

No Brasil, o regime jurídico concernente aos investimentos estrangeiros está previsto na Lei nº 4.131/62. Esta determina a obrigatoriedade do registro de capital estrangeiro junto ao Banco Central do Brasil, para que seja possível a disposição de garantia de câmbio e de autorização para retorno do investimento e de seus lucros. O texto legal dispõe que o capital estrangeiro existe desde seu ingresso ou da introdução regular de seus bens ou valores no Brasil. Nesse contexto, proíbe-se a discriminação entre capital nacional e estrangeiro, em clara alusão ao princípio do tratamento nacional.

Com o registro, realiza-se o controle do ingresso e da saída de divisas do país, o que facilita o acesso a dados sobre os capitais estrangeiros, sua destinação e evasão de divisas, de modo a facilitar a formulação de políticas sobre investimentos e a análise dos impactos destes sobre o desenvolvimento socioeconômico do Estado. Não obstante, fica garantido ao investidor o direito de retorno do que fora investido e de remessa dos lucros auferidos para o país de origem.

A lei trata também sobre crédito, dispositivos fiscais e engloba previsões relacionadas a bancos estrangeiros e a investimentos que priorizem o desenvolvimento nacional.

Quanto às demais legislações nacionais que abordam o tema, a Constituição Federal de 1988 impõe algumas restrições setoriais em áreas de interesse nacional para o investidor estrangeiro, principalmente no que diz respeito àquelas relacionadas a atividades de monopólio da União, como a exploração de petróleo, minérios e minerais nucleares²⁵³, assistência à saúde (regulada pela Lei 8.080/90), e propriedade de empresa jornalística ou de radiodifusão sonora e de sons e imagens.

Quanto à proteção dos investidores contra expropriação, a lei brasileira estabelece limitações contra a expropriação arbitrária e limitações ao poder de expropriar do Estado, que somente poderá ser exercido se presentes critérios de necessidade, utilidade pública ou interesse social para a expropriação²⁵⁴.

Pode-se notar, portanto, alguns contrastes entre a legislação uruguaia e brasileira sobre investimentos:

Tabela III – Comparativo das leis gerais de investimentos do Brasil e do Uruguai			
Tema	Lei Uruguaia – Lei nº 16.906/98	Lei Brasileira – Lei nº 4.131/62	Contrastes
Definição de Investimento	Entende-se por investimento nos efeitos	Consideram-se capitais estrangeiros, para os	A lei uruguaia não distingue investimentos

²⁵³ Em casos como os previstos no art. 176 e 199, parágrafo 3º, é possível a participação de estrangeiros como acionistas ou quotistas de empresas brasileiras.

²⁵⁴ O art. 2º da Lei nº 4.132/62 estabelece as hipóteses de interesse social, bem como o Decreto-lei nº 3.365/41.

	deste capítulo, a aquisição dos seguintes bens destinados a integrar o ativo fixo ou o ativo intangível: (A) bens móveis destinados diretamente ao ciclo produtivo; (B) equipamentos para o processamento eletrônico de dados; (C) melhorias fixas relacionadas às atividades industriais e agropecuárias; (D) bens imateriais tais como marcas, patentes, modelos industriais, privilégios, direitos do autor, valores-chave, nomes comerciais e concessões outorgadas para a prospecção, cultivos, extração ou exploração de recursos naturais e (E) outros bens, procedimentos, invenções ou criações que incorporem inovação tecnológica e supunham transferência de tecnologia, a critério do Poder Executivo. (Art.7º)	efeitos desta lei, os bens, máquinas e equipamentos, entrados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas, destinados à produção de bens ou serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários, introduzidos no país, para aplicação em atividades econômicas desde que, em ambas as hipóteses, pertençam a pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no exterior. (Art.1º)	nacionais e estrangeiros. Por isso, a lei uruguaia é mais ampla e engloba não só bens e maquinário, mas também melhorias às atividades industriais e agropecuárias e bens imateriais, como direitos de propriedade intelectual e ativos que promovam melhoria tecnológica. Já a lei brasileira define o conceito de capitais estrangeiros e é mais específica quanto à entrada de bens móveis, máquinas e equipamentos, que não devem ter dispêndio inicial de divisas. Ainda, a lei brasileira detalha que a pessoa detentora do capital estrangeiro deve residir, ser domiciliado ou possuir sede no exterior, o que não está implícito na lei uruguaia.
Registro do Investimento	Os investimentos serão admitidos sem necessidade de autorização prévia ou registro. (Art. 3º)	Fica instituído, na Superintendência da Moeda e do Crédito, um serviço especial de registro de capitais estrangeiros, qualquer que seja sua forma de ingresso no país, bem como operações financeiras com o exterior, no qual serão registrados: (...) (Art. 3º)	Enquanto a lei uruguaia não exige registro prévio para a entrada de capitais estrangeiros, a lei brasileira exige que estes sejam registrados na Superintendência da Moeda e do Crédito.
Limitação da Remessa de Lucros	O Estado garante a livre transferência ao exterior de capitais e de utilidades, assim como outras somas vinculadas com o investimentos, o que se efetuará em moeda de livre conversão. (Art. 5º)	Sempre que ocorrer grave desequilíbrio no balanço de pagamento ou houver sérias razões para prever a iminência de tal situação, poderá o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito impor restrições, por prazo limitado à importação e às remessas de rendimentos dos capitais estrangeiros e para este fim outorgar	A lei brasileira restringe a remessa de capitais ao exterior em situação excepcional de grave desequilíbrio na balança de pagamentos ou motivação que preveja a iminência da situação.

		ao Banco do Brasil monopólio total ou parcial das operações de câmbio. (Art. 28)	

Fonte: Elaboração CCGI.

Nos anos 1990, o Brasil assinou 14 tratados bilaterais de investimentos que não foram aprovados pelo Congresso²⁵⁵, principalmente em razão de aspectos cruciais do regime de nacionalização e desapropriação e do modelo de solução de controvérsias adotado.

Estava previsto no modelo de tratado bilateral de investimentos brasileiro que a indenização por nacionalização ou desapropriação seria imediata, justa e em dinheiro. Entretanto, a Constituição Federal do Brasil estabeleceu duas exceções a essa disposição: (i) a desapropriação-sanção realizada em nome da política urbana (sanção urbanística) e (ii) a desapropriação de imóvel rural para fins de reforma agrária. Nessas hipóteses, como prevê a regra geral a indenização deve ser prévia e justa, porém, no primeiro caso pode ser realizada por meio de títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e juros legais e, no segundo caso, poderá ser paga por títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão e cuja utilização será definida em lei. Assim, o fato de o tratado prever a normativa geral para indenização e a Constituição Federal dispor de hipóteses que não se encontravam cobertas pelo tratado de investimentos gerou controvérsias entre o legislativo.

Houve discussão também em decorrência do estabelecimento da arbitragem de investimentos, entre investidor e Estado, como método de resolução de conflitos limitador da soberania estatal. Ocorreu a preocupação de que a remissão para um foro que não fosse o nacional, desrespeitaria a soberania por descumprir o esgotamento dos recursos internos, colocando o Brasil em situação de igualdade com um ente privado diante de um tribunal arbitral.

Ao assumir paulatinamente seu status de investidor, é possível que o Brasil adote um modelo de regulamentação internacional de investimentos com o objetivo de resguardar os interesses dos investidores nacionais no exterior. Nesse sentido, a adoção do Acordo de

²⁵⁵ Os países com que o Brasil assinou tratados de investimentos à época foram: com Portugal, Chile, Reino Unido, Suíça, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Venezuela, Cuba, Holanda e Bélgica. Ademais, o Brasil também firmou acordos de garantia de investimentos com os Estados Unidos, em que os investimentos americanos com destino ao Brasil seriam protegidos pela *Overseas Private Investment Corporation (OPIC)*, agência mantida pela Casa Branca com a finalidade de estimular empresas americanas no exterior.

Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), firmado no final de março e início de abril de 2015 com Angola e Moçambique, e em maio com o México, indica o caminho a ser seguido em negociações bilaterais futuras sobre o tema investimentos.

Esse novo arquétipo de acordo brasileiro tem como respaldo a governança institucional, as agendas temáticas para cooperação e a facilitação dos investimentos e mecanismos para mitigação de riscos e prevenção de controvérsias. Entre os principais pontos estão: a nomeação de um ombudsman, que terá a função de realizar a interface com os investidores, a exemplo do modelo de acordo de investimentos da Coreia do Sul; a criação de um comitê conjunto, com representantes governamentais dos dois países, para monitorar a implementação do acordo; o compartilhamento de oportunidades de investimentos; e a atuação conjunta para a prevenção de controvérsias, visando principalmente uma solução amigável para eventuais disputas (MRE, 2015a; MRE, 2015b).

Faz-se necessário salientar também os investimentos conjuntos realizados por Brasil e Uruguai. Como aponta o Embaixador Antônio Simões, em ciclo de debates ocorridos em Brasília, em 2011, a integração entre os dois países deve ser pautada por 3 eixos centrais: (i) integração energética; (ii) integração de infraestrutura; e (iii) integração fronteiriça (FUNAG, 2011, p.41).

Até o momento, o mais relevante projeto realizado foi o Parque Eólico de Artilleros, no departamento de Colônia, o qual representa a cooperação bilateral na área de energia renovável entre a uruguaia *Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE)* e a brasileira Eletrobrás. O projeto de integração energética entre os dois países é gestado desde o Acordo para Avaliação e Desenvolvimento Conjunto de Parques Eólicos de Geração de Energia Elétrica Instalados na República Oriental do Uruguai, assinado em abril de 2012 pelos presidentes de Eletrobrás e UTE.

Para realizar o projeto, a Eletrobrás se tornou sócia da UTE, em igual participação acionária de 50%, e na empresa Rouar S.A., Sociedade de Propósito Específico (SPE) com sede em Montevidéu, criada com o intuito de gerar energia por meio da instalação e desenvolvimento de parques eólicos.

Orçada em US\$103 milhões, a nova linha de transmissão fortalecerá a segurança energética entre os dois países, com capacidade para gerar cerca de 65 megawatts de energia. Além disso, o Contrato de Compra e Venda de Energia Elétrica (PPA) assinado entre a Rouar e a UTE, com duração por um período de 20 anos, aduz que toda a energia gerada será comprada pela UTE, por preço fixado em US\$ 63,50/MWh, referente a agosto de 2010.

Esse empreendimento faz parte da estratégia de internacionalização da Eletrobrás, que busca melhorar a competitividade e a geração de valor para a empresa. Por fim, o Parque de Artilleros faz parte de acordo de cooperação entre Eletrobrás e UTE para construção de até 300 MW de energia eólica no território uruguaio, existindo, atualmente, entendimentos para ampliação desta diretiva, com expectativa de análise de viabilidade da exploração do potencial eólico nas regiões fronteiriças de Brasil e Uruguai.

Pode-se citar também o acordo assinado entre os governos de Brasil e Uruguai para o setor naval, na II Reunião Plenária do Subgrupo de Integração Produtiva do Grupo de Alto Nível Bilateral (GAN) realizada em 15 de maio de 2014, no âmbito do Mercosul. O Acordo Naval e *Offshore* é considerado um marco, visto que eleva o setor naval a um grau prioritário, que, ao lado do automotivo, já é considerado entre os segmentos com maior integração e complementariedade entre os países do Mercosul, conforme pronunciamento do ministro do MDIC à época, Mauro Borges (MDIC, 2014). O documento é resultado do esforço conjunto realizado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério dos Transportes e a Agência Nacional do Petróleo para a integração produtiva bilateral naval, promovendo o acesso recíproco de bens e serviços de empresas brasileiras e uruguaias, estabelecendo também o reconhecimento mútuo de conteúdo local, desde que a certificação seja realizada por empresa brasileira responsável pela certificação que atue tanto no Brasil quanto no Uruguai, e tenha a chancela de certificação realizada por técnico credenciado junto à autoridade competente do Estado importador²⁵⁶. Finalmente, o acordo também dispõe sobre a formação de um Comitê Naval e *Offshore* Bilateral, coordenado no Brasil pelo MDIC e no Uruguai pelo ministério correspondente.

Por fim, no setor de infraestrutura, destaca-se o projeto em estudo para a construção do Porto de Rocha, porto de águas profundas que, estima-se, terá um calado de 20 metros e capacidade para 180 mil toneladas. A principal vantagem desse novo porto será o menor tempo de deslocamento das embarcações rumo à Ásia através do Estreito de Magalhães, ao sul do continente. Em 2015, o então Presidente Mujica outorgou saída para o mar através desse novo porto à Bolívia, e afirmou em outras ocasiões que este será um porto regional, também de uso do Mercosul.

Vale destacar que esse novo porto é avaliado em US\$ 500 milhões e prevê financiamento parcial do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

²⁵⁶No Brasil, o responsável é a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Entretanto, ainda não se sabe de onde virá o restante do financiamento. O estudo técnico está sendo empreendido pela instituída Comissão Interministerial do Porto de Águas Profundas.

5. INVESTIMENTOS INTERNACIONAIS NO ÂMBITO DO FUNDO PARA A CONVERGÊNCIA ESTRUTURAL DO MERCOSUL (FOCEM)

Criado ao final de 2004, através das Decisões CMC nº 45/04 e nº 18/05, o FOCEM, que possui sede em Montevideo, tem por objetivo financiar projetos de melhoramento da infraestrutura, de competitividade das empresas e de desenvolvimento social nos países do Mercosul. Este se propõe também a promover a convergência estrutural, fortalecer a integração regional e promover a coesão social entre os Estados Partes. Para esta última, segundo o art.1º da Decisão CMC nº18/2005, o FOCEM possui um duplo foco de atuação, tanto nas economias menores como nas regiões menos desenvolvidas²⁵⁷. A dinâmica do Fundo está conduzida em seu regulamento, aprovado pela Decisão CMC nº 01/10, em que são previstos distintos projetos de financiamento, como o Programa de Convergência Estrutura, o Programa de Desenvolvimento da Competitividade, o Programa de Coesão Social e o Programa de Fortalecimento da Estrutura Institucional e do Processo de Integração (ARAÚJO; NORONHA, 2015, p.258-259; SOUZA; OLIVEIRA; GONÇALVES, 2010, p. 12).

O Fundo embasa-se em um sistema de contribuições dos Estados Partes do bloco e de distribuição de recursos de forma inversa. Assim, Estados Partes com maior desenvolvimento econômico relativo realizam maiores contribuições, enquanto os países com menor desenvolvimento econômico relativo recebem os maiores recursos para o financiamento de seus Projetos²⁵⁸.

O FOCEM iniciou suas atividades com um total de contribuições que atingia os US\$ 100 milhões anuais e, a partir de 2013, com a entrada da República Bolivariana da Venezuela, passou a constituir-se com um total de US\$ 127 milhões por ano.

O funcionamento do Fundo depende da submissão de propostas de projetos a serem financiados²⁵⁹. A iniciativa de apresentação cabe à Unidade Técnica Nacional (UTN) de cada

²⁵⁷ Ressalta-se que o FOCEM adota um mecanismo de identificação de assimetrias baseado em dois critérios: (i) distinção de tamanho entre os Estados e (ii) ênfase na noção tradicional de desigualdade, considerando a diferença per capita entre as regiões menos desenvolvidas do Mercosul.

²⁵⁸ Esses fundos são distribuídos em qualidade de doação não reembolsável.

²⁵⁹ É possível que um projeto seja apresentado por dois ou mais Estados conjuntamente, ou até mesmo por órgãos da estrutura institucional do Mercosul.

Estado Parte responsável por atender temas referentes ao Fundo ou à Secretaria do Mercosul. Estes, por sua vez, encaminharão a questão à Comissão de Representantes Permanentes (CRP), subordinada ao Conselho Mercado Comum. A Comissão apurará as condições de elegibilidade e o cumprimento dos requisitos formais e materiais de apresentação do projeto e, se a decisão for favorável e adotada por consenso, este será encaminhado à Unidade Técnica do próprio FOCEM.

Nessa esteira, caberá à Unidade avaliar o projeto, em consulta com corpo técnico especializado colocado à disposição de modo *ad hoc* pelos Estados Partes, que encaminhará parecer à Comissão, a qual voltará a examinar o projeto com uma proposta de Convênio de Financiamento (contrato entre o Estado Parte beneficiário do projeto e a Unidade Técnica do FOCEM) (ARAÚJO; NORONHA, 2015, p.260-262). As conclusões da Comissão serão apresentadas ao Grupo Mercado Comum, que ao considerar o projeto apto de ser aprovado, submeterá a decisão ao Conselho do Mercado Comum, que dará parecer final acerca do financiamento deste.

A execução dos projetos será de responsabilidade exclusiva do Estado beneficiário, que cumprirá a normativa nacional em matéria de regulamentação e de contratação, auditorias e controles exigidos, bem como apresentará relatórios semestrais relativos ao estado de execução do projeto (ARAÚJO; NORONHA, 2015, p.261)²⁶⁰.

Na XI Reunião do Grupo de Trabalho FOCEM da Comissão de Representantes Permanentes do MERCOSUL (CRPM) (GTF/CRPM), realizada em junho de 2015, foi informado que o Brasil já contribui regularmente com US\$ 35 milhões (1ª quota); a Argentina contribuiu até o momento com US\$ 13,5 milhões (1ª quota); o Paraguai com US\$ 509,297 mil; o Uruguai com US\$ 2 milhões e a Venezuela com US\$ 13,5 milhões.

A projeção estimada dos futuros desembolsos para os projetos do FOCEM pelo Brasil e Uruguai são as seguintes:

²⁶⁰ Segundo Nádia de Araújo e Carolina Noronha : “O desembolso dos recursos do FOCEM é efetuado mediante pagamentos parciais, cuja liberação é sujeita à aprovação de relatórios semestrais evidenciando o bom andamento do projeto e a alocação dos recursos aportados. O Regulamento estabelece as circunstâncias que podem levar à perda de um financiamento aprovado, relacionadas à falha do Estado beneficiário em solicitar os desembolsos dos recursos no prazo previsto.

Prevê, ainda, que os projetos passam por um acompanhamento de execução e prestação de contas. Tudo isso para garantir que o dinheiro investido esteja sendo destinado àquilo que efetivamente foi aprovado. Com efeito, em caso de descumprimento, pelo Estado beneficiário, das obrigações a que estava sujeito em contrapartida ao recebimento dos recursos do FOCEM, o Regulamento prevê a possibilidade de rescisão do instrumento jurídico de execução de um projeto, sendo assegurada ao Estado beneficiário a oportunidade de apresentar sua defesa³⁵. Caso se confirme as causas de rescisão mencionadas, aquele Estado deverá reintegrar de imediato os montantes recebidos até a data de rescisão. Na falta dessa devolução, os montantes serão descontados do percentual dos recursos do FOCEM que lhe correspondam no orçamento do ano seguinte”. (ARAÚJO; NORONHA, 2015, p.261).

Figura 1 – Desembolsos previstos para Brasil e Uruguai no âmbito do FOCEM

BRASIL	0	934.054	1.261.323
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa (desembolsos FOCEM cumpridos)	-	-	-
Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Ponta Porã - MS (desembolsos cumpridos)	-	-	-
Adensamento e Complementação Automotiva no âmbito do MERCOSUL		709.054	
Qualificação de Fornecedores da Cadeia Produtiva de Petróleo e Gás			1.261.323
Investigação, educação e biotecnologias aplicadas à saúde		225.000	
Saneamento Urbano Integrado Aceguá-Brasil e Aceguá-Uruguai			
Complementação da Infraestrutura do Parque Tecnológico Itaipu na Região Trinacional do Iguassu (elevado ao CMC)			
Implantação e Pavimentação do Contorno Viário Oeste - ligação entre a BR-282 e SCT-283 no Município de Chapecó - SC/Brasil (elevado ao GMC)			
Modernização do Laboratório de Referência Enológica LAREN (em análise UTF)			

Fonte: UTNF Brasil

URUGUAI	2.327.644	11.311.927	9.474.995
MERCOSUL Livre de Febre Aftosa (desembolsos FOCEM cumpridos)	-	-	-
Economia Social de Fronteira (desembolsos FOCEM cumpridos)	-	-	-
Desenvolvimento de Capacidades e Infraestrutura para Classificadores Informais de Resíduos Urbanos nas Localidades do Interior do Uruguai	1.000		
Intervenções Múltiplas em Assentamentos Localizados em Territórios de Fronteira com Situações de Extrema Pobreza e Emergência Sanitária, Ambiental e Habitacional (desembolsos FOCEM cumpridos)	-	-	-
Interconexão Elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil (desembolsos FOCEM cumpridos)	-	-	-
Reabilitação de Ferrovia, linha Rivera: Trecho Pintado (Km 144) – Fronteira (Km 566)		10.478.333	
Investigação, educação e biotecnologias aplicadas à saúde	139.599		106.890
Saneamento Urbano Integrado Aceguá-Brasil e Aceguá-Uruguai		366.094	1.264.561
Internacionalização da especialização produtiva - desenvolvimento e capacitação tecnológica dos setores de 'software', biotecnologia e eletrônica e suas respectivas (2ª Etapa)		467.500	
Reabilitação de Ferrovia II (trechos Piedra Sola-Tres Árboles-Algorta-Paysandú-Salto-Salto Grande)			8.103.544
Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres-Melo / Trecho I: Km 310 al Km 338	1.090.407		
Reabilitação da Rota 8 Treinta y Tres-Melo / Trecho II: Km 366 al Km 393,1	1.096.638		

Fonte: UTNF Brasil

Até o momento, o Paraguai é o Estado Parte do Mercosul mais beneficiado pelo FOCEM. Dos projetos já apresentados pelo país, 17 deles já tiveram seu financiamento aprovado pelo CMC, os quais foram formalizados por Convênios de Financiamento (COF). Em segundo lugar, encontra-se o Uruguai, que conta 12 convênios firmados. Brasil e Argentina possuem apenas quatro convênios firmados cada um.

Ressalta-se que a maioria dos projetos aprovados refere-se ao Programa de Convergência Estrutural, mais precisamente no componente “construção, adequação,

modernização e recuperação de vias de transportes”. Em seguida, os projetos com maior incidência são aqueles no plano do Programa de Desenvolvimento da Competitividade²⁶¹.

Há um único convênio referente ao Programa IV do FOCEM (COF n.º 01/13), especialmente dedicado ao fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração. Ademais, assinala-se a existência de três convênios plurinacionais, quais sejam:

Tabela IV – Convênios Plurinacionais no âmbito do FOCEM					
Nº e Ano	Duração	Beneficiário	Custo (US\$)	Projeto FOCEM	Descrição
nº07/07 Jun 2007	5 Anos	Mercosul e Bolívia	FOCEM: US\$ 7.063.000 Contrapartida Local: US\$ 2.998.400 Total: US\$ 10.061.400	Projeto de Ação Mercosul Livre de Febre Aftosa – PAMA	Projeto para apoiar a erradicação da febre aftosa nos países envolvidos, contribuir para a estruturação de um sistema informático veterinário sub-regional sólido e contribuir para o desenvolvimento da pecuária regional, sua inserção no mercado internacional e o fortalecimento das estruturas sanitárias para a prevenção de outras enfermidades de similar impacto econômico.
nº03/11 Dez 2011	36 meses	Mercosul	FOCEM: US\$ 13.888.550 Contrapartida Local: US\$ 2.450.920 Total: US\$ 16.339.470	Investigação, Educação e Biotecnologia aplicadas à Saúde	Desenvolvimento de Competitividade e geração e difusão de conhecimentos tecnológicos dirigidos a setores produtivos dinâmicos. Formar uma rede de institutos de investigação em biomedicina para abordar de forma coordenada um problema de saúde pública comum aos Estados Partes: estudo de aspectos biológicos, epidemiológicos e sociológicos de enfermidades degenerativas.
nº04/13 Nov 2013	24 Meses	Brasil e Uruguai	FOCEM: US\$ 5.719.708,43 Contrapartida Local: Elegível – Gov. Rio Grande do Sul: US\$ 559.958,63; OSE: US\$ 449.401,68 Não Elegível:	Saneamento Urbano Integrado Acegua-Brasil Acegua-Uruguai	Projeto de convergência estrutural, cujos beneficiários (Brasil e Uruguai), através da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) e Obras Sanitarias del Estado (OSE) visam, em 24 meses, a implementação de obras de infraestrutura hídrica para contenção e extração de águas brutas, de saneamento ambiental e de macrodrenagem.

²⁶¹ Conforme aduzem Nádia de Araújo e Carolina Noronha: “É sintomático que, em todos os países do bloco, o transporte ainda constitua um dos maiores gargalos da produção e dos investimentos. Por seu turno, a carência estrutural na área energética também consiste em um obstáculo real para ampliação dos fluxos dos fatores de produção intrabloco, além de reduzir a competitividade do Mercosul ante os outros concorrentes internacionais. Não surpreende que de todos os projetos apresentados, aquele de maior expressão financeira teve por objeto a construção da linha de transmissão de 500kv Itaipu-Villa Hayes, a construção da subestação Villa Hayes e a ampliação da subestação da margem direita de Itaipu. Trata-se, justamente, de projeto apresentado por Brasil e Paraguai em conjunto³⁸, que prevê um desembolso de assombrosos US\$ 400 milhões. A título comparativo, o segundo maior projeto já financiado pelo FOCEM, apresentado pelo Uruguai, prevê um aporte de cerca de US\$ 83 milhões”(ARAÚJO; NORONHA, 2015, p.261- 262).

			Gov. Rio Grande do Sul: US\$347.130,64; OSE: US\$ 564.324,86 Total: US\$ 7.640524,24.		

Fonte:UTND Brasil

Dentre os projetos no FOCEM nos quais o Brasil é beneficiário destacam-se os de capacitação de fornecedores executados pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e que contemplam fornecedores do Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, conforme tabela abaixo.

Tabela V – Projetos FOCEM em que o Brasil é beneficiado					
N ° e Ano	Duração	Beneficiário	Custo (US\$)	Projeto FOCEM	Descrição
n° 10/10 Dez 2010	24 Meses	Brasil	FOCEM: US\$ 2.960.881 Contrapartida Local: US\$ 968.363 Total: US\$ 3.929.244	Adensament o e complement ação automotiva no âmbito do Mercosul (FOCEM Auto)	Programa de Desenvolvimento de Competitividade, com o objetivo de potencializar o crescimento e integração da cadeia automotriz do Mercosul. Seu propósito é fortalecer a competitividade de pequenos provedores de autopeças do Mercosul, viabilizar a substituição das importações e aumentar as exportações através da capacitação tecnológica e o acesso a oportunidades de negócios entre as empresas dos Estados Partes.
n° 11/10 e Dez 2010	5 Anos	Brasil	FOCEM: US\$2.849.063 ,41 Contrapartida Local: US\$ 823.172,78 Total: US\$ 3.672.236,19	Qualificação e integração de fornecedores da cadeia produtiva de gás e petróleo (FOCEM P&G)	Programa de Desenvolvimento de Competitividade, com o objetivo de fortalecer a cadeia produtiva de petróleo e gás no Mercosul, a partir da qualificação, integração e complementação de empresas provedoras de pequeno porte (potenciais e efetivas), de acordo com as demandas e necessidades das empresas âncoras dos Estados Partes. A assistência se articula em 4 componentes: Gestão da Informação, Competitividade, Acesso a Mercados e Gestão e Governança.

Fonte: UTNF Brasil

O FOCEM Auto e FOCEM P&G fazem parte do Programa de Desenvolvimento da Competitividade do FOCEM. Ressalta-se que, no Brasil, o organismo supervisor desta iniciativa é o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e, por

intermédio de um Acordo de Cooperação Técnica, o MDIC delegou à ABDI a coordenação da gestão e de execução dessas atividades.

O primeiro tem por finalidade fomentar o processo de adensamento e integração produtiva da cadeia automotiva do Mercosul, o que inclui montadoras, máquinas agrícolas automotrizes e autopeças. Busca-se fortalecer a competitividade de pequenos provedores de autopeças, viabilizar a substituição de importações extrabloco e aumentar as exportações pela capacitação tecnológica e pelo acesso a oportunidades de negócios das empresas²⁶².

O segundo tem como foco pequenas e médias empresas (industriais e prestadoras de serviços) que fornecem aos elos de exploração, produção e refino da cadeia de petróleo e gás do Mercosul. Conforme aduz a ABDI, em seu sítio institucional, esta iniciativa busca fortalecer esse setor produtivo com qualificação, integração e complementação dessas empresas, em alinhamento com as demandas e necessidades das empresas-âncora dos Estados Partes²⁶³.

Outros projetos relevantes financiados pelo FOCEM e que envolvem o Brasil como beneficiário são:

Tabela VI – Projetos FOCEM em que o Brasil tem alguma participação			
Nº e Ano	Beneficiário	Custo (US\$)	Projeto FOCEM
Set 2010	Brasil	FOCEM: US\$ 400.000.000 Valor Empenhado da Cota no Brasil: US\$ 300.000.000 Contrapartida: US\$ 155.000.000 Total: US\$ 555.000.000	Construção da Linha de Transmissão de 500Kw Itaipu-Villa Hayes, da Subestação Villa Hayes e Ampliação da Subestação Villa Hayes e Ampliação da Sub-Estação Margem Direita Itaipu

²⁶²Entre as atividades realizadas estão: (i) Consultorias para a melhoria contínua dos sistemas de produção; (ii) Treinamentos com foco em metodologias de resolução de problemas, mensuração e metrologia de linhas de produção; (iii) Oficinas com entidades, institutos e universidades para tratar de temas como acesso a crédito, metrologia e normatização, gestão empresarial, formação profissional e qualidade; (iv) Estudo de mercado para prover às empresas informações sobre os produtos passíveis de “substituição de importações” dentro do bloco; (v) Desenvolvimento de um manual online sobre regras de fornecimento, condições técnicas, mercadológicas e legais para oferta de componentes, sistemas e autopeças no bloco; (vi) Realização de duas rodadas de negócios para cerca de 200 empresas da cadeia automotiva no Mercosul; (vii) Seminário de Inovação e Difusão Tecnológica, voltado a empresas, institutos, centros de pesquisa, universidades e centros empresariais de desenvolvimento; (viii) Programa de treinamento para especialização profissional de engenheiros automotivos; (ix) Curso de Gestão da Inovação, para formação de gestores da inovação para a cadeia automotiva e (x) Rodada tecnológica para empresas da cadeia, pesquisadores e representantes de institutos de ciência e tecnologia do bloco.

²⁶³ Para mais informações: AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA – ABDI. FOCEM. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?i=105>. Acesso em: 27 jun. 2015.

nº01/10	Brasil	FOCEM: US\$17.000.000,00 Contrapartida Local: US\$ 5.000.000,00 Total: US\$ 22.000.000,00	Projeto de Implantação da Biblioteca UNILA - BIUNILA e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados - IMEA, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA
nº06/11	Brasil	FOCEM: US\$4.496.136,00 Contrapartida Local: US\$ 1.640.071,00 Total: US\$ 6.136.207,00	Ampliação do Sistema de Saneamento de Ponta Porã- MS
Em fase de elaboração. Aprovado pela Dec. CMC nº 51/10.	Brasil	FOCEM: US\$6.525.003,00 Contrapartida Local: US\$ 3.462.173,00 Total: US\$ 9.987.176,00	Obras de Engenharia do Sistema de Esgotamento Sanitário da Cidade de São Borja-RS

Fonte: FOCEM

Ademais, salienta-se a atuação da Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) por meio do Grupo de Trabalho FOCEM (GTF). Até o momento, já foram realizadas 10 reuniões do GTF, pelo que a 10ª realizou-se nos dias 09 e 10 de junho de 2015, em Montevideu.

Nessa reunião, foram tratados temas relativos à situação dos recursos do FOCEM, dos Projetos aprovados e inspeções técnicas e sobre as missões de monitoramento e auditorias externas, na maior parte, em projetos de infraestrutura. Dentre as auditorias externas previstas estão aquelas relativas ao Projeto FOCEM Auto e ao Projeto de Investigação, Educação e Biotecnologias aplicadas à Saúde (Organismo Executor do Uruguai). Sobre o Estado de situação dos projetos em etapa de análise técnica o GTF não tomou nota de nenhum projeto relativo a comércio de bens e serviços, apenas a projeto de Modernização do Laboratório de Referência Enológica – LAREN e Projeto Mercosul Social: Fortalecimento do Instituto Social do Mercosul e consolidação do Plano Estratégico de Ação Social. A última reunião também tratou do intercâmbio de opiniões sobre a elaboração de uma Norma Procedimental sobre os planos de contas dos projetos com a finalidade de orientar os Organismos Executores na obtenção de informação contábil e financeira, de registrar a visibilidade alcançada pelo FOCEM na reestruturação de seu portal eletrônico e, foi abordada a organização, gestão e

procedimentos e cargos da Unidade Técnica do FOCEM (UTF). Por fim, versou-se também sobre a disponibilidade dos recursos financeiros do Fundo não alocados (saldo bancário e disponibilidade estimada para os próximos anos). São eles:

Tabela VII – Disponibilidade de recursos não alocados	
ARGENTINA	40.439.468,63
BRASIL ²⁶⁴	33.186.036,98
PARAGUAI	81.747.930,50
URUGUAI	41.595.360,34
VENEZUELA	30.983.404,00
PROGRAMA IV	500.000,00
	228.452.200,45

Fonte: FOCEM

Assim sendo, conclui-se que o FOCEM detém papel importante para o desenvolvimento das estruturas econômicas, sociais e até mesmo físicas dos Estados Partes. Este se propõe a fomentar a competitividade das empresas do bloco, o que já vem fazendo desde sua criação com projetos setoriais, pelo que destacam o Projeto FOCEM Auto e FOCEM P&G, que visam o desenvolvimento e integração de pequenas e médias empresas provenientes dos Estados Partes do bloco. O Grupo de Trabalho FOCEM também vem dando seguimento ao aprofundamento dos trabalhos do Fundo, trazendo maior dinamicidade para o temas relevantes e viáveis de serem tratados pelo Fundo.

6. DO INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

No mundo globalizado, é manifesta a concorrência internacional entre os Estados para a atração de investimentos estrangeiros para seus territórios. Nesse contexto, “a celebração de tratados internacionais - inclusive os de matéria tributária - já não mais se apresenta como uma opção, mas uma necessidade das nações inseridas no cenário internacional”. (SCHOUERI, 2014, p.293). Desse modo, os Estados passam a se auto impor limitações no

²⁶⁴ Segundo o FOCEM: “Baseado na hipótese de rescisão dos projetos “Implantação da Biblioteca UNILA - BIUNILA e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados - IMEA, da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, na Região Trinacional em Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, Brasil” e “Obras de engenharia do sistema de esgotamento sanitário da cidade de São Borja – RS”, conforme os termos dos projetos de Decisão circulados pela PPTB”.

exercício do poder de tributar, com o objetivo de oferecer a investidores estrangeiros condições de livre circulação de capitais (SCHOUERI, 2014, p. 294).

A bitributação consiste no fenômeno de “coincidência de mais de uma pretensão tributária de natureza semelhante, sobre o mesmo contribuinte, em virtude da mesma circunstância e relativa ao mesmo período” (SCHOUERI, 2014, p.303). Os Acordos de Bitributação, portanto, são instrumentos internacionais firmados pelos Estados que instituem concessões mútuas para se evitar ou mitigar os efeitos da bitributação. Logo, um tratado tributário para se evitar a dupla tributação tem como finalidade preservar a capacidade contributiva do contribuinte em face do risco de bitributação.

Nesse sentido, complementa Heleno Taveira Torres que as convenções internacionais que versam sobre a matéria tributária introduzem normas voltadas a integrar os ordenamentos internos das partes no que forem incompletos, diversos ou contraditórios. Isso é realizado por meio de regras referentes ao tratamento da renda e do capital transnacional e dos tributos neles incidentes e incidentes nas relações envolvendo residentes de um e de outro Estado Parte, de forma a harmonizar esse relacionamento evitando concursos de pretensões impositivas, e ditando critérios para procurar “evitar, reduzir ou eliminar a formação destes, prevenir o combate à evasão e elisão tributaria internacional, impedir a discriminação e garantir maior segurança jurídica aos contribuintes, pela certeza do direito aplicável” (TORRES, 2014, p.174-175).

A questão que paira sobre o Direito Tributário Internacional e que se relaciona com a segurança jurídica do empresário em território estrangeiro é a de qual país deve tributar a renda sobre uma transação internacional. Para esse estudo, assinala-se o conflito entre o princípio da fonte e o princípio da residência. O princípio da fonte estabelece que o Estado deve tributar todo rendimento cuja origem esteja localizada em seu território, já o princípio da residência assevera que quem deve tributar é o país em que reside o seu beneficiário. Ou seja, o Estado da fonte classifica a renda como de um determinado tipo e o Estado da residência classifica a renda como outro item. Esse conflito é denominado residência-fonte.

Ademais, outro ponto que se levanta é a distinção entre fonte de produção e fonte de pagamento. A primeira exige um nexo causal entre a renda e o fato que a determina, ou seja, a fonte do pagamento extrai-se do local onde foi gerado. O segundo analisa aquele de cujo patrimônio foram extraídos recursos para o pagamento, ou seja, o país de onde provém os recursos financeiros para o pagamento é o que deve ser tributado. O Brasil, por exemplo, aplica a combinação desses dois critérios, porém, excetua a situação sobre o rendimento de

serviços prestados por não residentes, quando a tributação é realizada com a mera presença da fonte de pagamento no território nacional (SCHOUERI, 2005, p.342-344). Esse conflito é chamado de fonte-fonte.

Por fim, quando dois Estados entendem ser o contribuinte residente em seus respectivos territórios há um conflito caracterizado como residência-residência. O exemplo mais significativo desse critério ocorre quando uma empresa tem sede em Estado distinto daquele de sua matriz, e se o primeiro utilizar o local da sede como critério de residência para fins fiscais, os rendimentos da sociedade serão tributados nesse território, contudo, se o Estado da matriz se valer do local onde há a administração efetiva para determinar a residência dos contribuintes, ela também irá tributar essa sociedade. Portanto, há a tributação em razão de dois Estados de residência.

Desta forma, a simples existência destes conflitos já seria suficiente para motivar ambos os países a celebrarem o Tratado de Bitributação. A instituição de critérios de resolução de conflitos de interesse tributário é importante seja para proteção do empresário brasileiro ou uruguaio que pretenda investir no outro Estado Parte do Tratado, seja para preservar as pretensões tributárias de ambos os países e harmonizar seus interesses de política econômica e tributária

No plano multilateral, dentre as prerrogativas que afetam a matéria tributária, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio de 1947 (GATT) e, posteriormente, a Organização Mundial do Comércio (OMC) estabeleceram, dentre seus preceitos fundamentais, a eliminação de discriminações comerciais entre seus membros por meio da cláusula da nação mais favorecida e a redução de tarifas aduaneiras (de forma recíproca), e o tratamento nacional, vedando quaisquer discriminações por meio de tributos sobre produtos estrangeiros. Ademais, ressalta-se a disciplina dos subsídios às exportações, que embora o GATT adote o princípio do destino, autorizando a desgravação dos produtos exportados, esta medida não pode consistir em incentivo fiscal (nos próprios tributos desonerados ou em outros tributos). Por fim, nas Rodadas Kennedy, Tóquio e Uruguai foram adotadas reduções tarifárias mais profundas sobre as tarifas então existentes.

No plano regional, mais especificamente no Mercosul o que se busca em matéria tributária é a não discriminação dos produtos do bloco, o que decorre do princípio da reciprocidade. Nessa esteira, o foco está voltado na adoção do Código Aduaneiro do Mercosul, que se refere à uniformização dos impostos aduaneiros, e na coordenação na adoção de políticas sobre os impostos sobre o consumo.

Portanto, frisa-se que a questão da bitributação é tratada com maior intensidade na espécie bilateral ao invés da multilateral²⁶⁵. No âmbito tributário internacional, o Brasil limitou-se a celebrar alguns acordos restritos à matéria de transporte aéreo e marítimo e acordos de implicação tributária derivados do Mercosul, Aladi e OMC. Quanto aos tratados de bitributação²⁶⁶, o país possui 32 acordos em vigor, contudo, até o momento não possui tratado para evitar a dupla tributação com o Uruguai (AMARAL, 2014, p.75).

Em 23 de outubro de 2012, Brasil e Uruguai celebraram Acordo para o intercâmbio de informações em matéria tributária com o propósito de assistência mediante a troca de informações que pudessem, previsivelmente, resultar de interesse para a administração e aplicação de seu Direito interno relativo aos tributos a que se refere o Acordo – no Brasil, os tributos de competência da União, de qualquer natureza e denominação, administrados pela Receita Federal, e no Uruguai, os impostos nacionais de qualquer natureza e denominação²⁶⁷. Essas informações compreenderiam aquelas de interesse para a determinação, liquidação e arrecadação dos tributos já citados, a cobrança e execução de reclamações tributárias, ou a investigação ou ajuizamento de casos em matéria tributária.

Salienta-se que o Acordo compreende ao final o compromisso dos Estados em concluir uma Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda e o Patrimônio no prazo máximo de dois anos após a sua entrada em vigor.

O artigo 13º do Acordo estabelece que entrará em vigor 30 dias após recebida pelos canais diplomáticos a última notificação mediante a qual as Partes se comuniquem haver cumprido os procedimentos previstos em suas respectivas legislações para sua entrada em vigor. Apesar da intenção declarada, até o momento, esse Acordo ainda não se encontra em vigor, visto que não foi ratificado pelos Estados Partes. Consequentemente, o prazo para a conclusão da Convenção de Bitributação entre ambos os países ainda não se iniciou.

²⁶⁵ Atualmente, existem mais de 2.000 tratados de bitributação vigentes. Os acordos multilaterais são menos frequentes, pelo que se destaca o Acordo de 1971 entre 14 países africanos, firmado no âmbito da *Organisation Commune Africaine et Malgache*; dois acordos entre países pertencentes ao Conselho de Ajuda Econômica Mútua (COMECON); um acordo entre Dinamarca, Finlândia, Noruega e Islândia e um acordo firmado entre países da Comunidade do Caribe (CARICOM) (SCHOUERI, 2014, p.307).

²⁶⁶ O Brasil possui 32 tratados de bitributação em vigor com: África do Sul; Argentina; Áustria; Bélgica; Canadá; Chile; China; Coreia; Dinamarca; Equador; Espanha; Filipinas; Finlândia; França; Hungria; Índia; Israel; Itália; Japão; Luxemburgo; México; Noruega; Países Baixos; Peru; Portugal; República Eslovaca; República Tcheca; Suécia; Trinidad e Tobago; Turquia; Ucrânia e Venezuela.

²⁶⁷ O acordo se aplicará também aos tributos de natureza idêntica ou substancialmente similares que se estabeleçam após a data de assinatura do Acordo e que se somem aos atuais ou os substituam. Também se aplicará aos tributos de natureza análoga que se estabeleçam após a assinatura do Acordo e que se somem aos atuais ou os substituam.

Desse modo, tem-se que para as relações tributárias internacionais entre Brasil e Uruguai ainda existe uma lacuna jurídica quanto a um acordo que se comprometa os Estados a envidar os seus esforços para se evitar a dupla tributação sobre a renda e o patrimônio de seus nacionais. Isso afeta os investidores tanto do Brasil quanto do Uruguai, uma vez que permanecem em situação pouco previsível sobre a qual Estado devem pagar o referido imposto de renda e, tampouco têm a previsibilidade de que este imposto será abatido no outro país, sem que haja uma dupla cobrança perante o seu patrimônio.

7. SITUAÇÃO ATUAL

Embora nas informações oficiais publicadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC) o SGT nº 14, existam pendências quanto ao Informe de Cumprimento de Trabalho referentes aos anos de 2013 e 2014, bem como, em relação à disponibilização ao GMC do Plano de Trabalho para o período de 2015-2016, observa-se que o referido SGT vem demonstrando sucesso em suas atividades. Com destaque para o Programa de Integração Produtiva da Indústria de Brinquedos, negociado desde 2012 e aprovado em 2014, cujos resultados e ações cooperativas já são visíveis, desde grande mobilização por parte de governos, órgãos setoriais e setor privado. No presente ano, registrou-se a participação conjunta de produtores regionais em feiras e missões do setor, estratégias de divulgação e capacitação técnica da Indústria de Brinquedos do Mercosul e preparação para feiras internacionais de renome para o final do ano e início de 2016.

O Projeto de cooperação Mercosul-AECID (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) permitiu o lançamento do Portal Empresarial do Mercosul, dentre outras iniciativas, e diante dos bons resultados, foi solicitado seu aditamento.

Algumas das temáticas atualmente em discussão no SGT nº14 são: (i) o aumento dos setores a serem inseridos no Plano de Integração Produtiva e no FOCEM e (ii) a proposta de acordo no setor naval e offshore. Estas deverão ser abordadas em reunião simultânea ao IV Encontro Setorial de Integração Produtiva, que ocorrerá ainda no primeiro semestre de 2015 no Brasil.

Desse modo, segue tabela ilustrativa que representa a movimentação do SGT nº14 e os objetivos futuros do Subgrupo, seja individualmente, seja em articulação com outros organismos:

Tabela VIII – Subgrupo de Trabalho (SGT) n. 14 – Integração Produtiva	
Temática	Iniciativas
Articulação do SGT 14 e outros organismos	- <i>Secretaria do Mercosul</i>: Estudo sobre Sociedades Comerciais e Formas Associativas entre Empresas, Estudo sobre Dumping Social e Estudo sobre Proteção Efetiva - <i>IPEA</i>: Estudo de Integração entre o norte do Brasil e a Venezuela – potencial estratégico no complexo Agricultura-Fertilizantes, Indústria Fluvial e Granito - <i>SGT n.º 7</i>: ação conjunta para a integração produtiva dos Arranjos Produtivos Locais (APLs/Clusters)
Encontros Setoriais de Integração Produtiva	- I Encontro (Montevideo, 22/10/2014) – setores metal-mecânico, plástico, químico e têxtil - II Encontro (Montevideo, 04/12/2014) – setores alimentos, calçados, cosméticos, eletrônicos e software - III Encontro (Montevideo, 29/04/2015) - setores de fármacos, reagentes de diagnóstico, químicos e cosméticos - IV Encontro será no Brasil ainda em 2015
Fundo Mercosul de Garantia para Micro, Pequenas e Médias Empresas (FOPYME)	- Estabelecimento do Fundo e estabelecimento dos aspectos técnico-operativos de funcionamento
Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM)	- Implementação e análise de resultados do projeto FOCEM Auto - FOCEM Petróleo e Gás está em fase de estudo de mercado e seleção de empresas-âncora por parte dos países beneficiados
Indústria Naval e <i>Offshore</i>	- Comparar os marcos regulatórios da construção naval e do transporte marítimo e fluvial - Avaliar o impacto de: (a) Extensão do conteúdo local aos países do bloco; (b) Vigência efetiva da TEC de 14%; (c) Proibição de importação de navios usados e (d) Implantação de um Catálogo de Navipeças.
Observatório Permanente de Integração Produtiva (ORPIP)	- Projeto de cooperação Mercosul-AECID - Criação de base de dados regional para articulação e associação empresarial - Criação do Portal Empresarial do Mercosul (www.gipmercrosur.org) - Projeto de mapeamento do setor produtivo regional - Criação dos Centros de Associatividade Empresarial (CAE) em Misiones e Montevideo
Programa de Integração Produtiva da Indústria de Brinquedos	<i>Articulação empresarial</i>: - Encontros empresariais de integração produtiva - Plano de melhoria da competitividade <i>Melhoria da Competitividade</i>: - Oficinas de formação - Programa Universitário de estudo em <i>design</i> - Seminários sobre certificação de produtos <i>Promoção Comercial</i>: - Pesquisas de mercado - Oficinas preparatórias - Feiras comerciais - Missões comerciais - Campanha de promoção para o posicionamento do brinquedo Mercosul na região

Fonte: GMC – Mercosul

8. CONCLUSÕES

A presente análise permite concluir que o fluxo de investimentos entre Brasil e Uruguai é extremamente relevante para os dois países. É visível que os investimentos brasileiros no Uruguai tomaram uma proporção considerável nos últimos anos, seja por meio da instalação de empresas brasileiras em território uruguaio, seja por meio de aquisições. Isso se torna fundamental para a economia uruguaia, que, através dos investimentos brasileiros, fomenta seu crescimento econômico e o nível de emprego, além de proporcionar melhor bem-estar para os consumidores uruguaios.

A regulamentação jurídica dos investimentos estrangeiros, tanto uruguaio quanto brasileiro, se dá através de legislações que instituem o dever de não discriminação e, acrescido a isso, resguarda alguns setores da economia nacional que não podem ser alvo do capital estrangeiro. Entretanto, isso não afasta a atratividade dos investidores estrangeiros no território dos dois países, pois internacionalmente ambos já adotam tratados de investimentos, cada qual com seu modelo próprio.

Recentemente, estima-se que o fluxo de investimentos entre os dois países também se dá de forma conjunta, e o maior exemplo dessa empreitada é o recém-inaugurado Parque de Artilleros, que visa maior integração no campo da energia eólica entre os dois países. Novos projetos já estão em andamento, como a integração produtiva da cadeia da indústria naval e *offshore* e a construção do novo porto de águas profundas de Rocha.

Portanto, o grande desafio na relação bilateral de investimentos entre Brasil e Uruguai, para que haja uma maior integração produtiva, é fomentar esse modelo de associação para investimentos comuns, estimular investimentos em capital fixo entre empresas brasileiras e uruguaias, investimentos na construção de novos ativos e projetos de fusões e aquisições para que se criem empresas binacionais e regionais (FUNAG, 2011, p. 71).

9. RECOMENDAÇÕES

Diante da análise efetuada, recomenda-se:

- Incluir o tema de investimentos no âmbito do Subgrupo do GAN de Livre Circulação de Bens e Serviços, uma vez que essas áreas estão amplamente conectadas no comércio internacional atual. O incentivo aos investimentos promove maior troca comercial, maior prestação de serviço e facilita o trabalho dos demais subgrupos,

especialmente aqueles responsáveis por estabelecer os projetos de infraestrutura e de energia;

- Concluir Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda e o Patrimônio, de pessoas físicas e jurídicas, como determinado no Tratado de Troca de Informações Tributárias de 23 de outubro de 2012. Esse Tratado ainda não se encontra em vigor, visto que não foi ratificado pelos Estados Partes e, conseqüentemente, o prazo para conclusão da Convenção entre ambos os países ainda não se iniciou.
- Regulamentar os investimentos na área de infraestrutura, transporte e energia, como forma de intensificar e facilitar a captação de recursos para esses projetos, o que se seria possível não apenas por bancos públicos, mas também por meio da iniciativa privada, a fim de beneficiar os dois países;
- Fortalecimento de iniciativas conjuntas por meio de articulação empresarial e a criação de programas de integração produtiva em outros setores, no âmbito do SGT nº14, a exemplo do setor de brinquedos, com vistas a fortalecer a competitividade e efetuar maior promoção comercial.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIA – ABDI. FOCEM. Disponível em: <http://www.abdi.com.br/Paginas/acao_resumo.aspx?i=105>. Acesso em: 27 jun 2015.

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues (coord). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. 2ed. São Paulo: Lex Editora, 2014.

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues. O art. 98 do CTN e os tratados internacionais *In* AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues (coord). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. 2ed. São Paulo: Lex Editora, 2014, p.73-83.

ARAÚJO, Nádia de; SOUZA JÚNIOR, Lauro de Gama e. Os acordos bilaterais de investimento com a participação do Brasil e o direito interno – análise das questões jurídicas. *In* CASELLA, Paulo Borba; MERCADANTE, Araminta de Azevedo (coord). **Guerra comercial ou integração mundial pelo comércio?: a OMC e o Brasil**. São Paulo: LTR, 1998, p.460-496.

ARAÚJO, Nádia de; NORONHA, Carolina. Os investimentos internacionais no Mercosul: o exemplo bem sucedido do FOCEM. **Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão**, ano 3, nº 5; Março 2015, p. 255-265.

BCU – BANCO CENTRAL URUGUAYO. **Posición De Inversion Internacional Millones de dólares**. Set/2013. Disponível em: <http://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Posicion_Internacional/pmpf03d1200.pdf>. Acesso em: 28 maio 2015.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe**, 2013 (LC/G.2613-P), Santiago de Chile, 2014.

CINDES - CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. **IndexInvest Brasil 2013**. Disponível em: <http://69.73.144.6/~cindesbr/site2010/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16>. Acesso em: 22 abril 2015.

_____. **IndexInvest Brasil 2014**. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16>. Acesso em: 22 abril 2015.

LUSSICH, Nicolás; CHOUUY, Jorge. **Inversiones barbaras**. El País, 26 set 2007.

EXAME. **Minerva compra frigorífico uruguaio por US\$ 37 mi**. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/minerva-compra-frigorifico-uruguaio-por-us-37-mi-2>>. Acesso em: 22 abril 2015.

FONSECA, Carlos da. A presença empresarial brasileira na América do Sul: implicações para a política externa. In **Cadernos de Política Exterior**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. v. 1, nº 1 (mar. 2015). Brasília: FUNAG, 2015.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO – FUNAG. **Brasil-Uruguaí: os próximos 20 anos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

GABINETE PRODUCTIVO. **Inversiones de Brasil em Uruguay**. 2013. Disponível em: <http://gp.gub.uy/sites/default/files/documentos/inversiones_brasilenas_en_uruguay_1.pdf>. Acesso em: 29 maio 2015.

GRUPO ZHNO. **Petrobras anuncia venda de ativos no Uruguai por US\$ 17 mi**. Disponível em: <http://www.grupozhc.com.br/novo/view_noticias.asp?id=195>. Acesso em: 22 abril 2015.

GUIMARÃES, Sergio Foldes; RAMOS, Alexandre de Souza; RIBEIRO, Patrícia Dias; MARQUES, Pedro Henrique de Moraes; SIAS, Rodrigo. A internacionalização do BNDES. **Revista do BNDES**, nº 42, dezembro 2014. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/3321/1/RB%2042%20A%20internacionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20BNDES_P.pdf>. Acesso em: 02 maio 2015.

HOBÉR, Kaj. Investment Arbitration and the Energy Charter Treaty. **Journal of International Dispute Settlement**, v. 1, n.1, 2010.

INSTITUTO DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS. Inversión extranjera directa alcanzó récord histórico. 2013. **URUGUAY XXI**. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/inversion-extranjera-directa-alcanzo-record-historico/>>. Acesso em: 13 abril 2015.

_____. La IED en Uruguay aumentó un 9% durante el primer semestre de 2014. 2014a. **URUGUAY XXI**. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/la-ied-en-uruguay-aumento-un-9-durante-el-primer-semestre-de-2014/>>. Acesso em: 13 abril 2015.

_____. **Inversión extranjera directa en Uruguay** abril 2014. 2014b. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/es/wp-content/uploads/sites/6/2014/11/Informe-IED-en-Uruguay-Abril-2014-Uruguay-XXI.pdf>>. Acesso em: 30 abril 2015.

_____. Río Grande do Sul, Brasil perfil regional agosto 2014. 2014c. **URUGUAY XXI**. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/wp-content/uploads/sites/2/2014/09/Informe-Uru-XXI-Brasil-Agosto-2014.pdf>>. Acesso em: 14 abril 2015.

_____. República Popular China: Informe sobre la actualidad económico-comercial de China y sus relaciones comerciales con Uruguay. 2014d. **URUGUAY XXI**. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/exportaciones/wp-content/uploads/sites/2/2014/09/Intercambio-Comercial-Uruguay-China-Mayo-2013.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2015.

_____.Brasil lidera as consultas de investimento em dezembro. 2015. **URUGUAY XXI**. Disponível em:<<http://www.uruguayxxi.gub.uy/investimentos/2015/01/14/brasil-lidera-as-consultas-de-investimento-em-dezembro/>>. Acesso em: 01 maio 2015.

MDIC - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. **Brasil e Uruguai assinam acordo no setor naval**. Disponível em:<<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/noticia.php?area=2&noticia=13174>>. Acesso em: 02 maio 2015.

MRE - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Acordo Brasil-Moçambique de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) - Maputo, 30 de março de 2015**. 2015 a. Disponível em:<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8511:acordo-brasil-mocambique-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-acfi-maputo-30-de-marco-de-2015&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 02 maio 2015.

_____.**Acordo Brasil-Angola de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) - Luanda, 1º de abril de 2015**. 2015 b. Disponível em:<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8520&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>. Acesso em: 02 maio 2015.

PETROBRÁS. **Atividades no Uruguai**. Disponível em:<<http://www.petrobras.com/pt/paises/uruguai/uruguai.htm>>. Acesso em: 01 maio 2015.

PORTAL BRASIL. **Dilma comemora integração continental em inauguração de parque eólico no Uruguai**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2015/02/dilma-comemora-integracao-continental-em-inauguracao-de-parque-eolico-no-uruguai>>. Acesso em: 02 maio 2015.

_____.**Investimento estrangeiro direto mais do que duplica em 4 anos e passa de US\$ 17.1 bi para US\$ 42 bilhões**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2014/09/investimento-estrangeiro-direto-mais-do-que-duplica-em-4-anos-e-passa-de-us-17-1-bi-para-us-42-bilhoes>>. Acesso em: 01 maio 2015.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. Direito dos investimentos e o petróleo. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v. 1, 2010.

ROZEMBERG, Ricardo; GAYÁ, Romina. **El Mercosur y la promoción de inversiones**. Instituto de Estrategia Internacional. Dezembro, 2013.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Notas sobre os tratados internacionais sobre tributação *In* AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues (coord). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. 2ed. São Paulo: Lex Editora, 2014, p.293-341.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Princípios do direito tributário internacional: territorialidade, fonte e universalidade *In* FERRAZ, Roberto (coord.). **Princípios e limites da tributação**. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2005, p. 323-374.

SOUZA, André de Mello e; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando Desiguais: Assimetrias Estruturais e Políticas de Integração no Mercosul**. Texto para Discussão nº1477. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

SUÑE, Natasha; VASCONCELOS, Raphael Carvalho de. O direito dos investimentos no Mercosul: realidade e possibilidades *In* RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá (Org.). **Direito internacional dos investimentos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

TORRES, Heleno Taveira. Aplicação dos tratados e convenções internacionais em matéria tributária no direito brasileiro *In* AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues (coord). **Tratados internacionais na ordem jurídica brasileira**. 2ed. São Paulo: Lex Editora, 2014, p.173-207.

UNCTAD. WORLD INVESTMENT REPORT. **Towards a new generation of investment policies**. 2012. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf>. Acesso em: 06 abril 2015.

_____. **Global Value Chains: Investment and Trade for Development.** 2013. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf>. Acesso em: 06 abril 2015.

_____. **Global Investment Trends.** 2014. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf>. Acesso em: 06 abril 2015.

_____. **Reforming international investment governance.** 2012. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf>. Acesso em: 03 jul 2015.

_____. **Investment policy hub. Uruguay.** Disponível em: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryOtherIias/225#iiaInnerMenu>>. Acesso em: 22 abril 2015.

WTO - **Trade Policy Review:** Uruguay. 2012. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/tp363_e.htm>. Acesso em: 16 abril 2015.

UTN – Brasil. Unidade Técnica Nacional – Brasil. Fundo de Convergência Estrutural e o Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul (FOCEM). **Contribuciones de los Estados Partes al FOCEM.** XI Reunião do Grupo de Trabalho Focem da CRPM.

CAPÍTULO X – COERÊNCIA E CONVERGÊNCIA REGULATÓRIA

Vera Thorstensen
Fernanda Kotzias

1. DA INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA À INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA

Ao longo das últimas décadas, as mudanças nos padrões de produção e de consumo modificaram a forma pela qual o comércio mundial é regulado internacionalmente. Essa alteração também se reflete nas estratégias empreendidas pelos países no âmbito dos acordos de integração preferencial.

A literatura atual trabalha a questão a partir de diversas perspectivas, dentre as quais merecem destaque os termos “política comercial pós-moderna”, e “agenda comercial regulatória”. Em ambos os casos, as expressões cunhadas referem-se às mudanças nas regras de integração, que deixaram para trás os compromissos negativos como redução tarifária e concessões mútuas, para adentrar em um marco normativo positivo, pautado na adoção e cumprimento de políticas, práticas e procedimentos específicos de regulação em nível internacional.

Seguindo essa linha de pensamento, Baldwin reconsidera a questão do comércio ao definir o regionalismo do século XX como aquele focado na supressão de barreiras aduaneiras e essencialmente caracterizado pela comercialização de mercadorias produzidas em um local e vendidas em outro. O autor diferencia o regionalismo do século XXI, como mais complexo e abrangente, ao adicionar ao comércio tradicional de mercadorias o comércio de bens intermediários, serviços, ideias, *know-how*, capitais e pessoas. O processo de produção passa a ser operado de forma descentralizada, podendo ser sintetizado pela definição de Baldwin como produzido em todos os lugares para ser vendido em um local determinado. Nesse modelo, papel de destaque é dado à regulação como peça-chave de todo o processo.

A partir desses novos conceitos, chama-se a atenção para a mudança de paradigma do modelo produtivo que passa a ter base nas cadeias globais de valor e do modelo de integração, que supera o discurso do velho comércio, sobre concessões tarifárias, para o discurso de modernização dos acordos preferenciais, agora baseado em marcos de integração regulatória, inserindo-se em um comércio muito mais dinâmico do que aquele do final do século XX.

Para que a integração econômica se concretize e traga vantagens reais a seus participantes, é importante que os Estados compreendam que as reais barreiras comerciais encontram-se dentro de suas fronteiras, as chamadas *behind-the-border measures* (medidas para dentro da fronteira), de forma que a temática da regulação preferencial e internacional torna-se matéria de debate obrigatório.

Nesse contexto, a integração regional passa a avançar por meio da integração regulatória que coloca o modelo regulatório dos membros de acordos preferenciais em processos de coerência, convergência ou coordenação regulatória. O resultado é que não será mais pela mera produção normativa de regulação de fronteira que se fará a eliminação de obstáculos ao comércio.

O novo tipo de integração, pautada na integração das regulações e não mais na liberalização das fronteiras, não se concentra apenas nos níveis mais altos de representação do Poder Executivo, mas se espraia pelas agências governamentais especializadas, com ênfase no papel das agências regulatórias. Tal transição, explica Raustiala, implica em um sistema de cooperação em rede, no qual a convergência regulatória e a coerência entre agências governamentais permitem maior interação, transparência e construção de capacidade administrativa para enfrentar os desafios impostos pelo comércio internacional atual.

Em atenção às mudanças que o regionalismo do século XXI impõe, torna-se imperativa a discussão e desenvolvimento desse novo tipo de integração, com vistas à criação de mecanismos e estratégias inovadores para ultrapassar os velhos entraves que subsistem no cenário do comércio preferencial do modelo tradicional.

2. O PAPEL DA OCDE

Em face das diferenças existentes nos sistemas institucionais nacionais, e como resposta ao desafio da busca de coerência e convergência regulatórias, bem como da necessidade de aproximação entre agências governamentais, a OCDE passou a desempenhar papel de destaque.

A OCDE, desde o início da década de 1990, começou a se debruçar sobre a questão regulatória. As primeiras iniciativas foram voltadas a criação de grupos de trabalhos – o *Ad Hoc Multidisciplinary Group on Regulatory Reform* e o *Regulatory Management and Reform Group* – que focavam na análise dos impactos provocados pela disfunção das diversas regulações. Diante da importância do tema e por incentivo dos Estados Membros, foi criado

em 2009 o *Regulatory Policy Committee* como órgão permanente. Os trabalhos se aprofundaram e, em 2012, foi publicada a *Recommendation of the OECD Council on Regulatory Policy and Governance*, enfocando a questão da convergência regulatória por meio de princípios norteadores de boas práticas, os *regulatory guidelines*.

Dentre os estudos de referência propostos pela OCDE, destaca-se o de Scott H. Jacobs, no qual são apresentados quatro modelos de regulação internacional: i) *Regulação Negociada* – realizada por meio de acordos internacionais formais e vinculantes para o estabelecimento de um sistema regulatório comum; ii) *Regulação Cooperativa* – realizada pela aproximação e flexibilização das regulações nacionais, mediante o intercâmbio de informações e coordenação de agendas e regras; iii) *Regulação Delegada* – em que o controle sobre a regulação é delegado a um agente determinado, normalmente supranacional; e iv) *Regulação Semigovernamental* – realizada por meio de órgãos privados internacionais que estabelecem certificações internacionais, os chamados padrões privados internacionais.

Para a realização desses modelos, são adicionalmente apresentadas ferramentas ou estratégias de ação de diferentes intensidades: harmonização, sistematização, reconhecimento mútuo e coordenação. A harmonização e a sistematização implicam na adoção de uma mesma regulação para todos os envolvidos, suprimindo a autonomia regulatória nacional. O reconhecimento mútuo se concentra na escolha de objetivos comuns, pautando-se na reciprocidade, ainda que haja diversidade regulatória. Já a coordenação é um mecanismo voltado para a redução gradativa das diferenças regulatórias de forma voluntária e negociada.

Segundo estudo realizado por Mavroidis e Hoekman no âmbito do ICTSD, os maiores níveis de coordenação regulatória apresentam-se entre os países de maior desenvolvimento, que desde o final da década de 1980, dedicam-se ao tema em nível regional e multilateral, como os esforços empreendidos por União Europeia, CETA (União Europeia-Canadá) e ANZCERTA (Austrália-Nova Zelândia). No outro extremo, são apresentados exemplos de coordenação regulatória nas relações Sul-Sul.

3. DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA

Embora já exista número expressivo de estudos sobre o tema da integração regulatória, ainda não existe uma consolidação dos termos apropriados para a compreensão da nova dimensão da integração.

Para fins da presente análise, são assumidos os conceitos que seguem.

O termo mais abrangente é o de cooperação regulatória, ainda que a expressão mais adequada pareça ser a de governança regulatória, compreendida como a ação conjunta internacional em matéria regulatória.

A cooperação regulatória pode ser realizada através de duas dimensões: uma horizontal – coerência regulatória; e outra vertical – convergência regulatória. Tal divisão, entretanto, não simboliza visões alternativas ou conflitivas, uma vez que, na maioria das vezes, podem ser consideradas abordagens complementares.

A primeira dimensão – coerência regulatória – é entendida como horizontal porque trabalha apenas a noção de “compatibilidade” entre diferentes jurisdições, em que atores políticos de diferentes Estados engajam-se em busca de soluções comuns, visando à minimização de incompatibilidades ou incongruências que obstruam ou dificultem a sua interação, como por exemplo, o fluxo de comércio. O foco está na compatibilização dos objetivos e dos resultados perseguidos pelos Estados em questão, permitindo com que a autonomia regulatória nacional e a estrutura institucional interna sejam preservadas. Nesse caso, portanto, tratam-se de relações colaborativas e não-antagônicas, cujos principais instrumentos são a coordenação e o reconhecimento mútuo, ferramentas que aceitam a diversidade regulatória, pautando-se na reciprocidade, voltados à redução gradativa das diferenças regulatórias de forma voluntária e negociada (JACOBS, 1994).

Dentre as principais vantagens da coerência, Duraiappah e Bhardwaj destacam: (i) a redução de duplicidade de regras; (ii) a redução da fragmentação regulatória; (iii) a redução dos custos de implementação de acordos internacionais; e (iv) maior eficiência na gestão de recursos para a realização de objetivos comuns.

A segunda dimensão – convergência regulatória – representa o eixo vertical da cooperação regulatória, visto que implica em um maior grau de aproximação e comprometimento entre Estados, estabelecendo um processo para a futura uniformização entre suas regulações, ou seja, a adoção de uma regulação comum a todos os envolvidos. Nesse caso, o foco vai além dos objetivos perseguidos, abrangendo também as instituições regulatórias nacionais, seus procedimentos e processos decisórios. Há, portanto, a necessária perda de autonomia regulatória nacional em prol de um modelo de governança mais profundo, em que se adiciona um nível extra, “global” ou “internacional” de regulação.

Para implementar o modelo de convergência, que na maioria das vezes aparece como um degrau acima da coerência, ou seja, uma etapa posterior, as principais ferramentas utilizadas são a sistematização e a harmonização regulatória, como objetivo final. Todavia, a

adoção de uma mesma regulação por todos os Estados envolvidos não significa a inexistência de um papel regulatório nacional, mas na criação de uma governança de múltiplas camadas, em que, no âmbito internacional, haverá instituições ou organismos que exerçam a função de meta-regulação por meio da criação de um corpo de princípios norteadores da atividade nacional, bem como, exercendo funções relacionadas ao monitoramento, avaliação e auditoria das regras regulatórias vigentes. Por meio do princípio da subsidiariedade haverá flexibilidade para que cada Estado possa alocar a função reguladora remanescente no nível mais adequado e de maior eficiência prática, contornando as diferenças econômicas, institucionais e culturais que, por ventura, existam.

Em resumo, o modelo de integração regulatória aqui proposto, por meio de um processo de cooperação regulatória, poderia ser aplicado em diversas áreas, e.g. regras aduaneiras e facilitação, regulamentos e normas técnica, medidas sanitárias, fitossanitárias e zoossanitárias, regulação doméstica em serviços, investimentos, concorrência, meio ambiente, padrões trabalhistas, economia digital, dentre outras.

4. O CASO DO MERCOSUL

O Mercosul estabeleceu competências e uma estrutura formal para tratar da integração regulatória. No entanto, existem claros indícios de que o modelo se encontra bloqueado, em face de sério impasse. Pode-se indagar, então, se não seria benéfico tentar uma saída a partir de novas iniciativas.

Análise detalhada do marco regulatório do Mercosul permite identificar que o entrave para o avanço regulatório do acordo preferencial encontra-se no próprio Tratado de Assunção, que por ignorar as etapas necessárias a efetivação de uma integração econômica estabeleceu apenas a harmonização como instrumento de integração. Tal disposição implica a necessidade de se impor direta e imediatamente uma mesma regulação para todos os Estados Partes, seguindo o modelo da Regulação Negociada anteriormente mencionado. Tal postura se concretizou diante das disposições do artigo 1º do Tratado de Assunção que apontou a harmonização como instrumento central “para lograr o fortalecimento do processo de integração”.

Embora a harmonização seja ferramenta central da regulação do Mercosul, nada impede que novas estratégias, etapas e instrumentos sejam subsidiariamente adicionadas a fim de criar etapas progressivas no processo de integração e, simultaneamente, reduzir os custos de

transição para o novo regime, garantindo a distribuição dos benefícios entre os membros de maneira simétrica com o menor impacto possível.

A importância da regulação em âmbito preferencial e internacional é justificada pela visão de que “a aplicação das mesmas normas, impondo as mesmas obrigações e avançando nos mesmos direitos, estejam eles no domínio econômico ou não-econômico, para todos os atores do mercado irá reduzir os custos de transação e aumentar o volume e a complexidade das trocas comerciais com ganhos e benefícios gerais” (tradução nossa).

Por outro lado, ainda restam enraizadas no debate críticas e preocupações relacionadas aos custos de transição que cada país terá que arcar na adoção de uma agenda regulatória comum, diante das diferenças existentes em termos de desenvolvimento, capacidade institucional e recursos disponíveis. As diferenças internas entre os países participantes podem levar, assim, a assimetrias na distribuição de ganhos imediatos, visto que a adaptação a um quadro regulatório comum tende a variar em termos de custo e tempo, conforme o grau de desenvolvimento e abertura do mercado em questão.

Tomando tais preocupações como ponto de partida, e reconhecendo sua pertinência, é que se propõe uma mudança no modelo de integração regulatória do Mercosul, substituindo as estratégias de *Regulação Negociada*, pautada única e diretamente na harmonização, para uma *Regulação Cooperativa*, que conserve e respeite as diretrizes normativas da harmonização, mas que adote mecanismos subsidiários, delimitando e pontuando as etapas do processo, a fim de que os objetivos do livre comércio e da redução das barreiras não-tarifárias possam ser efetivamente implementados e bem-sucedidos.

A viabilidade da alternativa proposta encontra seu fundamento no próprio Tratado de Assunção, que em seu artigo 1º trata da necessária “coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais” a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes, ao passo que seu artigo 2º dispõe que o Mercosul funda-se na “reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”. Por meio das passagens do marco normativo em destaque, encontra-se o fundamento necessário para a utilização dos demais mecanismos de cooperação regulatória, nas suas duas dimensões: coerência (dimensão horizontal) e convergência (dimensão vertical).

5. O CASO DAS RELAÇÕES BRASIL-URUGUAI

As dificuldades que permeiam o comércio bilateral Brasil-Uruguai derivam do quadro de bloqueio que permeia o processo de integração do Mercosul. Diante desse fato, sugere-se a utilização de mecanismos negociais formais e informais de aproximação e coordenação regulatória bilateral, a fim de que nuances de cada mercado possam ser compreendidas e entraves gradativamente dirimidos.

O trabalho do GAN-Grupo de Alto Nível entre Brasil e Uruguai tem reforçado essa premissa, possibilitando a celebração de Memorandos de Entendimento entre as agências regulatórias brasileiras e uruguaias para desenvolvimento de cooperação técnica, reconhecimento mútuo e troca de informações.

Nesse diapasão, reconhecendo que os entraves às trocas comerciais bilaterais concentram-se, primeiramente, em diferenças regulatórias que acarretam em processos de exportação/importação morosos e na dificuldade de diálogo, propõe-se a utilização do GAN como quadro de referência para a iniciativa de uma nova fase de cooperação regulatória entre as legislações nacionais de Brasil e Uruguai.

Em um primeiro momento, reconhecendo-se que as mudanças sugeridas para o modelo de integração regulatória do Mercosul podem ser lentas, propõe-se que o Grupo de Alto Nível aborde os pontos centrais de embate entre as regulações dos dois países, de forma que seja firmado um “Entendimento de Cooperação Regulatória”, a partir do qual, Brasil e Uruguai iriam discutir e promover aproximações regulatórias, possibilitando a eliminação de barreiras em áreas sensíveis e de interesse mútuo.

6. CONCLUSÃO

A iniciativa de integração regulatória entre Brasil e Uruguai representa uma nova etapa do processo de integração do Mercosul. Tal iniciativa permite que os dois Estados utilizem de suas autonomias regulatórias e do *policy space* conferido pelo Mercosul para promover o avanço em áreas estratégicas da integração regional. Por meio dessa iniciativa seria possível caminhar de forma mais ágil e desburocratizada, sem que as ações comprometam qualquer compromisso no âmbito regional, bem como, sem que a convergência regulatória represente ameaça ou imposição de barreiras comerciais aos demais parceiros. Deve-se atentar para o fato de que a simplificação e aproximação das regras nacionais facilitará também o comércio

com os demais países, abrindo espaço para discussões e mudanças mais profundas e mobilizando, portanto, o bloco como um todo.

A proposta discutida no presente relatório representa iniciativa rumo ao estabelecimento de uma governança regulatória. Tal proposta se justifica diante das dificuldades de idealização de um marco regulatório completamente novo, mas foca no entendimento de que caberia ao Brasil, utilizando sua capacidade institucional e econômica, encabeçar uma alternativa para sair do impasse atual.

Para tanto, analisando o presente quadro e atentando-se para o fato de que o comércio atual deve, necessariamente, levar em consideração o peso das cadeias globais de valor em suas estratégias, propõem-se uma dupla abordagem: (i) Construção de um marco para a iniciativa de cooperação regulatória por meio da adaptação do modelo vigente de Regulação Negociada para uma Regulação Cooperativa, englobando novos instrumentos que facilitem o avanço da integração e (ii) Utilização do GAN como plataforma inicial de aprofundamento e aperfeiçoamento das relações comerciais entre Brasil e Uruguai por meio de aproximação das políticas regulatórias nacionais em áreas sensíveis, permitindo a dinamização do comércio bilateral e regional, e possibilitando a desejável convergência que possa ser ampliada em um futuro próximo, trazendo para o ambiente regulatório os demais membros do Mercosul e motivando a criação de um efetivo marco regulatório regional.

É importante considerar também que as propostas de cooperação regulatória entre Brasil e Uruguai têm, como fim último, o cumprimento dos objetivos previstos nos acordos e protocolos adicionais do Mercosul. Dessa forma, recomenda-se que Brasil e Uruguai, por meio do GAN, estabeleçam áreas de trabalho no âmbito do Acordo de Complementação Econômica nº 2 da Aladi, voltadas para a questão da integração regulatória cooperativa.

Seria também necessário estabelecer um marco legal para nortear a nova etapa de relação bilateral Brasil-Uruguai, com a negociação de um Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 2 entre Brasil e Uruguai que estabeleça regras para a criação de uma meta-regulação com escopo de incentivar medidas de coerência e convergência regulatórias.

Essa iniciativa deveria ser aplicada para todas as áreas onde a regulação é instrumento essencial de integração como: medidas técnicas, sanitárias, fitossanitárias, zoossanitárias, investimentos, concorrência, serviços, meio ambiente, economia digital, e outras áreas com efeito *behind-the-border*.

Como complementação, o GAN deveria lançar novas propostas no âmbito dos diversos subgrupos de trabalho do Mercosul, para demonstrar, sobretudo, sua intenção e seu interesse em fortalecer o comércio regional previsto nos acordos do Mercosul.

Em síntese, a proposta aqui apresentada é de avançar o modelo existente de integração com um novo modelo de integração de práticas regulatórias.

As áreas prioritárias para tal iniciativa seriam: medidas técnicas, sanitárias, fitossanitárias e zoossanitárias, procedimentos aduaneiros, regimes especiais de zonas francas e processamento de exportação e investimentos.

Essa é a primeira etapa para que as demais recomendações e propostas para o aperfeiçoamento da integração comercial entre Brasil e Uruguai tenham resultados positivos e permanentes.

Referências

BALDWIN, Richard. *Multilateralising 21st century regionalism*. Paris: OCDE, 2014.

BRUSZT, Lazlo; MCDERMOTT, Gerald. *Assembling Level Playing Fields: Transnational Regulatory Integration and Institutional Change in Emerging Markets*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

DE BIÈVRE, Dirk. The EU regulatory trade agenda and the quest for WTO enforcement. *Journal of European Public Policy*, vol. 13, issue 6, pp. 851–866, 2006.

DURAIAPPAH, Anantha; BHARDWAJ, Asmita. *Measuring Policy Coherence among the MEAs and MDGs*. Winnipeg: IISD, 2007.

DYMOND, William; HART, Michael. Post-Modern Trade Policy: Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations After Seattle. *Journal of World Trade*, vol. 34, issue 3, pp.21-38, 2000.

JACOBS, Scott H. Regulatory co-operation for an interdependent world: issues for government. In: OCDE. *Regulatory Co-operation for an Interdependent World*. OECD: Paris, 1994.

OECD. *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*. OECD Publishing, 2013. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en>>. Acesso em 12.06.2015.

RAUSTIALA, Kal. The architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law*, vol. 43, 2002.

CAPÍTULO XI - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES TEMÁTICAS

Vera Thorstensen

As relações comerciais entre Brasil e Uruguai, quando analisadas nos contextos bilateral e do Mercosul, passam por um momento particular. O Mercosul vem enfrentando grandes desafios para dar continuidade ao seu processo de integração econômica. Dentre os principais desafios, a expansão do bloco, com as negociações de inclusão da Venezuela e dos processos de integração com os associados Bolívia e Equador. Outro desafio relevante é derivado das crises econômicas internas que afetam particularmente os dois maiores sócios do bloco – Brasil e Argentina. Tal quadro explica, em parte, o impasse das negociações de temas que conduziriam a uma maior integração entre o bloco. Alargamento e aprofundamento são dois dos desafios enfrentados pelo Mercosul.

O cenário internacional, por sua vez, passa por grandes transformações e apresenta novos desafios para o Mercosul. Com o impasse das negociações da Rodada de Doha da OMC, vários países partiram para uma estratégia mais agressiva de negociação de acordos preferenciais. Assiste-se, assim, à multiplicação dos acordos preferenciais de comércio, de nova geração, que além da liberalização do comércio via redução de tarifas e regras de origem, partem para a definição de regras mais ambiciosas que as da OMC (*OMC-plus*), como em serviços e propriedade intelectual, e também em áreas fora do âmbito da OMC como em investimento, concorrência, meio ambiente, padrões trabalhistas e economia digital (*OMC-extra*). Modelo de integração mais avançados vêm sendo negociado não só no TPP – *Transpacific Partnership Agreement* como no *TTIP – Transatlantic Trade and Investment Partnership*. Por já contarem com tarifas reduzidas, essas negociações se concentram em um novo modelo de integração, focando as negociações em novos mecanismos de integração, por meio de estratégias de regulação. Palavras que antes não constavam dos tratados comerciais são agora incluídas em cláusulas especiais e seus instrumentos definidos. Trata-se da integração por cooperação, convergência e coerência regulatórias.

Na própria América do Sul, existe o desafio da Aliança do Pacífico. Impulsionados pelo dinamismo da área do Pacífico, principalmente da China, vários países da região alteraram suas estratégias econômicas. A vertente mais protecionista do Mercosul voltada para o Atlântico e outra vertente mais liberal voltada para o Pacífico. A presença da China como maior potência exportadora está forçando um novo rearranjo das alianças no comércio

internacional, obrigando os Estados Unidos a reconquistarem seus mercados, não só no Pacífico, como na Europa, por meio de um novo acordo transatlântico. A presença da China na América do Sul via comércio e investimentos, principalmente em áreas de segurança, pode também estar recriando um novo Tratado de Tordesilhas na região.

Outro desafio que marca o quadro do comércio internacional é o fortalecimento da produção e do comércio via cadeias globais de valor, que transforma a competitividade do produto em competitividade de tarefas, e onde a agregação de valor via serviços torna-se o ponto central da cadeia. Tal fenômeno reforça a tendência dos acordos preferenciais para a redução ou eliminação de tarifas, o uso mais flexível de regras de origem e a modernização das atividades aduaneiras no âmbito de novos arcabouços de facilitação de comércio e eficiência de infraestrutura. Mais além, exige um novo patamar de integração por meio de regras mais aprofundadas e com nova abrangência de temas.

Frente ao impasse político e econômico em que se encontra o Mercosul, faz-se oportuno analisar um novo modelo de integração econômica, que vá além das exceções tarifárias e das regras de origem específicas, mas que permita o fortalecimento de nova fase de integração entre as Partes.

A análise das relações comerciais entre Brasil e Uruguai permite avaliar o longo processo de integração já percorrido. O momento atual exige avanços mais significativos na complementariedade comercial e econômica entre Brasil e Uruguai. O presente momento deveria ser usado para adensar o processo de integração entre os dois países de forma a antecipar o que poderia ser feito futuramente com o Mercosul.

Frente aos desafios que o Mercosul deve enfrentar, é oportuno rever o modelo como a integração regional foi pensada na própria América do Sul. O comércio global constitui-se, hoje, em uma relação fundamentada em comércio de bens por meio de cadeias regionais e globais de valor, com base nas relações do comércio de serviços e de investimentos. Dessa maneira, para elevar o nível de competitividade das empresas brasileiras e uruguaias e aprimorar a integração entre esses dois parceiros comerciais, os formuladores de Política Comercial de Brasil e do Uruguai devem dar um salto qualitativo e avançar para o novo modelo de comércio global. Tal iniciativa deve incluir como visão estratégica a necessidade de se repensar a integração como feita por meio apenas de tarifas e regras de origem, e implementar um modelo de integração baseada em regras, a integração regulatória, aproximando legislações e facilitando o comércio entre fronteiras.

Este documento apresenta recomendações para temas de discussão no Subgrupo sobre Livre Circulação de Bens e Serviços no âmbito do Grupo de Alto Nível criado entre Brasil e Uruguai. Dentre as diversas recomendações já apontadas neste Estudo, devem ser destacadas:

Procedimentos e regimes aduaneiros

- Analisar a oportunidade da coordenação dos trabalhos dos Portais Únicos de Comércio Exterior de Brasil (SISCOMEX) e de Uruguai (VUCE), de forma que os documentos eletrônicos gerados possam ser transmitidos eletronicamente entre os portais, reduzindo a burocracia na fronteira.
- Estudar a possibilidade de coordenação de dispositivos de informática que controlem a localização, a velocidade e o estado das cargas, para serem instalados e retirados em ambos os países, melhorando a perspectiva dos valores dos fretes internacionais e diminuindo a burocracia entre as aduanas.
- Aprofundar o Programa Piloto de Segurança Aduaneira da Cadeia de Suprimentos, a partir do cadastramento de um maior número de empresas brasileiras e uruguaias, oferecendo-lhes maior agilidade e simplificação de procedimentos aduaneiros.
- Elaboração de um regimento normativo do Mercosul que conceitue e preveja regras de denegação de benefícios para serviços a fim de conceder maior segurança às iniciativas de livre circulação de serviços entre Brasil e Uruguai

Medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias

O crescimento das barreiras não-tarifárias é perceptível no mundo atual. Entre Brasil e Uruguai especial atenção deve ser dada a:

- Promoção de uma série de Acordos Setoriais de Reconhecimento Mútuo entre Órgãos de Certificação e Laboratórios Credenciados como forma de facilitar o fluxo de mercadorias entre os países.
- Fortalecimento do Acordo de Cooperação Técnica entre o INMETRO e LATU.
- Aprofundamento do Projeto de Cooperação Técnica Internacional entre a ANVISA e o Ministério de Saúde Pública/Direção Geral de Saúde (DIGESA/MSP) para ampliação do diálogo regulatório entre as duas autoridades sanitárias.

Zonas francas e de processamento de exportações

As Zonas Francas e de Processamento de Exportação são estratégias utilizadas tanto pelo Brasil quanto pelo Uruguai. Sugere-se assim:

- Implementação de um Fórum Intergovernamental de Zonas Francas e de Processamento para Exportação, com foco na troca de experiências sobre a criação, atração de investimentos e instalação de empresas. O objetivo seria envolver o setor produtivo brasileiro e uruguaio com apoio para o intercâmbio de informações sobre o regime das zonas especiais em cada país e oportunidades de complementação produtiva entre as empresas envolvidas.

- Discussão dos meios necessários para evitar que tais zonas se tornem zonas competidoras entre si com: i) apoio financeiro para projetos na área de TIC e *software* que envolvam empresas brasileiras e uruguaias, visando o desenvolvimento do setor no âmbito dessas zonas especiais, como passo para a regionalização de cadeias produtivas: ii) complementação das atividades desenvolvidas na Zona Franca de Colonia (URG) e a Zona Franca de Manaus (ZFM) no setor de bebidas não-alcoólicas, uma vez que ambas tem produção no setor.

- Analisar a viabilidade da extensão da lista de produtos com livre acesso às Zonas Francas de Manaus (ZFM), de Colonia (URG) e de Nova Palmira (URG) e, futuramente, um mecanismo para estender os produtos com livre acesso em outras zonas francas.

Investimentos e comércio de bens e serviços

Atualmente, a discussão sobre o desenvolvimento do comércio de bens e serviços no âmbito internacional é feito em concomitância com ações que visam a incentivar os investimentos. Recomenda-se:

- Incluir o tema de investimentos no âmbito do Subgrupo de Livre Circulação de Bens e Serviços, uma vez que essas áreas estão conectadas no comércio internacional atual. Coordenar o trabalho dos demais subgrupos, especialmente aqueles responsáveis por estabelecer os projetos de infraestrutura e de energia.

- Regulamentar os investimentos na área de infraestrutura, transporte e energia, como forma de intensificar e facilitar a captação de recursos para esses projetos, o que se seria possível não apenas por bancos públicos, mas também por meio da iniciativa privada.

Tributação e comércio de bens e serviços

O Grupo de Alto Nível deliberou sobre a necessidade de discutir a tributação paga pelos exportadores e pelas pessoas no traslado entre fronteiras. O primeiro cronograma previa

a conclusão das negociações para o final de 2014, o que não foi possível concluir. Logo, sugere-se que:

- Seja concluída a Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda e o Patrimônio, de pessoas físicas e jurídicas, como determinado no Acordo sobre Troca de Informações Tributárias de 23 de outubro de 2012.

- Estimular acordos de facilitação setorial no âmbito das barreiras técnicas para equilibrar a competitividade e facilitar os trâmites transfronteiriços. Setores elegíveis para os acordos de facilitação incluem carne, leite e derivados, automóveis e peças, combustíveis.

- Instituir projetos de complementação produtiva nos setores de: energia eólica, aeronáutico, químicos e biotecnologia. Estudos apontam que essas áreas apresentam alto índice de complementariedade produtiva entre Brasil e Uruguai.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em síntese, diante de tais considerações, é imperativo que o Brasil reformule sua visão sobre o papel do Uruguai no Mercosul. Por sua reduzida dimensão, mas com um quadro estável de desenvolvimento, o Uruguai não tem interesse em permanecer como Parte secundária entre dois grandes países.

Como demonstra a análise da geoeconomia mundial, o Brasil ainda não aceitou o fato de que o futuro do Uruguai está ligado à transformação desse país em uma grande zona franca, uma praça financeira que opere em várias moedas e uma eficiente super-zona portuária. Em resumo, o futuro do Uruguai é se transformar no Roterdã da América do Sul. O Brasil deveria aproveitar essa oportunidade para impulsionar o Mercosul e dinamizar tal processo.

Existe espaço para o Brasil repensar suas relações com o Uruguai e ambos partirem para um nível mais ambicioso de complementariedade econômica.

LISTA DOS ATOS NORMATIVOS AINDA NÃO INTERNALIZADOS

Para ilustrar a atual crise normativa pela qual passa o Mercosul, apresenta-se uma tabela com acordos, decisões e protocolos ainda não internalizados pelo Brasil.

Tabela – Lacunas Regulatórias – Mercosul			
Tema	Norma	Assinatura	Situação
Código Aduaneiro do Mercosul (CAM)	Decisão CMC nº 27/2010	02/08/2010	Suspensão no Congresso Nacional Brasileiro.
Integração de Processos Produtivos no Mercosul com materiais não originários.	57º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	08/03/2006	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Programa de Certificação de matérias originárias de Israel armazenados em depósitos aduaneiros do Mercosul.	68º Protocolo Adicional ao ACE nº 18	07/07/2009	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Alteração de requisito de origem para a NCM 8517.12.21. Revogado pelo Decreto Nº 8.454/15.	73º Protocolo Adicional ao ACE nº 18	19/05/2010	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Modifica a lista de itens sujeitos a requisitos específicos de origem. Revogado pelo Decreto nº 8.454/15	75º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	17/12/2010	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Modifica a lista de itens sujeitos a requisitos específicos de Origem	76º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	17/12/2010	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Procedimento simplificado no Despacho Aduaneiro no Comércio intra Ms.	78º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	17/12/2010	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocoliza a Diretriz nº 31/09 sobre o Regime de Origem.	79º Protocolo Adicional ao ACE nº 18	17/12/2010	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocoliza a Diretriz nº 21/09 sobre Regime de Origem.	81º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	28/12/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolização da Diretriz nº 22/09 – Alteração dos requisitos específicos de origem para a posição NCM 8517	82º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	28/02/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolização da Diretriz nº 04/2010	83º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	28/02/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos

			dos Estados Partes.
Protocolização da Diretriz nº 05/10 – Incorpora e retira itens do listado de requisitos específicos de origem.	84º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	28/09/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocoliza a Decisão CMC nº 44/10 que prorroga até 31/12/2016 a certificação de origem para todo comércio intra zona.	86º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	28/09/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocoliza Diretriz nº 07/11. Adequação de requisitos específicos de origem.	90º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	12/10/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolização da Diretriz nº 05/11 – Regimes especiais de importação adotados pela Decisão CMC nº 03/06.	91º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	12/10/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolização da Diretriz nº 39/11 – Ações Pontuais no âmbito tarifário por razões de desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura internacional.	92º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	24/02/2012	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolização da Diretriz nº 14/11 – Derroga a Diretriz nº 04/01 – deveria ser incorporada aos ordenamentos jurídicos dos Estados Partes até 19/06/2011.	93º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	22/03/2012	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolização da Resolução GMC nº 25/12 – altera o valor agregado do Uruguai até 2017.	94º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	22/03/2012	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Ações pontuais por razões de desequilíbrio comercial derivado da conjuntura internacional.	95º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	12/10/2012	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolização da Decisão CMC nº 63/2012 – Acordo da ZFM e das Zonas Francas de Colônia e Nova Palmira (prorrogada por 12 meses o prazo da Decisão CMC nº 60/07) – deveria ter sido incorporada antes de 31/12/2012.	96º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	12/12/2012	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolização da Diretriz nº 41/11 – sobre o Regime de Origem.	97º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	14/11/2014	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolização da Diretriz nº 32/14 – adequação de alguns requisitos específicos.	98º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	14/11/2014	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.

Protocoliza a Diretriz nº 13/14 – relativa ao Regime de Origem do Mercosul.	99º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	14/11/2014	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocoliza a Diretriz nº 01/12 – sobre adequação dos requisitos específicos sempre que houver alteração da NCM.	104º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	26/02/2015	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocoliza a Diretriz nº 21/14 que aprova a lista de itens prevista no artigo 6º da Resolução GMC nº 37/04 e revoga a Diretriz nº 12/12.	105º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	26/02/2015	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocoliza a Resolução GMC nº 37/14 que altera os percentuais de material extra zona: URU – 50% até 2016 e 45% a partir de 2017. Ar – 50% até 2016 e 45% a partir de 2017 somente para suas exportações ao URU.	106º Protocolo Adicional ao ACE nº 18.	26/02/2015	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Estabelece procedimento para preenchimento de certificado de origem.	Diretriz CCM nº 34/08	18/11/2008	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Atualiza a lista de itens tarifários previsto no artigo 6º da Resolução GMC nº 37/04.	Diretriz CCM nº 03/10	04/03/2010	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Revoga a Diretriz nº 02/10, atualiza as listas anexas à Decisão CMC nº 37/05	Diretriz CCM nº 28/10	14/12/2010	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Aprova a lista de itens NCM 2011, amplia o Anexo III da Decisão CMC nº 37/05.	Diretriz CCM nº 06/11	15/04/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Adequação de requisitos específicos de origem de alguns itens.	Diretriz nº 16/11	10/06/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Substitui o regime de origem do Acordo	52º Protocolo Adicional ao ACE nº 52	05/06/2009	Já foi internalizado pelos outros signatários. Falta o Brasil.
Incorpora o Regime de Soluções de Controvérsias.	57º Protocolo Adicional ao ACE nº 57	27/11/2014	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Facilita os procedimentos aduaneiro e estabelece um Programa Piloto de Segurança Aduaneira da cadeia de fornecimento de bens.	73º Protocolo Adicional ao ACE nº 2.	16/05/2014	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Acordo Naval e Offshore para promover a integração	74º Protocolo Adicional ao ACE nº 2.	16/05/2014	Em processo de internalização aos

das respectivas cadeias produtos do setor, assim como o acesso recíproco de bens e serviços de empresas em ambos os países.			ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Política Automotiva Comum – Aprova plano de trabalho para o período de 01/08/2014 a 31/07/2015.	75º Protocolo Adicional ao ACE nº 2.	17/12/2014	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Isenta do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante uma quota de 250 veículos blindados por ano. O protocolo vence em 31/12/2015.	3º Protocolo Adicional ao Apêndice II do ACE nº 55.	09/07/2011	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.
Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados não Partes do Mercosul.	Decisão CMC nº 11/94	05/08/1994	Suspenso no Congresso Nacional Brasileiro.
Protocolo de Colônia para Promoção e Proteção Recíproca de Investimentos no Mercosul.	Decisão CMC nº 11/33	17/01/1994	Suspenso no Congresso Nacional Brasileiro.
Sétima Rodada de Negociação de Compromissos Específicos em Matéria de Serviços	Decisão CMC nº 21/09	07/12/2009	Em processo de internalização aos ordenamentos Jurídicos dos Estados Partes.

Fonte: Agradece-se à contribuição de Rosária Baptista Costa.

**IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional - PNPd**

**REPENSANDO AS RELAÇÕES COMERCIAIS ENTRE
BRASIL E URUGUAI**

Parte II

ANÁLISE SETORIAL

**ESTUDO PARA SUBSIDIAR OS TRABALHOS DO SUBGRUPO DE LIVRE
CIRCULAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DO GRUPO DE ALTO NÍVEL
BRASIL-URUGUAI
ANÁLISE SETORIAL**

Coordenação - Vera Thorstensen

**Alebe Linhares Mesquita
Andreia Costa Vieira
Vivian Daniele Rocha Gabriel**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	318
CAPÍTULO I - SETOR AUTOMOTIVO.....	319
1. PANORAMA COMERCIAL DO SETOR AUTOMOTIVO	319
2. MARCOS REGULATÓRIOS	331
2.1 Mercosul (ACE nº18)	331
2.2. Argentina (ACE nº14).....	333
2.3. Uruguai (ACE nº2)	334
2.4. México (ACE nº55)	337
2.5 Chile (ACE nº35).....	338
3. FOCEM-AUTO.....	339
4. ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO BRASIL-URUGUAI.....	340
5. CONCLUSÃO	340
CAPÍTULO II - SETOR QUÍMICO	343
1. INTRODUÇÃO	343
2. SETOR QUÍMICO NO BRASIL E O COMÉRCIO COM O MERCOSUL E COM O URUGUAI	343
3. CONCLUSÃO	354
CAPÍTULO III – SETOR FARMACÊUTICO	356
1. INTRODUÇÃO	356
2. SETOR FARMACÊUTICO NO BRASIL E COMÉRCIO COM O MERCOSUL E COM O URUGUAI.....	356
3. CONCLUSÃO	367
CAPÍTULO IV – SETOR DE PLÁSTICOS E DE BORRACHA	369
1. PLÁSTICOS.....	369
2. BORRACHA.....	379
CAPÍTULO V – SETOR DE ÓLEOS VEGETAIS.....	388

1. INTRODUÇÃO	388
2. SETOR DE ÓLEOS VEGETAIS NO BRASIL E COMÉRCIO COM O MERCOSUL E COM O URUGUAI	388
3. CONCLUSÃO	396
CAPÍTULO VI – SETOR DE PAPEL E CELULOSE	397
1. INTRODUÇÃO	397
2. O SETOR DE PAPEL E CELULOSE NO BRASIL E O COMÉRCIO COM O MERCOSUL E COM O URUGUAI	397
3. CONCLUSÃO	407
CAPÍTULO VII - SÍNTESE DAS ENTREVISTAS.....	409

INTRODUÇÃO

A segunda parte do presente Estudo analisa alguns setores industriais, previamente selecionados, com ênfase nos marcos regulatórios. O objetivo é examinar, em maiores detalhes, o desempenho do comércio internacional, não só em relação ao Mercosul, como também entre Brasil e Uruguai. Procurou-se identificar questões relevantes que afetassem as trocas comerciais. A análise foi fundamentada em uma série de entrevistas com representantes setoriais.

Os setores previamente escolhidos foram os seguintes: (i) setor automotivo; (ii) setor químico; (iii) setor farmacêutico; (iv) setor de plásticos e borracha; (v) setor de óleos vegetais e (vi) setor de papel e celulose.

Os dados apresentados foram obtidos em documentos do governo brasileiro e uruguaio e das respectivas associações setoriais. Muitos desses contatos foram retomados ao longo da elaboração do relatório final. As entrevistas revelaram informações relevantes que foram introduzidas no texto e são aqui sintetizadas de forma temática.

Os principais pontos abordados nas entrevistas foram: acesso a mercados; defesa comercial; regras de origem; regulamentos aduaneiros; regimes aduaneiros especiais; barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias; serviços; investimentos e questões específicas dos setores.

Foram realizadas consultas aprofundadas com: (i) Associações setoriais de maior relevância para as relações entre Brasil-Uruguai; (ii) Empresas, com dirigentes da área comercial e responsáveis pelo comércio do Brasil com América Latina, incluindo relações com o Uruguai; (iii) Federações das Indústrias de São Paulo e do Rio Grande do Sul; (iv) Governo do Brasil – representantes dos principais órgãos intervenientes nas relações Brasil-Uruguai; e (v) Acadêmicos, pesquisadores especialistas e antigos funcionários na área de comércio exterior do Brasil, da Argentina e do Uruguai. Ao todo foram realizadas cerca de 50 entrevistas.

Vera Thorstensen
Organizadora

CAPÍTULO I - SETOR AUTOMOTIVO

Andreia Costa Vieira
Vivian Daniele Rocha Gabriel

1. PANORAMA COMERCIAL DO SETOR AUTOMOTIVO

O setor automotivo, nos últimos anos, representou um dos setores industriais com maior crescimento. A produção nacional é voltada tanto para o mercado interno, quanto para o mercado externo, o que torna o setor automotivo estratégico para o Brasil. Isso se dá em razão de os bens produzidos serem de alto valor agregado, o que acaba diversificando em certa medida a pauta de exportações do país, que se concentra, sobretudo, em *commodities*²⁶⁸, como é o caso da soja e do minério de ferro.

Desde os anos 1990, o Brasil passa por uma modernização em sua indústria automotiva, que promoveu a atração de montadoras estrangeiras de veículos automotores para o território nacional, elevando os níveis de produção e de exportação do setor²⁶⁹. O desempenho do setor como um todo tem dependido, principalmente, da dinâmica da produção dos automóveis, visto que a comercialização de autopeças, tem seu faturamento derivado majoritariamente da venda para montadoras.

Segmento de autopeças

Atualmente, os principais fluxos de autopeças exportadas pelo Brasil são as seguintes:

²⁶⁸ Em 2014, os produtos primários ocuparam 48,7% da pauta das exportações brasileiras com o mundo (MDIC, 2014, p. 22).

²⁶⁹ Em 2005, por exemplo, as empresas estrangeiras representavam 97,4% do faturamento automotriz, 98,3% do segmento de caminhões, 6,4% do setor de cabines e 64,1% correspondiam às autopeças.

Figura I: Exportação de Autopeças – 15 Principais Mercadorias (Cap. 84)

Em US\$ FOB

Ordem	NCM	Mercadoria	2015 Jan-Abr	2014 Jan-Abr	Var. (%) 2015/2014 Jan-Abr	Part. (%) 2015 Jan-Abr
1	8409.99.12	BLOCOS DE CILINDRO E CÂRTERES, PARA MOTORES DAS POSIÇÕES 8407 OU 8408	185.299.361	188.398.114	-1,64	7,42
2	8708.99.90	OUTRAS PARTES E ACESSÓRIOS PARA VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DAS POSIÇÕES 8701 A 8705	154.503.980	177.353.634	-12,88	6,19
3	8481.80.99	OUTRAS VÁLVULAS DE RETENÇÃO	150.068.931	109.862.423	36,60	6,01
4	8407.34.90	OUTROS MOTORES DE PISTÃO ALTERNATIVO DOS TIPOS UTILIZADOS PARA PROPULSÃO DE VEÍCULOS DO CAPÍTULO 87 DE CILINDRADA SUPERIOR A 1.000CM3	146.986.537	174.464.581	-15,75	5,89
5	8708.29.99	OUTRAS PARTES E ACESSÓRIOS DE CARROÇARIAS DOS VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DAS POSIÇÕES 8701 A 8705	101.242.197	131.129.497	-22,79	4,06
6	8708.50.80	EIXOS DE TRANSMISSÃO COM DIFERENCIAL PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES	75.842.807	78.586.116	-3,49	3,04
7	8708.30.90	OUTROS FREIOS E PARTES, PARA TRATORES/VEÍCULOS AUTOMOTORES	66.879.264	81.462.176	-17,90	2,68
8	8483.10.19	OUTROS VIRABREQUINS (CAMBOTAS)	61.174.356	66.089.601	-7,44	2,45
9	8409.91.12	BLOCOS DE CILINDRO, CABEÇOTES E CÂRTERES, PARA MOTORES DAS POSIÇÕES 8407 OU 8408 RECONHECÍVEIS COMO EXCLUSIVA OU PRINCIPALMENTE DESTINADAS AOS MOTORES DE PISTÃO, DE IGNIÇÃO POR CENTELHA (FAÍSCA)	59.666.488	63.603.972	-6,19	2,39
10	8707.90.90	OUTRAS CARROÇARIAS PARA OS VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DAS POSIÇÕES 8701 A 8705, INCLUÍDAS AS CABINAS	54.592.372	70.368.166	-22,42	2,19
11	8708.80.00	AMORTECEDORES DE SUSPENSÃO PARA VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DAS POSIÇÕES 8701 A 8705	53.592.474	57.667.407	-7,07	2,15
12	8708.40.80	OUTRAS CAIXAS DE MARCHA	49.318.319	63.146.853	-21,90	1,98
13	8433.90.90	OUTRAS PARTES E PEÇAS PARA COLHEITADEIRAS	48.288.376	48.145.499	0,30	1,93
14	8708.40.90	CAIXAS DE MARCHAS PARA VEÍCULOS AUTOMÓVEIS	47.733.665	53.270.998	-10,39	1,91
15	8408.20.90	OUTROS MOTORES DOS TIPOS UTILIZADOS PARA PROPULSÃO DE VEÍCULOS DO CAPÍTULO 87	47.095.705	45.040.342	4,56	1,89
		15 PRINCIPAIS MERCADORIAS	1.302.284.832	1.408.589.379	-7,55	52,18
		OUTRAS 223 MERCADORIAS	1.193.564.024	1.356.146.294	-11,99	47,82
		TOTAL DE 238 MERCADORIAS	2.495.848.856	2.764.735.673	-9,73	100,00

Fonte: Sindipeças, 2015.

Figura II: Exportação de Autopeças – 15 Principais Mercadorias (Cap. 87)

Em US\$ FOB

Ordem	NCM	Mercadoria	2013 Jan-Dez	2012 Jan-Dez	Var. (%) 2013/2012 Jan-Dez	Part. (%) 2013 Jan-Dez
1	8708.99.90	OUTRAS PARTES E ACESSÓRIOS PARA VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DAS POSIÇÕES 8701 A 8705	649.559.253	758.106.749	-14,32	6,59
2	8407.34.90	OUTROS MOTORES DE PISTÃO ALTERNATIVO DOS TIPOS UTILIZADOS PARA PROPULSÃO DE VEÍCULOS DO CAPÍTULO 87 DE CILINDRADA SUPERIOR A 1.000CM3	635.055.543	736.459.802	-13,77	6,44
3	8409.99.12	BLOCOS DE CILINDRO E CÂRTERES, PARA MOTORES DAS POSIÇÕES 8407 OU 8408	611.045.639	705.245.500	-13,36	6,20
4	8708.29.99	OUTRAS PARTES E ACESSÓRIOS DE CARROÇARIAS DOS VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DAS POSIÇÕES 8701 A 8705	515.966.578	572.831.633	-9,93	5,24
5	8481.80.99	OUTRAS VÁLVULAS DE RETENÇÃO	455.321.272	312.183.148	45,85	4,62
6	8708.50.80	EIXOS DE TRANSMISSÃO COM DIFERENCIAL PARA VEÍCULOS AUTOMOTORES	295.897.927	302.046.067	-2,04	3,00
7	8708.30.90	OUTROS FREIOS E PARTES, PARA TRATORES/VEÍCULOS AUTOMOTORES	295.545.465	338.501.023	-12,69	3,00
8	8707.90.90	OUTRAS CARROÇARIAS PARA OS VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DAS POSIÇÕES 8701 A 8705, INCLUÍDAS AS CABINAS	277.529.522	311.160.068	-10,81	2,82
9	8708.40.80	OUTRAS CAIXAS DE MARCHA	250.542.187	366.162.784	-31,58	2,54
10	8708.40.90	CAIXAS DE MARCHAS PARA VEÍCULOS AUTOMÓVEIS	211.776.743	236.434.299	-10,43	2,15
11	8409.91.12	BLOCOS DE CILINDRO, CABEÇOTES E CÂRTERES, PARA MOTORES DAS POSIÇÕES 8407 OU 8408 RECONHECÍVEIS COMO EXCLUSIVA OU PRINCIPALMENTE DESTINADAS AOS MOTORES DE PISTÃO, DE IGNIÇÃO POR CENTELHA (FAÍSCA)	211.519.936	189.794.081	11,45	2,15
12	8708.80.00	AMORTECEDORES DE SUSPENSÃO PARA VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DAS POSIÇÕES 8701 A 8705	197.481.030	241.071.560	-18,08	2,00
13	8408.20.90	OUTROS MOTORES DOS TIPOS UTILIZADOS PARA PROPULSÃO DE VEÍCULOS DO CAPÍTULO 87	189.622.159	205.762.850	-7,84	1,92
14	8708.93.00	EMBREAÇENS E SUAS PARTES PARA VEÍCULOS AUTOMÓVEIS DAS POSIÇÕES 8701 A 8705	188.121.238	187.470.954	0,35	1,91
15	8708.70.90	OUTRAS RODAS, SUAS PARTES E ACESSÓRIOS PARA VEÍCULOS AUTOMÓVEIS	179.781.941	213.463.354	-15,78	1,82
		15 PRINCIPAIS MERCADORIAS	5.164.766.433	5.676.693.872	-9,02	52,42
		OUTRAS 224 MERCADORIAS	4.688.765.403	4.906.422.090	-4,44	47,58
		TOTAL DE 239 MERCADORIAS	9.853.531.836	10.583.115.962	-6,89	100,00

Fonte: MDIC/Secex/Deoex. Elaboração da Sindipeças.

Fonte: Sindipeças, 2013.

O Brasil não figura entre os vinte principais exportadores de autopeças mundiais. Todavia, o Uruguai se localiza na décima quarta posição dentre os principais exportadores globais:

Figura III: Exportação de Autopeças por País

Ordem	País	2013 Jan-Dez	2012 Jan-Dez	Var. (%) 2013/2012	Part. (%) 2013 Jan-Dez
1	ARGENTINA	3.702.730.878	3.847.176.497	-3,75	37,58
2	ESTADOS UNIDOS	1.262.861.016	1.470.190.900	-14,10	12,82
3	MÉXICO	883.766.945	1.018.243.067	-13,21	8,97
4	ALEMANHA	750.714.250	848.286.331	-11,50	7,62
5	PAÍSES BAIXOS	476.123.336	329.953.796	44,30	4,83
6	CHILE	272.456.531	266.068.784	2,40	2,77
7	VENEZUELA	217.509.405	362.506.131	-40,00	2,21
8	COLÔMBIA	190.266.181	217.299.755	-12,44	1,93
9	ITÁLIA	182.906.160	149.917.767	22,00	1,86
10	ÁFRICA DO SUL	159.058.391	198.544.919	-19,89	1,61
11	REINO UNIDO	140.317.046	149.476.334	-6,13	1,42
12	PARAGUAI	137.275.514	118.363.715	15,98	1,39
13	PERU	127.507.608	146.080.888	-12,71	1,29
14	FRANÇA	127.462.246	118.728.334	7,36	1,29
15	CHINA	124.614.510	152.470.172	-18,27	1,26
16	URUGUAI	102.524.936	92.989.697	10,25	1,04
17	TAILÂNDIA	88.525.165	171.835.752	-48,48	0,90
18	ÍNDIA	63.231.736	58.101.613	8,83	0,64
19	EQUADOR	59.261.179	57.340.633	3,35	0,60
20	BOLÍVIA	56.559.855	57.562.124	-1,74	0,57
20 PRINCIPAIS PAÍSES		9.125.672.888	9.831.137.209	-7,18	92,61
OUTROS 164 PAÍSES		727.858.948	751.978.753	-3,21	7,39
TOTAL DE 184 PAÍSES		9.853.531.836	10.583.115.962	-6,89	100,00

Fonte: M D C / Secex / Deaex. Elaboração do Sindipeças

Fonte: Sindipeças, 2013.

Figura IV: Exportação de Autopeças por País

Em US\$ FOB					
Ordem	País	2015 Jan-Abr	2014 Jan-Abr	Var. (%) 2015/2014	Part. (%) 2015 Jan-Abr
1	ARGENTINA	866.264.095	1.000.611.356	-13,43	34,71
2	ESTADOS UNIDOS	399.771.811	402.551.247	-0,69	16,02
3	MÉXICO	246.269.043	242.904.471	1,39	9,87
4	ALEMANHA	158.748.383	208.203.396	-23,75	6,36
5	PAÍSES BAIXOS	150.673.511	118.539.869	27,11	6,04
6	COLÔMBIA	58.453.063	67.813.936	-13,80	2,34
7	CHILE	53.945.965	80.703.885	-33,16	2,16
8	ITÁLIA	43.976.637	50.117.599	-12,25	1,76
9	REINO UNIDO	42.454.244	42.162.886	0,69	1,70
10	ÁFRICA DO SUL	40.380.906	43.720.894	-7,64	1,62
11	FRANÇA	35.923.776	53.392.206	-32,72	1,44
12	PARAGUAI	35.376.138	35.572.989	-0,55	1,42
13	CHINA	34.259.950	42.457.029	-19,31	1,37
14	URUGUAI	26.920.308	30.748.300	-12,45	1,08
15	PERU	20.463.220	29.880.255	-31,52	0,82
16	VENEZUELA	17.933.382	17.998.502	-0,36	0,72
17	TAILÂNDIA	17.737.917	32.183.083	-44,88	0,71
18	SUÉCIA	16.161.662	14.458.138	11,78	0,65
19	CANADÁ	16.030.289	13.654.234	17,40	0,64
20	BOLÍVIA	15.940.768	17.077.376	-6,66	0,64
20 PRINCIPAIS PAÍSES		2.297.685.068	2.544.751.651	-9,71	92,06
OUTROS 143 PAÍSES		198.163.788	219.984.022	-9,92	7,94
TOTAL DE 163 PAÍSES		2.495.848.856	2.764.735.673	-9,73	100,00

Fonte: M D C / Secex / Deaex. Elaboração do Sindipeças

Fonte: Sindipeças, 2015.

Segmento automotivo

Nas primeiras décadas do século XXI, a indústria automotiva brasileira consolidou-se com desempenho significativo, principalmente, no que se refere aos autoveículos. Nesse

sentido, a evolução do desempenho da indústria automotiva brasileira de autoveículos entre 2006 a 2012 pode ser constatado na figura abaixo.

Figura V: Desempenho da Indústria Automotiva Brasileira

DESEMPENHO DA INDÚSTRIA AUTOMOTIVA BRASILEIRA - AUTOVEÍCULOS								
Discriminação	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var.(%) 2012/11
Produção (Montados + CKD)- unidades	2.403.693	2.825.221	3.050.226	3.075.441	3.381.728	3.407.861	3.342.617	-1,9
Exportação (SDP/Secex) - unidades	729.463	671.460	605.729	385.345	539.409	563.105	458.174	-18,6
Exportação / Produção - (%)	30,3	23,8	19,9	12,5	16,0	16,5	13,7	-17,0
Exportação (SDP/Secex) - US\$ Mil	7.320.726	7.800.298	8.409.590	4.621.146	6.909.596	7.656.831	6.784.555	-11,4
Mercado Interno (Licenciamento) - unidades	1.927.738	2.462.728	2.820.350	3.141.240	3.515.064	3.633.248	3.802.071	4,6
Importação (SDP/Secex) - Unidades	206.913	295.726	440.930	484.336	709.487	948.150	739.231	-22,0
Importação / Mercado Interno - (%)	10,7	12,0	15,6	15,4	20,2	26,1	19,4	-25,5
Importação (SDP/Secex) - US\$ Mil	2.633.553	4.083.467	6.865.314	6.971.060	10.869.490	14.709.433	12.701.345	-13,7
Fonte: Secex/SDP e Anfavea								

Fonte: MDIC [sd].

Segundo a Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores (ANFAVEA), a evolução dos investimentos na indústria automobilística, no período 1980-2012, foi a seguinte:

Figura VI: Investimento na Indústria Automobilística Brasileira



Fonte: ANFAVEA, 2015, p.42.

Conforme disposto no Anuário da Indústria Automobilística Brasileira 2015, realizado pela ANFAVEA, durante a primeira década do século XXI, a balança comercial brasileira passou por uma transição. De 2001 a 2008, a pauta brasileira era predominantemente exportadora, como nos subsetores de autoveículos, autopeças, máquinas agrícolas, máquinas

rodoviárias e outros. Em 2009 notou-se uma alteração nesse cenário, as importações superaram as exportações nos subsetores de autoveículos, autopeças e máquinas rodoviárias, causando um déficit na balança comercial brasileira. De 2010 a 2014, a balança comercial brasileira com o mundo permaneceu deficitária para o Brasil, principalmente em razão da superação de importações às exportações nos subsetores de autoveículos e autopeças. Em 2014, por exemplo, o valor total de autoveículos exportados pelo Brasil somavam US\$ 5,53 bilhões, enquanto as importações foram de US\$ 10,93 bilhões, já o valor total de autopeças exportadas foi de US\$ 9,16 bilhões e as importações foram de US\$ 18,68 bilhões. Por fim, o total de exportações nesse ano foi de US\$ 18,45 bilhões e de importações US\$ 30,87 bilhões, um déficit de US\$ -12,42 bilhões.

Figura VII: Balança Comercial do Brasil com o Mundo – 2001-2014

Brasil / Mundo • Brazil / World

Milhões de US\$/US\$ million

ANO YEAR	AUTOVEÍCULOS VEHICLES		AUTOPEÇAS ⁽¹⁾ AUTOPARTS		MÁQUINAS AGRÍCOLAS AGRICULTURAL MACHINERY		MÁQUINAS RODOVIÁRIAS HIGHWAY CONSTRUCTION MACHINERY		OUTROS ⁽¹⁾ OTHERS		TOTAL TOTAL	
	EXPORTAÇÃO EXPORTS	IMPORTAÇÃO IMPORTS	EXPORTAÇÃO EXPORTS	IMPORTAÇÃO IMPORTS	EXPORTAÇÃO EXPORTS	IMPORTAÇÃO IMPORTS	EXPORTAÇÃO EXPORTS	IMPORTAÇÃO IMPORTS	EXPORTAÇÃO EXPORTS	IMPORTAÇÃO IMPORTS	EXPORTAÇÃO EXPORTS	IMPORTAÇÃO IMPORTS
2001	2.640,1	2.017,0	3.910,7	4.416,5	167,2	30,7	315,3	94,6	428,4	84,6	7.461,7	6.643,4
2002	2.633,4	1.093,5	4.163,0	4.147,3	263,8	12,1	352,2	93,0	379,4	16,5	7.791,8	5.362,4
2003	3.566,5	828,0	5.137,3	4.503,9	502,2	13,5	467,9	166,9	482,0	5,1	10.155,9	5.517,4
2004	4.950,7	880,4	6.431,5	5.824,8	810,7	65,2	954,5	149,1	648,8	21,2	13.796,2	6.940,7
2005	7.076,8	1.350,6	7.855,0	7.070,2	827,0	38,0	1.320,9	302,9	993,8	73,8	18.073,6	8.835,5
2006	7.320,7	2.633,6	9.314,6	7.236,8	701,7	35,0	1.540,4	502,5	1.129,7	28,1	20.007,1	10.436,0
2007	7.800,3	4.083,5	9.939,8	9.772,2	1.018,2	103,1	1.646,2	362,1	1.257,8	68,8	21.662,3	14.389,7
2008	8.409,6	6.865,3	10.880,5	13.557,9	1.369,6	195,6	1.870,1	931,6	1.483,8	38,4	24.013,6	21.588,8
2009	4.621,1	6.971,1	7.071,7	9.508,1	654,2	136,3	618,1	861,5	788,4	46,6	13.753,5	17.523,6
2010	6.909,6	10.869,5	10.691,7	14.855,3	948,7	177,9	1.384,6	1.144,8	1.050,7	116,5	20.985,3	27.164,0
2011	7.656,8	14.709,4	12.537,5	17.999,3	1.048,5	280,8	2.215,1	1.507,4	1.323,6	166,9	24.781,4	34.663,8
2012	6.784,6	12.701,3	11.625,5	18.129,0	906,0	483,8	2.258,2	1.658,5	1.155,4	196,2	22.729,7	33.168,9
2013	8.739,5	12.622,1	10.748,4	21.347,0	912,3	228,4	1.864,8	1.258,9	1.162,9	128,9	23.427,9	35.585,4
2014	5.531,7	10.931,3	9.163,0	18.683,4	764,3	219,2	1.956,9	907,5	1.036,5	134,9	18.452,3	30.876,4

Fonte: ANFAVEA, 2015, p.48.

Atualmente, segundo dados do Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos Automotores (SINDIPEÇAS), de Janeiro a Abril de 2015, a balança comercial do setor automotivo encontra-se deficitária, conforme demonstrado na figura abaixo:

Figura VII: Balança Comercial do Setor Automotivo

Em Mil de US\$ FOB

Itens	Exportação				Importação				Resultado ¹⁾	
	2015 Jan-Abr	Part. (%) Jan-Abr 2015	2014 Jan-Abr	Part. (%) Jan-Abr 2014	2015 Jan-Abr	Part. (%) Jan-Abr 2015	2014 Jan-Abr	Part. (%) Jan-Abr 2014	2015 Jan-Abr	2014 Jan-Abr
1 - ÔNIBUS	64.449	1,2	61.905	1,0	35.019	0,4	67.925	0,6	29.430	-6.020
2 - AUTOMÓVEIS E COMERCIAIS LEVES	1.080.301	20,7	1.291.461	21,5	2.423.947	30,1	3.278.184	31,0	-1.343.646	-1.986.723
3 - CAMINHÕES	392.315	7,5	437.967	7,3	31.515	0,4	121.601	1,1	360.800	316.366
4 - TOTAL DE AUTOVÉICULOS (1 + 2 + 3)	1.537.065	29,5	1.791.333	29,8	2.490.481	30,9	3.467.710	32,7	-953.416	-1.676.377
5 - AUTOPEÇAS ²⁾	2.740.835	52,6	3.050.096	50,7	5.249.439	65,1	6.703.818	63,3	-2.508.604	-3.653.722
6 - CHASSIS, CARROCERIAS, ETC	252.368	4,8	308.455	5,1	32.544	0,4	33.681	0,3	219.824	274.774
7 - MÁQUINAS AGRÍCOLAS	168.011	3,2	237.603	3,9	27.991	0,3	58.136	0,5	140.020	179.467
8 - MÁQUINAS RODOVIÁRIAS	513.944	9,9	630.102	10,5	259.652	3,2	328.356	3,1	254.292	301.746
9 - BALANÇA TOTAL DO SETOR (4 + 5 + 6 + 7 + 8)	5.212.223	100,0	6.017.589	100,0	8.060.107	100,0	10.591.701	100,0	-2.847.884	-4.574.112

Fonte: Sindipeças, 2015.

Figura VIII: Balança Comercial do Setor Automotivo

Em Mil de US\$ FOB

Itens	Exportação				Importação				Resultado ¹⁾	
	2013 Jan-Dez	Part. (%) Jan-Dez 2013	2012 Jan-Dez	Part. (%) Jan-Dez 2012	2013 Jan-Dez	Part. (%) Jan-Dez 2013	2012 Jan-Dez	Part. (%) Jan-Dez 2012	2013 Jan-Dez	2012 Jan-Dez
1 - ÔNIBUS	295.526	1,3	295.774	1,3	237.501	0,7	117.375	0,4	58.025	178.399
2 - AUTOMÓVEIS E COMERCIAIS LEVES	6.627.481	28,3	4.723.983	20,8	12.110.179	34,0	12.148.639	36,6	-5.482.698	-7.424.656
3 - CAMINHÕES	1.816.501	7,8	1.764.798	7,8	274.442	0,8	435.331	1,3	1.542.059	1.329.467
4 - TOTAL DE AUTOVÉICULOS (1 + 2 + 3)	8.739.508	37,3	6.784.555	29,8	12.622.122	35,5	12.701.345	38,3	-3.882.614	-5.916.790
5 - AUTOPEÇAS ²⁾	10.748.438	45,9	11.625.451	51,1	21.346.959	60,0	18.128.223	54,7	-10.598.521	-6.502.772
6 - CHASSIS, CARROCERIAS, ETC	1.162.926	5,0	1.155.423	5,1	128.942	0,4	196.218	0,6	1.033.984	959.205
7 - MÁQUINAS AGRÍCOLAS	912.289	3,9	906.033	4,0	228.430	0,6	483.832	1,5	683.859	422.201
8 - MÁQUINAS RODOVIÁRIAS	1.864.777	8,0	2.258.201	9,9	1.258.919	3,5	1.658.551	5,0	605.858	599.650
9 - BALANÇA TOTAL DO SETOR (4 + 5 + 6 + 7 + 8)	23.427.938	100,0	22.729.663	100,0	35.585.372	100,0	33.168.169	100,0	-12.157.434	-10.438.506

Fonte: MDIC/Secex/Desex. Elaboração do Sindipeças.

¹⁾ (-) indica déficit, (+) significa superávit

²⁾ inclui pneumáticos

Fonte: Sindipeças, 2013.

O setor automotivo liderou as exportações brasileiras para o Mercosul. Segundo o Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 2012, as exportações de automóveis foram de US\$ 7,82 bilhões, subindo em 2013 para US\$ 9,79 bilhões e, por fim, se retraindo em 2014 para US\$ 5,89 bilhões, uma variação de aproximadamente -24,7%. O setor automotivo representou, por sua vez, na participação total das exportações brasileiras para o bloco em 2014, o percentual de 23,5% (MRE, 2014, p.9).

Tabela I: Exportações Brasileiras para o Mercosul, por Principais Grupos de Produtos, em US\$ milhões								
Exportações	2012	2013	2014	Variação % 2012-2014	Part. % total exportações brasileiras para o bloco em 2014	2013 (jan- abr)	2014 (jan- abr)	Variação % 2014-2015 (jan-abr)
Automóveis	7.822	9.792	5.893	-24,7%	23,5%	2.087	1.679	-19,5%
Máquinas mecânicas	3.062	2.807	2.270	-25,9%	9,1%	788	767	-2,7%

Combustíveis	1.455	1.195	1.898	30,4%	7,6%	357	449	25,6%
Carnes	816	1.331	1.457	78,6%	5,8%	415	236	-43,2%
Plásticos	1.245	1.279	1.165	-6,4%	4,6%	359	326	-9,1%
Máquinas Elétricas	1.441	1.222	1.030	-28,5%	4,1%	370	290	-21,8%
Minérios	838	985	1.022	21,9%	4,1%	240	166	-31,0%
Borracha	838	805	693	-17,3%	2,8%	222	178	-19,8%
Ferro e aço	1.088	864	693	-36,3%	2,8%	226	228	0,8%
Papel	636	632	631	-0,9%	2,5%	205	196	-4,2%
Subtotal	19.241	20.912	16.751	-12,9%	66,9%	5.269	4.514	-14,3%
Demais grupos de produtos	8.615	8.621	8.302	-3,6%	33,1%	2.480	2.063	-16,8%
Total	27.856	29.533	25.053	-10,1%	100,0%	7.749	6.577	-15,1%

Fonte: MRE, 2014a.

Os automóveis também constituem o principal setor importador pelo Brasil do Mercosul. Em 2012 foram importados US\$ 7,45 bilhões, em 2013, este valor aumentou para US\$ 8,24 bilhões e, em 2014, houve um decréscimo para US\$ 6,84 bilhões, uma variação de -8,1% (MRE, 2014, p.9).

Tabela II: Importações Brasileiras originárias do Mercosul, por principais grupos de produtos, em US\$ milhões								
Importações	2012	2013	2014	Variação % 2012-2014	Part. % total importações brasileiras para o bloco em 2014	2014 (jan-abr)	2015 (jan-abr)	Variação % 2014-2015 (jan-abr)
Automóveis	7.450	8.241	6.849	-8,1%	37,1%	2.090	1.514	-27,6%
Combustíveis	2.604	2.021	1.062	-22,4%	8,7%	535	373	-30,3%
Cereais	2.333	1.824	1.404	-39,8%	7,6%	518	508	-1,9%
Plásticos	965	960	1.058	9,7%	5,7%	352	319	-9,4%
Máquinas Mecânicas	580	740	684	17,9%	3,7%	246	156	-36,8%
Malte e amidos	710	566	628	-11,6%	3,4%	195	154	-21,3%
Carnes	316	306	424	34,0%	2,3%	107	118	10,6%
Diversos inds. Químicas	339	410	421	24,1%	2,3%	104	105	0,8%

Leite/ovos/mel	547	495	353	-35,3%	1,9%	93	120	29,7%
Borracha	386	383	328	-15,0%	1,8%	106	77	-27,6%
Subtotal	15.690	15.947	13.751	-12,4%	74,5%	4.347	3.443	-20,8%
Demais grupos de produtos	4.558	4.503	4.695	3,0%	25,5%	1.546	1.260	-18,5%
Total	20.247	20.450	18.446	-8,9%	100,0%	5.893	4.703	-20,2%

Fonte: MRE, 2014a. Elaboração CCGI.

Quanto ao fluxo comercial no setor automobilístico entre Brasil e Uruguai, este tem se demonstrado relevante nos últimos anos. Segundo dados do MDIC, o Uruguai trata-se de importante destino dos autoveículos e autopeças brasileiras, conforme se verifica na tabela abaixo:

Figura IX: Principais Destinos das Exportações de Automóveis Brasileiros

BRASIL: DESTINO DAS EXPORTAÇÕES DE AUTOVEÍCULOS										
PAÍSES	VEÍCULOS									
	US\$ MILHÕES					UNIDADES				
	2014	2015	2014	Part. (%)	Var. (%)	2014	2015	2014	Part. (%)	Var. (%)
		Jan-Mai	Jan-Mai	2015	2015-14%		Jan-Mai	Jan-Mai	2015	2015-14
ARGENTINA	3.630	1.369	1.707	68,4%	-19,8%	255.493	97.498	117.004	68,6%	-16,7%
UNIÃO EUROPÉIA	25	1	4	0,1%	-61,7%	1.275	164	143	0,1%	14,7%
Alemanha	4	0	2	0,0%	-80,3%	205	34	77	0,0%	-55,8%
Itália	5	0	0	0,0%	37,9%	344	14	9	0,0%	55,6%
França	4	0	0	0,0%	-66,7%	247	5	10	0,0%	-50,0%
Reino Unido	6	0	0	0,0%	159,8%	148	27	12	0,0%	125,0%
Outros Países	7	1	1	0,0%	-56,6%	331	84	35	0,1%	140,0%
ESTADOS UNIDOS	11	4	6	0,2%	-26,0%	129	47	66	0,0%	-28,8%
MÉXICO	350	163	95	8,1%	71,5%	38.267	18.854	10.767	13,3%	75,1%
COMUN. ANDINA	432	136	144	6,8%	-6,0%	19.611	6.214	7.206	4,4%	-13,8%
VENEZUELA	9	7	2	0,4%	252,3%	339	140	76	0,1%	84,2%
PARAGUAI	72	23	24	1,1%	-3,6%	4.805	1.386	1.471	1,0%	-5,8%
ÁFRICA DO SUL	202	87	88	4,4%	-0,6%	16.571	8.409	8.290	5,9%	1,4%
CHILE	247	113	108	5,7%	5,2%	6.664	3.906	3.422	2,7%	14,1%
URUGUAI	208	71	80	3,5%	-11,1%	14.229	4.889	5.374	3,4%	-9,0%
SUBTOTAL	5.187	1.974	2.256	98,6%	-12,5%	357.383	141.507	153.819	99,6%	-8,0%
OUTROS PAÍSES	345	28	73	1,4%	-61,4%	8.399	597	2.043	0,4%	-70,8%
TOTAL	5.532	2.002	2.330	100,0%	-14,1%	365.782	142.104	155.862	100,0%	-8,8%

Fonte: Secex/SDP
(*) Inclui pneumáticos
(0) O N° existe mas não atinge a unidade adotada na tabela

Fonte: MDIC [sd]

Figura X: Principais Destinos de Autopeças Brasileiras

PAÍSES	AUTOPEÇAS						
	US\$ MILHÕES						
	2013	2014	2015 Jan-Mai	2014 Jan-Mai	Part. (%) 2014	Part. (%) 2015	Var (%) 2015/14
ARGENTINA	4.027	3.024	1.194	1.374	33,0%	34,7%	-13,1%
UNIÃO EUROPEIA	1.947	1.726	639	722	18,8%	18,6%	-11,4%
Alemanha	750	581	200	260	6,3%	5,8%	-22,9%
Itália	184	145	57	67	1,6%	1,7%	-15,6%
França	132	133	48	65	1,4%	1,4%	-26,4%
Reino Unido	140	145	54	56	1,6%	1,6%	-2,6%
Outros Países	741	722	281	274	7,9%	8,2%	2,3%
ESTADOS UNIDOS	1.515	1.475	580	610	16,1%	16,9%	-5,1%
MÉXICO	958	814	326	343	8,9%	9,5%	-5,0%
COMUN. ANDINA	500	525	223	264	5,7%	6,5%	-15,6%
VENEZUELA	316	222	28	57	2,4%	0,8%	-51,7%
PARAGUAI	189	176	58	69	1,9%	1,7%	-16,9%
ÁFRICA DO SUL	161	134	50	53	1,5%	1,5%	-4,7%
CHILE	179	155	56	66	1,7%	1,6%	-14,4%
URUGUAI	114	101	38	42	1,1%	1,1%	-9,3%
SUBTOTAL	9.907	8.350	3.192	3.601	91,1%	92,9%	-11,3%
OUTROS PAÍSES	842	813	244	261	8,9%	7,1%	-6,3%
TOTAL	10.748	9.163	3.437	3.862	100,0%	100,0%	-11,0%

Fonte: Secex/SDP
(*) Inclui pneumáticos
(0) O N° existe mas não atinge a unidade adotada na tabela

Fonte: MDIC [sd]

Ao se analisar a balança comercial referente ao comércio de veículos automotores, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios (NMC 87) entre Brasil e Uruguai, verifica-se que, nos últimos anos, este comércio tem sido superavitário para o Brasil:

Tabela IV: Balança Comercial Comércio Brasil – Uruguai - NCM 87 - Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres, suas partes e acessórios (em milhões de US\$)				
Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
2010	307,45	61,38	246	368,84
2011	324,72	130,54	194,17	455,26
2012	294,16	29,51	264,64	323,67
2013	322,07	161,78	160,29	483,85
2014	311,03	213,95	97,07	524,98

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Setor automotivo no Uruguai

Desde os anos 1990, o Uruguai tem sido receptor de várias montadoras estrangeiras, sendo as principais delas e as que lideram a montagem de veículos para exportação: a sul-coreana Kia e as chinesas Chery, Chongqing Lifan e Geely.

Entretanto, em 2015, foi anunciado que a Chery fechará suas atividades no Uruguai e encerrará sua produção em decorrência de crises no Brasil e Argentina e a baixa nas vendas para esses países, importantes mercados para a montadora chinesa²⁷⁰. Há ainda a montadora uruguaia Nordex, responsável por realizar empreendimento conjunto com outras fábricas para montagem de alguns modelos, como o Geely EC3 (da chinesa Geely), Renault Trucks (de propriedade da empresa Volvo), caminhões Kia Bongo e Dong Feng Motor (de propriedade da chinesa DFM) (URUGUAY, XXI, p.10).

Quanto ao setor de autopeças, no Uruguai está instalada, desde 2012, a fábrica japonesa Takata, especialista na produção de cintos, sistemas de segurança, volantes infantis e, em especial, bolsas de ar (*airbags*). Ressalta-se que a produção desta última é voltada à exportação para o mercado brasileiro²⁷¹.

Outras empresas de autopeças instaladas no Uruguai são: (i) Bader: empresa alemã especializada na produção de assentos de couro, instalada no Uruguai desde 1999; (ii) Clinter-Aperam: empresa especializada na produção de aço inoxidável, aço elétrico e ligas de níquel, que é o maior exportador de autopeças do Uruguai, com 75% de participação nos mercados de tubo de escape na Argentina e 80% no Brasil. Em 2014 suas exportações somaram US\$55 milhões, sendo que o Brasil foi o principal destino, respondendo por 79% das vendas; (iii) Fanacif Uruguay – Affinia: empresa americana que fabrica peças de reposição para automóveis e veículos de serviço pesado; (iv) Faurecia: empresa francesa especializada na fabricação de assentos para carro, produtos para controle de emissões para automóveis (silenciadores, por exemplo.), sistemas para o interior de veículos (painéis, por exemplo) e partes externas de automóveis. A empresa exportou US\$ 27 milhões em 2014 e o principal destino das exportações foi o Brasil, com 64%; (v) Fischer: empresa alemã especializada na produção de tubos de aço para os sistemas de escape de automóveis. Em 2014, suas exportações totalizaram US\$ 4,4 milhões, tendo sido direcionadas principalmente para o Brasil (53%) e Argentina (47%); (vi) Yazaki: empresa japonesa especializada na produção de cabos elétricos e em geral, que exporta a maior parte da produção à Argentina; (vii) Zenda Leather – JBS: empresa ligada ao grupo JBS, que produz assentos de couro. Os principais

²⁷⁰ Segundo reportagem veiculada no jornal uruguaio El País, a Chery não produz mais veículos automotores no Uruguai desde setembro de 2014. (EL PAÍS [sd]) Ainda, ressalta-se que em 2014 a chinesa Chery iniciou as operações de planta instalada na cidade de Jacaréi (SP).

²⁷¹ Segundo o *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios – Uruguay XXI*, a planta Takata Uruguai foi concebida para abastecer o mercado de *airbags* brasileiro, visto que há lei interna no Brasil que obriga a todos os fabricantes de automóveis a incluírem *airbags* em todos os seus automóveis. As exportações para o mercado brasileiro totalizaram, em 2014, US\$ 25 milhões, valor 74% maior que em 2013. Ademais, há também unidades da Takata no Brasil em Jundiá (SP), Piçarras (SC) e Mateus Leme (MG) (URUGUAY, XXI, p.21).

destinos de exportação em 2014 foram Alemanha (65%) e Brasil (22%); (viii) Alumínios del Uruguay: empresa uruguaia que produz ligas de alumínio, inclusive para a indústria automotriz. Em 2014 esta exportou quase US\$ 3,5 milhões, 89% das exportações para o Brasil; e (ix) Ajax - Lucca Design: empresa especializada em produzir couros para assentos de veículos (URUGUAY, XXI, p.19-22).

Conforme dados relacionados, constata-se que o Brasil é relevante destino para várias empresas produtoras e exportadoras de autopeças instaladas no Uruguai, o que demonstra a importância do setor automotivo e do subsetor de autopeças para a relação comercial entre os dois países.

Em 2014, o Uruguai foi o único país do Mercosul onde a produção de veículos cresceu 3,2% em relação ao ano anterior, atingindo 16.454 unidades (URUGUAY, XXI, p.9). As exportações do setor automotivo uruguaio têm crescido acima da média anual de 10% na última década e atingiu US\$ 483 milhões em 2014. As exportações de veículos somaram US\$ 230 milhões nesse ano, com 15.588 unidades exportadas. Houve aumento de 24% das exportações para o Brasil, contudo, uma queda de exportações para a Argentina de 61% (isso representou 80% de veículos destinados ao Brasil e 10% à Argentina). (URUGUAY, XXI, p.10).

Segundo relatório do *Instituto de Promoción de Inversiones y Exportaciones de Bienes y Servicios – Uruguay XXI*, denominado *Setor automotor y autopartista: Informe de oportunidades de inversión en el sector automotor en Uruguay*, de abril de 2015, as exportações de autopeças atingiram US\$ 254 milhões em 2014, uma diminuição de 7% em relação a 2013. O Brasil foi o principal destino de autopeças em 2014, com 39% do total²⁷².

Nesse sentido, a evolução nas exportações uruguaia tanto de veículos (vehículos) quanto de autopeças (autopartes), de 2003 a 2014, tem se dado da seguinte maneira:

²⁷² As principais autopeças exportadas em 2014 foram: couro para a produção de assentos, tubos de aço para sistemas de escape, fios elétricos (arnês), bolsas infláveis (*airbag*), pneus, pastilhas de freios e discos (URUGUAY, XXI, p.11).

Figura XI: Evolução das Exportações de Veículos e Autopeças - Uruguai



Fuente: Uruguay XXI en base a DNA.

Fonte: URUGUAY XXI, 2015, p.10.

Pode-se inferir que, pela quantidade de empresas estrangeiras produtoras de autopeças para automóveis instaladas no Uruguai e pela relevância do mercado brasileiro no direcionamento das exportações, a integração no comércio de autopeças entre Brasil e Uruguai já é uma realidade.

De acordo com consulta a vários especialistas e representantes do setor automotivo brasileiro, a vocação do Uruguai é o setor de autopeças, devido à sua eficiência e menores custos. Dessa forma, a integração produtiva entre Brasil e Uruguai deve partir desse subsetor, a exemplo do que ocorre na comercialização vários tipos de autopeças exportadas ao Brasil. Para que haja integração das cadeias, esforços devem ser desenvolvidos na facilitação de acesso de autopeças uruguaias ao mercado brasileiro, sem que haja elevação de tarifas. Defendem um novo nível de relacionamento, com ações pragmáticas que poderiam ser operacionalizadas por ambos os países. Exemplos de integração produtiva sugeridos foram: *airbags* e montagem de vidros para carros, visto que os custos no Uruguai são mais baixo e a qualidade é satisfatória. O comércio dessas autopeças entre Brasil e Uruguai já existem e devem ser ampliado.

2. MARCOS REGULATÓRIOS

2.1 Mercosul (ACE nº18)

Segundo o Tratado de Assunção, de 1991, o Mercosul foi criado com vistas a alcançar a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes. Ocorre que, de início, nem todos os setores foram integrados no programa de liberalização intrabloco, como o setor automotivo, em razão de divergências entre os Estados quanto ao regime automotivo e o comércio administrado entre os países.

Foi com a Decisão Conselho Mercado Comum (CMC) nº 7/94, em seu art. 1º, que se decidiu constituir um Grupo *ad hoc* encarregado de estudar o regime de adequação do setor automotriz ao funcionamento do Mercosul. A partir de então, instituiu-se a Decisão CMC nº29/94, que previa três elementos básicos para o regime automotivo do bloco, a ser adotado em janeiro do ano 2000: completa liberalização do comércio dentro do bloco; tarifa externa comum e eliminação de incentivos que distorcem a competitividade intrabloco.

Finalmente, através da Decisão CMC nº70/00, foi inaugurada a Política Automotiva Comum (PAC) do Mercosul, incorporado no âmbito do Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº18 pelo 31º Protocolo Adicional²⁷³. Foi estabelecido no art. 14, que até o final de 2006, os produtos automotivos comercializados entre as Partes do Acordo teriam margem de preferência de 100% (0% de tarifa *ad valorem*), sempre que satisfizessem os requisitos de origem e demais condições estipuladas.

A PAC estabeleceu que os produtos do regime automotivo e suas respectivas alíquotas do imposto de importação para produtos automotivos não Partes do Mercosul serão (i): automóveis e veículos comerciais leves de até 1,5 toneladas, ônibus, caminhões, tratores rodoviários para semirreboques, chassis com motor e cabina, reboques, semirreboques, carrocerias, com tarifas de 35%; (ii) tratores agrícolas colheitadeiras e máquinas agrícolas

²⁷³ Ressalta-se que foram assinados dois Protocolos Adicionais distintos, o 31º que contempla Argentina, Brasil e Uruguai e o 36º que insere o Paraguai. Ademais, Ambos os Protocolos foram registrados na ALADI-Associação Latino-Americana de Integração, em 11 de outubro de 2001, contudo, estes protocolos não foram internalizados no Brasil (ANFAVEA [sd]).

autopropulsadas com tarifas de 14% e (iii) autopeças para produção e para o mercado de reposição, mantidas as alíquotas estabelecidas na TEC.

Dispõe-se que as autopeças não produzidas no Mercosul, relacionadas no Apêndice I do Protocolo, quando forem importadas para produção, terão redução do Imposto de Importação no montante equivalente à aplicação da alíquota de 2%. As autopeças importadas originárias de países terceiros, quando ingressarem na Argentina ou no Brasil e destinadas à produção de tratores agrícolas colheitadeiras, máquinas agrícolas e rodoviárias autopropulsadas e quando importadas de produtores habilitados ao amparo de programas de produção aprovados por Órgão competentes dos Estados Partes, terão redução do imposto de importação ao montante equivalente à aplicação da alíquota de 8%.

No art. 15 contem a administração do comércio bilateral entre Argentina e Brasil com coeficiente de desvio sobre as exportações (ou mecanismo *flex*), mecanismo que permite um determinado desequilíbrio entre as exportações do setor. Foi estabelecido que em 2001, este coeficiente seria de 5%; em 2002, de 7,5% e em 2003, de 10%; as de 2004 e 2005 seriam instituídas posteriormente, mas não seriam inferiores a 10%. Caso fossem excedidos os limites do coeficiente de desvio sobre as exportações seriam tributadas em 70% da Tarifa Externa Comum para todos os tipos de veículos e 75% da TEC para as autopeças.

Quanto aos veículos e autopeças produzidos no Uruguai, o acesso aos produtos se daria por meio de quotas. Para o mercado da Argentina, automóveis e veículos comerciais leves teriam quotas de 18.000 em 2001 e de 2002 a 2006 de 20.000 e autopeças, quotas de: (i) 2001 e 2002: 45; (ii) 2003 e 2004: 50; (iii) 2005: 55 e 2006: 60.

Já para o mercado do Brasil, automóveis e veículos comerciais leves teriam de obedecer as seguintes quotas progressivas: (i) 2001: 16 mil; (ii) 2002: 17 mil; (iii) 2003: 18 mil; (iv) 2004, 2005 e 2006: 20 mil, e autopeças teriam quotas de: (i) 2001: 40; (ii) 2002: 45; (iii) 2003: 50; (iv) 2004: 55; (v) 2005: 60 e 2006: 65.

Não obstante, o acesso para automóveis e veículos comerciais leves produzidos na Argentina e no Brasil para o mercado uruguaio teria outras quotas. Para a Argentina, haveria o seguinte cronograma: (i) 2001 e 2002: 6 mil; (ii) 2003 e 2004: 7 mil; (iii) 2005: 7.500 e (iv) 2006: 8 mil. Já para o Brasil, o cronograma seria: (i) 2001: 4 mil; (ii) 2002: 4.500; (iii) 2003: 5 mil; (iv) 2004: 5.500; (v) 2005: 6 mil; (vi) 2006: 6.500. Caso as unidades ultrapassassem, no ano, os limites de quotas definidas, o Uruguai ficaria livre para aplicar margens de preferência sobre a TEC de 40% (2001), 50% (2002), 60% (2003), 65% (2004) e 70% (2005).

O índice de conteúdo regional para produtos automotivos produzidos no Uruguai seria de 50%, já o índice para autopeças seria obedecida a regra geral de origem do Mercosul. A Regra Geral de Origem aplicada é aquela disposta no 44º Protocolo Adicional ao ACE nº 18 (índice de conteúdo regional mínimo de 60%), contudo, este foi substituído pelo Protocolo Adicional 62 n.º no que tange ao disposto nas listas do Anexo I da Decisão CMC Nº 01/04, que consta como anexo ao 44º Protocolo Adicional ao ACE nº 18, que ajusta as regras de origem do Mercosul ao Sistema Harmonizado 2007.

Para modelos novos produzidos na Argentina e no Brasil, por um prazo de dois anos, deveria ser obedecido, no início do primeiro ano, o mínimo de 40%, no início do segundo ano o mínimo de 50% e no início do terceiro ano o mínimo de 60%. No caso de modelos novos de origem uruguaia, este deveria ser de no mínimo 33% e 42%.

Foi estabelecido que para produtos automotivos que recebam incentivos ou apoios promocionais, setoriais ou governamentais nos Estados Partes, estes seriam tratados como bens extrazona quando fossem exportados para as outras Partes.

Por fim, a administração do Acordo é promovida pelo Comitê Automotivo do Mercosul, que é responsável também pelo monitoramento da PAC.

2.2. Argentina (ACE nº14)

Brasil e Argentina possuem Acordo de Complementação Econômica (ACE nº14), em vigência desde 20 de dezembro de 1990, sendo regido recentemente pelo 31º Protocolo Adicional ao ACE nº14, internalizado pelo Brasil através do Decreto nº 4.510/2002, cuja vigência tem extensão até 31 de dezembro de 2005, a partir do que entraria em vigor o comércio livre em 1º de janeiro de 2006. Ocorre que como o livre mercado não se confirmou, Brasil e Argentina decidiram prorrogar os termos do 31º Protocolo, o que ocorreu por diversas vezes por intermédio dos 33º, 35º e 38º Protocolos Adicionais. Este último teve sua vigência de 1º de julho de 2008 a 30 de junho de 2014, tendo sido renovado recentemente, em 30 de junho de 2015 pelo 41º Protocolo Adicional ao ACE nº14.

Este último Protocolo reativa o sistema *flex*, que prevê que o Brasil poderá vender com isenção de impostos no máximo US\$ 1,5 para cada US\$ 1 importado pela Argentina. Ainda foi prevista uma participação mínima para os produtos em cada país, como por exemplo, a participação mínima de 11% de veículos argentinos no mercado brasileiro e a participação de 44,3% de veículos brasileiros na Argentina.

Conforme estabelece o art. 18 do 31º Protocolo Adicional, os produtos automotivos serão considerados originários das Partes sempre que incorporem um conteúdo regional mínimo do Mercosul de 60%.

2.3. Uruguai (ACE nº2)

Brasil e Uruguai possuem Acordo de Complementação econômica (ACE nº2), em vigência desde 20 de dezembro de 1982. Este é regido atualmente pelos 66º e 67º Protocolos Adicionais, internalizados pelo Brasil por meio dos Decretos nº 6.197/2007 e 6.195/2007, em vigência até 30 de junho de 2008. Desde então, para renovar o compromisso, foram firmados os Protocolos Adicionais nº 68 e 69. Além disso, foi assinado em 2012, o 70º Protocolo Adicional ao ACE nº2, que modifica os Artigos 2º, 10, 13, 14, 15, 17 e 20 da Política Automotiva entre Brasil e Uruguai, que consta como anexo ao 68º Protocolo Adicional. O Protocolo foi internalizado no Brasil através do Decreto nº 7.831, de 29 de outubro de 2012, publicado no Diário Oficial da União de 30 de outubro de 2012.

O regime automotivo entre Brasil e Uruguai muito se assemelha ao regime automotivo do Mercosul. Assim como no Mercosul, os produtos automotivos comercializados entre as partes possuirão 100% de preferência e 0% de tarifa *ad valorem* intrazona, sempre que satisfaçam o requisito de origem e as condições estipuladas no acordo. Nesse caso, serão considerados originários das Partes, sempre que atingirem um índice de conteúdo regional mínimo de 60%, conforme Regime de Origem do Mercosul. Em caso de novos modelos, esse índice será calculado por ano, pelo que no primeiro ano será de no mínimo 40%, no início do segundo ano de no mínimo 50% e a partir do 3º ano de no mínimo 60%. O Uruguai possui índice de conteúdo regional preferencial no caso de novos modelos, sendo este calculado, no primeiro ano de no mínimo 30%, no início do segundo ano no mínimo 35%, no início do terceiro ano mínimo de 40%, no início do quarto ano mínimo de 45% e a partir do quinto ano de no mínimo 50%.

Os Protocolos estabelecem, assim como no regime automotivo do Mercosul, quotas para o acesso de veículos e autopeças produzidos no Brasil e no Uruguai. O 68º Protocolo estabelecia que para produtos fabricados no Uruguai com acesso ao Brasil: (i) automóveis e veículos comerciais leves - a quota é de 20.000 unidades por período anual; (ii) ônibus - o comitê automotivo definirá a respectiva quota; (iii) caminhões - a quota será de 2.500 unidades por período anual; (iv) autopeças, a quota será de US\$ 100 milhões por período

anual; (v) veículos utilitários com capacidade de carga útil acima de 1.500 kg e peso bruto total de até 3.500 kg - a quota será de 2.500 unidades por período anual. Para produtos fabricados no Brasil com acesso ao Uruguai, as quotas instituídas eram: (i) automóveis e veículos comerciais leves e veículos utilitários com capacidade de carga útil acima de 1.500 kg e peso bruto total de até 3.500 kg, quota de 6.500 unidades e (ii) autopeças, quota de US\$ 85 milhões para o primeiro período anual, sendo que a partir do segundo período anual os multiplicadores variariam (os quais foram atualizados pelo 69º Protocolo Adicional). Por exemplo, no segundo período anual (01/07/2009-30/06/2010) – multiplicador 2,24; no terceiro período anual (01/07/2010-30/06/2011) – multiplicados 1,84; no quarto período anual (01/07/2011-30/06/2012) – multiplicador 1,60; quinto período anual (01/07/2012-30/06/2013) – multiplicador 1,05; sexto período anual (01/07/2013-30/06/2014) – multiplicador 0,78. Ademais, as quotas estabelecidas serão distribuídas: 70% do valor da quota anual serão distribuídas pelo Órgão competente brasileiro, considerando antecedentes de exportação ao Uruguai, sem levar em conta como antecedente as exportações realizadas com o benefício de regimes suspensivos de importação, e os 30% restantes do valor total da quota serão distribuídos pelo Órgão competente brasileiro, entre os importadores de produtos automotivos uruguaios, na proporção do montante das importações realizadas durante o período anterior.

As partes podem aplicar em cada período anual margens de preferência sobre as tarifas incidentes sobre o valor das importações de Produtos Automotivos que excedam as quotas estabelecidas. No primeiro período anual, a margem será de 70%, no segundo período anual, esta será de 50% e no terceiro período anual e os seguintes, de 30%.

Cumprе destacar o advento do Programa de Integração Progressiva (PIP) presente nos Protocolos Adicionais no âmbito da Política Automotiva entre Brasil e Uruguai, que visa discriminar metas de integração para cada ano do programa, como forma de atender as exigências de integração estabelecidas.

Um diferencial do Regime Automotivo do ACE nº02 é a previsão para veículos blindados. De modo a facilitar a integração produtiva dessa espécie de veículo, possibilitou-se a aplicação da margem de preferência de 100% a blindados a partir de veículos importados na forma completamente montada no território uruguaio. Segundo consulta com o setor, esta era vista como oportunidade para a integração produtiva entre Brasil e Uruguai, em que automóveis importados seriam blindados no Uruguai e entrariam novamente no Brasil sem pagar impostos, sendo que a origem definiria a blindagem. Contudo, o projeto não obteve os

resultados esperados, e o setor no Brasil demonstra preocupação com o valor agregado na blindagem para garantir que a transformação seja substancial.

Ademais, o art. 22 do 68º Protocolo institui o objetivo de integração das cadeias produtivas das partes, de forma a buscar uma metodologia para desenvolvimento das pequenas e médias empresas da cadeia automotiva, de forma a fomentar parcerias, potencializar as vantagens competitivas de cada país e desenvolver tecnologias e processos inovadores.

O Protocolo 70º cria o Comitê Automotivo Bilateral, no art. 20, com a competência de dirimir entraves sobre o acordo, avaliar os resultados do comércio bilateral, no caso de as exportações não alcançarem as exportações esperadas, avaliar as causas e propor ações de correção, tais como ajuste de multiplicadores e quotas, estabelecer condições para o comércio recíproco, dentre outras competências.

Por fim, destaca-se que a circular SECEX (Secretaria de Comércio Exterior) nº 13/2011, estabelece as regras para o comércio bilateral no Setor Automotivo até 30/06/2014 ou até que a Política do Mercosul disponha o contrário. A quota total, contemplada com o benefício de 100% de preferência tarifária nas exportações do Brasil para o Uruguai, objeto da aplicação do 68º Protocolo Adicional, para o terceiro período anual do Acordo, está no valor FOB de US\$ 44,65 milhões e refere-se a automóveis e veículos comerciais leves (até 1.500 kg de capacidade de carga) e veículos utilitários (com capacidade de carga útil acima de 1.500 kg e peso bruto total de até 3.500 kg), compreendidos nos códigos da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM que figuram no Apêndice I do 68º Protocolo Adicional. A quota por empresas foi redistribuída da seguinte forma:

Figura XII - Quota Total – Veículos – Brasil Uruguai

EMPRESA	Valor em US\$ 1.000 FOB
Agrale	895
Fiat Automóveis	10.793
Ford Motor Company	5.255
General Motors	8.770
Honda Automóveis	2.670
Caoa ¹	0
Iveco	0
Mercedes-Benz	0
MMC Automotores ²	0
Nissan	0
Peugeot Citroën	2.503
Renault	2.527
Toyota	0
Volkswagen ³	11.241
TOTAL	44.654

¹ Hyundai; ² Mitsubishi; ³ Volkswagen-Audi

Fonte: MDIC, 2011.

Até o momento não foi expedida nenhuma outra Circular SECEX em relação à renovação das quotas.

2.4. México (ACE nº55)

Mercosul e México possuem Acordo de Complementação Econômica (ACE nº55), o ACE nº 55, internalizado no Brasil mediante Decreto nº 4.458, de 05/11/2002 e Circular SECEX nº 23, de 10/04/2003. É utilizado para a comercialização de produtos do setor automotivo entre os países do Mercosul e México. Este estabelece a redução recíproca de alíquotas de importação dos produtos do setor.

O instrumento possui quatro apêndices, sendo que o Apêndice I trata do livre comércio entre Argentina e México, o Apêndice II entre Brasil e México, o Apêndice III entre Paraguai e México e o Apêndice IV entre Uruguai e México.

O ACE nº 55, Apêndice II, foi internalizado pelo Brasil mediante Decreto nº 4.458/2002, em vigência a partir de 2003. Em 2007, foi criado o 1º Protocolo Adicional, internalizado pelo Brasil conforme Decreto nº 6.196/2007, modifica-se o art. 5º do ACE nº55²⁷⁴. Em 2012, os governos do Brasil e do México assinaram o 4º Protocolo Adicional ao

²⁷⁴ Ressalta-se que em 2007 a implantação do livre comércio para automóveis e veículos comerciais leves e houve discussões quanto à fórmula para desgravação de ônibus e caminhões de forma a lançar o livre comércio em 2020.

Apêndice II do ACE nº55, internalizado através do Decreto nº 7.706, de 29/03/2012. Contudo, atualmente, já está em vigência o 5º Protocolo Adicional ao Apêndice II do ACE 55, que foi internalizado através do Decreto nº 8.419, de 18 de março de 2015.

Este protocolo renova as quotas de importação entre Brasil e México, estabelecendo que: (i) de 19 de março de 2015 a 18 de março de 2016, esta será de US\$ 1,560 bilhão; (ii) de 19 de março de 2016 a 18 de março de 2017, esta será de US\$ 1,606 bilhão; (iii) de 19 de março de 2017 a 18 de março de 2018, esta será de US\$ 1,655 bilhão; (iv) de 19 de março de 2018 a 18 de março de 2019, esta será de US\$ 1,704 bilhão e (v) a partir de 19 de março de 2019 haverá o Livre Comércio. As quotas indicadas serão distribuídas em 70% pela Parte exportadora e em 30% pela Parte importadora.

Ademais, o valor do índice de conteúdo regional instituído será de 35% de 19 de março de 2015 até 18 de março de 2019 e, a partir de 19 de março de 2019, o este será elevado a 40%. Quanto aos modelos novos, desde seu lançamento comercial, o índice de conteúdo regional será de pelo menos 20% em cada um dos dois primeiros anos e no terceiro ano, será aplicado aquele da regra geral (35% e, depois, 40%). O 5º Protocolo, também lista algumas linhas tarifárias específicas que receberão índice de conteúdo regional diferenciado, como: (i) HS 85272100, HS85272900, HS 87084000 – 20%; (ii) HS 87085000 – 18%; (iii) HS 87089900 - 19%. E estabelece um período de transição e índice de conteúdo regional diferenciado para as linhas tarifárias: (i) HS 84073400, HS 84082000 – 30%; (ii) HS 84099100, HS 87082100, HS 87082900, HS 87087000, HS 87088000, HS85114000, HS 85122000, HS 85129000, HS 85443010, HS 87089400, HS 90292000 – 20%.

2.5 Chile (ACE nº35)

Mercosul e Chile possuem Acordo de Complementação Econômica (ACE nº35), em vigência desde 25 de junho de 1996. O ACE nº55 estabelece diversos objetivos, como: programa de liberalização comercial, regime de origem, tratamento em matéria de tributos internos, práticas desleais ao comércio, defesa da concorrência e do consumidor, salvaguardas, solução de controvérsias, valoração aduaneira, normas, regulamentos técnicos e avaliação de conformidade, incentivos às exportações, integração física, serviços, transporte, investimentos, dupla tributação, propriedade intelectual e cooperação científica e tecnológica.

O setor automotivo é regido atualmente pelo 30º Protocolo Adicional, internalizado no Brasil pelo Decreto nº 4.404/2002 e 40º Protocolo Adicional, internalizado por meio do

Decreto nº 5.647/2005. O 30º Protocolo tem a finalidade de ampliar o Programa de Liberalização do Acordo, mediante a incorporação das preferências pactuadas bilateralmente entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile, apresentando em seus anexos listas de preferências conferidas pelo Brasil.

Já o 40º Protocolo Adicional dispõe que o Chile outorga ao Brasil uma preferência de 100% para os veículos automóveis classificados nos itens NALADI/SH 8702.10.00 e 8702.90.00.

3. FOCM-AUTO

O Projeto FOCM-Auto trata do Projeto de Adensamento e Complementação automotiva no âmbito do Mercosul, com o objetivo de prestar atenção individualização às empresas beneficiárias do projeto do setor automotivo. O projeto tem sido desenvolvido em pequenas e médias empresas do 2º, 3º e 4º *tiers* nas áreas de autopeças e extensivo às ferramentas e moldes, envolvidas na cadeia, voltadas à melhoria contínua dos sistemas de produção e logística, dentre outros aspectos, com ênfase em planejamento, controle e correção de problemas, com vistas a estimular a competitividade e o padrão de qualidade do produto das empresas de autopeças nos quatro países originários do Mercosul.

No Brasil, o resultado tem sido satisfatório em duas regiões, e São Paulo e no Rio Grande do Sul. Beneficiou-se 44 empresas brasileiras, 19 no Rio Grande do Sul (Grande Porto Alegre e Serra Gaúcha), de pequeno a médio porte e com organização familiar, e 25 em São Paulo (Grande ABC), com estrutura fabril e mercadológica mais organizada. As empresas dividem-se nos setores: plástico e borracha, metalurgia, estamparia, ferramentaria e partes e componentes. Os resultados foram tanto qualitativos, quanto quantitativos, o que envolveu principalmente aumento de produtividade.

No Uruguai, o mercado atende principalmente modelos advindos de importações diretas e veículos de coleção, adicionalmente aos veículos comercializados de forma direta pelas montadoras instaladas no país. Nesse contexto 10 empresas foram selecionadas, envolvendo plástico e borracha, metalurgia, estamparia, fundição e partes e componentes. Os resultados obtidos foram melhoras principalmente qualitativas, com um aumento da produtividade, e melhora quantitativa, na redução de custos laborais e de produção (FOCM, 2014).

4. ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO BRASIL-URUGUAI

Em 09 de dezembro de 2015, Brasil e Uruguai firmaram Acordo de Livre Comércio nas negociações de veículos entre os dois países. O novo regime entra em vigor a partir de janeiro de 2016 e envolve automóveis leves, ônibus, caminhões, autopeças, chassis, pneus e máquinas agrícolas.

O objetivo do acordo é eliminar a existência de cotas na venda bilateral de veículos e a cobrança de tarifas nas exportações desses bens entre os dois países, ampliando as possibilidades de comércio no setor automotivo entre as duas economias. Dessa forma, o modelo de cotas, em que os países possuem um número limitado de veículos e autopeças que pode ser exportado sem a cobrança de tarifas – no caso brasileiro, o montante de veículos a serem exportados era de 14 mil veículos e as unidades que excediam a esse número eram taxadas em 35%-, é substituído pelo livre comércio.

O acordo também possui diretivas de conteúdo a serem obedecidas pelos fabricantes dos dois países. O Brasil possuirá o Índice de Conteúdo Regional de 55%, logo, pelo menos 55% do veículo deve ser produzido com partes e peças advindas dos Estados do Mercosul. O Uruguai deterá o Índice de Conteúdo Regional de 50%, patamar em nível menor, em razão da distinção dentre a indústria automotiva de ambos os países. Por fim, tem-se que o acordo de livre comércio automotivo entre Brasil e Uruguai irá alavancar as exportações de veículos entre os países (BRASIL, 2015).

5. CONCLUSÃO

Diante da análise realizada e as consultas efetuadas com representantes setoriais, sugere-se que:

- i) a maior integração produtiva no âmbito das relações Brasil e Uruguai deve ser efetuada por meio do setor de autopeças;
- ii) regras de origem devem ser unificadas para que haja maior harmonização e se diminua a insegurança jurídica;
- iii) firmado o acordo de livre comércio automotivo entre Brasil e Uruguai, deve haver maior integração das cadeias produtivas e um maior estreitamento comercial.

REFERÊNCIAS

ALICEWEB - Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://AliceWeb.mdic.gov.br/#>>. Acesso em: 30 jun 2015.

ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. **Comércio Exterior**. Disponível em: <<http://www.anfavea.com.br/comercio.html>>. Acesso em: 01 jul 2015.

BRASIL. Brasil e Uruguai firmam acordo de livre comércio automotivo. **Portal Brasil**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/12/brasil-e-uruguai-firmam-acordo-de-livre-comercio-automotivo>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

DELGADO, Ignácio Godinho. **Política Industrial para os setores farmacêutico, automotivo e têxtil na China, Índia e Brasil**. Texto para discussão Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

EL PAÍS. **El Pit-Cnt dice que la automotriz Chery cierra y se va de Uruguay**. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/pit-cnt-dice-que-automotriz.html>>. Acesso em: 03 jul 2015.

INTERNATIONAL TRADE CENTRE. International trade in goods - Exports 2001-2014 Brazil Uruguay. **ITC**. Disponível em: <http://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1|076||858||TOTAL||2|1|1|2|2|1|1|1|1|1>. Acesso em: 7 maio 2015.

INSTITUTO DE PROMOCIÓN DE INVERSIONES Y EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS. Setor automotor y autopartista: Informe de oportunidades de inversión em el sector automotor em Uruguay. Abril, 2015. **URUGUAY XXI**. 2015. Disponível em: <<http://www.uruguayxxi.gub.uy/inversiones/wp-content/uploads/sites/3/2014/11/Informe-Sector-Automotor-Abril-20151.pdf>>. Acesso em: 12 jun 2015.

MDIC - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Balança Comercial Brasileira: Dados Consolidados 2014**. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1423144482.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Estatística do setor automotivo**. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=712&refr=327>>. Acesso em: 01 jul 2015.

_____. Secretaria de Comércio Exterior. **Circular n 13, de 22 de março de 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1301336414.pdf>. Acesso em: 15 jul 2015.

MERCADO COMUM DO SUL. Análise Comparativa das Empresas Beneficiárias do Projeto FOCEM Auto. **FOCEM**. 2014.

MRE - MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Mercosul Comércio Exterior: intercâmbio comercial com o Brasil**. Dezembro, 2014a. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/ComExtMERCOSUL.pdf>>. Acesso em: 27 mar. 2015.

_____. **Uruguai: comércio exterior**. Dezembro, 2014b. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/INDUruguai.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

_____. **Brasil Comércio Exterior: dados até dezembro de 2014**. Janeiro de 2015. 2015a. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/ComExtBrasileiroJAN2015.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

_____. **Mercosul Comércio Exterior: Intercâmbio comercial com o Brasil**. Maio de 2015. 2015b. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/ComExtMERCOSUL.pdf>>. Acesso em: 04 jul 2015.

SINDIPEÇAS – Sindicato Nacional da Indústria de Componentes para Veículos. **Automotores Relatório da Balança Comercial de Autopeças.** Disponível em: <<http://www.sindipecas.org.br/sindinews/Economia/BCAMAI15.pdf>>. Acesso em: 04 jul 2015

_____. **Automotores Relatório da Balança Comercial de Autopeças.** Disponível em: <<http://www.automotivebusiness.com.br/imagem/BalancaJanDez.pdf>>. Acesso em: 14 jul 2015.

CAPÍTULO II - SETOR QUÍMICO

Andreia Costa Vieira
Alebe Linhares Mesquita

1. INTRODUÇÃO

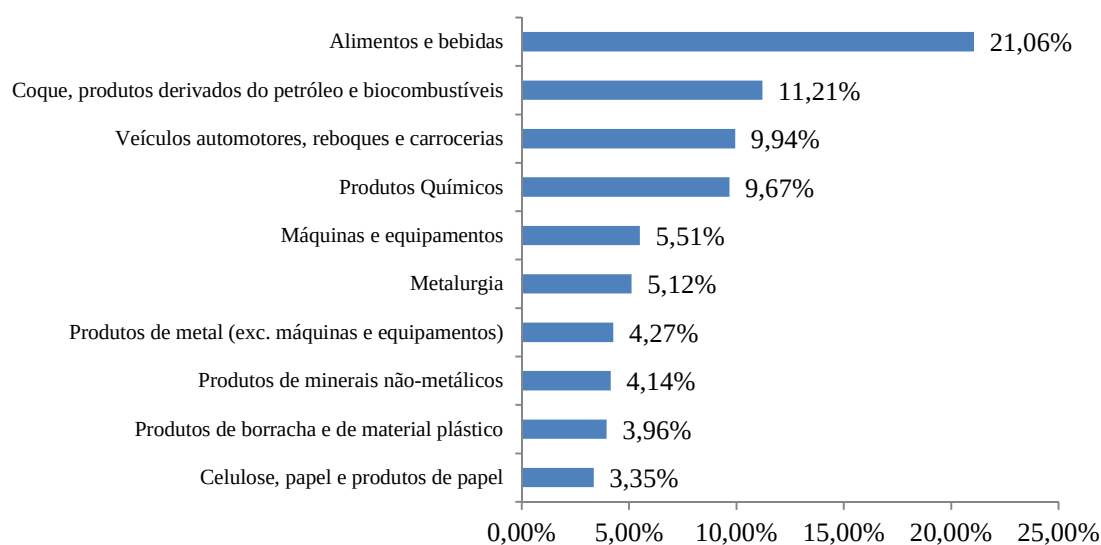
A indústria química desempenha um papel-chave na economia nacional, fornecendo insumos para todos os setores produtivos, desde o agrícola, o industrial e até mesmo ao de serviços. O setor envolve a fabricação de mais de 70.000 produtos químicos a partir da transformação de matérias primas (como petróleo, gás natural e outras fontes de hidrocarbonetos, inclusive biomassa). Em virtude do seu elevado encadeamento na economia, a sua relevância vai além dos limites do próprio escopo da indústria.

2. SETOR QUÍMICO NO BRASIL E O COMÉRCIO COM O MERCOSUL E COM O URUGUAI

A importância desse setor pode ser verificada a partir da sua contribuição para o Produto Interno Bruto (PIB) industrial, que, no ano de 2012 alcançou a 4ª maior participação, com 9,67% do total. Deste modo, os produtos químicos só ficam atrás da indústria de transformação de alimentos e bebidas (21,06%), produtos derivados do petróleo e biocombustíveis (11,21%) e veículos automotores (9,94%), conforme o gráfico abaixo (ABIQUIM)²⁷⁵.

²⁷⁵ Registra-se que, de 1992 a 1994, a indústria química ocupou a 1ª posição; de 1995 a 2004, ele ficou em 2º; de 2005 a 2007, em 3º; e, a partir de 2008, em 4º (ABIQUIM, 2014, p. 8).

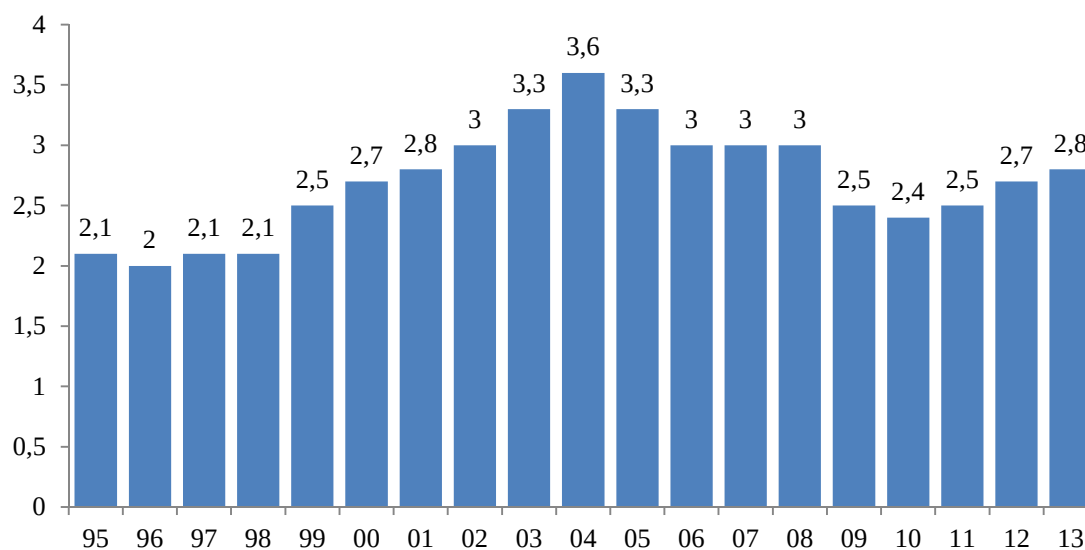
Gráfico I: Porcentagem (%) da Participação da Indústria de Transformação no PIB Industrial



Fonte: ABIQUIM, 2015, p. 8. Elaboração CCGI.

A participação da indústria química no PIB total do país observa uma contribuição relevante do setor à economia nacional. Em 2004, essa participação chegou a atingir 3,6% do PIB total. Todavia, desde então, constata-se uma diminuição do envolvimento dessa indústria na atividade econômica do País. Em 2013, por exemplo, a representou 2,8% do PIB total, conforme demonstrando no gráfico abaixo.

Gráfico II: Porcentagem (%) da Participação da Indústria Química no PIB Total



Fonte:

ABIQUIM, 2015, p. 8. Elaboração CCGI.

No Brasil, existem 976 fábricas de produtos químicos de uso industrial. A maioria se concentra na Região Sudeste, tendo o Estado de São Paulo como principal polo produtor, com 558 fábricas, seguido por Rio de Janeiro (71) e Rio Grande do Sul (59) (ABIQUIM, 2015, p. 12).

Figura I: Distribuição das Fábricas de Produtos Químicos no Brasil



A indústria química brasileira usufrui de um importante posicionamento internacional, encontrando-se entre as dez maiores do mundo. Em 2013, o Brasil ocupou a sexta posição no *ranking* mundial com um faturamento da ordem de US\$ 156 bilhões. A primeira posição foi ocupada pela China (US\$ 1.665 bilhões), seguida, respectivamente pelos Estados Unidos (US\$ 812 bilhões) e pelo Japão (US\$ 300 bilhões), conforme tabela abaixo.

Tabela I: Faturamento Líquido da Indústria Química Mundial – 2013 – em US\$ Bilhões	
1º China	1.665
2º Estados Unidos	812
3º Japão	300
4º Alemanha	244
5º Coreia	177
6º Brasil	156
7º França	145
8º Índia	135
9º Itália	103

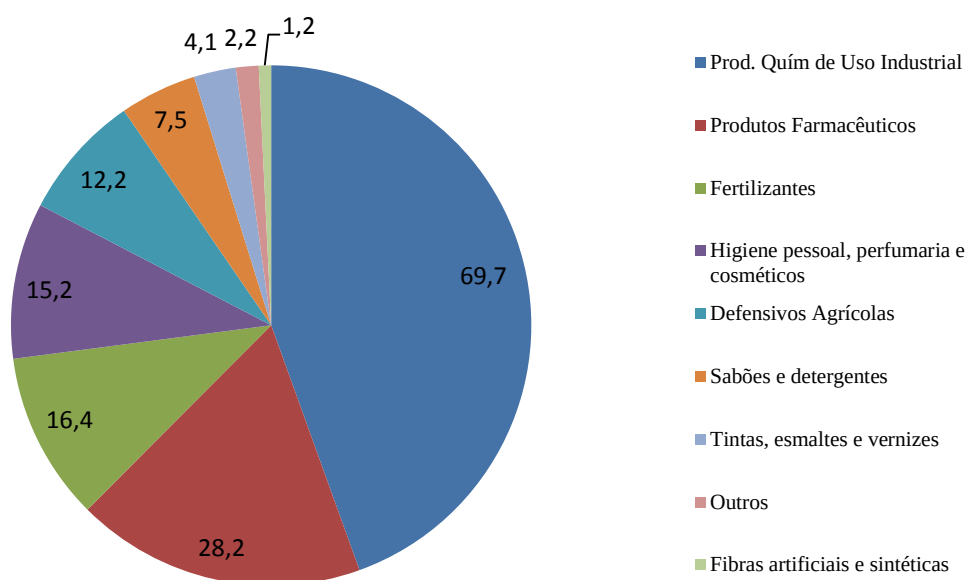
10º Reino Unido	97

Fonte: ABIQUIM, 2015, p. 9. Elaboração CCGI.

De acordo com a Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE 2.0)²⁷⁶ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a indústria química pode ser dividida em oito segmentos, quais sejam: (i) fabricação de produtos químicos inorgânicos; (ii) fabricação de produtos químicos orgânicos; (iii) fabricação de resinas e elastômeros; (iv) fabricação de fibras artificiais e sintéticas; (v) fabricação de defensivos agrícolas e desinfestantes domissanitários; (vi) fabricação de sabões, detergentes, produtos de limpeza, cosméticos, produtos de perfumaria e higiene pessoal; (vii) fabricação de tintas, vernizes, esmaltes, lacas e produtos afins; e (viii) fabricação de produtos e preparados químicos diversos.

Em 2014, a indústria química brasileira apresentou um faturamento de US\$ 156,7 bilhões. Os segmentos de maior representatividade foram respectivamente: produtos químicos de uso industrial (US\$ 69,7 bilhões), produtos farmacêuticos (US\$ 28,2 bilhões) e fertilizantes (US\$ 16,4 bilhões). O gráfico abaixo demonstra o faturamento dos principais segmentos da indústria química brasileira em 2014.

Gráfico III: Faturamento Líquido da Indústria Química Brasileira por Segmento em US\$ Bilhões -2014

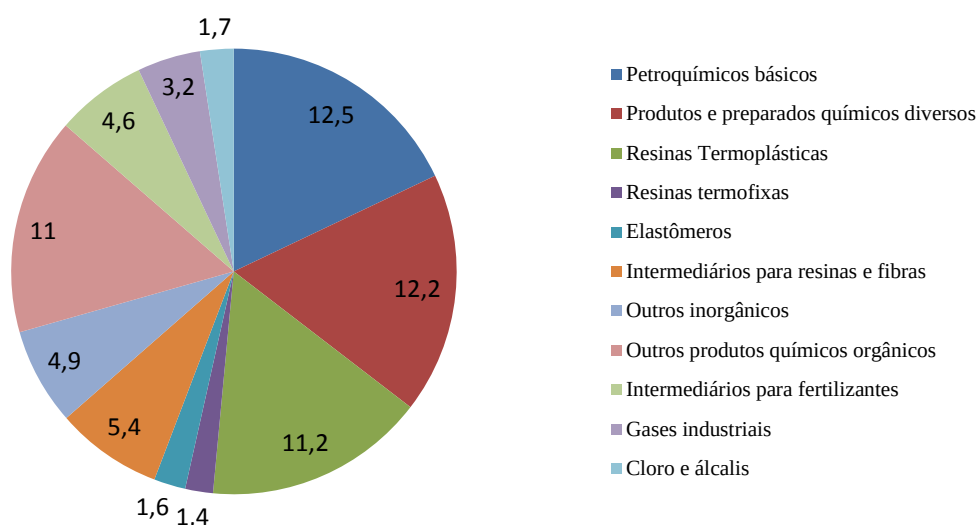


Fonte: ABIQUIM, 2015, p. 6.

²⁷⁶ A Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) apresenta-se como o instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração Tributárias do Brasil. A tabela de códigos e denominações da CNAE foi regulamentada por meio da publicação no DOU – Resolução IBGE/CONCLA nº 01 de 04 de setembro de 2006 e nº 2, de 15 de dezembro de 2006 (RFB, 2015).

Os produtos químicos de uso industrial representam 45% do total da indústria química nacional (US\$ 69,7 bilhões). Neste segmento, destacam-se a participação dos petroquímicos básicos (US\$ 12,5 bilhões), produtos e preparados químicos diversos (US\$ 12,2 bilhões) e resinas termoplásticas (US\$ 11,2 bilhões), conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Gráfico IV: Faturamento Líquido por Grupos de Produtos Químicos de Uso Industrial - 2014 - em US\$ Bilhões



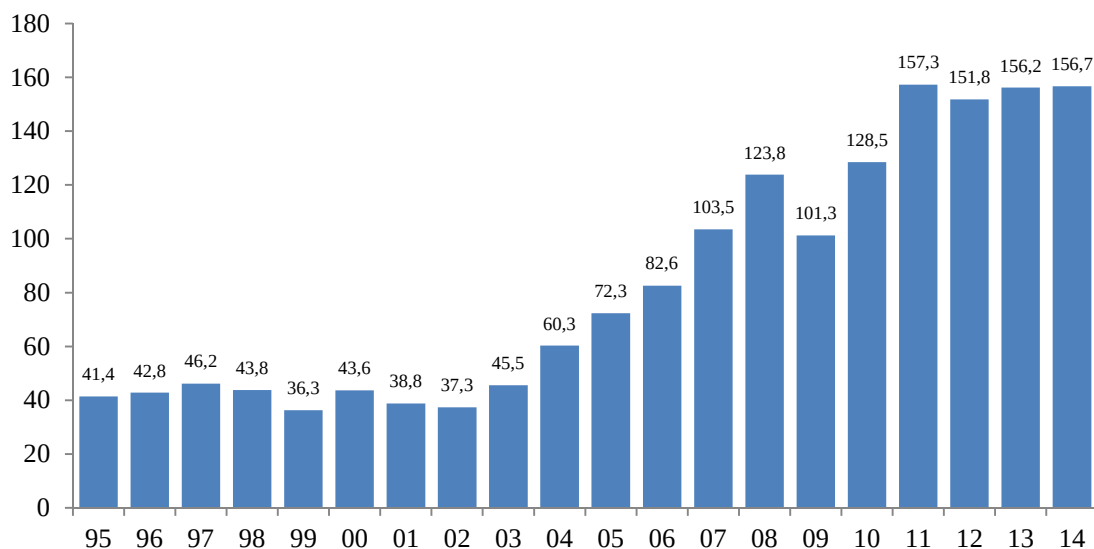
Fonte: ABIQUIM, 2015, p. 10. Elaboração CCGI.

Cumprе salientar que os produtos petroquímicos²⁷⁷ representaram cerca de 65% do total dos produtos químicos industrializados, apresentando-se como o principal subgrupo dos produtos químicos de uso industrial. Assim, a indústria petroquímica destaca-se como o principal segmento da indústria química no país, exibindo um faturamento de quase um terço da receita global da indústria.

O resultado alcançado em 2014 reflete uma trajetória ascendente do faturamento líquido da indústria química nacional. Nos últimos dez anos, a receita mais do que dobrou, de modo que, em 2004, ela perfazia o montante de US\$ 60,3 bilhões, já em 2014, ela alcançou a cifra dos US\$ 156,7 bilhões. A evolução do faturamento líquido da indústria química brasileira é exposta no gráfico abaixo.

²⁷⁷ Os produtos petroquímicos abrangem os produtos petroquímicos básicos; as resinas termoplásticas, termofixas e elastômeros; outros produtos orgânicos; cloro e álcalis, gases industriais e intermediários para fertilizantes (COSTA; SILVA, 2012, p. 19).

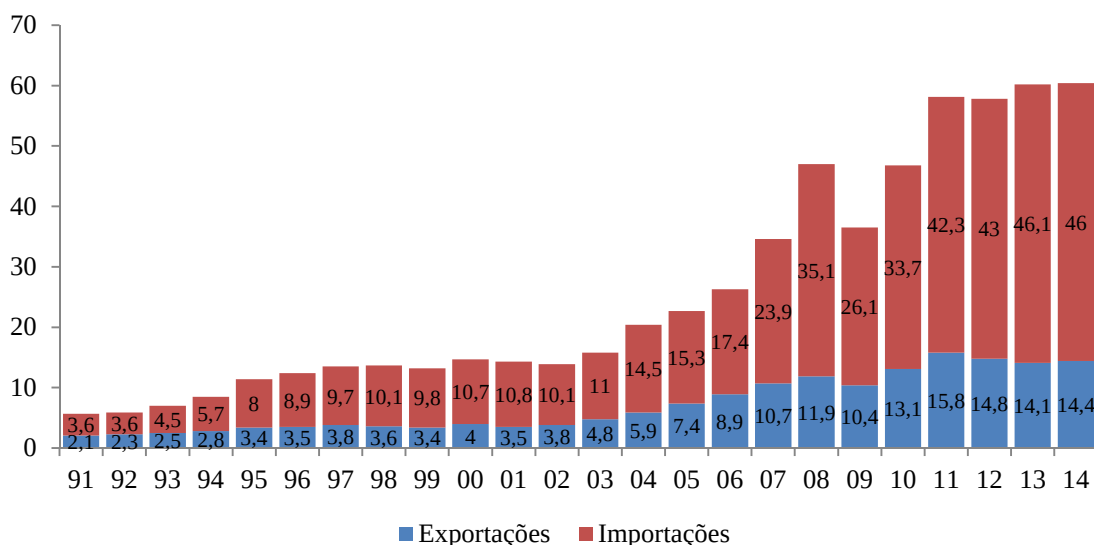
Gráfico V: Evolução do Faturamento Líquido da Indústria Química Brasileira em US\$ Bilhões



Fonte: ABIQUIM, 2015, p. 7. Elaboração CCGI.

Todavia, a balança comercial brasileira no setor de produtos químicos é historicamente deficitária. Em 2014, enquanto as exportações brasileiras somaram o montante de US\$ 14,4 bilhões, as importações atingiram a cifra de US\$ 46 bilhões. A tabela abaixo apresenta a evolução das exportações e importações brasileiras de produtos químicos em US\$ bilhões FOB.

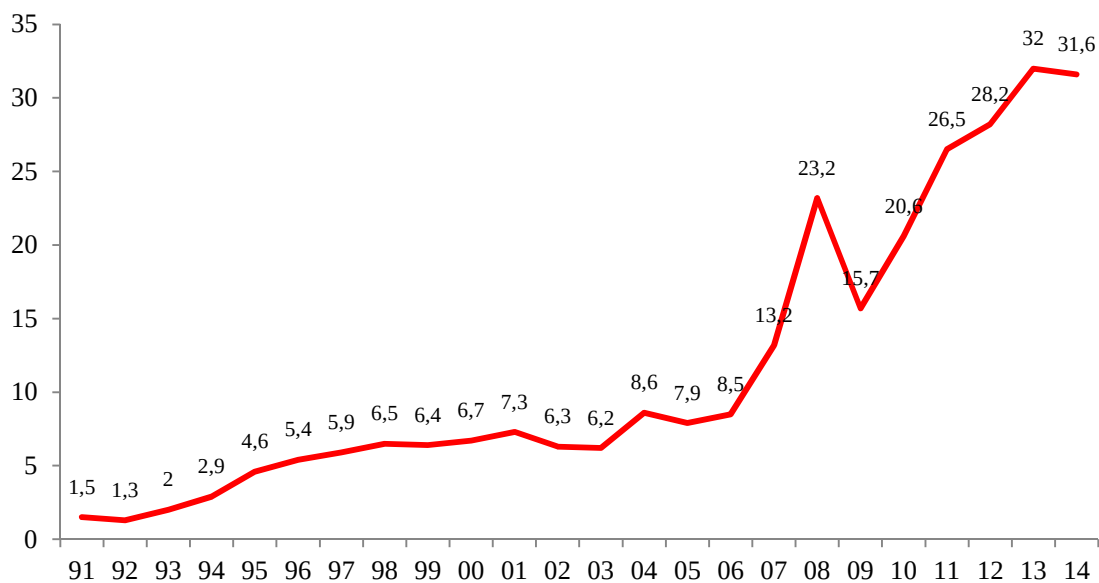
Gráfico VI: Evolução das Exportações/Importações Brasileiras de Produtos Químicos em Bilhões FOB



Fonte: ABIQUIM, 2015, p. 09. Elaboração CCGI.

A partir de uma análise histórica da balança comercial brasileira no setor químicos, observa-se que, entre 2000 e 2006, o déficit comercial manteve-se relativamente estável, com um saldo negativo entre 6 e 9 bilhões de dólares. Contudo, a partir de 2007, percebe-se um aumento significativo do déficit comercial, apresentando picos de US\$ 23,2 bilhões em 2008, e de US\$ 32 bilhões, em 2013. O gráfico abaixo apresenta a evolução da balança comercial deficitária em US\$ bilhões no período de 1991 a 2014.

Gráfico VII: Evolução da Balança Comercial Deficitária em US\$ Bilhões



Fonte:

ABIQUIM, 2015, p. 9. Elaboração CCGI.

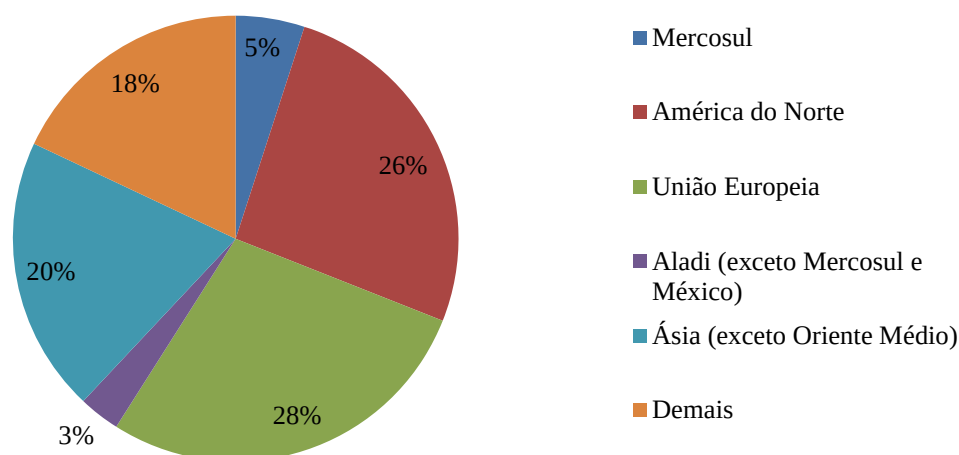
De acordo com estudos financiados pelo BNDES, dois fatores principais contribuíram para esse fenômeno: (i) o descompasso entre o crescimento da produção da indústria química nacional e a evolução do consumo doméstico e (ii) o aumento do valor agregado das importações em relação às exportações de produtos químicos (BAIN&COMPANY; GASENERGY, 2014, p. 6).

Destarte, a indústria química vem contribuindo de forma negativa para o resultado da balança comercial brasileira. Destaca-se que o segmento de intermediários de fertilizantes apresenta-se como o principal item da pauta de importações dos produtos químicos, caracterizando-se como um dos maiores responsáveis pela elevação no do déficit setorial dos últimos anos.

Em 2014, a União Europeia e a América do Norte foram as principais origens das importações de produtos químicos para o Brasil, representando, respectivamente 28% e 26% do total dos produtos importados para o país. Assim, a União Europeia e a América do Norte,

em conjunto, representaram mais da metade (54%) da origem das importações de produtos químicos para o Brasil em 2014. As importações de produtos químicos do Mercosul, por sua vez, representaram apenas 5% do total desse setor em 2014 (ABIQUIM, 2014, p.14). O gráfico seguinte demonstra participação das regiões sobre o total das importações brasileiras de produtos químicos em 2014.

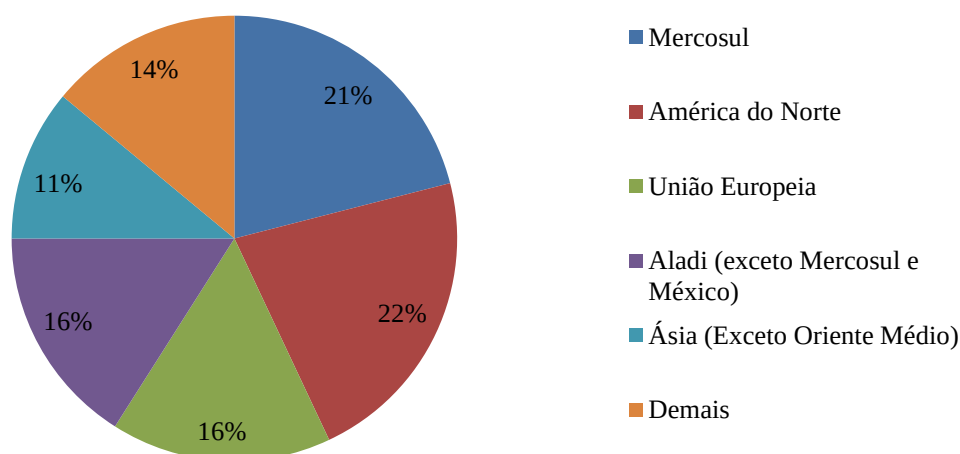
Gráfico VIII: Participação sobre o total das importações brasileiras de Produtos Químicos em 2014



Fonte: ABIQUIM, 2014, p. 14. Elaboração CCGI.

Em 2014, as exportações brasileiras de produtos químicos tiveram como principais destinos a América do Norte e o Mercosul, com, respectivamente, 22% e 21% do total das exportações (ABIQUIM, 2014, p. 15). O gráfico a seguir demonstra a participação sobre o total das exportações de produtos químicos do Brasil em 2014.

Gráfico IX: Destino das Exportações Brasileiras de Produtos Químicos em 2014



Fonte: ABIQUIM, 2014, p. 15. Elaboração CCGI.

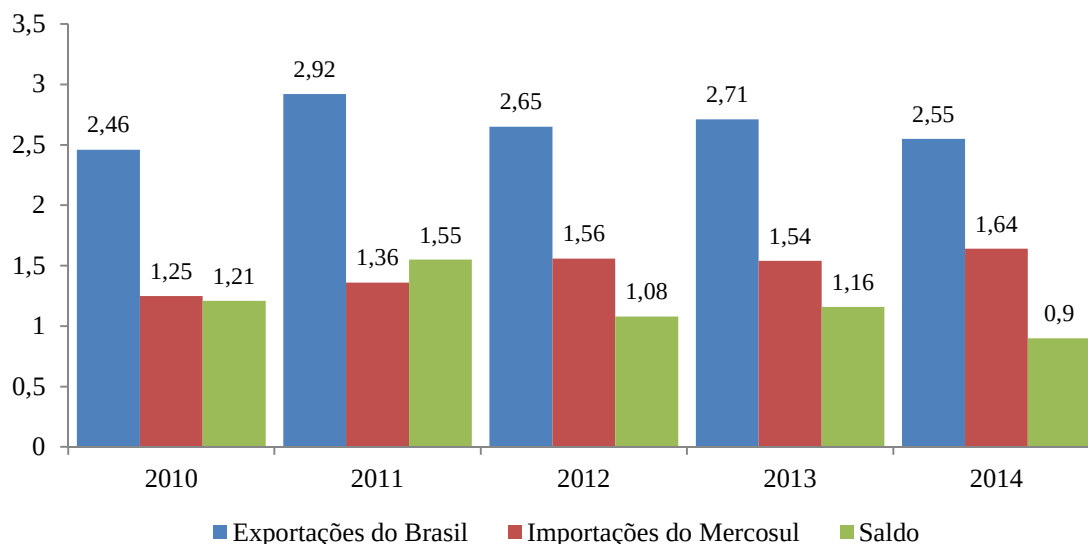
Pode-se afirmar que o Brasil encontra nos seus parceiros do Mercosul²⁷⁸ um importante mercado para a exportação de produtos químicos. Em 2014, as exportações do país para o bloco econômico somaram US\$ 2,55 bilhões, enquanto as importações, US\$ 1,64 bilhões, resultando em um saldo positivo de US\$ 0,98 bilhões na balança comercial brasileira do setor.

Nos últimos 5 anos, observa-se um leve aumento das importações de produtos químicos do Mercosul que passaram de US\$ 1,25 bilhões, em 2010, para US\$ 1,64 bilhões, em 2014. Já as exportações, mantiveram-se praticamente estáveis durante o mesmo período, com um pico de US\$ 2,92 bilhões em 2011. A balança comercial de produtos químicos Brasil - Mercosul é historicamente superavitária para o país. O gráfico abaixo apresenta a evolução

²⁷⁸ Sublinha-se que os dados se referem ao Mercosul dos 5: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

das exportações e importações de Produtos Químicos²⁷⁹ entre Brasil e Mercosul entre 2010 e 2014.

Gráfico X: Evolução das Exportações e Importações de Produtos Químicos - Brasil - Mercosul - US\$ Bilhões FOB



Fonte: MDIC. Secex. Sistema AliceWeb. Elaboração CCGI.

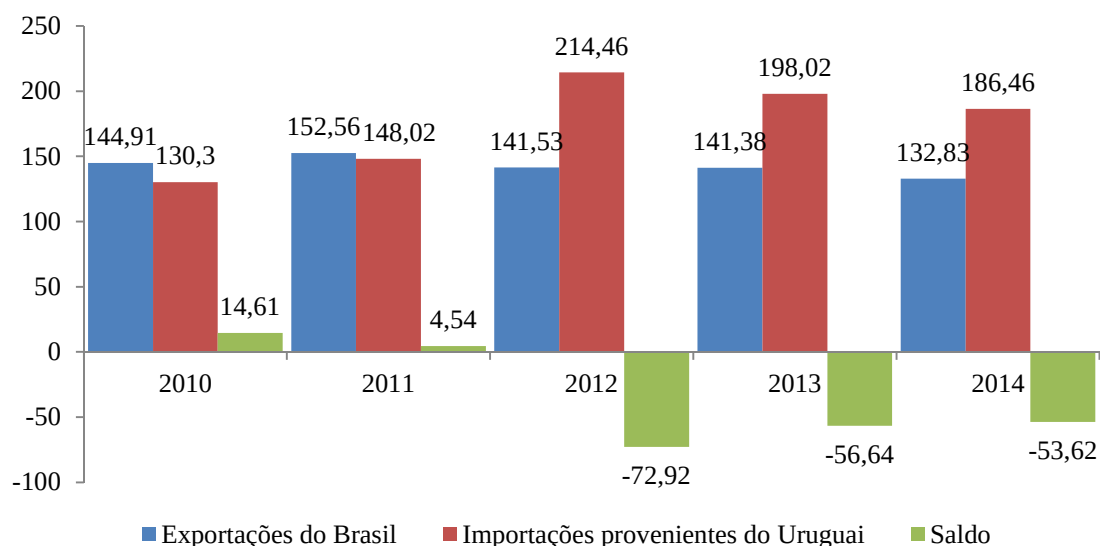
Atualmente o comércio de produtos químicos entre Brasil e Uruguai apresenta uma realidade bem diferente daquela vivenciada em âmbito regional. Em 2014, as exportações brasileiras de produtos químicos para o Uruguai somaram o total de US\$ 132,83 milhões, enquanto as importações, US\$ 186,46 milhões, resultando em um déficit de US\$ 53,62 milhões na balança comercial brasileira.

Esse déficit setorial com o Uruguai já ocorre desde 2012, ano em que o saldo negativo atingiu o pico de US\$ 72,92 milhões. Assim, observa-se uma mudança nos fluxos de produtos químicos entre Brasil e Uruguai de modo que, até 2011, o Brasil era superavitário nessa área. Todavia, a partir de 2012, o país começa a importar mais do que exportar produtos químicos

²⁷⁹ Os dados foram obtidos a partir do Sistema AliceWeb do Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio Exterior (MDIC) e se referem aos produtos da indústria química HS 28 ao 38, quais sejam: **28**, produtos químicos inorgânicos; compostos inorgânicos ou orgânicos de metais preciosos, de elementos radioativos, de metais das terras raras ou de isótopos; **29**, Produtos químicos orgânicos; **30**, Produtos farmacêuticos; **31**, Adubos ou fertilizantes; **32** Extratos tanantes e tintoriais; taninos e seus derivados; pigmentos e outras matérias corantes; tintas e vernizes; mástiques; tintas de escrever; **33**, Óleos essenciais e resinóides; produtos de perfumaria ou de toucador preparados e preparações cosméticas; **34**, Sabões, agentes orgânicos de superfície, preparações para lavagem, preparações lubrificantes, ceras artificiais, ceras preparadas, produtos de conservação e limpeza, velas e artigos semelhantes, massas ou pastas para modelar, "ceras" para dentistas e composições para dentistas à base de gesso; **35**, Matérias albuminóides; produtos à base de amidos ou de féculas modificados; colas; enzimas; **36**, Pólvoras e explosivos; artigos de pirotecnia; fósforos; ligas pirofóricas; matérias inflamáveis; **37**, Produtos para fotografia e cinematografia; **38**, Produtos diversos das indústrias químicas.

para o Uruguai. O gráfico abaixo demonstra a evolução das exportações e importações de produtos químicos entre Brasil e Uruguai durante o período de 2010 a 2014.

**Gráfico XI: Evolução das Exportações e Importações de Produtos Químicos
Brasil - Uruguai - US\$ Milhões FOB**



Fonte: MDIC. Secex. Sistema AliceWeb. Elaboração CCGI.

No contexto deste Estudo, é relevante comentar sobre o 1º Encontro Setorial de Integração Produtiva do Mercosul, promovido pelo Grupo de Integração Produtiva (GIP), realizado em 22 de outubro de 2014, com a participação de representantes do setor químico da Argentina (*Cámara de la Industria Química y Petroquímica – CIQYP*), do Brasil (Associação Brasileira da Indústria Química – ABIQUIM) e do Uruguai (*Asociación de Industrias Químicas del Uruguay – ASIQUUR*). Durante o encontro, foram discutidas as oportunidades, ameaças e dificuldades do setor no âmbito do bloco econômico.

Quanto às oportunidades, destacaram-se: (i) o alto potencial de se substituir as importações extrazona; (ii) a coordenação dos programas estratégicos para o setor que se encontram em atualmente em execução nos Estados Partes, a fim de desenvolvê-los a nível regional; (iii) a coordenação dos trabalhos de complementação econômica para melhorar a oferta regional a partir da especialização produtivo, por exemplo, da química fina e de outras especialidades; (iv) o desenvolvimento de projetos petroquímicos conjuntos na Argentina, em Vaca Muerta, a partir de 2020 e no Brasil a partir da exploração do Pré-Sal; e (v) a formação de consórcios empresariais no plano do Mercosul com a finalidade de aproveitar as oportunidades existentes.

No que concerne às dificuldades, os participantes alegaram: (i) o período de baixo crescimento econômico na região devido à crise internacional; (ii) problemas sistêmicos de competitividade ligados a impostos, custos e salários; (iii) baixo nível de associatividade, principalmente entre as pequenas e médias empresas. Já quanto às ameaças, os representantes das indústrias químicas de Argentina, Brasil e Uruguai apontaram: (i) a crescente concorrência internacional da China, Sudeste Asiático e, muito em breve, dos Estados Unidos devido à reativação da sua indústria petroquímica a partir do *shale gas*; e (ii) a incerteza em relação ao futuro do Mercosul em razão de possíveis câmbios na condução política.

Os representantes da indústria química propuseram os seguintes planos de ação para o setor:

- Atualizar a Nomenclatura Comum do Mercosul (NMC) para adaptá-la às mudanças ocorridas na indústria nos últimos 20 anos. Propor um mecanismo ágil de adequação da Tarifa Externa Comum (TEC) para o caso das indústrias nascentes.
- Levantar uma proposta de coordenação dos planejamentos estratégicos nacionais de Argentina, Brasil e Uruguai.
- Organizar um evento empresarial de alcance regional com a coordenação das câmaras para promover a integração produtiva no Mercosul.
- Realizar uma análise conjunta sobre a problemática ligada à logística, a partir dos informes recentemente elaborados pela ABIQUIM e APLA.
- Desenvolver um Plano Piloto de entre Pequenas e Médias Empresas.
- Expandir para outros subsetores da indústria os acordos com organismos estatais de ciência e tecnologia na Argentina (produção de químicos destinados a petróleo e gás) e no Brasil (produção de químicos a partir de matérias primas renováveis).
- Propor a criação de um Estatuto do Mercosul para Pequenas e Médias Empresas.
- Propor medidas específicas de apoio à integração produtiva, à facilitação do comércio e à promoção de investimentos.

3. CONCLUSÃO

Pode-se afirmar que a indústria química desempenha papel chave na indústria nacional, fornecendo insumos para diversos setores produtivos do país. Em que pese o crescimento do faturamento líquido da indústria química brasileira nos últimos anos, a balança comercial do Brasil neste setor ainda é deficitária. O Brasil historicamente importa

mais do que exporta produtos químicos, principalmente fertilizantes. Esse déficit setorial atingiu a soma de US\$ 31,6 bilhões em 2014.

Contudo, o Mercosul se apresenta como um importante parceiro para as exportações de produtos químicos brasileiros. Em 2014, o bloco econômico foi destino de 21% das exportações do Brasil, ficando atrás somente da América do Norte, como principal mercado dos produtos químicos brasileiros. A realidade do comércio de produtos químicos entre Brasil e Uruguai, todavia, é diferente daquela vivenciada em âmbito regional. Desde 2012, a balança comercial neste setor é deficitária para o Brasil. Em 2014, as exportações de produtos químicos para o Uruguai somara US\$ 132,83 milhões, enquanto as importações, US\$ 186,46 milhões, resultando em um déficit para o Brasil de US\$ 53,62 milhões.

Diante da análise realizada e da importância do setor, sugere-se que o setor químico principalmente de fertilizantes deve ser considerado como uma das prioridades para uma política de integração produtiva.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA QUÍMICA. O Desempenho da Indústria Química Brasileira em 2014. **ABIQUIM**. Disponível em: <<http://www.abiquim.org.br/pdf/livreto-de-dados-2014-paginas.pdf>> Acesso em: 8 jun. 2015.

_____. **Relatório de Estatísticas de Comércio Exterior – RECE**. São Paulo: ABIQUIM, ano 17, n. 12, 2014.

COSTA, Letícia; SILVA, Martim. A Indústria Química e o Setor de Fertilizantes. In: SOUSA, Filipe (Org.). **BNDES 60 anos: perspectivas setoriais**. Rio de Janeiro, BNDES, 2012.

COSTA, Letícia; BASTOS, Valéria. Balança Comercial e Potencial de Investimento na indústria química brasileira: 2010-2013. In: TORRES, Ernani; PUGA, Fernando; MEIRELLES, Beatriz (Org.). **Perspectivas do Investimento 2010-2013**. Rio de Janeiro, BNDS, 2010.

BAIN&COMPANY; GAS ENERGY. **Estudo do Potencial de Diversificação da Indústria Química Brasileira**: Relatório Final. São Paulo: Bain & Company, 2014. Disponível em: <<http://www.abiquim.org.br/pdf/estudos-bndes.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

MERCADO COMUM DO SUL. 1º Encontro Setorial de Integração Produtiva do Mercosul. **MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int:8081/show?contentid=6240&channel=secretaria>>. Acesso em: 04 jul. 2015.

PRICE WATER HOUSE COOPERS. Indústria Química no Brasil. **PWC**. Disponível em: <http://www.pwc.com.br/pt_BR/publicacoes/setores-atividade/assets/quimico-petroquimico/chemicals-port-13e.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Classificação Nacional de Atividades Econômicas/CNAE. **RFB**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CNAEFiscal/cnaef.htm>>. Acesso em: 9 jun. 2015.

CAPÍTULO III – SETOR FARMACÊUTICO

Andreia Costa Vieira
Alebe Linhares Mesquita

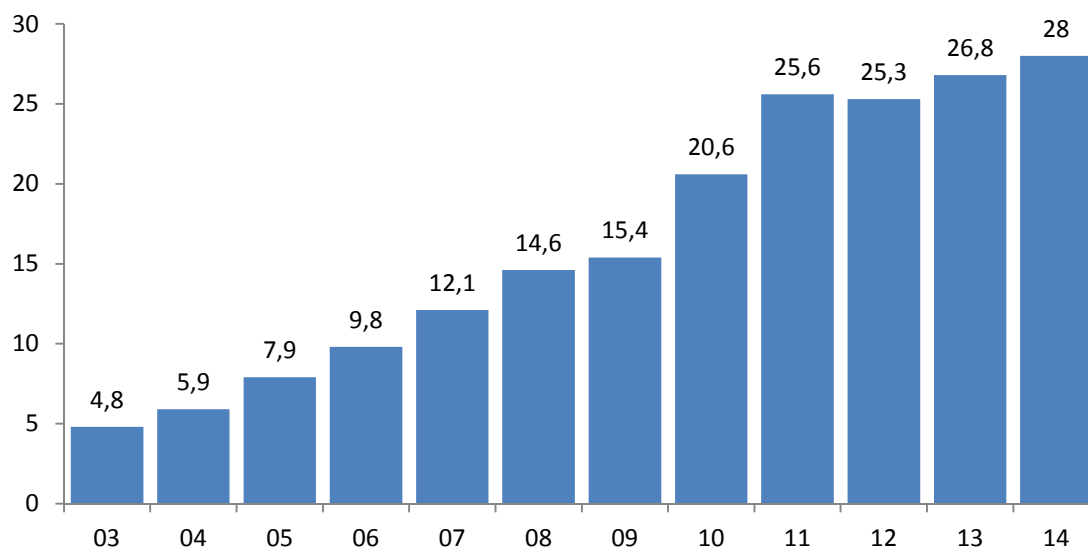
1. INTRODUÇÃO

O setor farmacêutico apresenta-se como um ramo de atividade estratégico para o Brasil, haja vista que é responsável por garantir à população o acesso a medicamentos essenciais contemplados pela política de assistência farmacêutica do Sistema Único de Saúde (SUS). A produção de medicamentos envolve um complexo processo que começa pela etapa de produção de intermediários químicos (indústria química), seguida pela produção dos fármacos (indústria farmoquímica), que fornece os principais componentes para a produção dos medicamentos (indústria farmacêutica) (FIOCRUZ, 2014).

2. SETOR FARMACÊUTICO NO BRASIL E COMÉRCIO COM O MERCOSUL E COM O URUGUAI

Na última década, impulsionado pelos medicamentos genéricos e pela ascensão social da classe média, o mercado farmacêutico brasileiro iniciou uma trajetória de forte ampliação, apresentando taxas de crescimento acima de dois dígitos ao ano (BNDES, 2015, p. 44). Em 2014, as vendas no mercado brasileiro perfizeram o montante de US\$ 28 bilhões, atingindo o seu maior patamar da história. A evolução do mercado farmacêutico brasileiro vem representada no gráfico que segue.

Gráfico I: Mercado Farmacêutico Brasileiro - Vendas em Bilhões US\$ - 2003/2014



Fonte: Sindusfarma – Gerência de Regulação de Mercados. Elaboração CCGI.

Cumprer ressaltar que o crescimento da última década favoreceu particularmente a indústria farmacêutica de capital nacional, cuja participação nas vendas domésticas se elevou de 28,2%, em 2000, para 50%, em 2013. Das dez maiores empresas do conjunto farmacêutico em 2013, quatro eram nacionais, contra apenas uma em 1998. Ressalta-se que boa parte desta participação advém da produção majoritariamente por empresas nacionais de medicamentos genéricos (DELGADO, 2015, p. 22).

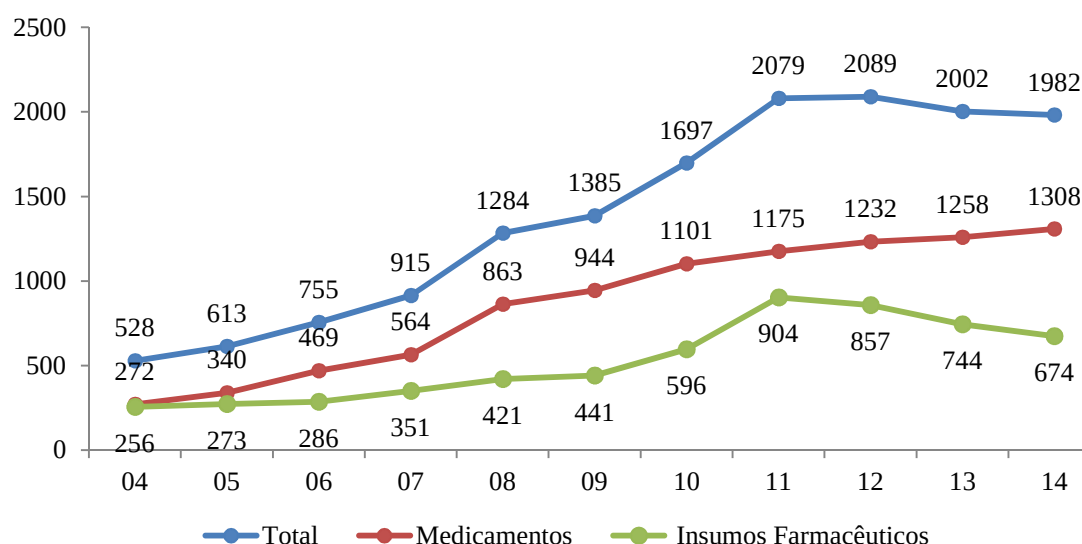
Todavia, a expansão da indústria farmacêutica brasileira não gerou os mesmos benefícios para a indústria farmoquímica, produtora dos principais insumos dos medicamentos. Registra-se que, nos últimos dez anos, a participação das importações no consumo de insumos farmacêuticos ativos (IFA)²⁸⁰ por empresas brasileiras foi de aproximadamente 90% (BNDES, 2015, p. 44).

Logo, observa-se um descompasso entre as indústrias farmoquímica e farmacêutica nacionais, o que impede o aumento da competitividade do setor de fármacos no Brasil. Destaca-se que essa significativa dependência internacional dos insumos farmoquímicos desloca-se cada vez mais para os países asiáticos, especialmente para a Índia e a China. Calcula-se que, atualmente, cerca de dois terços da produção de insumos farmacêuticos ativos (IFAs) vendidos no mundo sejam originários da Ásia (BNDES, 2015, p. 44).

²⁸⁰ Cumprer esclarecer que os termos farmoquímico, fármaco ou insumo farmacêutico ativo (IFA) designam o princípio ativo dos medicamentos, a molécula que apresenta atividade farmacológica e efeito terapêutico para o tratamento, cura ou prevenção de doenças (BNDS, 2015, p. 45-46).

Em 2014, as exportações da cadeia produtiva farmacêutica alcançaram o total de US\$ 1,98 bilhão, representando uma pequena queda de 1% em relação a 2013. Desde 2011, quando a indústria ultrapassou a significativa soma de US\$ 2 bilhões exportados, observa-se um declínio das vendas internacionais brasileiras. Essa redução advém principalmente da diminuição das exportações de insumos farmacêuticos que, em 2014, somara US\$ 744 milhões, significando uma diminuição de 17,7% em relação a 2011 (ABIQUIF, 2015). O gráfico abaixo apresenta a evolução das exportações brasileiras de medicamentos e insumos farmacêuticos durante o período de 2004 a 2014.

Gráfico II: Exportações Brasileiras de Medicamentos e de Insumos Farmacêuticos - US\$ FOB Milhões - 2004 a 2014



Fonte:

ABIQUIF, 2015. Elaboração CCGI.

Dentre os principais itens exportados pelo Brasil em 2014, destacam-se a virginiamicina, os ácidos biliares e a heparina. A tabela abaixo apresenta os dez principais produtos, por códigos específicos da TEC, exportados pelo Brasil nos anos de 2012, 2013 e 2014.

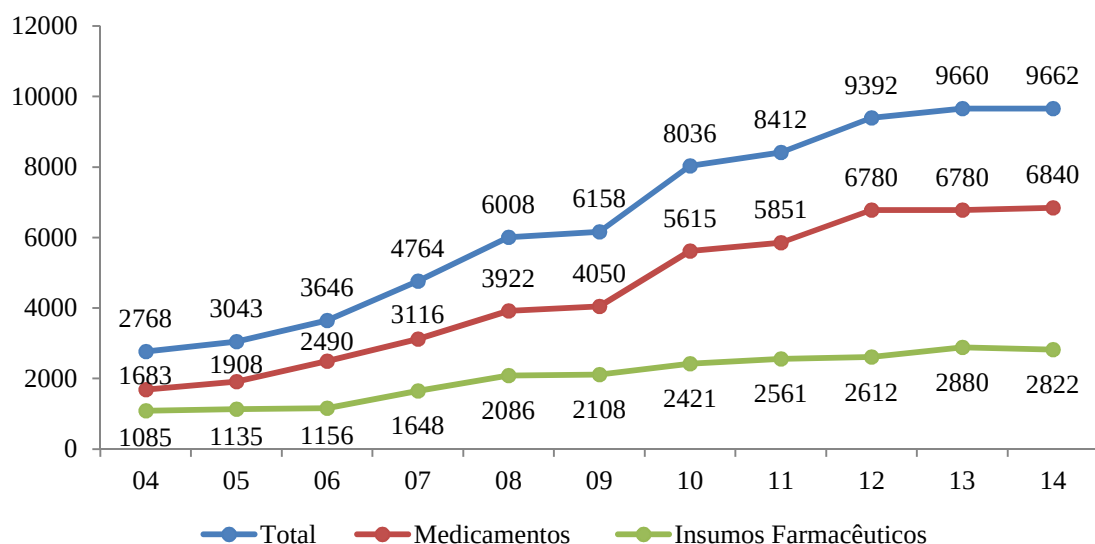
Tabela I: Principais produtos, por códigos específicos da TEC, exportados pelo Brasil em US\$ milhões FOB.					
2012		2013		2014	
Produto	Valor	Produto	Valor	Produto	Valor
Virginiamicina	41,3	Ácidos biliares	44,9	Virginiamicina	48,6
Sais biliares	41,2	Virginiamicina	38,0	Ácidos biliares	44,0
Heparina	29,6	Ácido glutâmico	33,7	Heparina	28,9

Sulfato de condroitina	19,5	Heparina	28,2	Ácido glutâmico	23,8
Lisina	17,3	Celulose microcristalina	20,6	Celulose microcristalina	20,5
Rutina	16,0	Sulfato de condroitina	10,8	Sulfato de condroitina	9,5
Outras cefalosporinas	9,9	HCG	10,4	Outras cefalosporinas	8,6
HGC	9,7	Outras Cefalosporinas	8,1	Nitrato e cloridrato de pilocarpina	6,3
Nitrato e cloridrato de pilocarpina	6,0	Lisina	7,2	Rutina	5,9
Quercetina	3,9	Nitrato e cloridrato de pilocarpina	6,4	Quercetina	2,0

Fonte: ABIQUIFI, 2015. Elaboração CCGI.

As importações de insumos farmacêuticos e medicamentos, por sua vez, mantiveram-se estáveis em 2014, totalizando US\$ 9,66 bilhões. Essa cifra representa um crescimento de 0,02% em relação a 2013, ano em que as importações brasileiras atingiram US\$ 9,66 bilhões. Enquanto as importações de insumos farmacêuticos corresponderam por US\$ 2,82 bilhões dessas importações em 2014, as de medicamentos foram responsáveis por US\$ 6,84 bilhões (ABIQUIFI, 2015). O gráfico abaixo demonstra a evolução das importações brasileiras de medicamentos e de insumos farmacêuticos durante o período de 2004 e 2014.

Gráfico III: Importações Brasileiras de Medicamentos e Insumos Farmacêuticos - US\$ FOB Milhões - 2004 a 2014



Fonte:

ABIQUIFI, 2015. Elaboração CCGI.

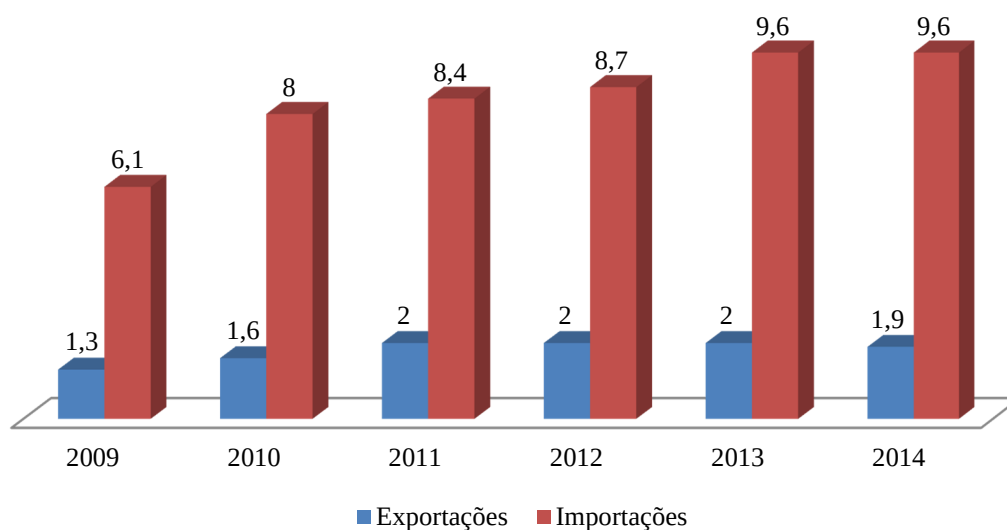
Dentre os principais itens importados pelo Brasil em 2014, destacam-se insulina, aceto de alfa-tocoferol e amoxicilina e seus sais. A tabela abaixo apresenta os dez principais produtos, por códigos específicos da TEC, importados pelo Brasil nos anos de 2012, 2013 e 2014.

Tabela II: Principais produtos, por códigos específicos da TEC, importados pelo Brasil em US\$ milhões FOB.					
2012		2013		2014	
Produto	Valor	Produto	Valor	Produto	Valor
Insulina	97,1	Insulina	95,1	Insulina	79,0
Acetato de alfa-tocoferol	58,2	Acetato de alfa-tocoferol	47,7	Acetato de alfa-tocoferol	50,3
Dipirona	40,9	Amoxicilina e seus sais	37,3	Amoxicilina e seus sais	49,5
Heparina	36,4	Heparina	37,1	Acetato de ciproterona	47,9
Acetato de Ciproterona	34,7	Acetato de ciproterona	36,2	Heparina	36,3
Amoxicilina e seus sais	28,7	Brometo de butil escopolamina	25,2	Dipirona	25,5
Cetoprofeno	27,5	Dipirona	24,8	Brometo de butil escopolamina	24,4
Brometo de Butil Escopolamina	18,1	Desogestrel	19,2	Vitamina C	18,5
Vitamina C	17,2	Cetoprofeno	14,6	Succinato sódico de hidrocortisona	17,8
Levonorgestrel	13,3	Cloridrato de lincomicina	14,6	Levonorgestrel	17,8

Fonte: ABIQUIFI, 2015. Elaboração CCGI.

Ao se comparar os resultados das exportações e importações brasileiras de medicamentos e insumos farmacêuticos, percebe-se que o Brasil apresenta, na sua balança comercial, um déficit histórico desse setor. Em 2014, a cadeia produtiva farmacêutica apresentou um déficit 0,28% maior em comparação ao ano 2013, passando de US\$ 7,65 bilhões para US\$ 7,68 bilhões (ABIQUIM, 2015). A evolução das importações e exportações de medicamentos e insumos farmacêuticos durante o período de 2009 a 2014 pode ser observada no gráfico que segue.

Gráfico IV: Evolução das importações e exportações de medicamentos e insumos farmacêuticos - US\$ FOB Bilhões - 2009 a 2014



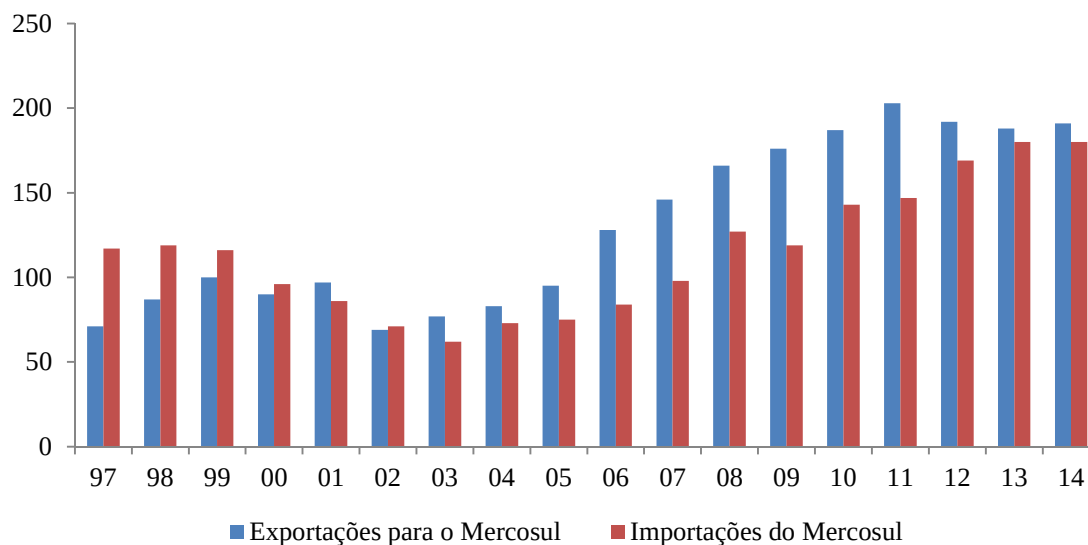
Fonte:

ABIQUIM, 2015. Elaboração CCGI.

No que concerne ao comércio de produtos farmacêuticos entre Brasil e Mercosul, observa-se que, apesar de o fluxo de comércio ter aumento, há uma tendência de queda na participação do bloco econômico nas exportações totais brasileiras. Até os anos 2000, o Brasil importava mais do que exportava produtos farmacêuticos para o bloco econômico. Todavia, a partir de 2003 há uma mudança, tornando a balança comercial brasileira nesse setor desde então superavitária. Em 2014, por exemplo, o país exportou o equivalente a US\$ 191 milhões, enquanto importou US\$ 180 milhões do Mercosul²⁸¹. A evolução do comércio de produtos farmacêuticos Brasil – Mercosul pode ser conferida no gráfico abaixo.

²⁸¹ Dados sem a Venezuela.

Gráfico V: Balança Comercial Brasil - Mercosul (sem Venezuela) - Produtos Farmacêuticos - US\$ Milhões FOB



Fonte: Sindusfarma – Gerência de Regulação de Mercados . Elaboração CCGI.

Observa-se, portanto, uma inversão do papel do Brasil de importador para exportador de produtos farmacêuticos no âmbito do Mercosul. A Tabela abaixo apresenta as exportações brasileiras para o Mercosul, no período de 1997 a 2015.

Tabela III: Exportações Brasileiras de Produtos Farmacêuticos para o Mercosul no período de 1997 a 2015 – US\$ FOB Milhões			
Período	Exportações para o Mercosul	Total do Capítulo 30	Participação % do Mercosul no Total das Exportações do Capítulo 30
1997	71	154	46,3%
1998	87	195	44,8%
1999	100	231	43,5%
2000	90	218	41,2%
2001	97	241	40,3%
2002	69	253	27,3%
2003	77	280	27,4%
2004	83	352	23,7%
2005	95	474	20,1%
2006	128	622	20,7%
2007	146	745	19,6%
2008	166	961	17,3%

2009	176	1.078	16,4%
2010	187	1.276	14,7%
2011	203	1.453	14,0%
2012	192	1.494	12,9%
2013	188	1.516	12,4%
2014	191	1.569	12,2%
4/2015	56	401	14,2%

Fonte: MDIC/Secex/Sistema Alice. Sindusfarma/Gerência de Regulação de Mercados. Elaboração CCGI.

A próxima tabela apresenta as importações brasileiras de produtos farmacêuticos do Mercosul no período de 1997 a 2015 em US\$ milhões.

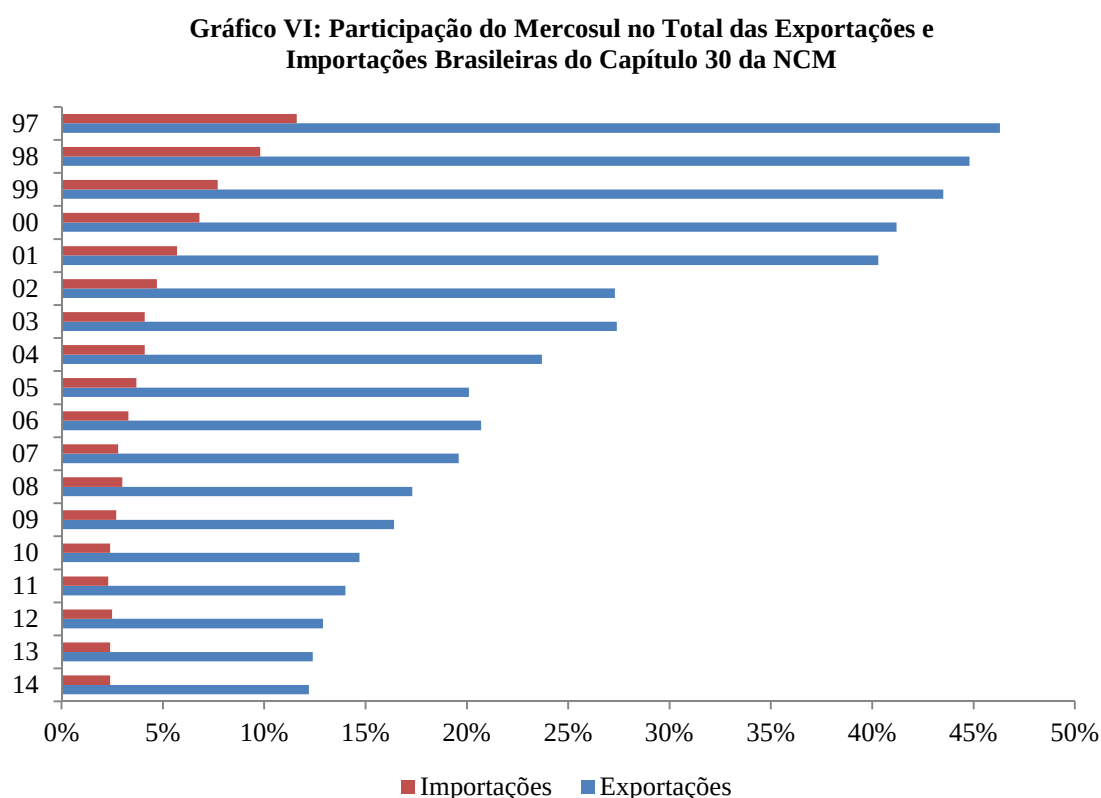
Tabela IV: Importações Brasileiras de Produtos Farmacêuticos do Mercosul ²⁸² no período de 1997 a 2015 – US\$ Milhões FOB			
Período	Importações do Mercosul	Total do Capítulo 30	Participação % do Mercosul no Total das Exportações do Capítulo 30
1997	117	1.013	11,6%
1998	119	1.213	9,8%
1999	116	1.512	7,7%
2000	96	1.421	6,8%
2001	86	1.522	5,7%
2002	71	1.527	4,7%
2003	62	1.512	4,1%
2004	73	1.785	4,1%
2005	75	2.037	3,7%
2006	84	2.609	3,3%
2007	98	3.516	2,8%
2008	127	4.280	3,0%
2009	119	4.477	2,7%
2010	143	6.092	2,4%
2011	147	6.499	2,3%
2012	169	6.840	2,5%
2013	180	7.421	2,4%
2014	180	7.426	2,4%
2015 ²⁸³	47	2.063	2,3%

²⁸² Dados sem a Venezuela.

²⁸³ Acumulado até Abril de 2015.

Fonte: MDIC/Secex/Sistema Alice. Sindusfarma/Gerência de Regulação de Mercados. Elaboração CCGI.

Com base na análise das duas tabelas, percebe-se que a participação do Mercosul no total tanto das exportações como importações brasileiras vem diminuindo significativamente. O gráfico a seguir ilustra a evolução do Mercosul no total das exportações e importações brasileiras durante o período de 97 a 2014.²⁸⁴



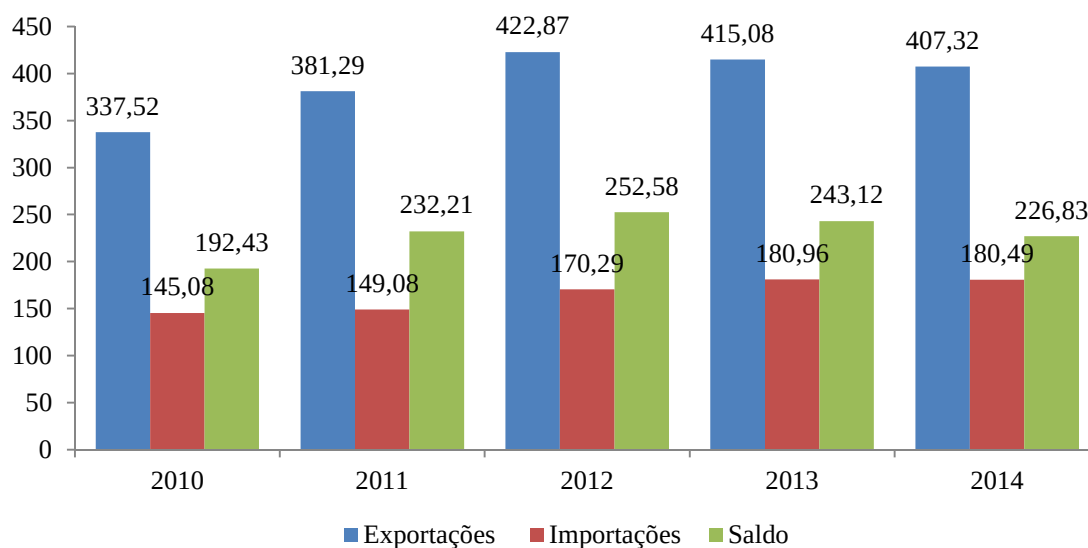
Fonte: Sindusfarma – Gerência de Regulação de Mercados.

Apesar de a participação brasileira no comércio de produtos farmacêuticos no Mercosul vir diminuindo, ela ainda é superavitária para o Brasil. A evolução das Exportações e Importações de Produtos farmacêuticos entre Brasil e Mercosul²⁸⁵ nos últimos 5 anos pode ser conferida no gráfico abaixo.

²⁸⁴ Dados em a Venezuela.

²⁸⁵ Os dados representam o Mercosul dos 5: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Gráfico VII: Evolução das Exportações e Importações de Produtos Farmacêuticos Brasil - Mercosul - US\$ Milhões

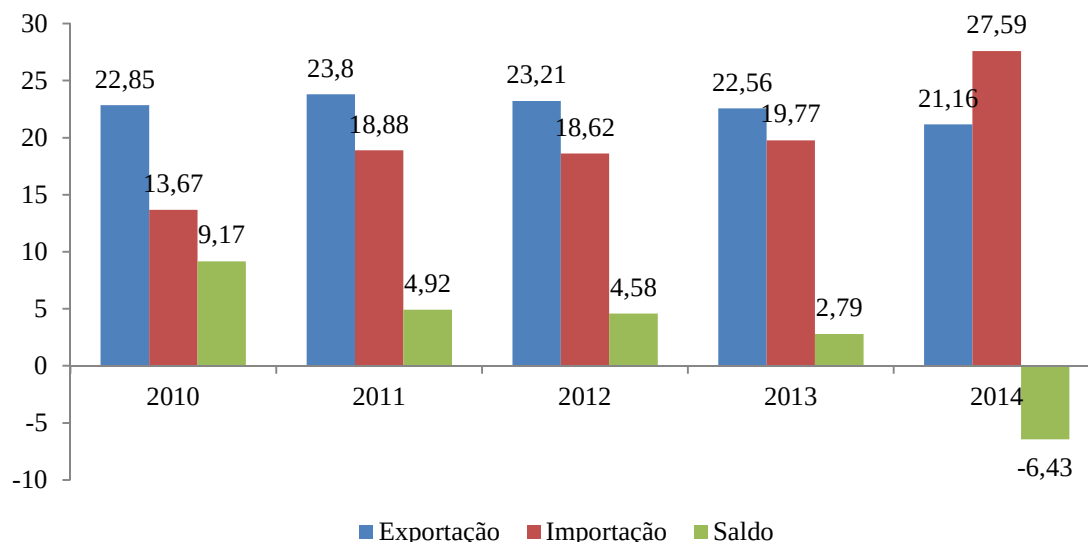


Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Contudo, a realidade do comércio de produtos farmacêuticos entre Brasil e Uruguai alterou-se do panorama vivenciado em âmbito regional. Em 2014, as exportações brasileiras de produtos farmacêuticos para o Uruguai somaram US\$ 21,16 milhões, enquanto as importações, US\$ 27,59 milhões, resultando em um déficit de US\$ 6,43 milhões para o Brasil. Esse resultado representou uma mudança na balança comercial brasileira de produtos farmacêuticos com o Uruguai, passando de superavitária para deficitária.

Ao se analisar os últimos cinco anos de comércio bilateral de produtos farmacêuticos, observa-se que esse resultado já vinha se delineando. No período em análise, observou-se um gradativo aumento das importações do Uruguai, enquanto as exportações brasileiras sofriam uma leve queda. O gráfico abaixo mostra a evolução das trocas comerciais de produtos farmacêuticos entre Brasil e Uruguai nos últimos cinco anos.

Gráfico VIII: Evolução das Exportações e Importações de Produtos Farmacêuticos Brasil Uruguai - US\$ Milhões



Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Por fim, cumpre comentar sobre o 3º Encontro Setorial de Integração Produtiva do Mercosul, realizado pelo Grupo de Integração Produtiva (GIP), em 29 de Abril de 2015. Por ocasião do encontro, os representantes das indústrias farmacêuticas da Argentina (*Cámara Industrial de Laboratorios Farmacéuticos Argentinos – CILFA*) e do Brasil (*Sindicato da Indústria de Produtos Farmacêuticos – SINDUSFARMA*) fizeram um diagnóstico sobre as oportunidades, dificuldades e ameaças do setor no âmbito do bloco econômico (MERCOSUL, 2015).

Quanto as oportunidades, os representantes da indústria farmacêutica elencaram: (i) disponibilidade de matérias primas de qualidade; (ii) o estímulo à fabricação de medicamentos com princípios ativos regionais; (iii) a existência de espaço na região para o desenvolvimento das exportações; (iv) a possibilidade de convocação do setor de químicos finos para se juntarem aos trabalhos setoriais (MERCOSUL, 2015).

No que concerne às dificuldades, destacaram-se: (i) a falta de harmonização dos marcos regulatórios vigentes em cada Estado Parte; e (ii) a escassez de crédito para investimentos produtivos com taxas de juros promocionais. Já quanto às ameaças, ressaltou-se a forte competitividade dos produtos originários da Ásia, em condições de competição desleal (MERCOSUL, 2015).

Os representantes da CILFA e da SINDUSFARMA propuseram os seguintes planos de ação para serem desenvolvidos no âmbito do Mercosul:

- Analisar as características do regime de compras governamentais de cada Estado Parte a fim de se promover uma harmonização das condições de acesso aos produtos farmacêuticos.
- Elaborar um estudo regional sobre instrumentos de fomento à pesquisa e desenvolvimento.
- Criar uma base de fornecedores de princípios ativos e outras matérias primas.
- Promover linhas de financiamento com juros que favoreçam (i) a utilização de matérias primas regionais na fabricação de medicamentos e (ii) empreendimentos farmacêuticos com participação de dois ou mais países.
- Convocar o setor de químicos finos para dar continuidade com os trabalhos setoriais.
- Coordenar um encontro entre as empresas identificadas mediante pesquisa realizada no âmbito do SGT nº 14 com o objetivo de desenvolver projeto de integração produtiva. (MERCOSUL, 2015).

3. CONCLUSÃO

Pode-se afirmar que o setor farmacêutico constitui um ramo de atividade estratégico para o Brasil, haja vista que é responsável por garantir à população o acesso a medicamentos essenciais. Na última década, impulsionado pelos medicamentos genéricos e pela ascensão social da classe média, o mercado farmacêutico brasileiro iniciou uma trajetória de forte ampliação, atingindo o faturamento de US\$ 28 bilhões em 2014.

Todavia, o descompasso entre as indústrias farmoquímica e farmacêutica nacionais impede o aumento da competitividade do setor de fármacos no Brasil. A indústria farmoquímica brasileira não acompanha a demanda da indústria farmacêutica, tendo esta que importar a maioria dos insumos farmacêuticos ativos. Em 2014, as exportações brasileiras de medicamentos e insumos farmacêuticos somaram US\$ 1,9 bilhões, enquanto as importações, US\$ 9,6 bilhões, resultando em um déficit de US\$ 7,6 bilhões na balança comercial brasileira.

No âmbito do Mercosul, entretanto, o cenário é mais favorável para o Brasil. Em 2014, o país exportou US\$ 407,32 milhões para o bloco econômico, enquanto importou US\$ 180,49 milhões, resultando em um superávit de US\$ 226,83 milhões para o Brasil. O Mercosul constitui-se como um importante mercado para os produtos farmacêuticos brasileiros, apresentando uma histórica balança superavitária para o Brasil.

Contudo, a situação regional não refletiu a bilateral entre Brasil-Uruguai em 2014. As exportações brasileiras de produtos farmacêuticos para o Uruguai perfizeram US\$ 21,16 milhões, enquanto as importações, US\$ 27,59, resultando em um déficit de US\$ 6,43 milhões na balança comercial brasileira. Nos últimos 5 anos, esse foi o primeiro resultado negativo na balança comercial de produtos farmacêuticos entre Brasil e Uruguai.

Diante da análise realizada e da importância do setor, sugere-se que o setor farmacêutico também seja considerado como uma das prioridades para uma política de integração produtiva.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA FARMOQUÍMICA E DE INSUMOS FARMACÊUTICOS. Mercado. **ABIQUIFI**. Disponível em: <http://abiquifi.org.br/mercado_/>. Acesso em: 29 maio 2015.

DELGADO, Ignacio. **Política Industrial para os Setores Farmacêutico, Automotivo e Têxtil na China, Índia e Brasil**. Ipea, jun. 2011. (Texto para discussão).

MITIDIERI, Thiago; PIMENTEL, Vitor; BRAGA, Clarice; Pieroni. Há espaços competitivos para a indústria farmoquímica brasileira? **BNDS Setorial**, Rio de Janeiro, n. 41, p.43-78, mar./set. 2015.

COSTA, Jorge; PAGOTTO, Mario; CASAS, Carmen; VARGAS, Marco; BARROS, José; BERMUDEZ, Jorge. Avaliação do setor produtivo farmoquímico no Brasil: capacitação tecnológica e produtiva. **Revista Eletrônica de Comunicação Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v.8, n.4, p. 443-460, out./dez. 2014.

MERCADO COMUM DO SUL. 3º Encontro Setorial de Integração Produtiva. **MERCOSUL**. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=6751&channel=secretaria>>. Acesso em: 4 jul. 2015.

SÍNDICATO DAS INDÚSTRIAS FARMACÊUTICAS. Indicadores Econômicos. **SINDUSFARMA**. Disponível em: <http://sindusfarma.org.br/cadastro/index.php/site/ap_indicadores>. Acesso em: 03 jul. 2015.

CAPÍTULO IV – SETOR DE PLÁSTICOS E DE BORRACHA

Andreia Costa Vieira
Vivian Daniele Rocha Gabriel

1. PLÁSTICOS

Os plásticos (polímeros), como insumos ou em suas variações, possuem características físico-químicas que estão em quase a totalidade dos produtos que utilizamos cotidianamente, seja como principal integrante do produto, seja como elemento de diversas peças e elementos que o compõem.

O setor de transformados de plásticos consiste em atividade derivada da cadeia industrial petroquímica. Esta é descrita em três elos de transformação:

- (i) Primeira Geração: são as centrais petroquímicas, que produzem petroquímicos básicos, provenientes da nafta e do etano. Os principais produtos produzidos são o eteno, propeno, butadieno, benzeno, tolueno e xileno;
- (ii) Segunda Geração: são os produtores de resinas termoplásticas²⁸⁶, que, por meio de processos de polimerização, utilizam o eteno, propeno, benzeno, xileno, dentre outros, para a produção de polietileno, polipropileno, poliestireno, PVC, PET e outros²⁸⁷; e
- (iii) Terceira Geração: são as empresas de transformação de resinas plásticas em produtos acabados, produzindo embalagens, peças e componentes plásticos, utensílios domésticos, entre outros, para diversos segmentos de mercado (FIESP, 2009, p.06).

Assim, a indústria de plásticos encontra-se no centro de uma cadeia industrial que se inicia com a exploração e produção de petróleo e gás, integrando fabricantes de equipamentos de transformação, fabricantes de ferramentas de moldagem e clientes de diferentes mercados, até chegar ao consumidor final.

Devido à sua versatilidade, a fabricação dos produtos transformados de plásticos pode abarcar produtos voltados a vários setores consumidores, como o setor de construção civil

²⁸⁶ Estima-se que a produção mundial de resinas termoplásticas atualmente é de 250 milhões de toneladas. De forma global, a participação brasileira nessa produção é de 6,5 milhões de toneladas, o que representa 2,7% da produção mundial, a mais significativa da América Latina. (ABIPLAST, 2015 d, p.24)

²⁸⁷ De forma geral, localizam-se próximos aos produtores de monômeros (primeira geração).

(como plásticos em PVC, que se transformam em tubos de construção, conexões e esquadrias de janelas, por exemplo), de alimentos (em função de as embalagens plásticas permitirem maior tempo de prateleira devido às suas propriedades de barreira física)²⁸⁸ e de automóveis e autopeças (como é o caso de painéis de carros e peças mais leves que colaboram para a redução do consumo de combustível), entre outros.

Segundo a Associação Brasileira da Indústria do Plástico (ABIPLAST), o setor de transformados plásticos abrange mais de 11,5 mil empresas distribuídas pelo Brasil. Dentre elas, predominam as micro e pequenas empresas, com produção limitada e que muitas vezes atendem demandas locais, no máximo regionais. Existem cerca de 700 empresas de maior porte no setor, que lideram o crescimento e o aporte tecnológico, produzindo em escala mundial para os setores automotivo, alimentos e bebidas, dentre outros, e que precisam atender a padrões produtivos e de qualidade exigidos em esfera global²⁸⁹(ABIPLAST, 2015d, p.27).

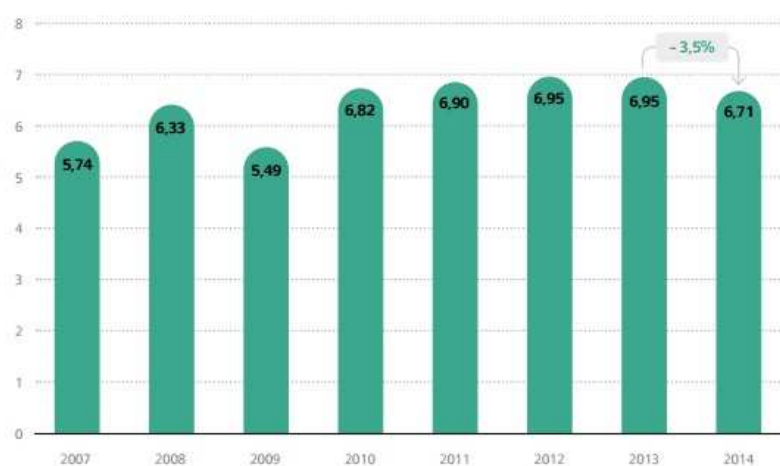
A produção da indústria brasileira de transformados plásticos (em toneladas) tem se mantido relativamente estável nos últimos anos, contudo, em 2014, sofreu uma queda de - 3,5% em relação a 2013²⁹⁰. Já quanto aos valores da produção real (em R\$ bilhões), nota-se uma queda significativa de -6,3% de 2013 para 2014, conforme se verifica a seguir:

²⁸⁸ Segundo relatório do BrasilExport: “A importação de embalagens para utilização na indústria alimentícia está sujeita a registro de licenciamento de importação no SISCOMEX e à fiscalização sanitária, antes do seu desembarço no local aduaneiro. As importações destinadas ao comércio, à indústria ou consumo direto, deverão ter a autorização de importação. Para tanto é necessário que estejam regularizadas formalmente perante o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, no que se refere à obrigatoriedade de registro, notificação, cadastro, autorização de modelo, isenção de registro, ou qualquer outra forma de controle regulamentada pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)” (BRASIL EXPORT, 2006, p.7).

²⁸⁹ Segundo a ABIPLAST:” Aproximadamente 92% do volume de produção de plástico no Brasil fica concentrado nas empresas de grande porte que conseguem fornecimento direto com as indústrias petroquímicas. Sendo assim, praticamente 10 mil empresas, o que representa a maior parte do setor de transformados plásticos, têm como fonte de fornecimento as distribuidoras de matérias-primas que correspondem a somente 8% do total de plástico produzido no Brasil”.(ABIPLAST, 2015d, p. 27).

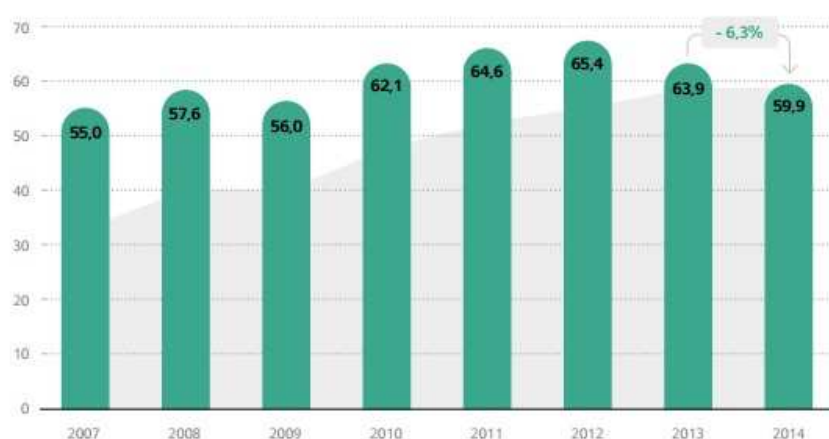
²⁹⁰ De acordo com a ABIPLAST, isso se deveu a uma retração de -4,3% da produção industrial brasileira no mesmo período (ABIPLAST, 2015d, p. 47).

Figura I: Produção de Transformados Plásticos (2014) – em milhões de toneladas



Fonte: ABIPLAST, 2015d, p.47.

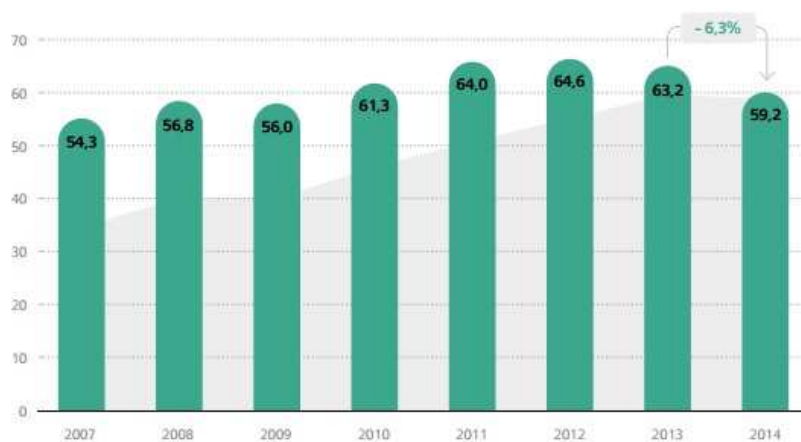
Figura II: Produção de Transformados Plásticos (2014) – em R\$ bilhões



Fonte: ABIPLAST, 2015d, p. 40.

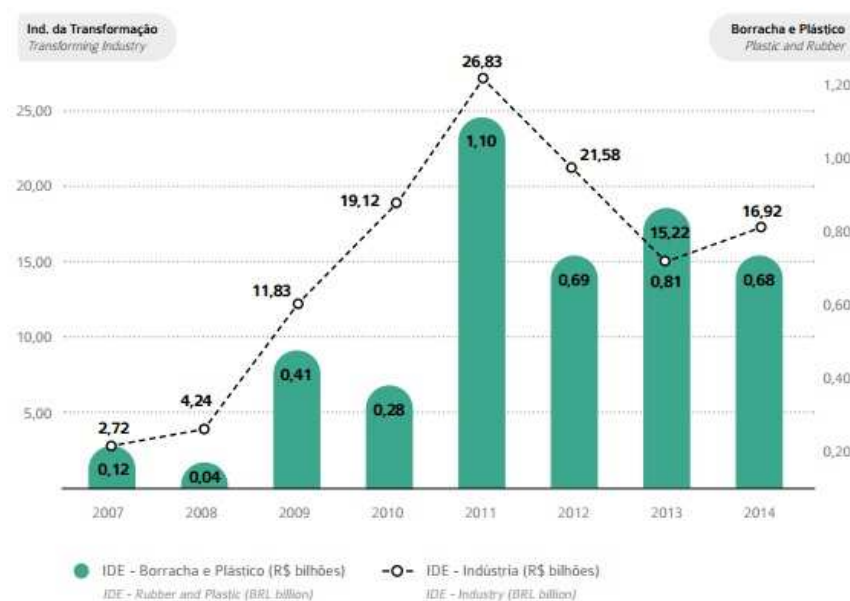
Em 2014, houve uma queda no faturamento real da indústria de transformados de plástico no Brasil devido à retração na produção industrial de -3,5% comparado ao ano de 2013. Soma-se a isso a dificuldade de recompor preços por conta do mercado desaquecido, em razão da inflação registrada no Brasil em 2014 de 6,4% (índice IPCA) nos preços dos produtos plásticos. Além disso, os investimentos estrangeiros diretos no setor de plástico e borracha em 2014 também caíram em relação a 2013, na ordem de -17%, ao passo que a indústria de transformação cresceu 11% (ABIPLAST, 2015d, p.50-51).

Figura III: Faturamento do Setor de Transformados Plásticos (2014) – em R\$ bilhões



Fonte: ABIPLAST, 2015d, p.50.

Figura IV: Entrada de Investimento Direto Estrangeiro – em R\$ Bilhões

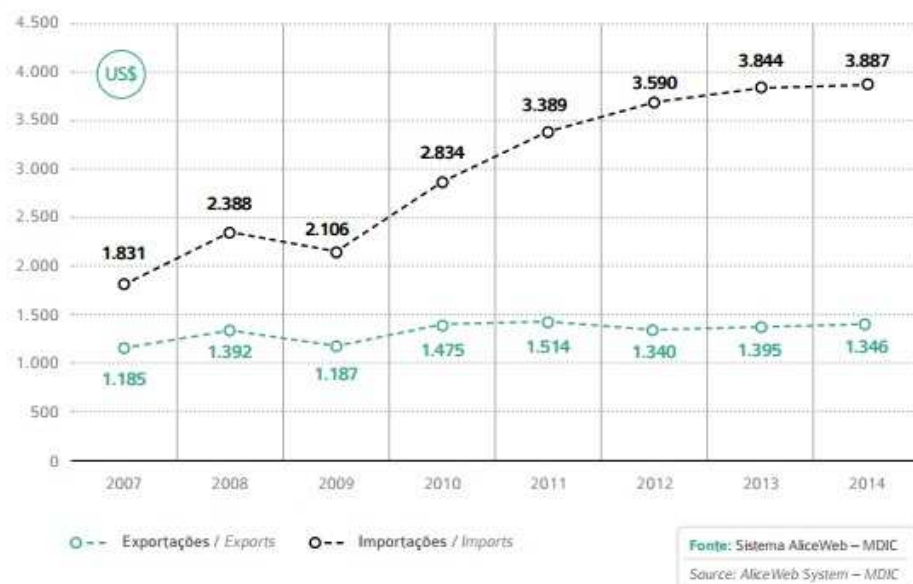


Fonte: ABIPLAST, 2015d, p.51.

Quanto à evolução da balança comercial do setor de plásticos nos últimos anos, tem-se que, entre 2009 e 2014, as importações aumentaram em grande medida, contudo, salienta-se que de 2013 para 2014 este aumento foi pouco significativo, elevando-se de US\$ 3,84 milhões para US\$ 3,88 milhões. As exportações do setor também se mostraram estáveis nos últimos anos, tendo mantido valores muito próximos aos observados no período compreendido entre 2012 e 2014, havendo apenas um decréscimo mínimo nas exportações de transformados plásticos de 2013 para 2014, de US\$ 1,39 milhão para US\$ 1,34 milhão. Assim

sendo, a balança comercial brasileira em 2014 foi negativa, com saldo de US\$- 2,54 milhões, conforme se verifica na tabela abaixo:

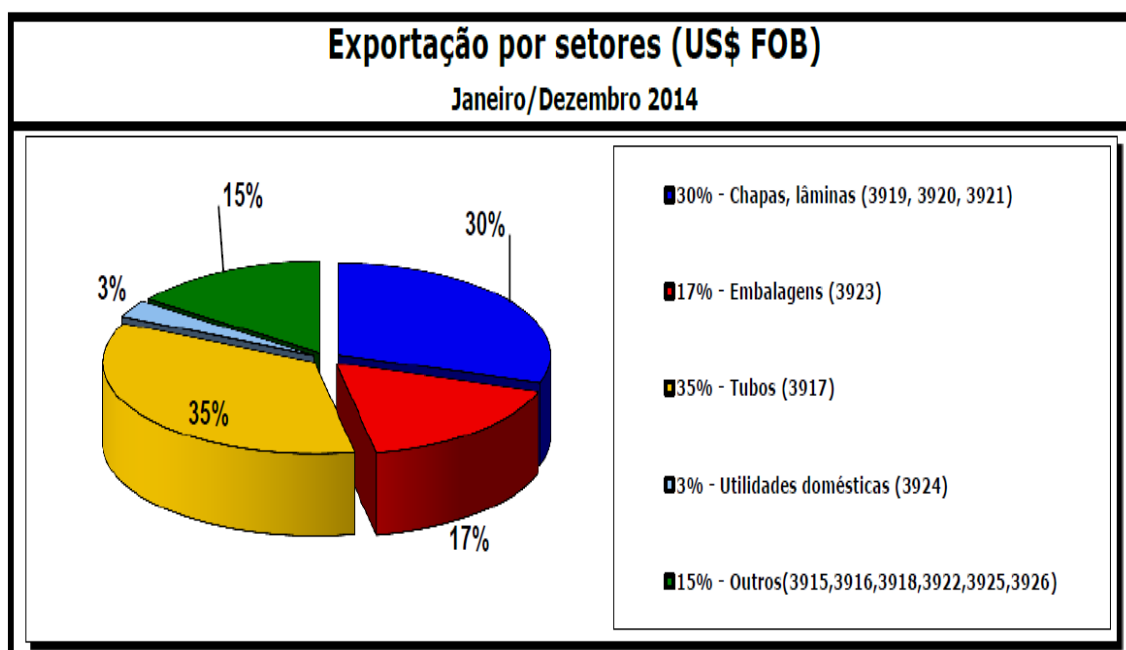
Figura V: Exportações e Importações de Transformados Plásticos (2014) (US\$ Milhões)



Fonte: ABIPLAST, 2015d, p.54.

Segundo pesquisa realizada pela ABIPLAST, os maiores produtos exportados e importados pelo Brasil dividem-se em: (i) chapas e lâminas (HS 3919, 3920, 3921); (ii) embalagens (HS3923); (iii) tubos (HS 3917); (iv) utilidades domésticas (HS 3924); e (v) outros (HS 3915, 3916, 3918, 3922, 3925 e 3926). Salienta-se que, em 2014, as exportações brasileiras de plásticos foram mais proeminentes em tubos (35%), seguidas por chapas e lâminas (30%), embalagens (17%), outros (15%) e utilidades domésticas (3%). Essa relação e a lista dos cinco principais produtos exportados estão demonstradas no gráfico e na tabela a seguir:

Figura VI: Principais Produtos de Plástico Exportados



Fonte: ABIPLAST, 2015a, p.6.

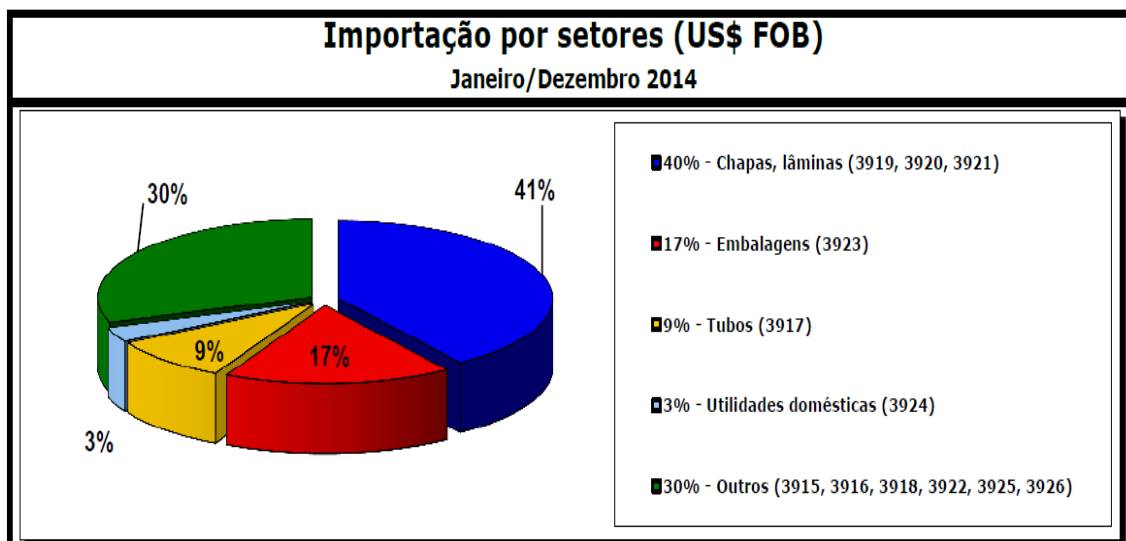
Figura VII: Principais Produtos de Plástico Exportados

5 PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS				
Janeiro/Dezembro 2014				
NCM	Descrição	Peso (ton)	US\$ FOB mil	US\$ FOB/ ton
3917.39.00	OUTROS TUBOS DE PLÁSTICOS	20.047,59	257.917,47	12.865,26
3926.90.90	OUTRAS OBRAS DE PLÁSTICOS	8.895,93	99.895,61	11.229,36
3921.90.19	OUTRAS CHAPAS, ETC.DE OUTRAS PLÁSTICOS, ESTRATIFICADAS	16.811,89	71.487,63	4.252,21
3917.10.29	TRIPAS ARTIFICIAIS DE OUTROS PLÁSTICOS CELULOSICOS	3.237,08	56.557,64	17.471,81
3923.10.90	OUTS.ARTIGOS SEMELH.CAIXAS, ENGRADADOS, ETC.DE PLÁSTICO	18.010,07	47.118,07	2.616,21

Fonte: ABIPLAST, 2015a, p. 6.

Já os segmentos que mais foram importados pelo Brasil do exterior em 2014 foram: (i) chapas e lâminas (40%); (ii) outros (30%); (iii) embalagens (17%); (iv) tubos (9%); e (v) utilidades domésticas (3%). A relação dos cinco principais produtos importados pelo Brasil podem ser visualizados no gráfico e na tabela adiante:

Figura VIII: Importações por setores – US\$ FOB – Janeiro/Dezembro 2014



Fonte: ABIPLAST, 2015a, p. 6.

Figura IX: Principais Produtos de Plástico Importados – Janeiro/Dezembro 2014

5 PRINCIPAIS PRODUTOS IMPORTADOS				
Janeiro/Dezembro 2014				
NCM	Descrição	Peso (ton)	US\$ FOB mil	US\$ FOB/ton
3926.90.90	OUTRAS OBRAS DE PLÁSTICOS	59.307,51	534.940,48	9.019,78
3923.30.00	GARRAFÕES, GARRAFAS, FRASCOS, ARTIGOS SEMELHS.DE PLÁSTICOS	115.607,16	263.331,78	2.277,82
3919.90.00	OUTS.CHAPAS, FOLHAS, TIRAS, ETC.AUTO-ADESIVAS, DE PLÁSTICOS	37.364,62	238.817,60	6.391,54
3921.90.19	OUTRAS CHAPAS, ETC.DE OUTRAS PLÁSTICOS, ESTRATIFICADAS	40.295,45	109.062,02	2.706,56
3923.50.00	ROLHAS, TAMPAS, ETC.P/FECHAR RECIPIENTES, DE PLÁSTICOS	12.653,74	104.858,14	8.286,73

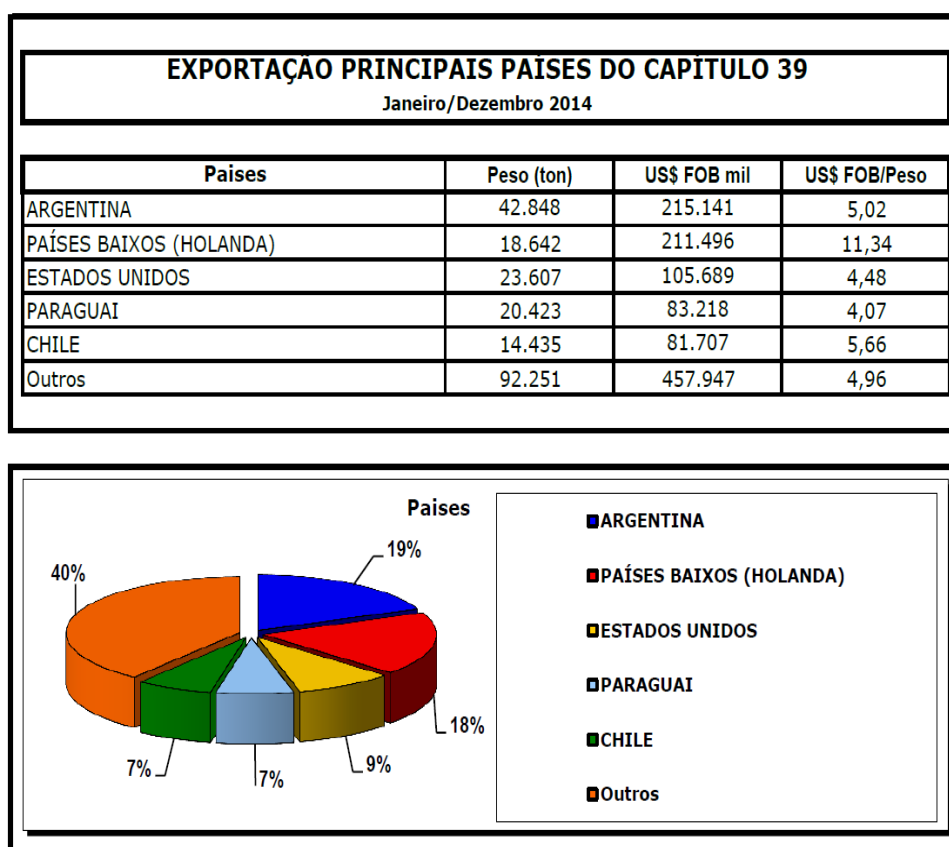
Fonte: ABIPLAST, 2015a, p.6.

Em sua análise, a ABIPLAST dividiu os transformados em plástico em duas partes: produtos do Capítulo 39 da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM (3915 a 3926)²⁹¹ e

²⁹¹ Especifica-se que os HS 3915 a 3926 correspondem a: (i) 3915: Desperdícios, resíduos e aparas, de plásticos.; (ii) 3916: Monofilamentos cuja maior dimensão do corte transversal seja superior a 1 mm (monofios), varas, bastões e perfis, mesmo trabalhados à superfície, mas não trabalhados de outro modo, de plásticos; (iii) 3917: Tubos e seus acessórios (por exemplo, juntas, cotovelos, flanges, uniões), de plásticos; (iv) 3918: Revestimentos de pisos (pavimentos), de plásticos, mesmo auto adesivos, em rolos ou em forma de ladrilhos ou de mosaicos; revestimentos de paredes ou de tetos, de plásticos, definidos na Nota 9 do presente Capítulo; (v) 3919: Chapas, folhas, tiras, fitas, películas e outras formas planas, auto adesivas, de plásticos, mesmo em rolos; (vi) 3920: Outras chapas, folhas, películas, tiras e lâminas, de plásticos não alveolares, não reforçadas nem estratificadas, sem suporte, nem associadas de forma semelhante a outras matérias; (vii) 3921: Outras chapas, folhas, películas, tiras e lâminas, de plásticos; (viii) 3922: Banheiras, boxes para chuveiros, pias, lavatórios, bidês, sanitários e seus assentos e tampas, caixas de descarga e artigos semelhantes para usos sanitários ou higiênicos, de plásticos;

produtos específicos da área de plástico classificados em outras posições da nomenclatura que, devido a sua característica final, estão enquadrados em outros capítulos da NCM. O principal destino das exportações brasileiras de transformados plásticos do capítulo 39 é a Argentina, seguida pelos Países Baixos, Estados Unidos, Paraguai, China, dentre outros.

Figura X: Principais Destinos de Exportação de Plásticos do Capítulo 39

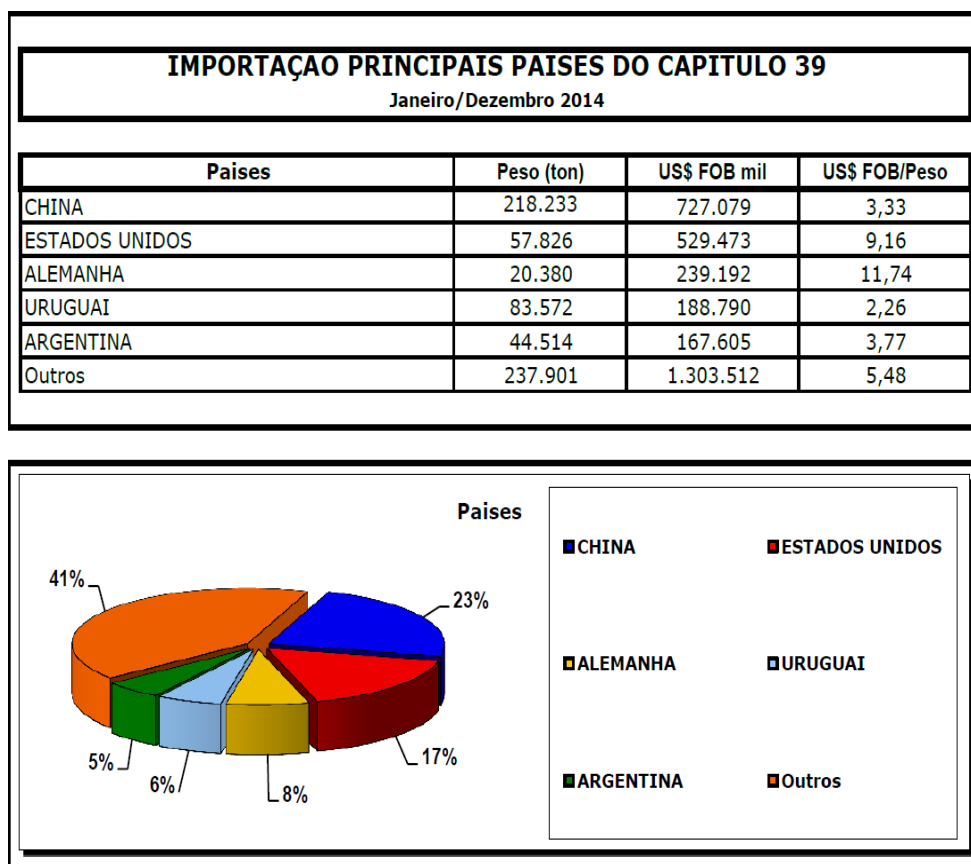


Fonte: ABIPLAST, 2015a, p.7.

Nesse sentido, lista-se que as economias das quais o Brasil mais importa transformados plásticos do capítulo 39 são, em primeiro lugar, China, na segunda posição Estados Unidos, seguidos na ordem por Alemanha, **Uruguai** e Argentina, dentre outros.

(ix) 3923: Artigos de transporte ou de embalagem, de plásticos; roldas, tampas, cápsulas e outros dispositivos para fechar recipientes, de plásticos; (x) 3924: Serviços de mesa e outros artigos de uso doméstico, de higiene ou de toucador, de plásticos; (xi) 3925: Artefatos para apetrechamento de construções, de plásticos, não especificados nem compreendidos noutras posições e (xii) 3926: Outras obras de plásticos e obras de outras matérias das posições 39.01 a 39.14.

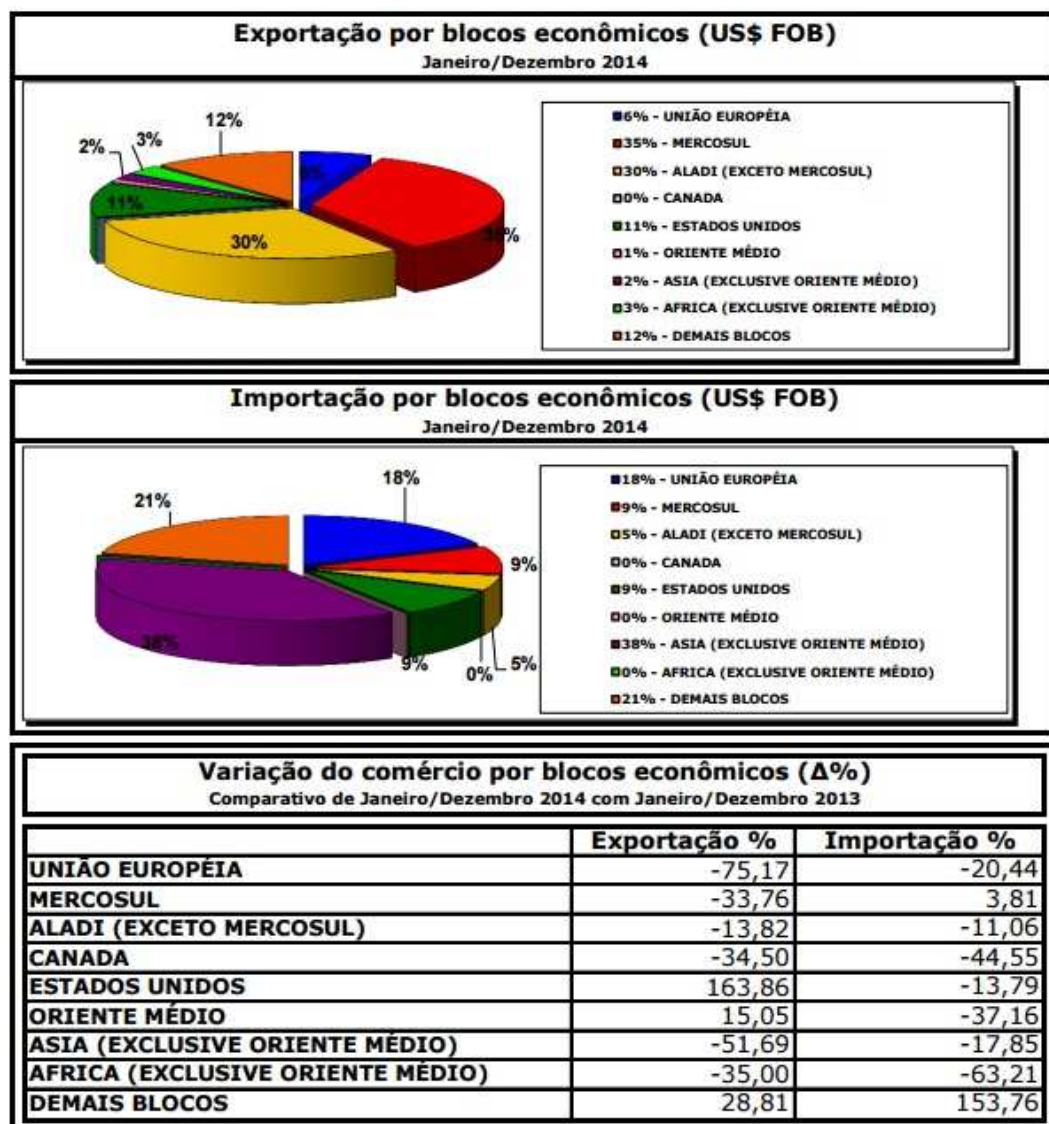
Figura XI: Principais Origens de Importação de Plásticos do Capítulo 39



FONTE: ABIPLAST, 2015a,p.7.

Quanto aos produtos classificados em outras posições da nomenclatura, que não no capítulo 39 da NCM, os principais destinos das exportações brasileiras, bem como a origem dos produtos importados pelo Brasil e a variação do comércio por blocos econômicos, em 2014, foram:

Figura XII: Principais Destinos das Exportações por Bloco Econômico



Fonte: ABIPLAST, 2015a, p.8.

2. BORRACHA

A borracha ou elastômero consiste em material polimérico de grande elasticidade, que possui capacidade de retornar à forma original quando submetido a um esforço ou deformação externa. Trata-se de insumo relevante para o setor industrial, ao passo que suas características e propriedades fazem com que seja utilizada de forma ampla em diversos setores da economia, como na indústria automotriz e de autopeças, de construção civil, de plásticos, de materiais hospitalares, dentre outros.

De acordo com o Portal AliceWeb, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil (MDIC), nos últimos cinco anos, Borracha e suas Obras (NCM 4001 a 4017, a 4 dígitos²⁹²) tiveram a seguinte evolução nas exportações brasileiras para o mundo:

Tabela I: Total de Exportações de Borracha (NCM 40) – Período 2010-2014			
Período	US\$ FOB (bilhões)	Peso Líquido (kg)	Quantidade
2010	2,105	487.290.116	26.310.360
2011	2,601	500.038.967	27.845.554
2012	2,461	435.809.205	70.799.593
2013	2,068	378.987.902	72.051.121
2014	1,921	372.595.911	34.340.534

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Percebe-se que, no período de 2010 a 2011, houve um incremento nas exportações brasileiras de borracha. Contudo, a partir de 2012, houve um decréscimo contínuo nas exportações do setor. Em 2011, US\$ 2,60 bilhões foram obtidos com as vendas de borracha para o mundo; em 2014, esse valor diminuiu para US\$ 1,92 bilhões.

Já quanto à evolução das importações do setor de borracha no mesmo período, verifica-se que estas se elevaram consideravelmente, visto que, em 2010, o Brasil importou US\$ 3,98 bilhões, e em 2011, as importações somaram o valor de US\$ 5,10 bilhões. Contudo,

²⁹² Observa-se que a pesquisa abrangeu todos os dados existentes do dígito 4001 (Borracha natural, balata, guta-percha, guaiúle, chicle e gomas naturais análogas, em formas primárias ou em chapas, folhas ou tiras) ao dígito 4017 (Borracha endurecida (ebonite, por exemplo) sob qualquer forma, incluindo os desperdícios e resíduos; obras de borracha endurecida).

nos anos seguintes, as importações sofreram uma queda, chegando, em 2014, ao patamar de US\$ 4,09 bilhões.

Tabela II: Total de Importações de Borracha (NCM 4001 a 4017) – Período 2010-2014			
Período	US\$ FOB (bilhões)	Peso Líquido (kg)	Quantidade
2010	3,989	984.826.218	2.818.199.336
2011	5,103	1.006.418.061	2.512.310.488
2012	4,54	924.749.892	2.895.405.988
2013	4,751	1.088.554.343	3.476.472.284
2014	4,091	1.046.380.722	3.452.449.680

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Mercosul

No âmbito do Mercosul, o setor de transformados de plástico é um dos principais produtos exportados e importados pelo Brasil. Segundo relatório do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) publicado em maio de 2015, das exportações brasileiras para o Mercosul entre 2012-2014, por principais grupos de produtos, os plásticos localizam-se em quinto lugar, somente atrás de automóveis, máquinas mecânicas, combustíveis e carnes. Em seguida, encontram-se máquinas elétricas e minérios, e, na oitava posição, está a borracha.

De 2012 a 2014 as exportações de plástico brasileiro para o Mercosul variaram pouco, representando, em 2012, US\$1,24 bilhões; em 2013, US\$ 1,27 bilhões; e, em 2014, US\$ 1,16 bilhões, uma variação de -6,4% e uma participação de 4,6% das exportações brasileiras para o bloco em 2014.

Já as exportações de borracha decaíram, visto que em 2012, estas eram de US\$ 0,83 bilhões; em 2013, baixaram para US\$ 0,80 bilhões; e, em 2014, foram de US\$ 0,69 bilhões, uma variação de -17,3% entre 2012-2014, representando 2,8% no total das exportações brasileiras para o Mercosul em 2014.

Figura XIII: Principais Produtos Brasileiros Exportados para o Mercosul

Exportações brasileiras para o MERCOSUL, por principais grupos de produtos 2012 - 2014 e 2015 (janeiro-abril) US\$ milhões								
Exportações	2012	2013	2014	Variação % 2011-2013	Part. % no total das exportações brasileiras para o bloco em 2014	2014 (jan-abr)	2015 (jan-abr)	Variação % 2014-2015 (jan-abr)
Automóveis	7.822	9.792	5.893	-24,7%	23,5%	2.087	1.679	-19,5%
Máquinas mecânicas	3.062	2.807	2.270	-25,9%	9,1%	788	767	-2,7%
Combustíveis	1.455	1.195	1.898	30,4%	7,6%	357	449	25,6%
Carnes	816	1.331	1.457	78,6%	5,8%	415	236	-43,2%
Plásticos	1.245	1.279	1.165	-6,4%	4,6%	359	326	-9,1%
Máquinas elétricas	1.441	1.222	1.030	-28,5%	4,1%	370	290	-21,8%
Minérios	838	985	1.022	21,9%	4,1%	240	166	-31,0%
Borracha	838	805	693	-17,3%	2,8%	222	178	-19,8%
Ferro e aço	1.088	864	693	-36,3%	2,8%	226	228	0,8%
Papel	636	632	631	-0,9%	2,5%	205	196	-4,2%
Subtotal	19.241	20.912	16.751	-12,9%	66,9%	5.269	4.514	-14,3%
Demais grupos de produtos	8.615	8.621	8.302	-3,6%	33,1%	2.480	2.063	-16,8%
Total	27.856	29.533	25.053	-10,1%	100,0%	7.749	6.577	-15,1%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb.

Fonte: MRE, 2015

Das importações brasileiras de transformados de plásticos advindas dos países do Mercosul, o setor de plásticos é o quarto mais importado pelo Brasil, perdendo para automóveis, combustíveis e cereais. Mais adiante estão máquinas mecânicas, malte e amido, carnes, diversos, indústrias químicas, leite, ovos e mel e, finalmente, borracha em décimo lugar.

De 2012 a 2014 houve um aumento das importações de plástico provenientes de Estados do Mercosul: em 2012, o Brasil importou o valor de US\$ 0,965 bilhões; em 2013, este passou para US\$ 0,960 bilhões; e, em 2014, para US\$ 1,058 bilhões.

Quanto às importações de borracha, estas diminuiram de forma branda, haja vista que em 2012, foram de US\$ 0, 386 bilhões; em 2013, de US\$ 0, 383 bilhões; e, em 2014, de US\$ 0,328 bilhão, tendo havido uma variação de -15% entre 2012-2014, representando uma participação de 1,8% na porcentagem total das importações brasileiras originárias do bloco em 2014.

Figura XIV: Importações Brasileiras Originárias do Mercosul (em US\$ Milhões)

Importações brasileiras originárias do MERCOSUL, por principais grupos de produtos 2012 - 2014 e 2015 (janeiro-abril) US\$ milhões								
Exportações	2012	2013	2014	Variação % 2012-2014	Part. % no total das importações brasileiras originárias do bloco em 2014	2014 (jan-abr)	2015 (jan-abr)	Variação % 2014-2015 (jan-abr)
Automóveis	7.450	8.241	6.849	-8,1%	37,1%	2.090	1.514	-27,6%
Combustíveis	2.064	2.021	1.602	-22,4%	8,7%	535	373	-30,3%
Cereais	2.333	1.824	1.404	-39,8%	7,6%	518	508	-1,9%
Plásticos	965	960	1.058	9,7%	5,7%	352	319	-9,4%
Máquinas mecânicas	580	740	684	17,9%	3,7%	246	156	-36,8%
Malte e amidos	710	566	628	-11,6%	3,4%	195	154	-21,3%
Carnes	316	306	424	34,0%	2,3%	107	118	10,6%
Diversos inds químicas	339	410	421	24,1%	2,3%	104	105	0,8%
Leite, ovos e mel	547	495	353	-35,3%	1,9%	93	120	29,7%
Borracha	386	383	328	-15,0%	1,8%	106	77	-27,6%
Subtotal	15.690	15.947	13.751	-12,4%	74,5%	4.347	3.443	-20,8%
Demais grupos de produtos	4.558	4.503	4.695	3,0%	25,5%	1.546	1.260	-18,5%
Total	20.247	20.450	18.446	-8,9%	100,0%	5.893	4.703	-20,2%

Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Inteligência Comercial, com base em dados do MDIC/SECEX/Aliceweb.
(n.c.) Dado não calculado.

Fonte: MRE, 2015.

No contexto do processo produtivo na indústria de plásticos, destaca-se a Injeção/Sopro – Pré-forma, que conjuga ambos os processos e foi desenvolvido para moldar matéria-prima PET. A resina PET pode ser moldada em dois processos diferentes. Primeiramente, a matéria-prima é injetada mantendo o formato de um tubo de ensaio, sem qualquer ar internamente, o que se denomina pré-forma. No segundo processo, quando aquecida em equipamento próprio para tanto, o ar interno é soprado internamente tomando a forma do produto final²⁹³.

Ocorre que as maiores indústrias de pré-formas brasileiras estão instaladas na Zona Franca de Manaus, utilizando, em grande parte, matéria-prima importada. Apesar disso, o Brasil também é um grande importador de pré-forma, em especial, dos países do Mercosul. O Uruguai é um dos principais exportadores de pré-forma para o Brasil, tanto que, entre 1996 e 2005, esse país deteve a primeira posição entre os principais exportadores do produto ao Brasil (BRASIL EXPORT, 2006, p.5).

²⁹³ A injeção/sopro – pré-forma é própria para a confecção de produtos de frascaria, usados em refrigerantes e água mineral. Estes produtos detêm alto índice de transparência e bom desempenho no envase de gaseificados.

No último triênio, o valor (US\$ milhões) e a quantidade de pré-forma importadas do Uruguai foram os seguintes:

Tabela III: Importação de Pré-forma do Uruguai – US\$ Milhões e Peso Líquido		
Período	US\$ FOB (bilhões)	Peso Líquido (kg)
2012	0,151	68.373.290
2013	0,15	68.390.458
2014	0,143	71.008.514

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Os fabricantes de pré-formas no Uruguai importam PET de terceiros mercados, mais frequentemente da Ásia, com destaque para a China, com a finalidade de exportar ao Brasil o produto semiacabado, a pré-forma, garantindo a isenção da alíquota de importação por meio de *drawback*²⁹⁴.

Ressalta-se que tal prática tem sido contestada pelo setor já há uma década. Os produtores brasileiros alegam serem prejudicados no mercado nacional devido aos benefícios conferidos pelo Regime de *Drawback* do Mercosul, ainda que o salto tarifário da Resina PET importada de origens extrabloco para a Pré-forma moldada nos países do bloco não agregue valor suficiente para superar os prejuízos trazidos à indústria interna. Esse era, por exemplo, o caso do Uruguai, que importava resina da Ásia e exportava a pré-forma para o Brasil a preços mais baixos do que os praticados internamente, inviabilizando a competitividade e a evolução produtiva da indústria nacional.

Segundo relatório elaborado pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em razão de petição apresentada pela Associação Brasileira da Indústria PET (ABIPET), o efeito sobre o bem-estar do consumidor é negativo, pois, no curto prazo, a produção, emprego e investimento nacionais são muito pequenos (resultado do deslocamento dos concorrentes locais), e no médio e longo prazo, com a eliminação dessa concorrência, o consumidor permanece na dependência das importações e das oscilações de preços de *commodities* (CADE, 2012, p. 5). Desse modo, o foco das preocupações não se refere ao Uruguai em si, mas reside na abertura de espaço para que insumos asiáticos extrabloco ganhem mercado interno dentro do bloco, o que acaba prejudicando a concorrência dos Estados Partes do Mercosul.

²⁹⁴ O Imposto de Importação (II) que incide nas importações brasileiras de pré-formas, localizados no HS 3923.30.00 (garrações, garrafas e frascos de plástico) é de 18%, conforme previsto na Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul.

Por fim, ressalta-se que o Uruguai é grande parceiro comercial do Brasil no setor de transformados de plásticos do capítulo 39. Apesar de ter havido um crescimento nas exportações brasileiras de plástico para o Uruguai ao longo dos anos, já que em 2010, estas foram, de US\$ 106,67 milhões, em 2011, de US\$ 102,15 milhões, em 2012, de US\$ 99,61 milhões, em 2013, de US\$ 106,30 milhões e, em 2014, de US\$ 108,75 milhões, as importações de origem uruguaia para o território brasileiro elevaram-se em maior medida, porquanto em 2010, estas foram na ordem de US\$ 161,71 milhões, em 2011, foram de US\$ 206,53 milhões, em 2012, elevaram-se para US\$ 215,19 milhões, em 2013, alcançaram o valor de US\$ 216,71 milhões e, em 2014, atingiram US\$ 204,77 milhões.

Assim sendo, ao se verificar a evolução da balança comercial, nota-se que as importações de produtos do Uruguai superam largamente as exportações brasileiras do produto para esse destino. Logo, pode-se afirmar que o saldo comercial de 2010 a 2014 foi negativo para o Brasil, como se verifica na tabela abaixo:

Tabela IV: Balança Comercial Brasil – Uruguai - NCM 39 Plásticos e suas obras (em milhões de US\$)				
Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
2010	106,67	161,71	- 55,03	268,38
2011	102,15	206,53	- 104,37	308,69
2012	99,61	215,19	- 115,57	314,80
2013	106,30	216,71	-110,41	323,02
2014	108,75	204,77	- 96,01	313,52

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

No setor de borracha (NCM 40), o comércio entre Brasil-Uruguai também merece destaque. No período de 2010 a 2013, as exportações de borracha brasileira para o Uruguai se elevaram, sendo que, em 2010, alcançaram o valor de US\$ 39,95 milhões, em 2011, elevaram-se para US\$ 50,42 milhões, em 2012, decresceram para US\$ 38,34 milhões, em 2013, retomaram o crescimento para US\$ 43,63 milhões, contudo, em 2014, este caiu para US\$ 38 milhões.

De 2010 a 2014, as vendas de borracha uruguaia para o Brasil cresceram, apesar da retração verificada em 2014. Em 2010, estas foram de US\$ 85,40 milhões, em 2011, aumentaram para US\$ 113,76 milhões, em 2012, atingiram o patamar de US\$114,09 milhões, em 2013, alcançaram o valor de US\$ 123,24 milhões e, por fim, em 2014, decresceram para US\$ 105,00 milhões. Portanto, o Brasil também apresenta déficit comercial no comércio de borracha com o Uruguai.

Tabela V: Balança Comercial Brasil – Uruguai - NCM 40 Borrachas e suas obras (em Milhões de US\$)				
Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
2010	39,95	85,40	-45,44	125,35
2011	50,42	113,76	-63,33	164,19
2012	38,34	114,09	-75,75	152,43
2013	43,63	123,24	-79,61	166,87
2014	38,00	105,00	-66,99	143,01

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Nesse contexto, o alcance da integração produtiva nos setores de transformados plásticos e borracha têm dependido da ação dos referidos setores, que não perceberam ainda os benefícios de avançar no processo de integração da cadeia. Segundo consulta com representantes do setor, o setor de transformados de plásticos possui uma ampla oferta de produtos a partir da transformação de matéria prima, contudo, em razão do elevado custo dos insumos regionais, o custo da produção se torna bastante elevado, impossibilitando maiores investimentos do setor brasileiro para uma maior integração²⁹⁵.

Algumas iniciativas de diálogo para o alcance de maior integração produtiva no setor de plástico estão sendo postas em prática, ao menos em nível regional, como é o caso da 1ª Reunião Setorial de Integração Produtiva, do Setor Plástico, ocorrida em 22 de outubro de 2014 em Montevideo, organizada no âmbito do Mercosul. Nessa reunião foram reunidas associações setoriais de Argentina (Cámara Argentina de La Industria Plástica), Brasil (ABIPLAST) e Uruguai (Asociación Uruguaya de Industrias del Plástico), que primeiramente fizeram um diagnóstico da inércia para a realização de integração produtiva de plástico no Mercosul, os entraves em função do elevado custo para se obter matérias-primas regionais e com o frete e se elevou proposta para uma readequação da estrutura da tarifa externa comum que contemple interesses do setor.

²⁹⁵ Além disso, conforme o diagnóstico do setor de plástico presente no roteiro do 1º Encontro Setorial de Integração Produtiva, há posições monopolísticas na produção de matérias primas e uma grande disparidade de preços entre os Estados Partes. Ademais, existem dificuldades associadas ao fato de que em determinados elos de transformação, os produtores e clientes são companhias multinacionais. Por fim, na reunião o setor levantou que não conhece casos exitosos de integração produtiva em outros mercados, o que também se torna um dificulto para um avanço do projeto de integração produtiva (MERCOSUL, 2014).

3. CONCLUSÃO

Pode-se, assim, concluir, que: apesar de o Brasil ser produtor de transformados plásticos e borracha, exportá-los tanto no plano global quanto regional, mais especificamente no comércio de ambos os produtos com o Uruguai, o país apresenta balança comercial deficitária, com as importações superando em grande medida as exportações.

A integração na cadeia produtiva do plástico não tem despertado interesse do setor produtivo, que aduz que o alto custo das matérias-primas inibe uma possível inclinação para a integração produtiva com parceiros regionais.

Diante da análise realizada e da importância do setor, sugere-se que o setor passe por uma análise mais aprofundada para identificar os pontos positivos e negativos, que devem ser motivos de políticas especiais, de forma a permitir um aprofundamento da cadeia produtiva do setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIPLAST – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE PLÁSTICO. **Análise da Balança Comercial: Produtos Transformados de Plástico – Acumulado e Mensal.** Dezembro/2014. 2015a. Disponível em: <http://file.abiplast.org.br/download/balancacomercial/analise%20pt/2014/analise_da_balanca_comercial_pt_dez_14.pdf>. Acesso em: 12 jun 2015.

ABIPLAST – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE PLÁSTICO. **Consolidação da Balança Comercial: Produtos Transformados de Plástico.** Dezembro/ 2014. 2015 b.

ABIPLAST – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE PLÁSTICO. **Análise da Balança Comercial: Produtos Transformados de Plástico – Acumulado e Mensal.** Março/2015. 2015c.

ABIPLAST – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE PLÁSTICO. **Perfil 2014.** Indústria Brasileira de Transformação de Material Plástico. 2015d.

ALICEWEB - Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://AliceWeb.mdic.gov.br/#>>. Acesso em: 30 jun 2015.

BRASILEXPORT- Guia de Comércio Exterior e Investimento. **O mercado brasileiro para “garrações, garrafas, frascos e artigos semelhantes de plástico” peruanos.** 2006. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/PSCI/PSCIPeruGarrafoes.pdf>>. Acesso em: 29 jun 2015.

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Parecer sobre efeitos anticompetitivos resultantes do regime de drawback e regime de origem no Mercosul no mercado de pré-forma pet versão pública.** 2012. Disponível: <<http://www.cade.gov.br/upload/parecer%20ABIPET.pdf>>. Acesso em: 01 jul 2015.

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Análise setorial de mercado: produtos transformados de plástico para o APL transformador de plásticos da região do grande ABC Paulista.** Abril/ 2009.

FIESP – Fundação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Monitoramento do Comércio Exterior Brasileiro Janeiro de 2015: Borracha e suas obras capítulo 40.** 2015. Disponível em: <<http://sindibor.com.br/wp-content/uploads/Cap-40-Anual-20.02.15.pdf>>. Acesso em 12 jun 2015.

MOREIRA, Cynthia; BASTOS, Valéria Delgado; GOMES, Gabriel Lourenço; COSTA, Letícia Magalhães; KUME, Leandro; MAGALHÃES, Bruna de Almeida; GLÓRIA, Ana Maria da Silva. **O apoio do BNDES ao setor de transformados plásticos.** BNDES Setorial 31, 2010, p.99-146. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3103.pdf>. Acesso: 09 jun 2015.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **1º Encuentro Sectorial de Integración Productiva Centro de Asociatividad Empresarial de Montevideo.** Hoja de Ruta Sector Plastico, 2014.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. **MERCOSUL Comércio Exterior Intercâmbio comercial com o Brasil.** 2015. Disponível em: <<http://www.brasilexport.gov.br/sites/default/files/publicacoes/indicadoresEconomicos/ComExtMERCOSUL.pdf>>. Acesso em: 01 jul 2015.

SILVA, Martim Francisco de Oliveira e; COSTA, Letícia Magalhães da; PEREIRA, Felipe dos Santos; COSTA, Mariana Almeida da. **A indústria de transformação de plásticos e seu desempenho recente.** BNDES Setorial 39, set/2013. p.131-172. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/1401/1/BS%2038_final%20A-BD.pdf>.

CAPÍTULO V – SETOR DE ÓLEOS VEGETAIS

Andreia Costa Vieira
Vivian Daniele Rocha Gabriel

1. INTRODUÇÃO

O setor de óleos vegetais tem evoluído de forma cada vez mais significativa para o comércio exterior brasileiro. Abrange gorduras extraídas, em sua maioria, da semente de plantas oleaginosas, como soja, algodão, amendoim, girassol, canola, gergelim, palmiste, copra, linhaça e mamona. Os óleos extraídos são transformados para serem utilizados na alimentação, como é o caso dos óleos de cozinha, dentre eles, óleo de soja, girassol, gergelim, linhaça, azeite de oliva, óleo de palma, dentre outras espécies, e das manteigas e margarinas, utilizados em processos industriais para a fabricação de lubrificantes, cosméticos, produtos farmacêutico, combustível (transformado em biodiesel ou puro), dentre outros.

2. SETOR DE ÓLEOS VEGETAIS NO BRASIL E COMÉRCIO COM O MERCOSUL E COM O URUGUAI

De acordo com dados obtidos no portal AliceWeb, administrado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio do Brasil (MDIC), o capítulo 15 da NCM corresponde a gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal, teve a seguinte evolução na balança comercial brasileira:

Tabela I: Balança Comercial Brasil - NCM 15 - Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal (em Bilhões de US\$)				
Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
2010	1,66	0,74	0,91	2,40
2011	2,59	1,05	1,53	3,64
2012	2,53	0,95	1,58	3,49
2013	1,84	0,95	0,89	2,79
2014	1,58	1,01	0,56	2,60

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Com aumento de produtividade de oleaginosas, a urbanização e a mudança dos hábitos alimentares da população, houve uma elevação na demanda mundial por óleos vegetais. No Brasil não foi diferente, em especial em razão do aumento da safra de oleaginosas ter sido liderado pela soja, que tem garantido o abastecimento interno e, também, ocupado o topo da pauta exportadora brasileira por meio do complexo da soja.

Salienta-se que, em 2014, o complexo da soja (composto pela soja em grão, farelo e óleo) atingiu a primeira posição entre os principais produtos da pauta exportadora brasileira, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela II: Principais Produtos Exportados pelo Brasil em 2014		
Produto	Valor em US\$ Bilhões	Participação %
Complexo de Soja	31,40	14,0
Minérios	28,40	12,6
Petróleo e combustíveis	25,17	11,2
Material de transporte	20,37	9,1
Carnes	16,89	7,5
Químicos	15,05	6,7
Produtos Metalúrgicos	14,42	6,4
Açúcar e etanol	10,35	4,6
Máquinas e Equipamentos	8,67	3,9
Papel e Celulose	7,21	3,2

Fonte: MDIC, 2014, p. 22. Elaboração CCGI.

Conforme os últimos dados disponibilizados pela Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE), ao se analisar as exportações do complexo de soja de forma individualizada, as exportações de soja em grão ocupam o primeiro lugar nas exportações, seguidas por farelo e, por fim, por óleo de soja.

Figura I: Exportações brasileiras do Complexo de Soja

Brasil - Exportações do Complexo Soja

Dados disponíveis até:
maio/2015



1. EXPORTAÇÕES DO COMPLEXO SOJA

1.1. Exportações de soja em grão

Mês	Valor FOB (US\$ 1.000)			Peso Líquido (Mil ton)			Valor Médio (US\$/ton)		
	2014	2015	Δ% Acum.	2014	2015	Δ% Acum.	2014	2015	Δ% Acum.
Jan	17.810	35.103	97%	31	85	179%	582	411	-29%
Fev	1.385.832	346.160	-73%	2.790	869	-66%	497	398	-20%
Mar	3.147.580	2.211.790	-43%	6.229	5.592	-28%	505	396	-21%
Abr	4.134.746	2.534.263	-41%	8.251	6.551	-24%	501	387	-22%
Mai	3.866.209	3.612.717	-30%	7.610	9.341	-10%	508	387	-23%
Jun	3.571.995	-	-	6.893	-	-	518	-	-
Jul	3.151.183	-	-	6.044	-	-	521	-	-
Ago	2.135.355	-	-	4.119	-	-	518	-	-
Set	1.347.500	-	-	2.670	-	-	505	-	-
Out	363.993	-	-	741	-	-	491	-	-
Nov	81.601	-	-	177	-	-	462	-	-
Dez	73.573	-	-	139	-	-	531	-	-
Total	23.277.378	8.740.033	-	45.692	22.438	-	509	390	-

Fonte: MDIC/Secex. Elaboração: ABOVE - Coordenadoria de Economia e Estatística.

1.2. Exportações de farelo de soja

Mês	Valor FOB (US\$ 1.000)			Peso Líquido (Mil ton)			Valor Médio (US\$/ton)		
	2014	2015	Δ% Acum.	2014	2015	Δ% Acum.	2014	2015	Δ% Acum.
Jan	495.242	407.559	-18%	902	906	0%	549	450	-18%
Fev	269.927	300.534	-7%	507	686	13%	533	438	-18%
Mar	362.624	545.184	11%	727	1.335	37%	499	408	-19%
Abr	709.274	468.725	-6%	1.330	1.198	19%	533	391	-21%
Mai	743.580	633.014	-9%	1.420	1.589	17%	524	398	-22%
Jun	918.203	-	-	1.681	-	-	546	-	-
Jul	657.237	-	-	1.253	-	-	525	-	-
Ago	846.998	-	-	1.636	-	-	518	-	-
Set	586.122	-	-	1.228	-	-	477	-	-
Out	532.717	-	-	1.181	-	-	451	-	-
Nov	470.491	-	-	981	-	-	479	-	-
Dez	408.170	-	-	869	-	-	470	-	-
Total	7.000.584	2.355.017	-	13.716	5.714	-	510	412	-

Fonte: MDIC/Secex. Elaboração: ABOVE - Coordenadoria de Economia e Estatística.

1.3. Exportações de óleo de soja

Mês	Valor FOB (US\$ 1.000)			Peso Líquido (Mil ton)			Valor Médio (US\$/ton)		
	2014	2015	Δ% Acum.	2014	2015	Δ% Acum.	2014	2015	Δ% Acum.
Jan	72.389	79.195	9%	78	98	27%	934	806	-14%
Fev	35.170	79.120	47%	41	104	71%	862	760	-14%
Mar	113.644	49.830	-6%	128	67	10%	889	740	-14%
Abr	110.207	92.627	-9%	124	132	9%	887	699	-16%
Mai	112.279	91.851	-12%	122	133	9%	924	693	-19%
Jun	134.158	-	-	152	-	-	882	-	-
Jul	130.963	-	-	146	-	-	898	-	-
Ago	128.951	-	-	147	-	-	877	-	-
Set	59.343	-	-	70	-	-	846	-	-
Out	88.094	-	-	116	-	-	760	-	-
Nov	79.787	-	-	103	-	-	775	-	-
Dez	64.673	-	-	79	-	-	817	-	-
Total	1.129.659	392.623	-	1.305	535	-	866	734	-

Fonte: MDIC/Secex. Elaboração: ABOVE - Coordenadoria de Economia e Estatística.

O óleo de soja, uma das formas mais elaboradas e de maior valor agregado da soja, tem sido comercializado pelo Brasil com o mundo de forma significativa, tendo se elevado

anualmente entre os anos de 2010 e 2012. Contudo, o período 2012-2013 foi marcado por uma queda das exportações, a qual continuou de 2013 para 2014. Já as importações de óleo de soja são inferiores em relação à exportação. Em 2010, registrou-se o valor de US\$ 13,93 bilhões, tendo passado, em 2012, para US\$ 1,19 milhão até atingir, em 2014, o montante de US\$ 0,28 bilhão. Assim sendo, o saldo da balança comercial de óleo de soja brasileiro tem sido, nos últimos anos, positivo, conforme se verifica na tabela abaixo:

Tabela III: Balança Comercial Brasil - NCM 1507 - Óleo de soja e respectivas fracções, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados (em bilhões de US\$)				
Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
2010	1,352	0,014	1,338	1,366
2011	2,129	0,0003	2,129	2,13
2012	2,071	0,002	2,07	2,073
2013	1,366	0,005	1,361	1,371
2014	1,13	0,0003	1,13	1,13

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Quanto ao direcionamento das exportações brasileiras de óleo de soja, ressalta-se que a China é isoladamente o principal destino. Contudo, apesar de aumento nas exportações de 2011 para 2012, de 663.331 toneladas para 817.288, em 2013 esta quantidade decresceu para 532.734 toneladas e, em 2014, para 401.688 toneladas, menos da metade da quantia exportada em 2012.

Observa-se também uma transição ao longo do tempo nos maiores destinos das exportações do óleo de soja brasileiro. Quando analisado por continente, verifica-se que, em 2011, a África liderava a compra do produto; já em 2012, esse lugar foi assumido pela Ásia (exceto China), que permanece nessa posição até o momento (maio/2015).

Dos valores obtidos com as exportações brasileiras de óleo de soja no período compreendido entre 2011 e 2014, o ano de 2012 foi o mais benéfico para o comércio exterior brasileiro. Nesse período, o Brasil alcançou o valor de US\$ 0,96 bilhão com as exportações de óleo de soja para a China e US\$ 0,515 bilhões com as exportações para a Ásia (exceto China). Porém, o ano em que as vendas do produto tiveram a sua maior baixa foi o de 2014, tendo vendido apenas US\$ 0,345 milhão para a China e US\$ 0,48 bilhão para a Ásia (exceto China).

Figura II: Exportações brasileiras de óleo de soja

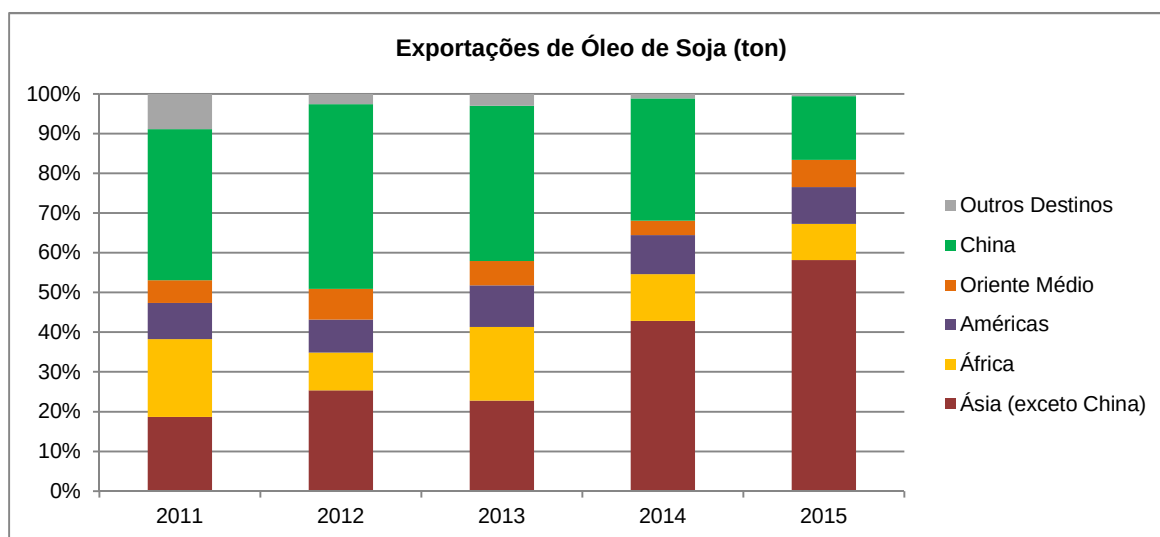
Exportações de óleo de soja por destino²⁹⁶

Exportações de óleo de soja (em toneladas)

Destino	2011	2012	2013	2014	2015
Ásia (exceto China)	325.338	445.769	310.715	559.386	311.014
África	341.116	166.573	252.036	153.129	48.585
Américas	158.529	146.326	142.574	128.479	49.857
Oriente Médio	99.002	135.558	84.000	47.784	36.437
China	663.331	817.288	532.734	401.688	85.988
Outros Destinos	154.097	45.630	40.408	14.630	2.833
União Europeia	145.572	35.152	26.055	1.793	76
Nafta	9	21	5.084	3.501	1
Demais da Europa	0	0	0	0	0
CEI	0	0	0	0	0
Outros	8.516	10.457	9.269	9.336	2.755
Total Geral	1.741.413	1.757.144	1.362.467	1.305.096	534.713

Fonte: MDIC/Secex. Elaboração: ABIOVE - Coordenadoria de Economia e Estatística.

Nota: dados disponíveis até maio/2015.



²⁹⁶Os dados obtidos por meio de pesquisa realizada pela ABIOVE engloba dados até maio/2015.

Exportações de óleo de soja (em US\$ 1.000)

Destino	2011	2012	2013	2014	2015
Ásia (exceto China)	394.966	514.726	303.422	479.782	226.655
África	426.959	193.237	256.071	122.635	34.672
Américas	207.805	189.542	160.433	133.677	44.944
Oriente Médio	121.435	159.374	85.335	35.731	25.898
China	787.103	960.280	520.901	344.806	58.231
Outros Destinos	191.002	54.178	39.765	13.028	2.224
União Europeia	181.009	41.813	25.383	1.361	141
Nafta	15	33	4.990	3.643	1
Demais da Europa	0	0	0	0	0
CEI	0	0	0	0	0
Outros	9.977	12.331	9.392	8.024	2.082
Total Geral	2.129.270	2.071.337	1.365.928	1.129.659	392.623

Fonte: MDIC/Secex. Elaboração: ABIOVE - Coordenadoria de Economia e Estatística.
Nota: dados disponíveis até maio/2015.

Mercosul

Já no plano regional, com o Mercosul, o comércio de óleo de soja brasileiro tem evoluído com uma balança comercial positiva. Destaca-se que, em 2014, ela foi totalmente superavitária, ou seja, não foram registradas importações, como se observa na tabela a seguir:

Tabela IV: Balança Comercial Brasil com o Mercosul - NCM 1507 - Óleo de soja e respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados (em milhões de US\$)				
Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
2010	15,4	13,46	1,93	28,86
2011	22,95	0,12	22,82	23,07
2012	23,81	1,06	22,75	24,87
2013	19,46	5,2	14,26	24,66
2014	14,57	0	14,57	14,57

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

No âmbito do Uruguai, segundo consultas com representantes do setor a produção de soja uruguaia tem se mantido estável, na ordem de 3,5 milhões de toneladas e, em 2015, esta deverá ser de 3,65 milhões de toneladas. Praticamente toda a soja é exportada e uma pequena parcela é processada domesticamente. Em 2015, por exemplo, a projeção é de que cerca de 200 mil toneladas serão processadas no país. O consumo interno no Uruguai é estimado em

60 a 70 mil toneladas, das quais cerca de um terço é importada (dois terços das importações vêm da Argentina, Brasil e Paraguai)²⁹⁷.

Importante ressaltar que os investimentos uruguaios na construção do Terminal Graneleiro de Obrinel criará condições (em decorrência do calado de 13,5 m) para o aumento das exportações de soja por *top-off* de navios de maior capacidade vindos dos portos argentinos de Necochea e Bahia Blanca. Assim, se vislumbra um aumento de competitividade da soja uruguaia na região.

A projeção é de que este terminal seja mais competitivo que as exportações do porto público de Montevideu, pois reduzirá gastos com *demurrage* e tempo de carga/descarga. Porém, salienta-se que o porto de Nueva Palmira deverá permanecer como o principal porto para exportação de grãos, pois se situa mais próximo das áreas de cultivo da soja.

Considerando que Brasil e Uruguai são competitivos no complexo de soja, após analisados dados da balança comercial entre Brasil e Uruguai concernentes ao comércio de óleo de soja, tem-se que o comércio exterior entre os dois países para o produto é favorável ao Brasil, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela V: Balança Comercial Comércio Brasil – Uruguai - NCM 1507 - Óleo de soja e respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados (em milhões de US\$)				
Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
2010	9,49	0	9,48	9,48
2011	16,61	0	16,61	16,61
2012	15,66	0	15,66	15,66
2013	12,99	0	12,99	12,99
2014	8,86	0	8,86	8,86

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

De acordo com representantes do setor, foi realizada pesquisa com associados sobre aproximação comercial entre Brasil e Uruguai. Algumas medidas foram sugeridas para melhorar a integração das cadeias produtivas da soja entre os dois países.

i) Levantou-se a possibilidade de promover a integração logística da malha ferroviária Sul até o porto de Montevideu. Isso facilitaria as exportações do Brasil pelo Uruguai em momentos de congestionamento dos portos brasileiros, e vice-versa.

²⁹⁷ As maiores empresas produtoras de óleo de soja no Uruguai são: Dentre as indústrias mais importantes encontram-se a COUSA, ALUR, Manzanares, Mundirel (grupo Cumbre), CereOil (grupo Johnson-Viana).

ii) Sugeriu-se a criação de um sistema de facilitação da importação de soja uruguaia para ser processada no Brasil mediante exportação de farelo e óleo, visto que o Rio Grande do Sul apresenta um parque industrial razoável, muitas vezes ocioso, e poderia se beneficiar com a iniciativa.

iii) Pontuou-se o possível alinhamento das políticas de aprovação de organismos geneticamente modificados (transgênicos) como relevante, pois as variedades poderiam circular nos dois países sem preocupações concernentes a problemas com contaminação de eventos transgênicos não aprovados.

Dentro da espécie óleos vegetais outros produtos também merecem destaque no comércio Brasil e Uruguai, tais quais os produtos NCM 1517, correspondentes à margarina; misturas ou preparações alimentícias de gorduras ou de óleos animais ou vegetais ou de frações das diferentes gorduras ou óleos do presente Capítulo, exceto as gorduras e óleos alimentícios e respectivas frações da posição 15.16.

Nos últimos anos, nota-se que tanto as exportações quanto as importações brasileiras com o Uruguai para os produtos NCM 1517 têm-se elevado. Desse modo, observa-se que a balança comercial no comércio de margarina e demais misturas ou preparações, entre Brasil e Uruguai, tem evoluído da seguinte maneira:

Tabela VI: Comércio Brasil – Uruguai - NCM 1517 - Margarina; misturas ou preparações alimentícias de gorduras ou de óleos animais ou vegetais ou de frações das diferentes gorduras ou óleos do presente Capítulo, exceto as gorduras e óleos alimentícios e respectivas frações da posição 15.16 (em milhões de US\$)				
Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
2010	3,02	41,04	-38,02	44,06
2011	3,01	43,57	-40,55	46,59
2012	2,69	26,36	-23,67	29,06
2013	2,68	39,31	-36,63	41,99
2014	4,04	54,09	-50,05	8,13

Fonte: AliceWeb. Elaboração CCGI.

Dessa forma, pode-se afirmar que, conforme verificado na evolução da balança comercial entre Brasil e Uruguai, o comércio exterior dos produtos NCM 1517 entre ambos os países tem se mostrado favorável ao Uruguai e deficitário ao Brasil, tendo o Uruguai se firmado como importante fornecedor desses produtos ao mercado brasileiro.

3. CONCLUSÃO

Após análise do setor de óleos vegetais, com especial ênfase na NCM 1507 e 1517, conclui-se que o Brasil é ator relevante no comércio internacional do complexo da soja, e em particular do óleo de soja, comercializando de forma significativa tanto com o resto do mundo quanto na esfera regional, com o Mercosul.

Entretanto, no comércio de óleo de soja entre Brasil e Uruguai, este tem se mostrado mais favorável ao Brasil. Contudo, isto não significa que não possa haver integração produtiva entre os setores de ambos os países. A integração logística ferroviária tem se mostrado como alternativa para os casos em que houver dificuldades de exportação pelos portos brasileiros, bem como a facilitação da importação de soja uruguaia para ser processada no Brasil. Ainda, a aprovação das mesmas variações de soja geneticamente modificada (transgênica) nos dois países poderia ser proveitosa do ponto de vista da maior circulação nos dois países, para se evitar entraves com contaminações não aprovadas internamente por algum dos Estados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIOVE - Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. Brasil – Exportações do Complexo de Soja.

ALICEWEB - Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://AliceWeb.mdic.gov.br/#>> . Acesso em: 30 jun 2015.

CAPÍTULO VI – SETOR DE PAPEL E CELULOSE

Andreia Costa Vieira
Alebe Linhares Mesquita

1. INTRODUÇÃO

Papel e celulose são produtos de importância na pauta de exportações brasileiras. Ao contrário dos grandes produtores globais do setor, que ainda utilizam florestas nativas, o Brasil produz papel e celulose exclusivamente a partir de florestas plantadas. Isso contribui não apenas para o sequestro de carbono, mas também com a fixação de mão-de-obra no campo, haja vista que os plantios florestais são realizados principalmente em áreas degradadas (BRACELPA, 2015).

2. O SETOR DE PAPEL E CELULOSE NO BRASIL E O COMÉRCIO COM O MERCOSUL E COM O URUGUAI

A competitividade brasileira no setor de celulose advém das condições edafoclimáticas, como clima, relevo, litologia, temperatura, humidade do ar, tipo de solo, precipitação pluvial, bem como de um longo histórico de investimento em pesquisa e desenvolvimento. Esses fatores elevaram a produtividade do pinos e, principalmente, do eucalipto brasileiro, ao maior patamar mundial.

Recentemente, em 9 de abril de 2015, a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) aprovou a liberação comercial do eucalipto transgênico (H421) no país. As pesquisas apontam que o eucalipto transgênico teria uma produtividade 20% maior do que a do convencional e atingiria o ponto de colheita em apenas cinco anos e meio, ao contrário dos atuais sete anos. Essa autorização conferirá ainda mais competitividade internacional ao setor de papel e celulose brasileiro.

Com intuito de facilitar a comercialização de seus produtos, o setor de papel é normalmente dividido nas seguintes categorias: (i) papel imprensa; designado majoritariamente à impressão de jornais, mas também periódicos e revistas; (ii) papel de

imprimir e escrever (I&E); que inclui revestidos (*coated*), não revestidos (*uncoated*), fabricados a partir de celulose química (*woodfree*) e fabricados a partir de pasta mecânica (*woodcontaining*); (iii) papelão ondulado, majoritariamente voltados para produção de embalagens para transporte das mais variadas mercadorias; (iv) papel-cartão, utilizado na produção de embalagens de bens de consumo imediato, como remédios, alimentos industrializados, cosméticos e brinquedos; (v) sanitários (*tissue*), cujo principal produto é o papel higiênico, mas também abrange a produção de toalhas, guardanapos e lenços (VIDAL; HORA, 2012, p. 339).

A celulose, por sua vez, costuma ser agrupada a partir do tipo de fibra que a compõe. A fibra curta deriva de plantas folhosas, como eucalipto, e a longa de coníferas, como o pinos. Cada fibra apresenta propriedades que as tornam mais adequadas à produção de determinados tipos de papel. Assim, a celulose dá origem aos seguintes produtos: (i) celulose *kraft* branqueada de fibra curta (*bleached hardwood kraft pulp – BHKP*), produzida por meio de processo químico; (ii) celulose *kraft* branqueada de fibra longa (*bleached softwood kraft pulp – BSKP*), também produzida por meio de processo químico, mas mais resistentes; (iii) celulose *kraft* não branqueada, destinada à produção de papéis de embalagem; e (iv) pasta mecânica de alto rendimento, empregada na produção de papéis I&E, imprensa e papel-cartão (VIDAL; HORA, 2012, p. 340).

Vale ressaltar que a maior parte da celulose produzida mundialmente (aproximadamente 97%, em 2012) é utilizada na produção de papéis, de modo que apenas uma pequena fração, usualmente denominada celulose para dissolução ou celulose solúvel é empregada na fabricação de uma gama de produtos. Registra-se que o Brasil se destaca na produção mundial de celulose, notadamente na produção de celulose *kraft* branqueada de fibra curta (*bleached hardwood kraft pulp – BHKP*).

Em 2014, a produção brasileira de celulose, incluindo eucalipto (fibra curta), pinus (fibra longa) e pasta de alto rendimento, totalizou 16,46 milhões de toneladas, representando um aumento de 8,8% em relação a 2013. Esse resultado manteve o Brasil como o primeiro produtor mundial de celulose de eucalipto e o quarto lugar entre os países produtores de celulose de todos os tipos (IBÁ, 2015a, p. 34). A tabela abaixo apresenta os cinco principais países produtores de celulose em 2014.

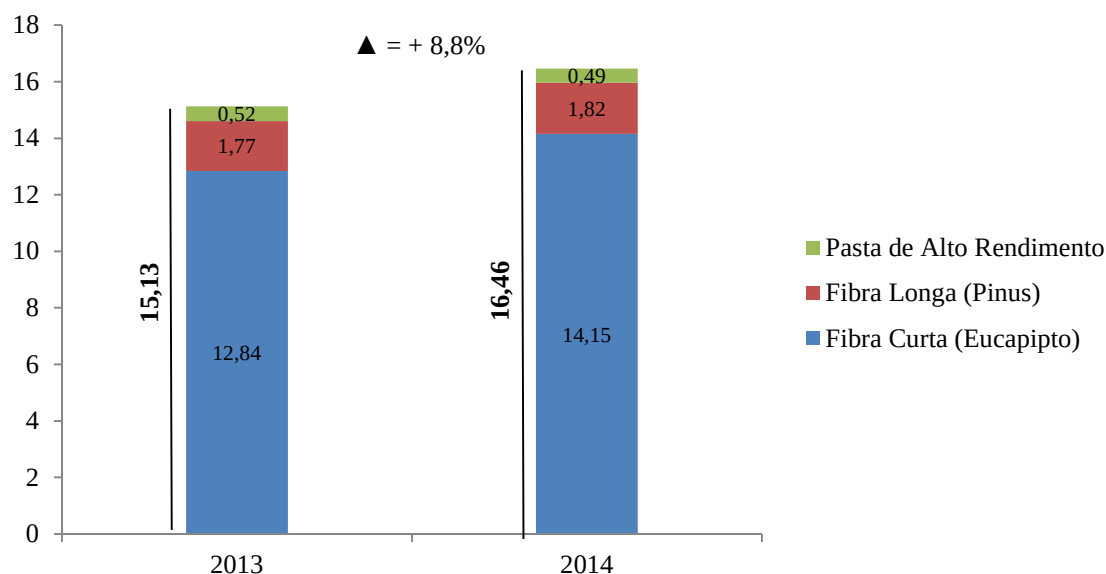
Tabela I – <i>Ranking</i> de países produtores de celulose em 2014		
	País	Milhões (t)
1º	Estados Unidos	57,41
2º	China	18,88

3º	Canadá	17,29
4º	Brasil	16,46
5º	Suécia	11,50

Fonte: IBÁ, 2015a, p. 34. Elaboração CCGI.

Em 2014, 64% da produção de celulose no Brasil teve como destino a exportação, enquanto o mercado doméstico ficou com 36% dessa produção. As exportações brasileiras de celulose em 2014 atingiram 10,6 milhões de toneladas. O gráfico abaixo apresenta a variação da produção de celulose entre 2013 e 2014.

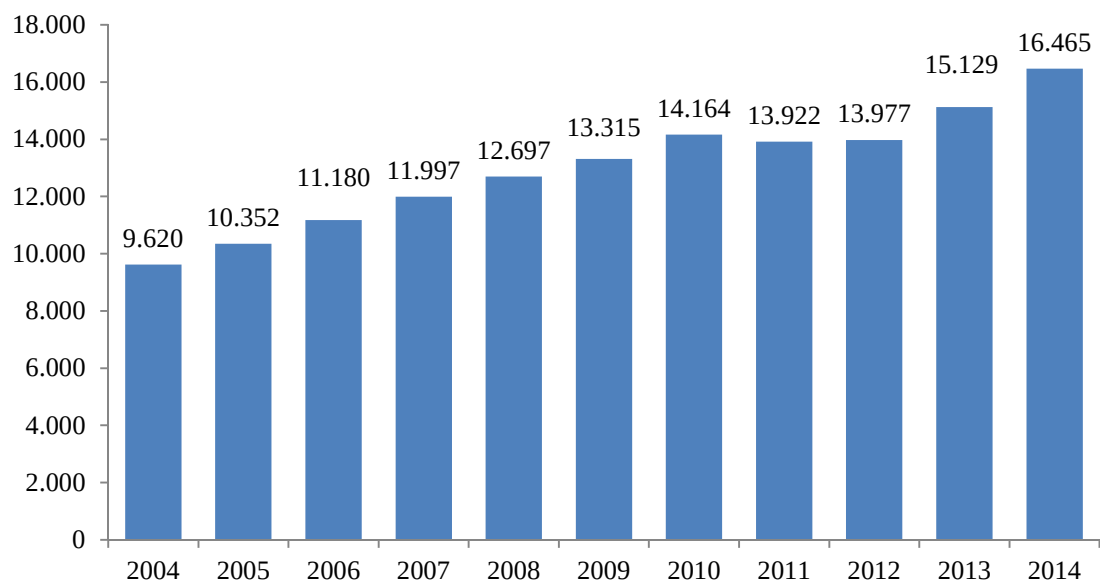
Gráfico I: Variação da Produção de Celulose entre 2013 e 2014 - Milhões (t)



Fonte: IBÁ, 2015a.

Desde 2004, a produção brasileira de celulose encontra-se em crescente ascendência, passando de 9.620 toneladas no início desse período, para 16.465 toneladas em 2014. A evolução da produção de brasileira de celulose pode ser conferida no gráfico abaixo.

Gráfico II: Evolução da Produção Brasileira de Celulose - 1.000 toneladas



Fonte: IBÁ, 2015b, p. 8.

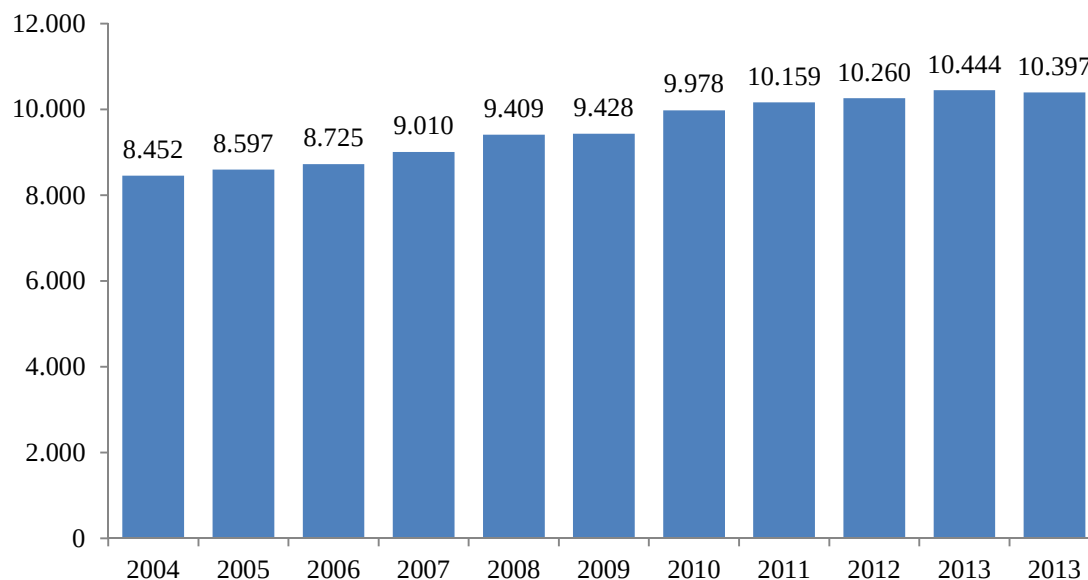
A produção brasileira de papel, por sua vez, somou 10,40 milhões de toneladas em 2014, mantendo-se praticamente estável em comparação a 2013. Dentre as justificativas para tal desempenho, destacam-se a retração do consumo doméstico, que em 2014 atingiu 9,81 milhões de toneladas (-0,4%), e a queda das exportações para 1,84 milhão de toneladas (-1,1%). De toda produção nacional de papéis, apenas 18% foi destinada à exportação, a grande maioria, 82%, permaneceu no mercado doméstico (IBÁ, 2015a, p. 35-36). Em 2014, o Brasil permaneceu em 9º lugar no *ranking* dos principais países produtores de papéis, conforme tabela abaixo.

Tabela II – <i>Ranking</i> de países produtores de papel em 2014		
	País	Milhões (t)
1º	China	106,61
2º	EUA	72,88
3º	Japão	25,12
4º	Alemanha	22,10
5º	Suécia	11,49
9º	Brasil	10,40

Fonte: IBÁ, 2015a, p. 36. Elaboração CCGI.

Desde 2004, a produção brasileira de papel encontra-se em crescente ascendência, passando de 8.452 toneladas no início desse período, para 10.397 toneladas em 2014. A evolução da produção de brasileira de papel pode ser conferida no gráfico abaixo.

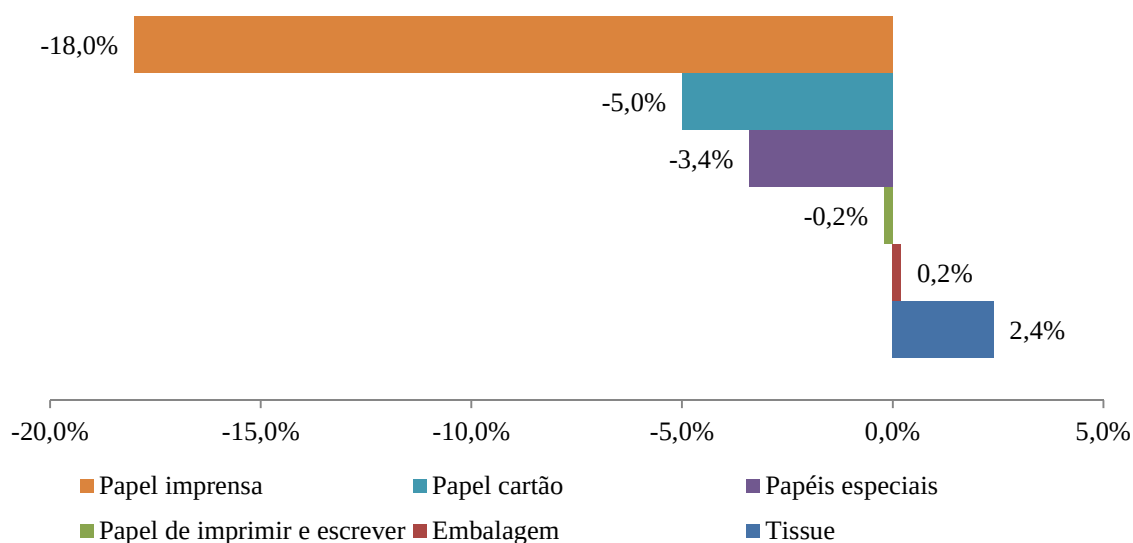
Gráfico III: Evolução da Produção Brasileira de Papel - 1.000 Toneladas



Fonte: IBÁ, 2015b, p. 8.

No que concerne à variação da produção da indústria brasileira de papel entre 2013 e 2014, os segmentos de papéis para fins sanitários (*tissue*) e para embalagens tiveram um aumento, respectivamente, de 2,4% e 0,2%. O segmento de papéis para imprimir e escrever permaneceu praticamente estável. Todavia, a fabricação de papel-cartão e papéis especiais demonstraram retração de 5% e 3,4%, nesta ordem. A maior diminuição produtiva foi registrada na produção de papel de imprensa que, seguindo uma tendência mundial, retraiu 18% de 2013 a 2014. O gráfico abaixo apresenta variação da produção do setor de papel entre 2013 e 2014.

Gráfico IV: Variação da Produção de Papel entre 2013 e 2014

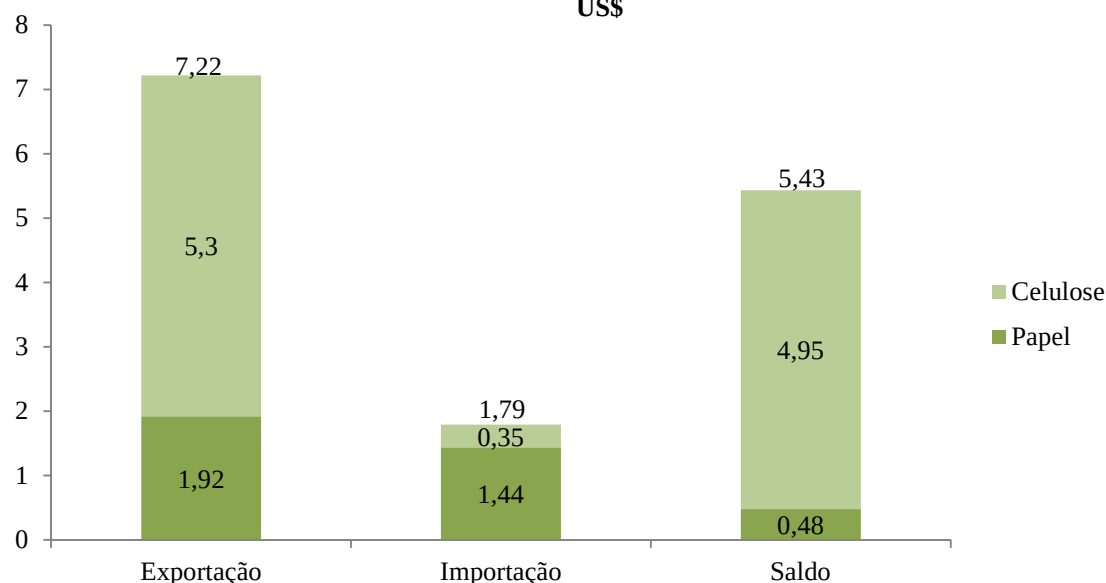


Fonte: IBÁ, 2015a, p. 36.

De acordo com o Relatório da Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ) de 2014, a diminuição da produção dos segmentos de papéis para embalagem, papel-cartão e papéis especiais está diretamente relacionada com a redução da produção de bens não duráveis no país e a retração do consumo das famílias brasileiras. Já a queda na fabricação de papel para imprimir e escrever está relacionada com a substituição de parte dos veículos de comunicação e produtos impressos por mídias digitais e dispositivos de leitura eletrônicos.

A balança comercial brasileira do setor de papel e celulose é historicamente superavitária. Em 2014, a receita das exportações de papel e celulose atingiram, respectivamente, US\$ 1,92 bilhão e US\$ 5,3 bilhões, perfazendo, assim, um total de US\$ 7,22 bilhões. As importações brasileiras de papel e celulose, por sua vez, alcançaram, respectivamente, US\$ 1,44 bilhão e US\$ 0,35 bilhão, totalizando US\$ 1,79 bilhões. Logo, em 2014 a balança comercial brasileira nesse segmento apresentou um saldo positivo de US\$ 5,43 bilhões. O gráfico abaixo demonstra a balança comercial brasileira em 2014 no setor de papel e celulose.

Gráfico V: Balança Comercial do Setor de Papel e Celulose - 2014 - Bilhões US\$



Fonte: IBÁ, 2015a, p. 45.

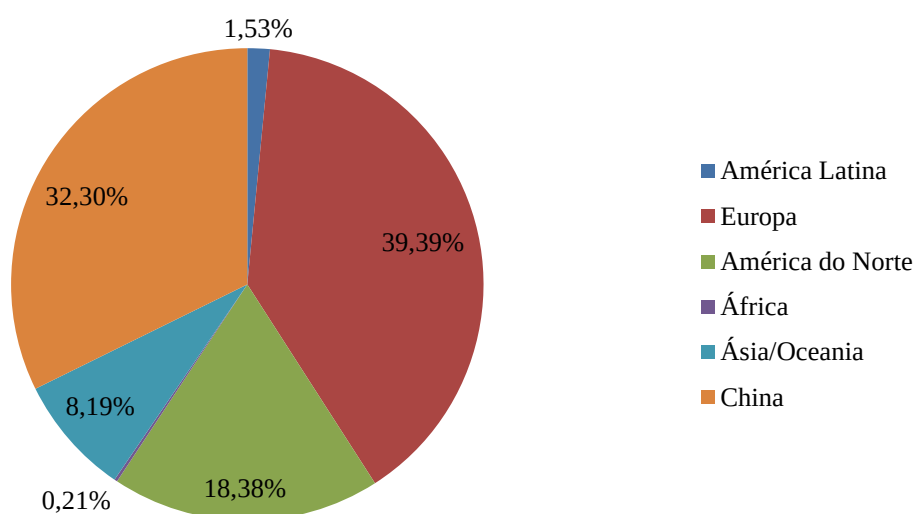
A China se apresenta como o principal destino das exportações brasileiras de celulose, totalizando, em 2014, o montante de US\$ 1,71 bilhão. Quanto à destinação por região, desconsiderando-se o peso da China na Ásia, a Europa aparece como o principal destino das exportações brasileiras de celulose, com um faturamento de US\$ 2,08 bilhões em 2014. Na sequência, encontram-se América do Norte (US\$ 974 milhões); Ásia/Oceania (US\$ 434 milhões); América Latina (US\$ 81 milhões) e África (US\$ 11 milhões). A tabela abaixo apresenta o destino das exportações brasileiras de celulose por destino nos anos de 2013 e 2014, bem como a sua variação nesse período.

Tabela III: Exportações Brasileiras de Celulose por Destino – US\$ Milhões FOB			
Destino	2013	2014	Variação %
Europa	2.083	2.087	0.2
China	1.582	1.711	8.2
América do Norte	1.028	974	-5.3
Ásia/Oceania	415	434	4.6
América Latina	64	81	26.6
África	14	11	-21.4
Total	5.186	5.298	2.2

Fonte: IBÁ, 2015a. Elaboração CCGI.

Destarte, a China foi destino de 32,3% das exportações brasileiras de celulose em 2014. Enquanto a Europa representou 39,3%; a América do Norte, 18,3%; a Ásia (sem a China), 8,1%; a América Latina 1,5% e a África, 0,2%. O gráfico abaixo demonstra a percentagem de participação dos principais destinos das exportações brasileiras de celulose em 2014.

Gráfico VI: Exportações Brasileiras de Celulose por Destino - 2014



Fonte: IBÁ, 2015a. Elaboração: CCGI.

Quanto ao destino das exportações de papel em 2014, a América Latina foi o principal alvo da indústria brasileira, perfazendo um total de US\$ 1,08 bilhão. Na sequência, encontram-se Europa (US\$ 262 milhões); América do Norte (US\$ 261 milhões); Ásia Oceania, sem a China, (US\$ 131 milhões); a África (US\$ 91 milhões); e China (US\$ 91 milhões). A tabela abaixo apresenta o destino das exportações brasileiras de papel por destino nos anos de 2013 e 2014, bem como a sua variação nesse período.

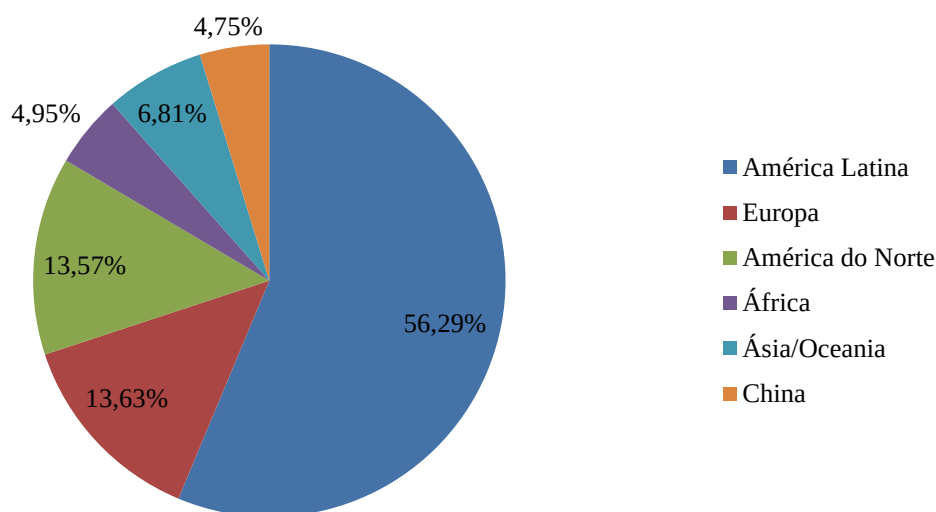
Tabela IV – Exportações Brasileiras de Papel por Destino – US\$ Milhões FOB			
Destino	2013	2014	Variação %
América Latina	1.105	1.082	-2.1
Europa	284	262	-7.7
América do Norte	264	261	-1.1
Ásia/Oceania	142	131	-7.7
África	93	95	2.2

China	82	91	11
Total	1.970	1.922	-2.4

Fonte: IBÁ, 2015a. Elaboração CCGI.

Por conseguinte, a América Latina foi destino de 56,29% das exportações brasileiras de papel em 2014. Na sequência, encontram-se Europa (13,63%); América do Norte (13,57%); Ásia/Oceania, sem a China (6,81%); África (4,95%); e China (4,75%). O gráfico abaixo demonstra a percentagem de participação dos principais destinos das exportações brasileiras de papel em 2014.

Gráfico VII: Exportações brasileiras de papel por destino - 2014



Fonte: IBÁ, 2015a. Elaboração: CCGI.

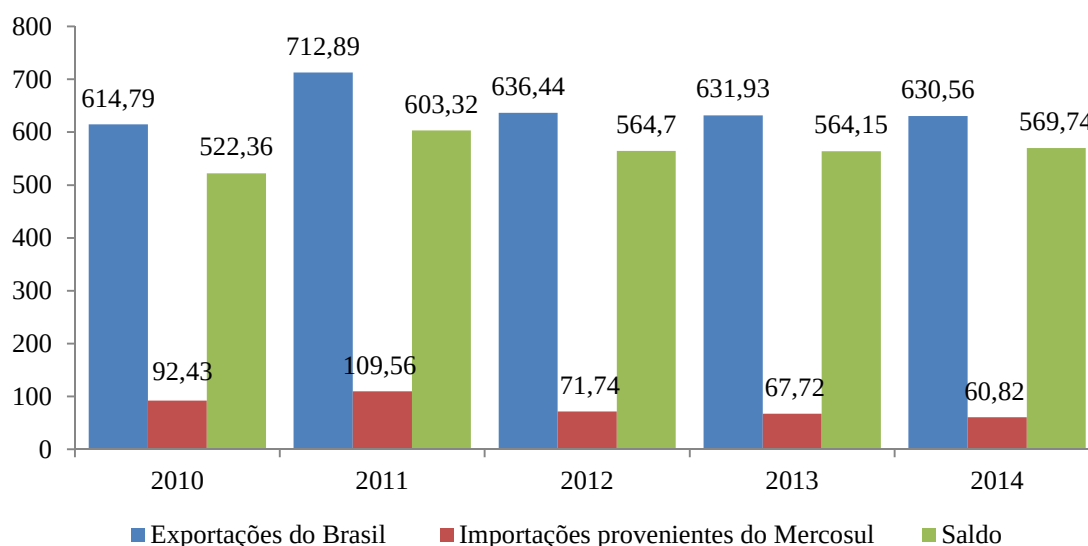
Mercosul

A balança comercial de papel e celulose entre Brasil e Mercosul²⁹⁸ é historicamente superavitária para o país. De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Brasil exportou o total de US\$ 630,56 milhões para o bloco em 2014, enquanto importou US\$ 60,82 milhões, o que resultou em um superávit de US\$ 569,74 bilhões. Nos últimos 5 anos, o melhor resultado das exportações brasileiras de papel e celulose para o Mercosul ocorreu em 2011, quando o país alcançou a cifra de US\$ 712,89

²⁹⁸ Os dados são referentes ao Mercosul dos 5: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

milhões exportados. Já 2011 se apresentou como o ano no qual o país mais importou papel e celulose do Mercosul, atingindo o montante de US\$ 109,56 milhões. O gráfico abaixo demonstra a evolução das exportações brasileiras de papel e celulose para o Mercosul entre 2010 a 2014.

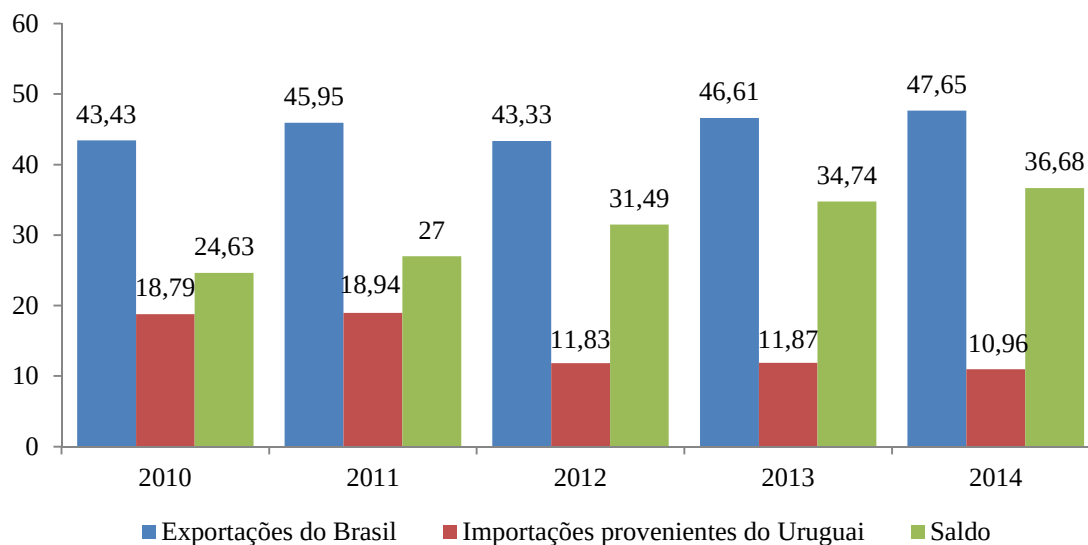
**Gráfico VIII - Evolução das Exportações e Importações de papel e celulose
Brasil - Mercosul - US\$ Milhões - FOB**



Fonte: MDIC, AliceWeb (HS – 48). Elaboração CCGI.

A balança comercial entre Brasil e Uruguai no segmento de papel e celulose também é historicamente superavitária para o Brasil. Em 2014, as exportações do Brasil para o país platino atingiram o total de US\$ 47,65 milhões, maior valor já alcançado nos últimos 5 anos. Já as importações de papel e celulose originárias do Uruguai perfizeram US\$ 10,96 milhões, menor resultado dos últimos 5 anos. Assim, as trocas comerciais no setor de papel e celulose geraram para o Brasil um superávit de US\$ 36,68 milhões em 2014. Observa-se também uma tendência de aumento das exportações e diminuição das importações no fluxo comercial entre os dois países. A evolução das exportações e importações de papel e celulose entre Brasil e Uruguai pode ser conferida no gráfico abaixo.

**Gráfico IX: Evolução das Exportações e Importações de papel e celulose
Brasil - Uruguai - US\$ Milhões - FOB**



Fonte: AliceWeb (HS -48). Elaboração CCGI.

Todavia, cumpre ressaltar que as importações de papel e celulose provenientes do Uruguai representam aproximadamente 18% de todas as importações desse produto do Mercosul. Logo, o Uruguai apresenta uma significativa participação no total das importações de papel e celulose provenientes do Mercosul.

3. CONCLUSÃO

Pode-se afirmar que o setor de papel e celulose desponta como um dos mais competitivos do Brasil, trazendo importante contribuição para o PIB do País. A aprovação da comercialização do eucalipto transgênico (H421) pela CTNbio em 2015 conferirá ainda mais competitividade internacional ao setor de papel e celulose brasileiro. A China é o principal destino das exportações de celulose brasileira. Já a América Latina é o principal destino das exportações de papel brasileiro.

O Mercosul constitui um importante mercado para o papel e a celulose brasileira. Em 2014, as exportações brasileiras desses produtos para o bloco econômico totalizaram US\$ 630,56 milhões, enquanto a importação, US\$ 60,82 milhões, resultando em um superávit de US\$ 569,74 milhões na balança comercial do Brasil. Esse resultado positivo vem se repetindo ao longo dos anos. O fluxo comercial de papel e celulose entre Brasil e Uruguai, por sua vez, reflete o experimentado em âmbito regional. Em 2014, as exportações de papel e celulose

para o país platino somaram US\$ 47,65 milhões, enquanto as importações, US\$ 10,96 milhões, resultando em um superávit de US\$ 36,68 milhões na balança comercial brasileira.

O setor de papel e celulose representa um exemplo que pode merecer análise mais aprofundada para ser considerado como uma das prioridades para uma política de integração produtiva.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CELULOSE E PAPEL. Quem somos. **BRACELPA**. Disponível em: < <http://bracelpa.org.br/bra2/?q=node/191>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES. Indicadores de Desempenho do Setor Nacional de Árvores Plantadas referentes ao Ano de 2014. **IBÁ**. Disponível em: < http://www.iba.org/shared/iba_2015.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2015a.

_____. Cenários ibá: estatísticas da Indústria de Árvores fevereiro de 2015. **IBÁ**. Disponível em: < http://www.iba.org/shared/destaque/cenarios_fevereiro_imprensa2015.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2015b.

_____. Cenários ibá: estatísticas da Indústria de Árvores janeiro de 2015. **IBÁ**. Disponível em: < http://www.iba.org/shared/destaque/cenarios_janeiro_imprensa2015.pdf>

VIDAL, André; HORA, André. A indústria de Papel e Celulose. In: SOUSA, Filipe (Org.). **BNDES 60 anos: perspectivas setoriais**. Rio de Janeiro, BNDES, 2012.

VIDAL, André. O renascimento de um mercado: o setor de celulose solúvel. **BNDS Setorial**, Rio de Janeiro, n. 38, p.79-130, set. 2013.

CAPÍTULO VII - SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

Vera Thorstensen

O presente Estudo sobre as Relações Comerciais de Bens e Serviços entre Brasil e Uruguai incluiu uma fase de entrevistas. Muitos desses contatos foram retomados ao longo da elaboração do relatório final. As entrevistas revelaram informações relevantes que foram introduzidas no texto e são aqui sintetizadas de forma temática.

Os principais pontos abordados nas entrevistas foram: acesso a mercados; defesa comercial; regras de origem; regulamentos aduaneiros; regimes aduaneiros especiais; barreiras técnicas e medidas sanitárias e fitossanitárias; serviços; investimentos e questões específicas dos setores.

Foram realizadas consultas aprofundadas com: (i) Associações setoriais de maior relevância para as relações entre Brasil-Uruguai; (ii) Empresas, com dirigentes da área comercial e responsáveis pelo comércio do Brasil com América Latina, incluindo relações com o Uruguai; (iii) Federações das Indústrias de São Paulo e do Rio Grande do Sul; (iv) Governo do Brasil – representantes dos principais órgãos intervenientes nas relações Brasil-Uruguai; e (v) Acadêmicos, pesquisadores especialistas e antigos funcionários na área de comércio exterior do Brasil, da Argentina e do Uruguai. Ao todo foram realizadas cerca de 50 entrevistas.

Em síntese, vale destacar:

I. Comércio de bens

- A grande maioria dos entrevistados representantes de empresas brasileiras ressaltou que não encontrava problemas significativos no relacionamento comercial com o Uruguai, incluindo: barreiras tarifárias, procedimentos aduaneiros e barreiras não tarifárias. Vários deles citaram o elevado número de produtos que entravam no Uruguai pelo canal verde. Do mesmo modo, para os entrevistados brasileiros com investimentos no Uruguai, exceto com relação a alguns produtos específicos, estes não encontravam entraves para exportar produtos do Uruguai em direção ao Brasil.

- O comentário sempre presente era a pequena dimensão do país e seu reduzido mercado. Na área industrial, ressaltou-se a escassez de mão de obra qualificada para a concretização de projetos de integração produtiva e seus altos custos.

- Questão mencionada com frequência refere-se a produtos lácteos. Segundo as informações obtidas, a barreira a esses produtos seria relacionada aos altos custos do cumprimento de medidas sanitárias e fitossanitárias. A questão mais sensível na aduana brasileira com relação a lácteos, especialmente doce de leite, já teria se convertido em séria questão política. Os importadores brasileiros alegam que a proteção é descabida e infundada, em razão do grau de qualidade dos produtos importados. Já os brasileiros, alegam grandes quantidades de importação de origem desconhecida, via Uruguai. Tendo em vista a já alta sensibilidade da questão sugere-se a reavaliação da situação e a determinação do real problema: se de regra de origem ou de medida sanitária.
- Existe preocupação crescente com a penetração de produtos chineses no mercado uruguaio, exatamente em setores tradicionais de exportação do Brasil, notadamente manufaturados. Atualmente é perceptível a falta de competitividade dos produtos brasileiros.
- Frequentes foram as afirmações de que a Tarifa Externa Comum (TEC) não seria mais uma barreira tarifária efetiva para proteger o Mercosul da invasão dos produtos asiáticos, e que outras formas de combater o comércio desleal deveriam ser repensadas.

II. Regras de origem

- Vários entrevistados ressaltaram a questão do cumprimento de regras de origem e de sua certificação como restritivo e de altos custos.
- Foi levantada a questão da crescente entrada de produtos asiáticos, principalmente da China, como insumo ou partes de produtos que são finalizados no Uruguai e a crescente dificuldade de se comprovar origem de tais produtos.
- Alguns entrevistados comentaram sobre as inconsistências dos dispositivos legais de certificação de origem entre o regime do Mercosul e o regime da ALADI. Mais ainda, manifestaram descontentamento com a complexidade dos regimes de origem entre Mercosul, Aladi e dos ACEs que definem listas de origem específica, por serem conflitantes e incentivarem o não-cumprimento das regras.
- Contrastando com a posição protecionista, vários outros entrevistados citaram o baixo grau de inserção do Brasil e dos países do Mercosul nas cadeias produtivas globais e sobre a necessidade de o Mercosul abrir suas fronteiras para permitir a entrada de insumos e componentes importados.

III. Procedimentos aduaneiros e regimes especiais

- A totalidade dos entrevistados mencionou o fato de não ter enfrentado maiores problemas com o regime aduaneiro tanto do Brasil quanto do Uruguai. Ressaltaram os altos índices de operações que passavam pelo canal verde.
- Vários entrevistados tinham conhecimento do Projeto Piloto das Cadeias de Suprimentos de Bens oferecido para trocas comerciais por via terrestre. Levantaram a questão do pequeno número de empresas a serem selecionadas para a operação – três de cada lado. Todos aguardam a abertura de novos postos para se beneficiarem do projeto. Alguns mencionaram que o Brasil ainda não havia selecionado nem certificado as empresas brasileiras que iriam participar do programa, enquanto o Uruguai já teria selecionado e certificado as suas. Foi esclarecido que os dois países estariam trabalhando na base legal para ampliar o Programa.
- Vários entrevistados tinham conhecimento do regime de Operador Econômico Autorizado tanto do Brasil quanto do Uruguai. Esse programa conjunto visa dar maior agilidade aos trâmites aduaneiros a partir da autorização de empresas, previamente selecionadas, com baixo risco aduaneiro, a utilizarem o canal verde da aduana. Espera-se que tal programa seja rapidamente ampliado para abranger um maior número de empresas tanto brasileiras quanto uruguaias.
- Quando indagados sobre seu conhecimento dos regimes especiais como zonas francas e de processamento de exportações no Uruguai, muitos entrevistados desconheciam pormenores e vantagens destes regimes.
- Em contraponto, alguns setores demonstraram preocupação com as vantagens tributárias oferecidas pelas zonas francas uruguaias e apontaram possíveis perdas para as exportações brasileiras. Outros, no entanto, enfatizaram que o regime de *drawback* no Brasil equilibraria as vantagens.
- Vários entrevistados brasileiros ressaltaram a importância do regime da admissão temporária e do seu significativo impacto para alavancar exportações do Uruguai para o Brasil. Contudo, outros entrevistados chamaram a atenção para a utilização excessiva desse regime, que tornaria as importações uruguaias mais competitivas do que as nacionais.
- Barreiras não tarifárias – foi ressaltado o desconforto com o bloqueio das negociações do SGT nº3 do Mercosul, referente à revisão de medidas técnicas, sanitárias e fitossanitárias, que já repercutia nas atividades de vários segmentos produtivos.

IV. Serviços

- O Uruguai tem se destacado na exportação de serviços, principalmente, os de TIC e *softwares*, que contam com incentivos governamentais (programas de assistência e incentivos tributários), fator que tem alavancado a sua competitividade. Além disso, o que se pôde perceber por meio das entrevistas realizadas é que o Uruguai tem se tornado um centro de *outsourcing*, em razão de seu baixo custo, tendo recebido nos últimos anos atividades que antes eram restritas aos Estados de origem de suas matrizes, como é o caso do *Tata Consultancy Services*.
- Percebeu-se que há pouca complementação produtiva entre as empresas brasileiras e uruguaias de TIC e *software*, pois ainda falta disposição do setor privado para a cooperação.
- Outro ponto perceptível para os entrevistados foi que no setor de serviços financeiros, Brasil e Uruguai tem se favorecido do Sistema de Pagamentos em Moeda Local, que facilita transações comerciais pelas partes, que podem efetuar pagamentos e recebimentos em suas moedas locais, iniciativa que tem se mostrado bem-sucedida.
- No setor de transportes e logística, o Uruguai também se encontra em nível mais competitivo que o Brasil, em decorrência de seus portos serem mais dinâmicos, como o Porto de Montevideú, e também, pela estrutura de Portos Livres. Entretanto, a cooperação entre Brasil e Uruguai é limitada, sendo necessárias mais iniciativas na área.

V. Investimentos

- Vários entrevistados brasileiros conheciam e acompanhavam as iniciativas de integração produtiva desenvolvidas no âmbito dos SGTs e da Alta Autoridade do Mercosul. Também foram mencionadas iniciativas bilaterais desenvolvidas pela Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Tais iniciativas servem para dar maior conhecimento dos problemas dos diferentes setores às partes interessadas, em razão disso, os entrevistados recomendam que tais iniciativas sejam continuadas e reforçadas.
- Na área de investimentos no Uruguai, representantes da indústria brasileira ressaltaram as dificuldades com o tamanho reduzido do mercado uruguaio, a pequena escala de produção do país, a escassez de mão de obra especializada para a manufatura, além de sindicatos fortes e

elevados custos de produção, quando comparados com outros países da região, como o Paraguai.

- Entre as vantagens de investimentos no Uruguai foram mencionados como pontos positivos: o sistema financeiro uruguaio, que permite operações em pesos, dólares e reais e, proximamente, em yuans; o avanço das reformas em infraestrutura; e o incremento da competitividade dos serviços logísticos (portuários).
- Na área de investimentos agrícolas, foram destacadas as aquisições realizadas no Uruguai no setor das carnes e dos lácteos.

VI. Setores

- Fármacos - Foi identificada como prioritária, para ações de apoio à produção de cadeias regionais, o desenvolvimento da indústria de química fina na região, uma vez que não há produção de matéria prima no Mercosul para a produção de medicamentos.
- Brinquedos - O programa de integração produtiva do setor de brinquedos foi apontado por vários entrevistados como exemplo bem sucedido de cadeia de valor regional. Pelo fato de agregar tarefas produtivas em três países (Brasil, Paraguai e Argentina) e de *design* no Uruguai, o setor conseguiu atingir maior competitividade frente às importações asiáticas. Diante do desafio, o Uruguai vem capacitando profissionais para atender a significativa demanda de *designers*.
- Químicos - o setor de químicos destacou a recorrente questão das resinas PET e o problema de regras de origem. Empresas do Uruguai (uruguaias e brasileiras) vêm utilizando o regime de admissão temporária para produzir pré-formas para então reexportarem para o Brasil como insumo para a confecção de garrafas. Até hoje a questão vem sendo administrada pela imposição de direitos *antidumping*. Tal questão é motivo de desgaste entre os dois países e poderia ser motivo de análise nos programas de integração produtiva.

VII. Promoção comercial e de investimentos

- Vários entrevistados relataram a necessidade de instituir um programa de promoção comercial conjunta dos produtos brasileiros e uruguaios. Essa iniciativa permitira não só que os Estados somassem esforços na conquista de terceiros mercados como também ampliaria o conhecimento mútuo da qualidade dos seus produtos.

- É evidente, por parte do Brasil, o pouco conhecimento e domínio de informações sobre as oportunidades oferecidas pelo Uruguai, principalmente de suas zonas francas e dos serviços de logística. Assim, devem ser incentivadas iniciativas de trazer mais informações ao Brasil.
- É também grande o desconhecimento dos empresários brasileiros sobre os avanços alcançados e a competitividade do setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e *software* no Uruguai, que poderiam alavancar exportações brasileiras.

VIII. Integração produtiva

- No âmbito das entrevistas, evidenciou-se a relevância do trabalho da Alta Autoridade do Mercosul para aprofundar a integração de diversos setores, como têxtil, calçados, metal mecânico, alimentos, cosméticos, químicos, plásticos e farmacêutico. Com esse propósito, já se realizaram três encontros entre governo e representantes de cada um dos setores. Acredita-se que essa iniciativa venha a gerar resultados em um futuro próximo.
- Quanto ao setor de carnes, salientou-se a alta competitividade do Uruguai nesse seguimento, haja vista que o seu gado é livre de febre aftosa, sem a necessidade de vacinação, e o país dispõe de uma histórica Cota Hilton. Esses fatores demonstram a alta qualidade dos cortes de carne uruguaios, que o tornam atraentes ao mercado internacional. Essas características motivaram a expressiva aquisição de frigoríficos uruguaios por empresas brasileiras. Em que pese a fusão dessas empresas, essa ação não demonstra necessariamente uma maior integração econômica, mas segmentação de exportações.
- Foi indicada a necessidade de se promover maior integração econômica no setor de autopeças de reposição. Tanto o Uruguai quanto o Brasil poderiam se beneficiar de uma melhor articulação desses setores, gerando ganhos para os dois países.
- Quanto à integração energética, os entrevistados ressaltaram que, apesar da construção do Parque Eólico de Artilleros, desenvolvido pela Eletrobrás e UTE, deve-se repensar a origem dos equipamentos utilizados. Isso decorre do fato de, no último ano, a Espanha ter se destacado como o principal país de origem dos equipamentos para a construção de parques eólicos. Assim, defende-se uma maior participação de empresas brasileiras e uruguaias no fornecimento de equipamentos para produção de energia eólica.

IX. Geral

- Há pouco conhecimento por parte do Brasil das oportunidades oferecidas pelo Uruguai, principalmente de suas zonas francas e dos serviços de logística.
- Há pouco conhecimento dos empresários do Brasil sobre os avanços conseguidos e da competitividade do setor de TIC e *software*, que poderiam alavancar exportações brasileiras.
- Dentre os projetos positivos alcançados por Brasil e Uruguai nos últimos tempos, as entrevistas indicaram o estabelecimento do sistema de pagamento em moeda local. Esse sistema permite que as transações comerciais sejam feitas em moedas locais (peso e real), eliminando, assim, os custos de transação e a variação cambial do dólar.
- Ficou evidente nas entrevistas que a crise do Mercosul é também uma crise de normas. Segundo relatos, aproximadamente, mais de 100 protocolos e 50 % das resoluções aprovadas nos últimos tempos ainda não foram devidamente internalizados pelos Estados Partes.
- Vários entrevistados salientaram a necessidade de se estabelecer um acordo para evitar a dupla tributação entre Brasil e Uruguai. Apesar de os dois países já terem assinado, em 23 de outubro de 2012, Acordo para Intercâmbio de Informações em Matéria Tributária, esse Acordo ainda não se encontra em vigor, uma vez que permanece em processo de internalização pelo Brasil. Esse acordo prevê que, uma vez em vigor, as partes deverão concluir, no prazo máximo de dois anos, uma Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre a Renda e o Patrimônio. Assim, os entrevistados afirmaram que a Casa Civil deve envidar esforços no sentido de priorizar os procedimentos de internalização desse Acordo.

Questões de políticas de comércio internacional

No atual momento do comércio internacional que envolve produção e comércio globais, multiplicação de acordos preferenciais e amplificação de barreiras não tarifárias, o Mercosul parece não estar atento aos impactos que tais tendências estão causando a seus Estados Partes. Dentre as questões de política comercial que deveriam ser enfrentadas, destaca-se o sério impasse pelo qual passa o Mercosul no seu processo de integração, tanto na dimensão de alargamento quanto na sua dimensão aprofundamento.

O Mercosul enfrenta a realidade de permanecer em um projeto de mercado comum incompleto, incapaz de aprofundar negociações de novas regras entre si e de acompanhar as

negociações de novas regras do comércio internacional, de forma a responder aos desafios presentes e alavancar exportações e investimentos brasileiros e uruguaios. Torna-se relevante a oportunidade de Brasil e Uruguai reagirem a tal impasse, defendendo:

- negociações de acordos preferenciais com regiões mais dinâmicas com cláusulas de velocidades variáveis.

- priorização da integração produtiva de cadeias não só regionais, mas também globais, em busca de maior competitividade e avanços tecnológicos.

- introdução de processos de convergência regulatória entre si e com os grandes parceiros internacionais.

Em suma, há espaço para se repensar as relações econômicas e comerciais entre Brasil e Uruguai.

Este estudo tem por finalidade delinear opções com vistas ao aprofundamento das relações comerciais entre Brasil e Uruguai. Procura-se sugerir como e em que medida novas ações poderiam ser tomadas, a fim de subsidiar os trabalhos do Subgrupo de Livre Circulação de Bens e Serviços do Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai, instituído pelo então Presidente do Uruguai, José Alberto Mujica Cordano, e a pela Presidenta do Brasil, Dilma Rousseff.

A presente pesquisa foi realizada pela equipe de advogados e economistas do Centro de Comércio Global e Investimento da Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, no período de janeiro a junho de 2015, com atualizações feitas no início de 2016.

Ênfase foi dada à análise do marco regulatório dos principais instrumentos de comércio, contrastando, por etapas, o marco multilateral da OMC, o marco regulatório do Mercosul, e finalmente, o marco regulatório das relações comerciais do Brasil e do Uruguai.

A proposta é elaborar uma meta-regulação entre as duas Partes do acordo preferencial, Brasil e Uruguai, que permita implementar uma lógica diferente de aproximação entre os atores envolvidos, que seja mais eficiente e permanente para a integração econômica, como vistas ao fortalecimento do Mercosul.

Vera Thorstensen
Ivan Tiago Machado Oliveira
Organizadores

O Programa das Cátedras OMC

O Programa das Cátedras OMC foi lançado em 2010. Ele tem o objetivo de fortalecer o conhecimento e o entendimento sobre o sistema de comércio entre acadêmicos e formadores de política públicas em países em desenvolvimento por meio do desenvolvimento de currículos acadêmicos, pesquisa e atividades de impacto realizados pelas universidades e institutos de pesquisa.

Mais informações em:

https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/train_e/chairs_prog_e.htm

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-66977-06-6

