

O NOVO MECANISMO DE DISTRIBUIÇÃO DA RENDA TRIBUTÁRIO-ADUANEIRA NO MERCOSUL

Martinho Martins Botelho¹

RESUMO

Em 2010, após quase 20 anos de integração econômica do Mercosul, foi publicada a Decisão CMC/Mercosul nº 10/2010; na qual se estabeleceu a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) e a distribuição da renda aduaneira. Por meio de tal decisão, criaram-se medidas para contornar o problema da perda da arrecadação tributária pelos Estados-partes mercosulistas na execução do programa de eliminação da dupla cobrança da TEC. Tal mecanismo prevê a valorização do Estado-parte onde são consumidos os bens importados de terceiros países, vale dizer, utilizou-se o critério do lugar do consumo; prevalecendo a automaticidade, flexibilidade, transparência e o acompanhamento do controle na tributação em comércio exterior no Mercosul. A finalidade do presente artigo é analisar o regime jurídico do novo mecanismo da distribuição da renda aduaneira previsto pela Decisão CMC/Mercosul nº 10/2010 e a evolução da Decisão CMC/Mercosul nº 54/2004 e da Decisão CMC/Mercosul nº 37/2005. Como tais medidas regulatórias representam instrumentos necessários para o avanço na livre circulação de mercadorias dentro do território aduaneiro do Mercosul, o tema se encaixa nas necessidades tributárias dos Estados-partes, sendo aspiração de quase dez anos. Analisaram-se os princípios informadores da integração econômica sub-regional, as mudanças na legislação mercosulista para a distribuição da renda tributário-aduaneira e também como tal medida que utiliza instrumento de direito tributário internacional tem relação com a questão da redução das assimetrias no Mercosul. As considerações finais do presente artigo resultam no reconhecimento da utilidade prática da preocupação sub-regional com a redução das discrepâncias no ordenamento jurídico-tributário do Mercosul para eliminar os gravames ao livre comércio intra-zona para um fortalecimento dos Estados nacionais, incluindo-se o Paraguai com o seu mecanismo de compensação de perdas tributárias em comércio exterior.

Palavras-chave

Renda tributário-aduaneira, direito tributário do Mercosul, direito tributário internacional, direito aduaneiro, direito econômico.

¹ Doutor em Integração da América Latina no Programa de Integração da América Latina (Prolam) pela Universidade de São Paulo (USP). Doutorando em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor do Centro Universitário Internacional Uninter; das Faculdades Santa Cruz e da Fundação de Estudos Sociais do Paraná (FESP PR), em Curitiba, Paraná. Coordenador do Grupo de Pesquisas sobre Direito do Comércio Exterior, da Uninter. Advogado e economista. E-mail: martinho.botelho@yahoo.com.br

1. Introdução - 2. Breves considerações sobre o sistema principiológico do Tratado de Assunção de 1991 - 2.1 Princípio da gradualidade - 2.2 Princípio da flexibilidade - 3. A distribuição da renda tributária aduaneira no Mercosul - 3.1 Conteúdo da Decisão CMC/Mercosul nº 54/2004 - 3.2 Conteúdo da Decisão CMC/Mercosul nº 37/2005 - 4. A distribuição de renda tributário-aduaneira como programa de aplicação do princípio da redução da assimetria entre os Estados-partes do Mercosul - 5. Considerações finais - 6. Referências bibliográficas

1. Introdução

No ano de 2010, após quase 20 anos de integração econômica sub-regional, o Mercosul estabeleceu um acordo internacional para, efetivamente, fazer valer a união aduaneira com propósitos de justiça social distributiva em associação para desenvolvimento econômico da sub-região, por meio da Decisão CMC/Mercosul nº 10, de 2010.

Tal acordo, em formato de decisão, correspondeu a dois objetivos: a criação de um mecanismo de eliminação gradual da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC), tal como estabelecido desde 2004, com a Decisão CMC/Mercosul nº 54/2004; e a formulação de um outro mecanismo para a redistribuição da renda aduaneira, sendo que ambas eram aspirações existentes há quase dez anos.

Efetivamente, tais etapas se tornam elementos fundamentais para o avanço na livre circulação de mercadorias dentro do “território aduaneiro” mercosulista, fortalecendo e aperfeiçoando a união aduaneira que ainda é imperfeita.²

Contemporaneamente, a redistribuição da renda aduaneira no Mercosul consiste em mecanismo estipulado para a compensação para o Paraguai que, por não ter saída para o mar, deixará de receber impostos na importação de forma direta com a extinção da dupla cobrança da TEC, estabelecida também pela Decisão CMC/Mercosul nº 10, de 2010.

Politicamente, o Paraguai foi o responsável pela elaboração de tal mecanismo que causava, efetivamente, impacto tributário negativo com o fim da dupla cobrança da TEC, sendo, aliás, um dos negociantes responsáveis pela demora na elaboração do acordo.³

A ideia era o desempenho de políticas sub-regionais a serem feitas conforme a situação dos Estados assimétricos, tais como o Paraguai e o Uruguai, mesmo que existam outras questões pendentes como o caso da necessidade de implementação do Código Aduaneiro do Mercosul.

O presente artigo tem o objetivo de promover uma sucinta análise do novo mecanismo de distribuição da renda tributário-aduaneira no Mercosul de acordo com as recentes modificações na legislação sub-regional e brasileira, estudo esse que será precedido, necessariamente, por breves considerações sobre a principiologia

² Contemporaneamente, quando uma determinada mercadoria é produzida fora dos Estados-partes do Mercosul, na sua importação, incide imposto sobre importação (com alíquotas definidas na TEC) para determinado Estado mercosulista. Mas, quando, na mesma operação, a mesma mercadoria é destinada a outro Estado-parte, passa-se a ser necessário o recolhimento novamente da TEC, conformando uma dupla tributação da TEC no Mercosul. A partir de 2010, passou-se a estabelecer um cronograma de execução para a eliminação gradual da dupla cobrança da TEC por meio da Decisão CMC/Mercosul nº10, de 2010.

³ Durou cerca de 6 anos a negociação internacional entre os Estados-partes do Mercosul, de acordo com as datas de publicação das decisões CMC/Mercosul de 2004 e de 2010; existindo troca de acusações e olhares desconfiados entre os representantes dos mencionados Estados.

jurídica mercosulista do Tratado de Assunção de 1991: os princípios da gradualidade, da flexibilidade e do equilíbrio.

Em seguida, passar-se-ão às alterações na distribuição da renda tributário-aduaneira após a Decisão CMC/Mercosul nº 10/2010; com a avaliação das Decisões CMC/Mercosul nº 54/2004 e nº 37/2005.

A análise histórica de Decisões do CMC que encaram o problema da renda tributário-aduaneira do Mercosul passará por breves considerações fundamentais e, em seguida, será analisada a modificação da regulamentação tributário-aduaneira do Mercosul de acordo com o princípio da redução das assimetrias entre os Estados-partes do Mercosul.

2. Breves considerações sobre o sistema principiológico do Tratado de Assunção de 1991

O Mercosul foi instituído pelo Tratado de Assunção, tendo como objetivo final a feição de um mercado comum entre os Estados-partes Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; não obstante, atualmente, a Venezuela já figure como um membro do bloco econômico.⁴

Ademais, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela; são Estados associados; sendo que o bloco econômico viveu uma fase de transição de 1991 até 1994, continuando a passagem pela consolidação da união aduaneira que ainda continua imperfeita, tendo em vista a limitação da Tarifa Externa Comum (TEC).⁵

Efetivamente, o Mercosul tem, como uma das suas características principais, a intergovernabilidade. Portanto, compreende instituição de Direito Internacional, fundando-se o princípio do *pacta sunt servanda*, que pode ser considerado como um dos valores fundamentais do Direito Internacional clássico e também do contemporâneo (GOMES, 2010, introdução).

Em tais circunstâncias, os Estados nacionais têm a capacidade de se obrigarem por meio de tratados internacionais que devem ser cumpridos pelas partes vinculadas, tal como forçado pela Convenção de Viena de 1969 sobre o

⁴ Em 29 de junho de 2012, na cidade de Mendoza, Argentina; o Mercosul decidiu pela aplicação da suspensão do Paraguai como Estado-parte do Mercosul nos termos do art. 5º do Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático; cancelado pelos presidentes da Argentina, do Brasil e do Uruguai. O Protocolo de Ushuaia prevê a existência de instituições democráticas como condição essencial para o desenvolvimento do processo de integração, envolvendo, assim, um Compromisso Democrático como elemento essencial à continuidade do processo de integração regional. A suspensão estabeleceu uma limitação da participação do Paraguai nos órgãos mercosulistas, assim como a perda de direito de voto e de veto. Ademais, em 24 de junho de 2012, exarou-se a Declaração dos Estados-partes do Mercosul e Estados Associados sobre a ruptura da ordem democrática no Paraguai. Está prevista para cessar a suspensão com o reestabelecimento da ordem democrática no Paraguai, nos termos do art. 7º do Protocolo de Ushuaia; mas sem afetar a continuidade dos projetos do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) para o Paraguai.

⁵ Em 29 de junho de 2012, os presidentes da Argentina, Brasil e Uruguai decidiram incorporar a Venezuela ao Mercosul, nos termos do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela, assinado na cidade de Caracas, em 04 de julho de 2006; estabelecendo, claramente, o respeito aos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, reconhecimento de assimetrias e do tratamento diferenciado. Por meio dessa decisão aceita pelo Mercosul, curiosamente após a suspensão do Paraguai como Estado-parte, convocou-se uma reunião especial com a finalidade da admissão oficial da República Bolivariana do Mercosul para o dia 31 de julho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. Desde então, no Mercosul, fala-se em processo de crescimento e inclusão social a ser protagonizado na região, aprofundando a estabilidade econômica e social em um ambiente de plena vigência no continente sul-americano.

Direito dos Tratados e pelo art. 8º, incisos “a” e “b” do Tratado de Assunção de 1991.⁶

Além disso, elementar é o princípio da reciprocidade de direitos e das obrigações entre os Estados-partes estabelecidos no art. 2º do Tratado de Assunção (ALMEIDA, 2010, p. 33).

Sabe-se que, no caso do Mercosul, o processo de integração regional é um instrumento para promover o desenvolvimento integral dos Estados-partes e da região do Cone Sul, enfrentando a pobreza e a exclusão social, que se baseia na complementação, na solidariedade e na cooperação entre os seus povos e Estados.

O Tratado de Assunção interliga os destinos da integração mercosulista com os meios que permitirão alcançar os seus objetivos (CASELLA, 1996, p. 59).

De tal sorte que, o terceiro parágrafo do preâmbulo mencionada tratado estabelece que os Estados-Partes afirmam que a integração “mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas, da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios da gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”.⁷

Nesse sentido, é possível imaginar que a distribuição equânime da renda tributário-aduaneira é considerada orientação a ser seguida pelos signatários no desempenho dos objetivos integracionistas, de acordo com a primeira parte do separado parágrafo.

Categoricamente, foram anunciados os três princípios fundamentais para reger o Mercosul: a gradualidade, a flexibilidade e o equilíbrio. Além desses, o art. 2º do TA/1991 trata de um quarto princípio: o da reciprocidade, prevendo que “o Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados Partes”.

Os primeiros princípios jurídicos estabelecidos poderiam fazer o intérprete entender que o mercado comum seria estabelecido por meio de evolução de etapas contínuas, em crescente escala e até mesmo de maneira flexível (ALMEIDA, 2010, p. 34).

⁶ *In verbis*: “Artigo 8: Os Estados Partes se comprometem a preservar os compromissos assumidos até a data de celebração do presente Tratado, inclusive os Acordos firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração, e a coordenar suas posições nas negociações comerciais externas que empreendam durante o período de transição. Para tanto:

- a. Evitarão afetar os interesses dos Estados Partes nas negociações comerciais que realizem entre si até 31 de dezembro de 1994;
- b. Evitarão afetar os interesses dos demais Estados Partes ou os objetivos do Mercado Comum nos acordos que celebrarem com outros países membros da Associação Latino-Americana de Integração durante o período e transição;
- c. Realizarão consultas entre si sempre que negociarem esquemas amplos de desgravação tarifária, tendentes à formação de zonas de livre comércio com os demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração;
- d. Estenderão automaticamente aos demais Estados Partes qualquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégio que concedam a um produto originário de ou destinado a terceiros países não membros da Associação Latino-Americano de Integração.”

⁷ “Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio;”

Passar-se-á a analisar cada um dos princípios sustentados, além do princípio do reconhecimento de assimetrias e do tratamento diferenciado que fundamentariam o desenvolvimento socioeconômico do Mercosul.

2.1 Princípio da gradualidade

Tem similaridade com o princípio da progressividade, representando a ideia de avanço gradual da integração econômica regional, de tal sorte que possibilite a adaptação dos Estados-partes do Mercosul à liberalização mercadológica (BAPTISTA, CASELLA, 1994, p. 81).

Tal princípio, aliás, já esteve presente no preâmbulo do Tratado de Montevidéu de 1960 que instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), estabelecendo “(...) de maneira gradual e progressiva um mercado comum entre os países da América Latina” (alínea 7).

No âmbito do Tratado de Montevidéu de 1980 que instituiu a Associação Latina-americana de Integração (Aladi), os Estados-membros acordaram que “o processo terá como objetivo a longo prazo o estabelecimento, gradual e progressivo, de um mercado comum latino-americano” (art. 1º, *in fine* TM/1980).

No âmbito da execução do Programa de Liberalização Comercial do Mercosul, tal princípio consistiu no estabelecimento de patamares verticais e horizontais.

O início de uma etapa posterior depende, necessariamente, da realização da etapa anterior do mercado comum (ALMEIDA, 2010, p. 34).

Ademais, a evolução progressiva de vários mecanismos também deve ser coordenada, tal como aconteceu na integração regional europeia, na qual a transição para a etapa de mercado comum fora escalonada em três etapas previstas no arcabouço institucional normativo europeu, *ex vi positis* art. 8º, 3 do Tratado das Comunidades Econômicas Europeias (JONES, 1996, p. 23).

A finalidade era alcançar o que fora efetivamente prometido e cumprir com os compromissos assumidos (GOMES, 2010, p. 39).

Porém, no Mercosul, em alguns momentos, o princípio da gradualidade não encontra especificidade em razão da falta de estabelecimento de cronogramas, possibilitando larga margem de discricionariedade dos Estados-partes, bloqueando a evolução progressiva do bloco econômico. No entanto, tal princípio foi aplicado na Decisão CMC/Mercosul nº 10/2010.

Além disso, ficam os Estados-partes com arbitrariedade na discussão do grau de integração na realização de determinadas condições prévias.

No caso da Comunidade Econômica Europeia, os mesmos resolveram se precaver da falta de objetividade, prevendo que um Estado-membro europeu não poderia alegar o descumprimento de suas próprias obrigações para impedir a passagem para etapa posterior, conforme art. 8º TCEE (PORTO, 1997, p. 45).

2.2 Princípio da flexibilidade

Tal princípio acabou se tornando uma diretriz geral da política externa dos países latino-americanos e de outros Estados do antigo Terceiro Mundo, dos atuais Estados em desenvolvimento (GOMES, 2010, p. 76).

Do ponto de vista de interpretação histórica, o mesmo já fora elencado como princípio no Tratado de Montevideu de 1980 que criou a Aladi, garantindo um relaxamento das políticas governamentais, evitando-se rigidezes compromissais.⁸

Além disso, o princípio da flexibilidade também pode significar uma rejeição a determinados elemento da ordem jurídico internacional tradicional, principalmente quando vinculado com o princípio do *pacta sunt servanda*.

Porém, no caso do TA/1991, a flexibilidade consiste no formato adotado por cada Estado nacional no momento de realizar as suas obrigações adquiridas (FARIA, 1999, p. 65).

O entendimento do princípio da flexibilidade, certamente, não pode ser levado a extremos que desvirtuem as razões principais do instrumento do TA/1991, sob pena de que questionamentos excessivos baseados na flexibilidade possam desnaturar as próprias intenções e forças que fizeram surgir um regime jurídico, minimizando no caso a integração regional e produzindo efeitos negativos da integração para determinados membros.

2. A distribuição de renda tributário-aduaneira no Mercosul

A preocupação com a questão da distribuição da renda aduaneira pelo Mercosul, vem desde a década de 1990, quando, então, principalmente, o Paraguai arguia que seu sistema econômico e, principalmente, as suas finanças públicas estavam em risco em função da política de tributação e de comércio exterior estabelecida pelo ordenamento jurídico mercosulista.

Com fundamentação nos princípios do Tratado de Assunção de 1991, do Protocolo de Ouro Preto de 1994 e das decisões CMC/Mercosul nº 54/2004 e nº 37/2005; passou-se à execução real de diretrizes e cronogramas que permitissem a plena implementação das mencionadas decisões.

A Decisão CMC/Mercosul nº 54, de 16 de dezembro de 2004; trata da eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum (TEC) e a da distribuição da renda aduaneira.

A Decisão CMC/Mercosul nº 37, de 2005; trata da regulamentação transitória da Decisão CMC/Mercosul nº 54/2004; tendo sido adotada em Montevideu, Uruguai; em 08 de dezembro de 2005.

O conteúdo de tais decisões se torna relevante para avaliação da política mercosulista de repartição da renda aduaneira e o caso do Paraguai, razão pela qual se fará adiante; incluindo-se a Decisão CMC/Mercosul nº 10/2010.

3.1 Conteúdo da Decisão CMC/Mercosul nº 54/2004

Implementada em Belo Horizonte, Brasil; em 16 de dezembro de 2004, durante a XXVII reunião ordinária do Conselho Mercado Comum; e mencionada decisão é composta por 10 (dez) artigos, tendo como ementa a “eliminação da dupla cobrança da TEC e distribuição da renda aduaneira”.

⁸ Tal princípio fora estabelecido como “possibilidade de concluir acordos de alcance parcial compatíveis com uma convergência progressiva e o fortalecimento dos laços de integração”, conforme art. 3º, c do TA/1980. De acordo com o art. 7º TA/1980, “por acordos de alcance parcial entende-se os acordos nos quais nem todos os países membros são partes e que visam, por meio de sua multilateralização progressiva, a criar as condições necessárias ao aprofundamento do processo de integração regional”.

O objetivo do aperfeiçoamento da União Aduaneira, ainda imperfeita, do Mercosul resulta na necessidade de se avançar na integração econômica sub-regional, incluindo-se, para tanto, a reformulação do arcabouço institucional normativo e procedimental que facilitem a circulação de mercadorias e serviços entre os sistemas produtivos dos Estados-partes do bloco.

Ademais, concomitantemente, torna-se necessário o desempenho no controle aduaneiro no Mercosul, incluindo-se na importação de bens originários do território aduaneiro ampliado e o estabelecimento de um mecanismo de distribuição de renda aduaneira e da eliminação da multiplicidade da cobrança da TEC.

Dentre outras questões tratadas na mencionada Decisão, o art. 4º, inciso (c); estabeleceu uma agenda política sub-regional para a XXVIII Reunião Ordinária do CMC, incluindo-se, *inter alia*, a vigência de “um mecanismo, com definição de modalidades e procedimentos para a distribuição da renda aduaneira, que deverá contemplar as circunstâncias especiais e específicas dos Estados Partes com relação aos eventuais impactos resultantes da aplicação do estabelecido no artigo 1º da presente Decisão”.

O prazo máximo estabelecido para a implementação do chamado mecanismo de distribuição renda aduaneira era até 2008, ou seja, no máximo 4 (quatro) anos; cumprindo-se o princípio da gradualidade do TA/91.

Além disso, tendo em vista a necessidade de uma política estratégica aduaneira no campo da uniformização de procedimentos aduaneiros e da dupla cobrança da TEC, a Decisão também estabeleceu o último prazo mencionado para aplicação do Código Aduaneiro do Mercosul e da interconexão de sistemas informáticos de gestão pública aduaneira nos Estados-Partes do Mercosul.

A ideia estratégica do fluxo de dados informáticos aduaneiros entre os Estados mercosulistas foi construir uma base de dados com informações necessárias para a futura distribuição da renda aduaneira no Mercosul.

Antes de estabelecido um plano de ação com cronograma para cumprimento do disposto do art. 4º da Decisão, deverá estar incorporado aos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes o mecanismo de distribuição da renda aduaneira previsto no art. 4º, inciso (c); dependendo da entrada em vigência da Decisão nos Estados-partes, nos termos das disposições de vigência das normas mercosulistas.⁹

A próxima etapa era os Estados-partes darem cumprimento a tal Decisão por meio da incorporação da mesma aos seus ordenamentos jurídicos internos, regulamentando-a pelos seus respectivos órgãos aduaneiros; além do Conselho do

⁹ Assim está disposto no Protocolo de Ouro Preto de 1994:

(...)

Artigo 40 - A fim de garantir a vigência simultânea nos Estados Partes das normas emanadas dos órgãos do Mercosul previstos no Artigo 2 deste Protocolo, deverá ser observado o seguinte procedimento:

- i) Uma vez aprovada a norma, os Estados Partes adotarão as medidas necessárias para a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional e comunicarão as mesmas à Secretaria Administrativa do Mercosul;
- ii) Quando todos os Estados Partes tiverem informado sua incorporação aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa do Mercosul comunicará o fato a cada Estado-Parte;
- iii) As normas entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria Administrativa do Mercosul, nos termos do item anterior. Com esse objetivo, os Estados-Partes, dentro do prazo acima, darão publicidade do início da vigência das referidas normas por intermédio de seus respectivos diários oficiais.

Mercosul Comum realizar os ajustes necessários no regime de origem do Mercosul, antes de 31 de dezembro de 2005, *ex vi* do art. 9º ainda da Decisão.

A Decisão fora regulamentada, posteriormente, por meio da Decisão CMC/Mercosul nº 37/2005; tal como está exposta a seguir.

3.2 Conteúdo da Decisão CMC/Mercosul nº 37/2005

Referida Decisão foi exarada na cidade de Montevideu, Uruguai; em 08 de dezembro de 2005; na XXIX Reunião Ordinária do Conselho Mercado Comum; sendo composta por 5 capítulos; 27 artigos e 1 anexo.¹⁰

Tal Decisão é a primeira etapa, dentro do princípio da gradualidade do TA/1991, a ser implementada para a livre circulação de mercadorias no Mercosul, regulamentando a anterior Decisão CMC/Mercosul nº 54/2004 já mencionada.

Essa primeira etapa representa a outorga de tratamento de bens originários do Mercosul aos bens importados de terceiros países aos quais se aplique uma Tarifa Externa Comum (TEC) de 0% em todos os Estados-partes do Mercosul e aos bens aos quais seja aplicada 100% de preferência tarifária no âmbito dos acordos assinados pelo Mercosul. Isso mesmo quando tais mercadorias forem originárias e provenientes de países com os quais se outorga tal preferência.

A segunda etapa – já prevista na Decisão CMC/Mercosul nº 54/2004 – representará na aplicação de tratamento de bens originários às importações de extra-zona que cumpram com a Política Tarifária Comum (PTC) do Mercosul, no que se refere tanto à sua circulação dentro do Mercosul, quanto à sua incorporação em processos produtivos.

O cumprimento da PTC é dado pelo pagamento da TEC, na aplicação da mesma preferência tarifária sobre a TEC, por todos os Estados-partes mercosulistas, em razão dos acordos comerciais assinados por terceiros países, ou na aplicação de medidas de defesa comercial e permitirá à mercadoria importada de terceiro país o tratamento de bem originário do Mercosul, podendo, com isso, circular, livremente, pela União Aduaneira, sem a reincidência tarifária.

A característica de caráter originário aos bens importados de terceiros países que tenham cumprido com a PTC atende às exigências de outros blocos econômicos em processo de negociação com o Mercosul, como é o caso da União Europeia, onde os produtos internalizados encontram tal tipo de tratamento na circulação entre os Estados-partes.

De acordo com a exposição de motivos da Decisão CMC/Mercosul nº 54/2004; tal medida “constitui um avanço imprescindível no processo de integração, estimulando a incorporação de valor agregado aos produtos originários da união aduaneira e a promoção de novas atividades produtivas”.

No âmbito do processo de aperfeiçoamento e fortalecimento da união aduaneira mercosulista, os Estados-partes têm a missão, *inter alia*, de harmonizar o tratamento tarifário aplicado às mercadorias importadas de extra-zona, com o objetivo de criar um processo que permita, posteriormente, a livre circulação dos mesmos intra-zona, com determinados instrumentos de controle, distribuição aduaneira e eliminação da multiplicidade (dupla, tripla ou quádrupla) de cobrança da TEC.

¹⁰ No Brasil, a mencionada decisão fora internalizada pelo decreto federal nº 5.738, de 30 de março de 2006.

Para a implementação da livre circulação de mercadorias, é necessário o cumprimento de uma série de medidas, cuja execução vem sendo indagada desde a XXVIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, ocorrida em Assunção, Paraguai; em 18 de junho de 2005, que consiste na aprovação e colocação em vigência até o final de 2008:

Do Código Aduaneiro do Mercosul;

De um sistema informatizado para alimentação de uma base de dados com informações suficientes para uma posterior distribuição de renda aduaneira do Mercosul; e

De um mecanismo para avaliação de circunstâncias especiais e específicas dos Estados-partes relacionadas aos eventuais impactos resultantes da aplicação da livre circulação de mercadorias na sub-região.

No entanto, apenas a primeira etapa da execução da Decisão CMC/Mercosul no. 54/04 fora feita, a qual fora regulado pela Decisão CMC/Mercosul nº 37/2005; inserida no ordenamento jurídico nacional pelo decreto federal nº 5.738/06 e regulamentada pelas Instruções Normativas da Secretaria da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda (SRFB/MF) nº 645 e 646, de 18 de abril de 2006.

A Decisão CMC/Mercosul nº 37/2005 exarou um rol de bens importados de terceiros países, para os quais fora atribuído o caráter de originários, respeitando-se as condições da primeira etapa, vale dizer, terem o gravame tributário da TEC em 0% ou receberem 100% de preferência tarifária no Mercosul por Estados originários que tenham acordos com o mencionado bloco.

O anexo I da mencionada Decisão trata de 680 posições tarifárias com alíquota da TEC a 0%.

O anexo II, por sua vez, trata de mercadoria que têm uma preferência tarifária de 100%, justificado por tratados internacionais acordados pelo Mercosul com outros Estados, sendo que tais mercadorias são identificadas de acordo com os países de origem, envolvendo regras de origem.

Ainda no Anexo II, estão inseridos 9.237 itens oriundos da Bolívia; 9.070 itens oriundos do Chile; 81 itens oriundos da Colômbia; 67 itens do Equador e 56 itens da Venezuela.

Ademais, a Decisão ainda apresenta o Anexo III, o qual prevê produtos que não receberão tratamento de originários em razão de aplicação de medidas de defesa comercial, estando presente apenas uma posição tarifária do Sistema Harmonizado, quando oriundo do Chile.

Ficou previsto também que tais Anexos serão atualizados pela Comissão de Comércio do Mercosul quando existam mudanças na TEC que venham a atribuir 0% a novos itens, ou modificações nas Listas de Exceções à TEC de algum Estado-parte mercosulista, com a celebração de novos acordos que prevejam preferência tarifárias quadripartites de 100% ou que seja alcançadas por cronograma de desgravação tarifária ou quando forem feitas renegociações nas Regras de Origem na esfera de algum tratado internacional celebrado pelo Mercosul com terceiros Estados.

A atualização dos Anexos será feita, periodicamente, em 01 de janeiro ou em 10 de julho de cada ano.

A Decisão CMC/Mercosul nº 37/2005 trata sobre várias regras no seu Capítulo II; especificamente sobre "Certificação de Cumprimento da Política Tarifária Comum", do "Ingresso de bens extra-zona", da "Certificação Aduaneira de produtos com certificado de origem Mercosul", da "saída de bens originárias ou que

cumpriram a PTC de um Estado-parte para outro Estado-parte”, do “Ingresso aos Estados-partes de bens de extra-zona e com certificação de origem Mercosul” e da “Discrepância de classificação tarifária”.

Tais tratamentos normativos têm a finalidade de operacionalizar as demais medidas, possibilitando um *enforcement* da primeira etapa na implementação da livre circulação de bens no Mercosul e preparando os controles necessários para a efetivação das etapas graduais e da distribuição da renda aduaneira na sub-região.

É nesse sentido que, no século XXI, a aduana se prevalece de controles aduaneiros informatizados como o caso do sistema Indira, detalhados nas normas da IN SRFB/MF nº 645 e IN SRFB/MF nº 646. A primeira regulamenta o tratamento de mercadorias importadas e exportadas que cumpriram a Política Tarifária Comum (PTC) e a segunda aborda o tratamento de mercadorias importadas e exportadas que cumpriram o Regime de Origem Mercosul (ROM).

Além disso, também são tratadas na Decisão nº 37/2005 regras relacionadas com o regime de bens processados no Mercosul que utilizam materiais de extra-zona já cumprido a PTC. Aliás, tal tema fora regulado também pela Decisão CMC/Mercosul nº 01/2004.

Por fim, a Decisão ainda trata do intercâmbio de informações entre aduanas nacionais mercosulistas, as quais serão também intercambiadas pelo Sistema Indira.

Embora se trate da implementação da Primeira Etapa do processo de liberação comercial no Mercosul, ainda ficou restrito a determinados itens desgravados pela TEC 0% ou 100% de preferência tarifária, reduzindo efeitos práticos da medida comercial ora tomada.

Não obstante, algumas considerações negativas, a busca por meios de implementação de controles necessários para a livre circulação de mercadorias no Mercosul é virtuosa, tendo em vista a urgente necessidade de eliminação da multiplicidade de cobrança da TEC e da resolução do impacto causado por tal medida na distribuição da renda aduaneira no Paraguai.

4. A distribuição de renda tributário-aduaneira como programa de aplicação do princípio da redução da assimetria entre os Estados-partes do Mercosul

Os Estados-partes do Mercosul, mesmo antes da constituição do Tratado de Assunção de 1991, tinham diversas visões presentes e futuras sobre a criação do Mercosul, não obstante, a tentativa de justificar a integração econômica regional em modelos teóricos econômicos balasseanos e smithianos, entre outros.

Exemplificativamente, a Argentina tinha a pretensão de fortalecer o comércio interno argentino por meio das suas empresas, mesmo que dependesse das exportações produtivas para o Brasil (CASELLA, 1995, p. 12).

A ideia geral argentina era aumentar as vantagens competitivas da sua indústria, aumentando o seu mercado, possibilitando, com isso, a absorção da mão de obra qualificada e com maior mobilidade se comparada à do Brasil, por exemplo.

Além disso, tinha como estratégia o aumento das suas exportações e o salto na industrialização de produtos argentinos.

O Brasil visualizava o Mercosul como instrumento de geoeconômico e político que possibilitasse englobar um projeto integracionista da América do Sul como um todo, visando ao aumento da corrente de comércio, o que, aliás, possibilitou, que a Argentina passasse a ser um dos seus principais parceiros comerciais, assim como a elevação do comércio com o Uruguai e com o Paraguai (GONZÁLEZ-OLKEDOP, 1997, p. 12).

Ademais, o Brasil analisou, estrategicamente, a posição do Mercosul como um instrumento diplomático poderoso e legítimo para exercício de liderança sub-regional.

Com isso, para o Brasil, o Mercosul passa a ser um elemento institucional e organizacional que possibilitaria a inserção do país no cenário comercial internacional, depois de um longo período de política de industrialização por substituição de importações que se iniciou na década de 1930 (MAGALHÃES, 2005, p. 34).

Com uma falta de capitais nacionais, após também um longo período de internacionalização do capital interno, o crescimento brasileiro da década de 1990 também foi idealizado para investimentos estrangeiros.

Do ponto de vista político, o Mercosul tinha a finalidade de superar os desatinos entre os vizinhos do Cone Sul, promovendo o auxílio mútuo e preparando-os para enfrentar a competição internacional.

Para o Paraguai e o Uruguai, então, o Mercosul representa um meio de sedimentar laços econômico privilegiados, sendo instrumento de projeção internacional (MONTORO, 1994, p. 49).

Especificamente, para o Uruguai, representa a possibilidade de fortalecer o mercado interno e continuar a interação com os mercados argentino e brasileiro.

Além disso, também se torna possível a contribuição da tecnologia brasileira às economias paraguaias e uruguaias.

Na época das negociações do Tratado de Assunção de 1991, foram estabelecidos 3 objetivos fundamentais pelos Estados mercosulistas (SILVA, 1995, p. 45):

Exercício de intermediação política por parte da Argentina, relacionando-se com países maiores (como o Brasil) e com países menores (no caso, Paraguai e Uruguai);

O exercício de uma liderança sub-regional por parte do Brasil, afirmando-se internacionalmente;

Exercício de integração sub-regional plena pelos Estados-partes menores que enxergam no Mercosul uma grande oportunidade de crescimento dos seus sistemas econômicos.

Considerações finais

Como considerações finais, pode-se dizer que a implementação das Decisões CMC/Mercosul nº 54/2004; 37/2005 e 10/2010 foram dadas em função da aplicação do princípio da redução da assimetria, diferenças econômicas e estruturais dos Estados-partes do Mercosul, por meio de instrumentos de repartição da renda aduaneira.

Tal distribuição de riqueza por meio do tributo permite maior mobilidade de questões intrínsecas a temas internos, principalmente para as duas menores economias do bloco econômico sub-regional: o Paraguai e o Uruguai.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

BAPTISTA, Luiz Olavo (Coord.); CASELLA, Paulo Borba; HUCK, Hermes Marcelo. **Direito e comércio internacional: tendências e perspectivas: estudos em homenagem ao Prof. Irineu Strenger**. São Paulo: LTr, 1994.

CASELLA, Paulo Borba. Contratos internacionais e direito econômico no Mercosul: após o término do período de transição. São Paulo: LTr, 1996.

_____. Direito internacional tributário brasileiro. São Paulo: LTr, 1995.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Blocos econômicos: solução de controvérsias – uma análise comparativa a partir da União Europeia e do Mercosul**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

GOMES, Eduardo Biacchi. **Manual de direito da integração regional**. Curitiba: Juruá, 2010.

GONZÁLEZ-OLKEDOP, Florencia. **La integración y sus instituciones**. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

JONES, Robert. The politics and economics of the European Union: an introductory text. [S.l.]: Edward Elgar, Cheltenham, Brookfield, 1996.

MAGALHÃES, José Carlos de. **Direito econômico internacional : tendências e perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2005.

MONTORO, André Franco. **Perspectivas de integração da América Latina**. 3. ed. São Paulo: ILAM, 1994.

PORTO, Manuel Carlos Lopes. **Teoria da integração e políticas comunitárias**. Coimbra: Almedina, 1997.

SILVA, Roberto Luiz. Direito econômico internacional e direito comunitário. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.