

Senado Federal
Subsecretaria de Edições Técnicas

Estudos da Integração

(3º VOLUME)



O REGIME COMUM DE ORIGEM
NO MERCOSUL

Associação Brasileira de Estudos da Integração

BRASÍLIA
1993

SENADO FEDERAL
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO
(3.º VOLUME)

SENADO FEDERAL
MESA
(Biênio 1991 a 1992)

Presidente
MAURO BENEVIDES

1º Vice-Presidente
ALEXANDRE COSTA

2º Vice-Presidente
CARLOS DE CARLI

1º Secretário
DIRCEU CARNEIRO

2º Secretário
MÁRCIO LACERDA

3º Secretário
RACHID SALDANHA DERZI

4º Secretário
IRAM SARAIVA

Suplentes de Secretários
LAVOISIER MAIA
MEIRA FILHO
LUCÍDIO PORTELLA
BENI VERAS

O REGIME COMUM DE ORIGEM
NO MERCOSUL

MARTHA LUCIA OLIVAR JIMENEZ
VANESSA CALEFFI
DANIELA BENJAMIN

FARIA CORREA CARVALHO & CIRNE LIMA
Advogados Associados

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS
DA INTEGRAÇÃO

BRASÍLIA — 1993

ESTUDOS DA INTEGRAÇÃO
(3.º VOLUME)

**O REGIME COMUM DE ORIGEM
NO MERCOSUL**

FÁRIA GORREIA CARVALHO & GORREIA LIMA
Advogados Associados

MARTHA LUCIA OLIVAR JIMENEZ

Doutora em Direito Comunitário pela Universidade Robert Schuman; Professora Visitante do Curso de Pós-Graduação — Mestrado em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Membro Fundador e Diretora da Associação Brasileira de Estudos da Integração

VANESSA CALEFFI

Bacharel em Direito; Membro Fundador da Associação Brasileira de Estudos da Integração

DANIELA BENJAMIN

Bacharel em Direito; Membro Fundador da Associação Brasileira de Estudos da Integração

SENADO FEDERAL

Subsecretaria de Edições Técnicas

Diretora: *Anna Maria Villela*

ISBN: 85-7018-099-3

Olivar Jimenez, Martha Lucia.

O regime comum de origem no Mercosul / Martha Lucia Olivar Jimenez, Vanessa Caleffi, Daniela Benjamin. — Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas; Porto Alegre : Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1993.

p. 105 (Estudos da integração ; v. 3)

1. Integração econômica — Países do Cone Sul. 2. Mercado Comum dos Países do Cone Sul (MERCOSUL). I. Caleffi, Vanessa. II. Benjamin, Daniela. III. Série. IV. Título.

CDD 388.918

APRESENTAÇÃO

O interesse da Subsecretaria de Edições Técnicas pelo tema da integração latino-americana não é novo e antecedeu em muito a postura do Constituinte de 1988, que deu à matéria espaço próprio na Lei Maior.

Já em 1984, para comemorar o vigésimo aniversário da *Revista de Informação Legislativa*, lançamos a obra *Integração na América Latina: Textos Básicos e Documentos*, fruto do trabalho comum de juristas brasileiros e italianos.

Agora, através deste terceiro volume, de uma série projetada de Estudos da Integração, renovamos o nosso interesse pelo fenômeno integracionista e estamos oferecendo à comunidade acadêmica o fruto de um trabalho de pesquisa sobre o tema: "O Regime comum de origem no Mercosul", de autoria de Martha Lucia Olivar Jimenez, Vanessa Caleffi e Daniela Benjamin, membros fundadores da Associação Brasileira de Estudos da Integração, sediada em Porto Alegre.

ANNA MARIA VILLELA

Diretora da
Subsecretaria de Edições Técnicas

NOTA EXPLICATIVA

A Associação Brasileira de Estudos da Integração (ABEI) tem como finalidade realizar estudos sobre temas da integração, especialmente a do Cone Sul, e o estabelecimento do respectivo mercado comum.

Constituída em agosto de 1991, seus associados docentes e os associados pesquisadores iniciaram trabalhos individuais e organizaram equipes de estudo.

Os frutos dessas atividades sairão nesta coleção de Estudos da Integração, que acolherá prazerosamente contribuições de pesquisadores nacionais e estrangeiros, pois constitui um dos seus objetivos a divulgação de obras que contribuam para a solução dos complexos problemas acarretados pela integração, nova a promissora realidade em nosso continente.

WERTER R. FARIA
Diretor-Presidente
Associação Brasileira de Estudos da Integração

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
NOTA EXPLICATIVA	7
O regime comum de origem no Mercosul	10
El régimen común de origen dentro del Mercosur	11
PRIMEIRA PARTE	
Critérios para a determinação da origem regional de uma mercadoria	18
Criterios para la determinación del origen regional de una mercancía	19
SEGUNDA PARTE	
Prova da origem regional de uma mercadoria	66
Prueba del origen regional de una mercancía	69
Anexos	97
Observações (1982)	101

O REGIME COMUM DE ORIGEM NO MERCOSUL

Sempre que se fala em concessão de vantagens tarifárias para determinadas mercadorias, alude-se implicitamente à noção de origem. Com efeito, a taxação aduaneira, assim como a aplicação de qualquer medida à importação ou à exportação de mercadorias, num território determinado, dependem de vários fatores: a classificação da mercadoria na nomenclatura aduaneira, seu valor na alfândega e a origem dela¹. A noção de origem é, portanto, fundamental, na medida em que toda tarifa aduaneira externa prevê impostos diferenciados para uma mesma mercadoria, conforme seja originária de um ou de outro país.

Segundo a definição de BERR e TREMEAU, a origem de uma mercadoria é o vínculo geográfico que une a determinado país no qual se considera produzida². Esta noção é, pois, diferente da noção de procedência, que faz menção ao país em que começou o último transporte da mercadoria, e que carece de importância na operação de taxação aduaneira propriamente dita. Enquanto a origem constitui um fenômeno inerente à mercadoria, a procedência é um fenômeno extrínseco a ela, e somente assume relevância com relação à aplicação de medidas de caráter sanitário ou fitossanitário.

Ainda assim, a noção de origem não deve ser confundida com as indicações de origem, nem com as denominações genéricas ou as denominações de fantasia. A indicação de origem consiste na denominação, juridicamente protegida, de um país, região ou lugar específico que, além de assinalar o lugar do qual o produto é originário, define suas características particulares e sua qualidade, vinculadas intimamente ao meio geográfico, físico ou humano, como *Bordeaux*, *Champagne*, *Porto*. As

1 De acordo com Jean-Raymond NASSIET, outros elementos podem ser levados em consideração, mas sua influência na imposição aduaneira é menor, assim, por exemplo, o peso ou as dimensões da mercadoria, etc. NASSIET, Jean-Raymond, "La réglementation douanière Européenne", Ed. Jupiter, Paris, 1988.

2 BERR Claude J. e TREMEAU Henri, "La Droit Douanier. Régime des opérations de commerce international en France et dans la CEE", Ed. Economica, Paris, 1988.

EL RÉGIMEN COMÚN DE ORIGEN DENTRO DEL MERCOSUR

Siempre que se habla de la concesión de ventajas arancelarias para determinadas mercancías se hace alusión implícitamente a la noción de origen. En efecto, la tasación aduanera así como la aplicación de toda medida a la importación o a la exportación de mercancías dentro de un territorio determinado depende de varios factores: la clasificación de la mercancía en la nomenclatura aduanera, su valor en la aduana y el origen de la misma.¹ La noción de origen es pues fundamental en la medida en que todo arancel externo prevé impuestos diferenciados para una misma mercancía según sea originaria de uno u otro país.

De acuerdo con la definición de BERR y TREMEAU el origen de una mercancía es el vínculo geográfico que une ésta a un país determinado donde se considera producida.² Dicha noción es entonces diferente de la noción de procedencia que hace referencia al país donde comenzó el último transporte de la mercancía y que carece de importancia en la operación de imposición aduanera propiamente dicha. Mientras que el origen constituye un fenómeno substancial a la mercancía, la procedencia es un fenómeno extrínseco a ella y sólo aparece relevante en relación con la aplicación de medidas de carácter sanitario o fitosanitario.

Así mismo, la noción de origen no debe ser confundida con las apelaciones de origen, ni con las denominaciones genéricas o las denominaciones de fantasía. Una apelación de origen consiste en la denominación jurídicamente protegida de un país, región o un lugar específico, que además de señalar el lugar de donde el producto es originario define sus características particulares y su calidad, vinculadas íntimamente al medio geográfico, físico o humano, como "Bordeaux", "Champagne", "Porto". Las denominaciones genéricas caracterizan el producto según sus características físicas, independientemente de su origen, así por ejemplo "Pâté". Las

1 De acuerdo con Jean-Raymond NASSIET, otros elementos pueden ser llevados en consideración, pero su influencia en la imposición aduanera es menor, así por ejemplo el peso o las dimensiones de la mercancía, etc. NASSIET, Jean-Raymond, "La réglementation douanière Européenne", Ed. Jupiter, Paris, 1988.

2 BERR Claude J. y TREMEAU Henri, "Le Droit Douanier. Régime des opérations de commerce international en France et dans la C.E.E.", Ed. Economica, Paris, 1988.

denominações genéricas distinguem o produto segundo as respectivas características físicas, independentemente da sua origem, como, por exemplo, *Pâté*. As denominações de fantasia são aquelas que se referem a um país ou lugar, que não podem ser consideradas como indicações de procedência: o produto poderia ter sido fabricado em qualquer lugar. A denominação não confere nenhuma especificidade particular. Exemplo disso são os automóveis VW—Brasil, Ford—Sierra.³

Afora o interesse que possui a noção de origem na elaboração de estatísticas do comércio exterior dos Estados, nela se fundamenta a introdução de qualquer política comercial. Este aspecto adquire maior importância num processo integracionista que implique a criação de um mercado comum, ou outra forma de integração mais avançada, em que a adoção de uma política comercial comum constitua elemento essencial.

Toda política comercial comum tem como pedra angular a aplicação de uma tarifa externa comum para os intercâmbios comerciais com Estados terceiros, e constitui um complemento necessário da instauração de um regime de livre circulação de mercadorias no interior de determinada zona regional. Na Comunidade Económica Europeia (exemplo mais desenvolvido de integração entre Estados), a Política Comercial Comum (de competência exclusiva das instituições supranacionais) compreende, além das modificações tarifárias (entre as quais se pode contar a instituição de regimes tarifários preferenciais, de maneira autónoma e sem reciprocidade), a conclusão de acordos tarifários e comerciais, a uniformização de medidas de liberalização, a política de exportação e as medidas de defesa comercial (art. 113 do Tratado de Roma). Algumas medidas de carácter restritivo concernentes a certas mercadorias (proibições, contingenciamento) continuam sendo de competência dos Estados-Membros. Sob todos esses aspectos, a determinação de origem é de vital importância para evitar os desvios de tráfico. Por outras palavras, o fato de que certas mercadorias, objeto de proibições ou de medidas de defesa comercial, possam penetrar em determinado território, devido a uma alteração artificial da sua origem. Como assinala acertadamente N. VAULONT, a noção de origem, na medida em que é bem controlada pelas partes em questão, permite igualmente dar maior eficiência real aos acordos de autolimitação relativos a certas mercadorias sensíveis⁴.

Cabe destacar que numa união aduaneira, processo menos evoluído que os anteriormente citados, a definição das mercadorias autorizadas a

³ Ver, neste sentido, MATTERA Alfonso, "La Marché Unique Européen. Ses règles, son fonctionnement", Ed. Jupiter, Paris, 1990, p. 364; e a publicação da WIPO "The system of Intellectual Property. Background Reading Materials on Intellectual Property", 1989, n.º 46, 11 a 15.

⁴ VAULONT Nikolaus, "L'Union Douanière de la Communauté Economique Européenne", 2.ª edição, Collection Perspectives Européennes, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Bruxelles, 1985.

denominaciones de fantasía son aquellas denominaciones referentes a un país o lugar que no pueden ser consideradas como indicaciones de procedencia; el producto podría haber sido fabricado en cualquier lugar, la denominación no confiere ninguna especificidad particular, ejemplo de ello son los automóviles VW—Brasil, Ford—Sierra³.

Fuera del interés que representa la noción de origen en la elaboración de estadísticas del comercio exterior de los Estados, el establecimiento de toda política comercial se fundamenta en ella. Tal aspecto cobra una importancia mayor dentro de un proceso integracionista que implique la creación de un Mercado Común u otra forma de integración más avanzada donde la adopción de una política comercial común constituya un elemento esencial.

Toda política comercial común tiene como piedra angular la aplicación de una tarifa externa común para los intercambios comerciales con los Estados terceros, constituyendo el complemento necesario a la instauración de un régimen de libre circulación de mercancías al interior de la zona regional determinada. En la Comunidad Económica Europea, ejemplo más desarrollado de integración entre Estados, la Política Comercial Común — de competencia exclusiva de las instituciones supranacionales — comprende además de las modificaciones arancelarias (entre las cuales pueden contarse el establecimiento de regímenes tarifarios preferenciales de manera autónoma y sin reciprocidad), la conclusión de acuerdos tarifarios y comerciales, la uniformización de medidas de liberación, la política de exportación y las medidas de defensa comercial (art. 113 Tratado de Roma). Algunas medidas de carácter restrictivo en relación con ciertas mercancías (prohibiciones, contingentes) siguen siendo de competencia de los Estados Miembros. En todos estos aspectos la determinación del origen es de vital importancia para evitar los desvíos de tráfico, en otras palabras el hecho de que determinadas mercancías objeto de prohibiciones o de medidas de defensa comercial puedan penetrar en el territorio determinado debido a un cambio artificial de su origen. Como lo señala acertadamente N. VAULONT, la noción de origen, en la medida en que es bien controlada por las partes en cuestión, permite igualmente dar una eficacia real a los acuerdos de autolimitación relativos a ciertas mercancías sensibles⁴.

Cabe señalar que dentro de una unión aduanera, proceso menos evoluído que los anteriormente citados, la definición de las mercancías autorizadas a beneficiar de la exención de impuestos de aduana es más complicada debido a la inexistencia de una tarifa externa común. Las mercancías autorizadas a circular libremente serán determinadas exclusi-

³ Ver en este sentido, MATTERA Alfonso, "Le Marché Unique Européen. Ses règles, son fonctionnement", Ed. Jupiter, Paris, 1990, p. 364; e la publicación de la WIPO "The system of Intellectual Property Background Reading Materials on Intellectual Property, 1989, n.º 46, pp. 11 a 15.

⁴ VAULONT Nikolaus, "L'Union Douanière de la Communauté Economique Européenne", 2.ª edição, collection Perspectives Européennes, Office des publications officielles des Communautés Européennes, Bruxelles, 1985.

se beneficiarem da isenção de impostos aduaneiros é mais complicada, devido à inexistência de uma tarifa externa comum. As mercadorias autorizadas a circular livremente serão determinadas exclusivamente em função da sua origem, pelo que a instituição de um regime de origem preciso é fundamental nesta matéria.

O Tratado de Assunção⁵, constitutivo do Mercosul, estabelece no seu artigo 1.º que o referido mercado comum implica, entre outras coisas, a livre circulação de bens, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política externa comum com relação a Estados terceiros. Entre os instrumentos previstos pelo artigo 5.º para a constituição do mercado comum, durante o período de transição, acham-se um programa de liberalização comercial e uma tarifa externa comum. O objetivo do primeiro desses instrumentos é, precisamente, a eliminação dos gravames e restrições de todo tipo que incidam na importação de produtos originários da sub-região. O segundo busca incentivar a competitividade externa dos Estados-Partes. Estas normas são complementadas pelo Anexo II do Tratado, que institui o Regime Geral de Origem, cuja análise constitui o objetivo deste trabalho.

Antes de iniciar o estudo das normas do Anexo II, consideramos necessário fazer algumas observações.

Uma vez estabelecida a diferença entre as mercadorias isentas de impostos aduaneiros e as sujeitas a estes gravames, na regulamentação existente na Comunidade Económica Europeia, devem distinguir-se duas situações relativas a estas últimas, segundo estejam ou não destinadas a permanecer dentro do território comunitário.

Na primeira hipótese, depois de pagos os impostos devidos ao Estado-Membro pelo qual a mercadoria ingressou no território comunitário, respeitando as formalidades de importação, sem que o importador tenha recebido qualquer devolução total ou parcial desses direitos, e sempre que nenhuma restrição quantitativa lhe seja imposta, gozará das vantagens do regime de *livre prática*⁶ consagrado no artigo 11 do Tratado de Roma. A mercadoria será assemelhada a um produto originário da Comunidade, desfrutando da liberdade de circulação pelos demais Estados-Membros⁶. Vale a pena esclarecer que a mercadoria não será considerada

5 Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, assinado em 26 de março de 1991.

6 A livre prática não constitui o primeiro procedimento a ser aplicado às mercadorias importadas de países terceiros. O Estado-Parte corresponde aplicar as disposições nacionais relativas "à condução para a alfândega" das mercadorias, no território nacional. Essas normas foram objeto de harmonização, através da Diretiva do Conselho, de 30 de julho de 1968 (DOCE L 194, de 6-8-1968). Neste sentido, VAULONT N, ob. cit., p. 70. Sobre o direito da livre circulação de que gozam as mercadorias em regime de livre prática, a Corte de Justiça das
(Continua)

vamente en función de su origen por lo que el establecimiento de un régimen preciso en esta materia es fundamental.

El Tratado de Asunción,⁵ constitutivo del Mercosur, establece en su artículo lo que dicho mercado común implica entre otras cosas la libre circulación de bienes, el establecimiento de una tarifa externa común y la adopción de una política externa común en relación con terceros Estados. Entre los instrumentos previstos por el artículo 5.º para la constitución del mercado común durante el período de transición se encuentran un programa de liberalización comercial y una tarifa externa común.

El objetivo del primero de estos instrumentos es precisamente la eliminación de los gravámenes y restricciones de todo tipo que incidan en la importación de productos originarios de la subregión. El segundo busca incentivar la competitividad externa de los Estados Partes. Estas normas se encuentran complementadas por el Anexo II del Tratado que instituye el Régimen General de Origen cuyo análisis constituye el objetivo de este trabajo.

Antes de iniciar el estudio de las normas del Anexo II, consideramos necesario hacer algunas observaciones.

Una vez establecida la diferencia entre las mercancías exentas de derechos de aduana y aquellas sometidas a tales gravámenes dentro de la reglamentación existente en la Comunidad Económica Europea deben distinguirse dos situaciones en relación a estas últimas, según estén o no destinadas a permanecer dentro del territorio comunitario.

En la primera hipótesis, una vez pagos los impuestos debidos al Estado Miembro por el cual la mercancía ha ingresado en el territorio Comunitario, respetando las formalidades de importación, sin que el importador haya recibido ninguna devolución total o parcial de tales derechos y siempre que ninguna restricción cuantitativa le sea impuesta, gozará de las ventajas del régimen de *libre práctica* consagrado por el artículo 11 del Tratado de Roma; tal mercancía será asimilada a un producto originario de la Comunidad disfrutando de la libertad de circulación por los demás Estados Miembros.⁶ Vale la pena aclarar que la mercancía no será considerada como comunitaria sino que seguirá siendo declarada como originaria de un País tercero, quedando sometida a la aplicación de todas las otras reglamentaciones, principalmente aquellas de control inspiradas en la política comercial de cada país.

5 Tratado para la constitución de un Mercado Común entre La República Argentina, La República Federativa do Brasil, La República del Paraguai y la República Oriental del Uruguay, suscrito el 26 de marzo de 1991.

6 La libre práctica no constituye el primer procedimiento a aplicar a las mercancías importadas de países terceros. El Estado Parte correspondiente aplicará las disposiciones nacionales relativas a la "conducción en aduana" de las mercancías sobre el territorio nacional. Tales normas fueron objeto de una armonización a través de una Directiva del Consejo de 30 de julio de 1968 (DOCE L. n.º 194
(Continua)

comunitária, mas continuará sendo declarada originária de um país terceiro, quando submetida à aplicação de todas as demais regulamentações, principalmente aquelas de controle, inspiradas na política comercial de cada país.

O Tratado de Assunção silencia sobre este aspecto. Que tratamento recebem as mercadorias que cumpriram todos os requisitos aduaneiros no Estado-Membro importador? Ao atravessar a fronteira de outro Estado-Membro deverão ser submetidas às formalidades aduaneiras correspondentes? É certo que o Tratado de Assunção é um tratado-marco, que consagra princípios mais gerais do que os instituídos pelo Tratado de Roma. Sem embargo, no nosso entender, algo se poderia ter dito a respeito, no próprio Tratado ou num dos seus anexos, deixando para os órgãos encarregados de velar pela sua aplicação a tarefa de regulamentar estes pontos, de maneira precisa. Devemos recordar que o princípio da livre prática é inerente à existência de uma união aduaneira, em que existe uma tarifa externa comum, o que não acontece quando se está perante uma zona de livre comércio. O objetivo imediato do Tratado de Assunção é o estabelecimento de uma área desse tipo. Devemos então concluir que, mesmo na hipótese da execução do programa de liberação comercial, enquanto os países não instituíam a tarifa externa comum, a que se referem os artigos 1.º e 5.º do Tratado, os produtos originários de países terceiros não se beneficiarão de um regime de "livre prática" no território dos países-membros.

A fim de evitar desvios de tráfico e, por consequência, prejuízos para certos Estados-Membros da Comunidade, o artigo 115 do Tratado de Roma contém uma cláusula de salvaguarda específica, em virtude da qual um Estado-Membro pode ser autorizado pela Comissão a tomar medidas de proteção contra mercadorias postas em livre prática noutro Estado-Membro da CEE, colocando essa mercadoria na mesma situação em que se encontraria se fosse diretamente importada do país terceiro. As condições para obter essa autorização são taxativas, e a Corte de Justiça das Comunidades Europeias tem jurisprudência constante em relação à interpretação da norma. A proteção pode variar, desde a imposição de medidas de vigilância, até a exclusão do tratamento comunitário para a mercadoria

(Continuação da nota 6)

Comunidades Europeias já se pronunciou a respeito em sua famosa sentença Donckerwolcke, de 15 de dezembro de 1976. Nessa oportunidade, a Corte disse: "Qu'il apparait de l'article 9, pour ce qui concerne la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, les produits bénéficiaut de la libre pratique sont définitivement et totalement assimilés aux produits originaires des Etats Membres... Qu'il résulte de cette assimilation que les dispositions de l'article 30, relatives à l'élimination des restitutions quantitatives et de toutes mesures d'effet équivalent sont indistinctement applicables aux produits originaires de la Communauté et à ceux qui ont été mis en libre pratique à l'intérieur de l'un quelconque des Etats Membres, quelle que soit l'origine première de les produits..." Acórdão de 15-12-1976, Caso 41/76, Recueil, 1976, 1921.

El Tratado de Asunción guarda silencio sobre este aspecto. Que tratamiento reciben entonces las mercancías que han cumplido con todos los requisitos de aduana en el Estado Miembro importador? Al atravesar la frontera de otro Estado Miembro deberán ser sometidas a las formalidades aduaneras correspondientes? Es cierto que el Tratado de Asunción es un tratado marco consagrando principios más generales que aquellos instituidos por el Tratado de Roma, sin embargo a nuestro parecer algo podría haberse dicho al respecto en el tratado mismo o en uno de sus anexos, dejando para los órganos encargados de velar por la aplicación del Tratado la tarea de reglamentar de manera precisa de estos puntos. Debemos recordar que el principio de la libre práctica es inherente a la existencia de una unión aduanera, donde existe una tarifa externa común, no siendo así cuando se está frente a una zona de libre comercio. El objetivo inmediato del Tratado de Asunción es el establecimiento de una área de éste tipo, debemos concluir entonces que aún en la hipótesis de ejecución del programa de liberación comercial y hasta tanto los países no hayan instituido la tarifa externa común a que se refieren los artículos 1.º e 5.º del Tratado los productos originarios de países terceros no beneficiarán de un régimen de "libre práctica" en el territorio de los países miembros. A fin de evitar desvios de tráfico y, en consecuencia, prejuicios para ciertos Estados Miembros de la Comunidad, el artículo 115 del Tratado de Roma consagra una cláusula de salvaguarda específica en virtud de la cual un Estado Miembro puede ser autorizado por la Comisión a tomar medidas de protección contra mercancías puestas en libre práctica en otro Estado Miembro de la CEE, colocando tal mercancía en la misma situación en que ella se encontraría si fuere directamente importada del país tercero. Las condiciones para obtener esta autorización son taxativas y la Corte de Justicia de Comunidades Europeas posee una jurisprudencia constante en relación a la interpretación de la norma. La protección puede variar desde la imposición de medidas de vigilancia hasta la exclusión del tratamiento comunitario para la mercancía considerada. Vale la pena anotar⁷ que con la supresión de todo control en las fronteras intracomunitarias previsto para 1993 la aplicación de esta norma tal y como está prevista actualmente

(Continuação da nota 6)

de 6-8-68). En este sentido, VAULONT N., op. cit., p. 70. Sobre el derecho de libre circulación de que gozan las mercancías en régimen de libre práctica, la Corte de Justicia de Comunidades Europeas ya se pronunció al respecto desde su famosa sentencia Donckerwolcke de 15 de diciembre de 1976. La Corte dijo en esa oportunidad: "...Qu'il apparait de l'article 9 que, pour ce qui concerne la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, les produits bénéficiant de la libre pratique sont définitivement et totalement assimilés aux produits originaires des Etats Membres... Qu'il résulte de cette assimilation que les dispositions de l'article 30, relatives à l'élimination des restrictions quantitatives et de toutes mesures d'effet équivalent sont indistinctement applicables aux produits originaires de la Communauté et à ceux qui ont été mis en libre pratique à l'intérieur de l'un quelconque des Etats Membres, quelle que soit l'origine première de ces produits..." Sentencia de 15-12-76, Caso n.º 41/76, Recueil 1976/1921.

⁷ En este sentido MATTERA Alfonso, "Le Marché Unique Européen. Ses règles, son fonctionnement", Ed. Jupiter, Paris, 1988.

considerada. Vale a pena anotar⁷ que, com a supressão de todo controle nas fronteiras intracomunitárias, previsto para 1995, não será possível a aplicação desta norma, tal como está prevista atualmente. Não existe, como é evidente, na falta de prescrição sobre um regime de livre prática, qualquer disposição similar no Tratado de Assunção. O Anexo IV consagra o regime de cláusulas de salvaguarda de caráter geral, aplicável durante o período de transição à importação de produtos que se beneficiem com o programa de liberação, mas nada está estabelecido a respeito dos produtos de países terceiros que tenham lícitamente ingressado no território da sub-região.

Quanto às mercadorias que não se destinam a ficar no território comunitário europeu, existe a possibilidade de escolher um dos regimes suspensivos do pagamento dos direitos aduaneiros, cujas modalidades são fixadas igualmente pelas instituições comunitárias, através de regulamentos.⁸ No âmbito do Mercosul, não se faz qualquer alusão à possível existência de regimes similares. Podemos constatar, então, que na área aduaneira existem vazios que precisarão ser preenchidos posteriormente pelos órgãos encarregados de aplicar o Tratado constitutivo do Mercado Comum do Sul.

A análise do Regime Geral de origem instituído no Anexo II do Tratado de Assunção constará de duas partes: na primeira serão estudados os critérios fixados para a determinação da origem regional de uma mercadoria que, como veremos posteriormente, podem ser gerais ou específicos. A segunda parte estará destinada à análise da prova da origem regional de um produto.

PRIMEIRA PARTE

Crítérios para a determinação da origem regional de uma mercadoria

Como ressaltamos anteriormente, a determinação da origem de uma mercadoria constitui dado fundamental, no que respeita à fixação dos direitos alfandegários, em particular quando se trata de estabelecer uma zona de livre comércio, uma união aduaneira ou um mercado comum, num determinado espaço geográfico em que seriam eliminadas quaisquer restrições, tarifárias ou não, à circulação daqueles bens tidos como originários deste mesmo espaço. Somente as mercadorias qualificadas como originárias dos Estados-Membros envolvidos no processo de integração de que se trata se beneficiarão do tratamento tarifário especial nele adotado. Percebe-se daí a importância de se fixarem critérios claros e definidos, aptos a qualificar esta ou aquela mercadoria como originária da região.

⁷ Neste sentido, MATTERA Alfonso, "Le Marché Unique Européen. Ses règles, son fonctionnement", Ed. Jupiter, Paris, 1988.

⁸ Ver NASSIET, op. cit., pp. 151 a 203, assim como BERR e TREMEAU, op. cit., pp. 260 a 415.

no será posible. No existe, como es evidente al no haber nada escrito sobre un régimen de libre práctica, ninguna disposición similar en el Tratado de Asunción. El Anexo IV consagra el régimen de cláusulas de salvaguardia de carácter general aplicable durante el período de transición a la importación de productos que se beneficien del programa de liberación, pero nada es establecido respecto de los productos de países terceros que hayan ingresado debidamente al territorio de la subregión.

En cuanto a las mercancías que no están destinadas a quedarse en el territorio comunitario europeo existe la posibilidad de escoger entre uno de los regímenes suspensivos del pago de los derechos de aduana, cuyas modalidades son fijadas igualmente por las instituciones comunitarias a través de reglamentos⁸. En el ámbito de Mercosur no se hace ninguna referencia a la posible existencia de regímenes similares. Podemos constatar entonces que en el área aduanera existen vacíos que precisarán ser llenados posteriormente por los órganos encargados de aplicar el Tratado constitutivo del Mercado Común del Sur.

El análisis del Régime General de origen establecido en el Anexo II del Tratado de Asunción constará de dos partes: en la primera serán estudiados los criterios instituidos para la determinación del origen regional de una mercancía, que como veremos posteriormente pueden ser generales o específicos. La segunda parte estará destinada al análisis de la prueba del origen regional de un producto.

PRIMERA PARTE

Criterios para la determinación del origen regional de una mercancía

Como señalamos anteriormente, la determinación del origen de una mercancía constituye un dato fundamental en lo que respecta la fijación de los derechos de aduana, principalmente cuando se trata de establecer una zona de libre comercio, una unión aduanera o un Mercado Común en un determinado espacio geográfico en cuyo interior serían eliminadas todo tipo de restricciones, tarifarias o no, a la circulación de aquellos bienes considerados como originarios de este mismo espacio. Solamente las mercancías calificadas como originarias de los Estados comprometidos en el proceso de integración de que se trate beneficiarán del tratamiento tarifario especial en él comprendido, de ahí se concluye la importancia de estipular criterios claros y definidos aptos a calificar ésta o aquella mercancía como originaria de la región.

⁸ Ver NASSIET, op. cit., pp. 151 a 203, así como BERR y TREMEAU, op. cit. ps. 260 a 415.

No âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio — ALALC⁹ — o problema da qualificação da origem regional de uma mercadoria já se fazia presente. Diversos critérios para a respectiva atribuição foram propostos ao longo da sua existência, tendo a Resolução n.º 49, Anexo II, da Conferência¹⁰ fixado os critérios de determinação, complementada depois pelas Resoluções n.ºs 82 (III) e 83 (III) do mesmo órgão. Ao lado desses critérios gerais, alguns produtos, no seio da ALALC, submetiam-se a critérios e requisitos mais específicos, atendendo a exigências peculiares da matéria em questão.

No que respeita à Associação Latino-Americana de Integração — ALADI¹¹, que substituiu a anterior, cuidou-se, também, de estabelecer critérios gerais de determinação da origem regional de mercadorias, possibilitando-se aos Estados-Membros a adoção de critérios específicos, sempre que as conveniências assim o exigirem.

A necessidade de se estabelecerem critérios precisos não passou despercebida à sistemática do Mercosul, conforme se extrai da leitura do Tratado constitutivo. O artigo 3.º do Tratado dispõe que, “durante o período de transição (...), e a fim de facilitar a constituição do Mercado Comum, os Estados-Partes adotam um Regime Geral de Origem...”, constante do Anexo II do mesmo Tratado. Esse anexo institui um conjunto sistemático de regras e critérios que deverão ser aplicados a fim de atribuir às mercadorias, objeto de trocas comerciais entre os signatários, a condição originária dos mesmos para que se possam beneficiar das vantagens que essa condição lhes outorga¹².

Uma primeira aproximação aos princípios fixados pelo Anexo II permite observar que tais regras se aplicam unicamente quando se trate de definir a origem regional da mercadoria, ou seja, apenas quando se queira determinar se ela é originária da Argentina, do Brasil, do Paraguai

9 Instituída pelo Tratado de Montevideu, de 18 de fevereiro de 1960. Os países firmatários foram: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Uruguai, Peru, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.

10 Resolução n.º 49 (II) da Conferência das Partes Contratantes; “Normas e procedimentos para a determinação da origem das mercadorias”, de 27 de agosto de 1982.

11 A Associação Latino-Americana de Integração foi instituída pelo Tratado de Montevideu, de 12 de agosto de 1980, entre as mesmas Partes Contratantes da ALALC. A Resolução n.º 78 do Comitê de Representantes da ALADI, de 24 de novembro de 1987, estabelece o regime geral de origem para a Associação.

12 O artigo 3º consagra, além disso, a adoção de um sistema de solução de controversias de cláusulas de salvaguarda. Vale a pena ressaltar que não existe incompatibilidade entre esse regime de origem e o previsto pela ALADI, pois a própria Associação prevê a possibilidade de acordos pactuados entre alguns dos seus Estados-Membros. O Mercosul constitui acordo desse tipo. As normas de origem do Anexo II também coexistem com as previstas nos acordos de alcance parcial PEC (Protocolo de Expansão Comercial Brasil e Uruguai, firmado em 1975 e reformulado em 1986) e CAUCE (Convenção Argentino-Urguaia de complementação econômica, firmado em 1974 e reformulado em 1985).

En el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio — ALALC⁹ — el problema de la calificación del origen regional de una mercancía ya se hacía presente. Diversos criterios para su atribución fueron propuestos a lo largo de su existencia, así la Resolución n.º 49, Anexo II, de la Conferencia de las Partes Contratantes¹⁰ fijó los criterios básicos de determinación siendo complementada por las Resoluciones n.ºs 82 (III) y 83 (III) del mismo órgano. Junto con esos criterios generales, algunos productos en el seno de la ALALC se sometían a criterios y requisitos más específicos atendiendo las exigencias peculiares de la materia en cuestión.

En lo que respecta a la Asociación Latinoamericana de Integración — ALADI¹¹ — substitutiva de la anterior, se buscó también establecer criterios generales de determinación del origen regional de las mercancías otorgando la posibilidad a los Estados Miembros de adoptar criterios específicos, siempre que las conveniencias así lo exigieran.

La necesidad de establecer criterios precisos no pasó desapercibida a la sistemática del Mercosur, como aparece de acuerdo con la lectura del Tratado constitutivo. El artículo 3.º del Tratado de Asunción dispone que: “Durante el período de transición... a fin de facilitar la constitución del Mercado Común, los Estados Partes adoptan un Régimen General de Origen...” régimen éste instituido en el Anexo II del Tratado. Tal Anexo viene a establecer un conjunto sistemático de reglas y criterios que deberán ser aplicados a fin de atribuir a las mercancías, objeto de intercambios comerciales entre los signatários, el carácter originario de los mismos para que puedan beneficiarse de las ventajas que tal condición les otorga.¹²

Una primera aproximación a los principios fijados por el Anexo II permite observar que tales reglas se aplican únicamente cuando se trata de definir el origen regional de la mercancía, o sea, apenas cuando se quiera determinar si la misma es originaria de la Argentina, del Brasil, del Para-

9 Instituída por el Tratado de Montevideo de 18 de febrero de 1960. Los países signatários fueron Argentina, Brasil, Chile, Méjico, Paraguay, Uruguay, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

10 Resolución n.º 49 (II) de la Conferencia de las Partes Contratantes “Normas y procedimientos para la determinación del origen de las mercancías” de 27 de Agosto de 1982.

11 La Asociación Latinoamericana de Integración fué instituída por el Tratado de Montevideo de 12 de agosto de 1980 entre las mismas Partes Contratantes de la ALALC. La Resolución n.º 78 del Comité de Representantes de ALADI de 24 de noviembre de 1987 establece el régimen general de origen para la Asociación.

12 El artículo 3 consagra además la adopción de un sistema de solución de controversias y de cláusulas de salvaguardia. Vale la pena resaltar que no existe incompatibilidad entre éste régimen de origen y aquel previsto por la ALADI, pues la propia Asociación prevé la posibilidad de pactar acuerdos subregionales entre algunos de sus Estados Miembros, Mercosur constituye un acuerdo de éste tipo. Las normas de origen del Anexo II coexisten igualmente con aquellas previstas en los acuerdos de alcance parcial PEC (Protocolo de Expansión Comercial, Brasil y Uruguay suscrito en 1975 y reformulado en 1986) y CAUCE (Convenio Argentino-Urguayo de Complementación Económica suscrito en 1974 y reformulado en 1985).

ou do Uruguai¹³, não constituindo definição comum aplicável também quando se quisesse determinar a origem das mercadorias negociadas no âmbito de relações comerciais com países não-membros do Mercosul¹⁴.

A margem de estabelecer os requisitos gerais que deverão ser preenchidos para a atribuição da origem regional a uma mercadoria, é facultado aos Estados-Partes adotarem, de comum acordo, requisitos específicos, que, naquilo que for negociado, prevalecerão sobre as regras gerais, sempre que as peculiaridades da matéria a que se referirem exigir maior especificação, ausente no regime geral pela própria natureza dele¹⁵.

O Regime Geral ainda leva em conta outras regras essenciais. Assim, por exemplo, o artigo 7.º estabelece que aqueles materiais ou insumos originários de um Estado-Parte, empregados na elaboração de um produto em outro Estado-Membro, deverão ser considerados como originários deste último. O termo "materiais" está especificamente definido no artigo 10, letra b), do mesmo instrumento.¹⁶ De outra parte, o artigo 9.º exige que as mercadorias sejam expedidas diretamente do país exportador ao país importador para se beneficiarem dos tratamentos preferenciais. A disposição esclarece o que se deve entender por expedição direta: o transporte da mercadoria sem passar pelo território de um país terceiro; no caso contrário, esse transporte deve realizar-se sob a vigilância das autoridades alfandegárias competentes do país não-membro, além de satisfazer certas condições¹⁷.

13 Abrangendo, também, os produtos provenientes das denominadas zonas francas, inseridas nos limites geográficos de qualquer dos Estados-Partes, conforme o estipulado pelo artigo 10, a), do Anexo II.

14 Este aspecto constitui uma diferença em relação ao sistema existente na Comunidade Económica Europeia, cujo regime também é aplicado para determinar a origem dos produtos de países terceiros.

15 Artigo 3º do Anexo II. Cabe ressaltar que as regras de origem, constantes dos acordos de complementação económica nº 14 e 2 (PEC Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai, respectivamente) continuarão vigentes, pois estão baseados nos critérios específicos. No Acordo de Alcance Parcial com o Paraguai (nº 34) impõe-se uma alteração das normas para adaptá-las ao Tratado de Assunção.

16 Art. 10, b): "... que a expressão materiais compreende as matérias-primas, os produtos intermediários e as partes e peças utilizadas na elaboração das mercadorias". Uma disposição semelhante existe no regime da CEE (art. 7º do Regulamento nº 802/68 CEE) e no Pacto Andino (art. 8º da Decisão nº 293/91 da Comissão).

17 Art. 9º, b): "As mercadorias transportadas em trânsito por um ou mais países não-participantes, com ou sem transbordo ou armazenamento temporário, sob a vigilância de autoridade alfandegária competente em tais países, sempre que:

I — o trânsito estiver justificado por razões geográficas ou por considerações relativas a exigências do transporte;

II — não estiverem destinadas ao comércio, uso ou emprego no país de trânsito;

III — durante o seu transporte e depósito, não sofram nenhuma operação diversa das de carga e descarga ou manuseio para mantê-las em boas condições ou assegurar sua conservação".

Disposições similares estão contidas no art. 6º da Decisão nº 293/91 da Comissão do Acordo de Cartagena e no anexo da Convenção de Kyoto.

guay o del Uruguay¹³, no constituyendo una definición común aplicable cuando se quisesse determinar el origen de las mercancías negociadas en el ámbito de relaciones comerciales con países no miembros de Mercosur¹⁴.

Fuera de establecer los requisitos generales que deberán ser cumplidos para atribuir el origen regional a una mercancía, los Estados Partes son autorizados, de común acuerdo, a adoptar requisitos específicos que prevalecerán sobre las reglas generales, en aquello que fuere negociado, siempre que las peculiaridades de la materia a que hacen referencia exigieren una mayor especificación ausente en el régimen general por la propia naturaleza del mismo.¹⁵

El Régimen General tiene en cuenta otras reglas esenciales. Así, por ejemplo, el artículo 7.º establece que aquellos materiales o insumos originarios de un Estado Parte empleados en la elaboración de un producto en otro Estado Miembro deberán ser considerados como originarios de éste último. El término "materiales" está específicamente definido en el art. 10 literal b del mismo instrumento¹⁶. Por otra parte, el artículo 9.º exige que las mercancías sean expedidas directamente del país exportador al país importador para poder beneficiarse de los tratamientos preferenciales. La disposición aclara lo que debe entenderse por expedición directa: el transporte de la mercancía sin pasar por el territorio de un país tercero o si esto no es posible, tal transporte debe realizarse bajo la vigilancia de las autoridades aduaneras competentes del país no Miembro cumpliendo además ciertas condiciones.¹⁷

13 Incluyendo también los productos provenientes de las denominadas zonas francas existentes en los límites geográficos de cualquiera de los Estados Partes, conforme a lo estipulado en el artículo 10, a) del Anexo II.

14 Este aspecto constituye una diferencia con el sistema existente en la Comunidad Económica Europea, cuyo régimen es aplicado igualmente para determinar el origen de los productos de países terceros.

15 Artículo 3 del Anexo II. Cabe resaltar que las reglas de origen, constantes en los acuerdos de complementación económica nº 14 y 2 (PEC Brasil/Argentina y Brasil/Uruguay, respectivamente) continuarán vigentes, pues están fundamentadas en criterios específicos. En el Acuerdo de Alcance Parcial con Paraguay (nº 34) una modificación de las normas se impone para adaptarlas al Tratado de Asunción.

16 Art. 10, b): "... que la expresión "materiales" comprende las materias primas, los productos intermediarios y las partes y piezas, utilizadas en la elaboración de las mercancías". Una disposición semejante existe en el régimen de la CEE (art. 7º del Reglamento nº 802/68 CEE) y en el Pacto Andino (art. 8º de la Decisión nº 293/91 de la Comisión).

17 Art. 9º, b) "Las mercancías transportadas en tránsito por uno o más países no participantes, con o sin transbordo o almacenamiento temporal, bajo la vigilancia de la autoridad aduanera competente en tales países, siempre que:

i) El tránsito esté justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimientos del transporte;

ii) no estén destinadas al comercio, uso o empleo en el país de tránsito; y

iii) no sufran, durante su transporte y depósito, ninguna operación distinta a la carga y descarga o manipuleo para mantenerlas en buenas condiciones o asegurar su conservación". Disposiciones similares están contenidas en el art. 6º de la Decisión nº 293/91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, y en el anexo de la Convención de Kyoto.

Esta primeira parte é dedicada à análise dos critérios, tanto gerais (A) como específicos (B), contidos no Anexo II, num constante esforço de comparação com os critérios e requisitos adotados em outros modelos de integração.

(A) Critérios Gerais

Em linhas gerais, podemos afirmar que o Anexo II do Tratado de Assunção contempla dois critérios básicos para que uma mercadoria possa ser considerada produzida na sub-região: a *elaboração ou produção integral* (a) e a *transformação substancial* do bem que se trata (b).

O art. 6.º prevê a possibilidade de revisão dos requisitos gerais estabelecidos no Anexo, mediante prévia solicitação do Estado interessado, que deverá fundamentar os requisitos aplicáveis ao produto de que se trate. Nada é dito com referência ao procedimento pelo qual a revisão pode ser levada a cabo. Porém, de acordo com as normas do Tratado institutivas dos órgãos interministeriais do Mercosul (o Conselho e o Grupo do Mercado Comum) pode deduzir-se que, em face da iniciativa de um Estado-Parte, durante o período de transição, o segundo desses dois órgãos apresentará um projeto com esse objetivo, que deverá ser aprovado pelo Conselho, por consenso e com a presença de todos os Estados-Partes.¹⁸

Analisaremos, agora, cada um dos critérios gerais aos quais fizemos referência.

a) A *elaboração ou produção integral*

Em princípio, sempre que uma mercadoria for total e integralmente elaborada num dos países-membros, com elementos ou materiais originários de outro ou outros Estados-Partes, será considerada originária do primeiro, beneficiando-se, em consequência, das vantagens outorgadas pelo programa de liberação comercial (art. 1.º do Anexo II, letra a).

Este princípio se aplica igualmente aos produtos que figuram no Anexo I da Resolução n.º 78 do Comitê de Representantes da ALADI¹⁹ pelo simples fato de serem produzidos num dos territórios dos quatro Estados contratantes. A letra b do art. 1.º estabelece que se considerarão produzidos no território de um Estado-Membro:

1.º Os produtos dos reinos mineral, vegetal e animal, incluindo os da caça e pesca, extraídos, coletados, nascidos no seu território, em suas águas territoriais ou zona econômica exclusiva;

¹⁸ O art. 16 do Tratado dispõe que, durante o período de transição, as decisões do Conselho e do Grupo Mercado Comum serão tomadas por consenso com a presença dos representantes dos Estados-Partes.

¹⁹ Tais produtos são essencialmente produtos animais, vegetais e minerais, inclusive produtos reutilizados, por exemplo: recortes e desperdícios de couro natural, curtido ou apergaminhado, não utilizáveis na fabricação de artigos de couro e de peles, sarragem, pó e farinha de couro etc.

Esta primera parte estará dedicada al análisis de los criterios tanto generales (A) como específicos (B) contemplados por el Anexo II, en un continuo esfuerzo comparativo con los criterios y requisitos adoptados en otros modelos de integración.

(A) Criterios generales.

En líneas generales podemos afirmar que el Anexo II del Tratado de Asunción consagra dos criterios básicos para que una mercancía pueda ser considerada como producida en la subregión: la *Elaboración o Producción Integral* (a), y la *Transformación Substancial* del bien de que se trata (b).

El artículo 6.º preve la posibilidad de revisión de los requisitos generales establecidos por el Anexo, previa solicitud del Estado interesado que deberá fundamentar los requisitos aplicables al producto de que se trate. Nada se dice respecto al procedimiento por el cual la revisión puede ser llevada a cabo, pero teniendo en cuenta las normas del Tratado institutivas de los órganos interministeriales del Mercosur, el Consejo y el Grupo Mercado Común, podemos deducir que durante el período de transición, ante la iniciativa de un Estado Parte en este sentido, el segundo de los dos órganos presentará un proyecto con ese objetivo, proyecto que deberá recibir la aprobación del Consejo por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes¹⁸.

Analizaremos ahora cada uno de los criterios generales a que hicimos referencia.

(a) La *elaboración o producción integral*

En principio siempre que una mercancía fuere total e integralmente elaborada en uno de los países miembros, con elementos o materiales originarios de otro u otros Estados Partes, será considerada originaria del primero de ellos, beneficiándose en consecuencia de las ventajas otorgadas en el programa de liberación comercial (art. 1.º del Anexo II, literal a).

Este principio se aplica igualmente a los productos que figuran en el Anexo I de la Resolución n.º 78 del Comité de Representantes de la ALADI¹⁹ por el simple hecho de ser producidos en uno de los territorios de los cuatro Estados contratantes. El literal b del artículo 1.º establece que se considerarán producidos en el territorio de un Estado Miembro:

¹⁸ El art. 16 del Tratado dispone que durante el período de transición las decisiones del Consejo y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y en la presencia de los representantes de los Estados Partes.

¹⁹ Tales productos son esencialmente productos animales, vegetales y minerales, inclusive productos re-utilizados como, por ejemplo: recortes y desperdicios de cuero natural, curtidos o apergaminados, no utilizables en la fabricación de artículos de cuero o de piel; aserrín, polvo, harina de cuero etc.

2.º) Os produtos marinhos extraídos fora das suas águas territoriais e zona econômica exclusiva, por embarcações de sua bandeira ou arrendadas por empresas estabelecidas no seu território;

3.º) Os produtos que resultem de operações ou processos realizados no respectivo território, pelos quais adquiram a forma final em que serão comercializados, exceto quando tais operações e processos consistam unicamente em simples montagem, ensambleamento, embalagem, fracionamento, seleção e outras operações equivalentes.

Na realidade, os requisitos exigidos para ser conferida origem regional aos produtos naturais no Mercosul não diferem dos estabelecidos no âmbito da ALADI, tendo sido, estes últimos, fonte de inspiração dos primeiros. Assim, a Resolução n.º 78 prevê no art. 12 que sua aplicação se dará: "... em caráter geral, nos acordos de alcance regional que se celebrarem a partir da presente Resolução, e terão caráter suplementar com respeito aos acordos de alcance parcial nos quais não se adotem normas específicas em matéria de origem, salvo decisão em contrário dos seus signatários".

Em outro acordo sub-regional existente no seio da ALADI, o Pacto Andino, a Comissão do Acordo de Cartagena adotou normas especiais por meio da Decisão n.º 293/91 sobre esta matéria. A Decisão contém princípios idênticos em seus arts. 1.º (produtos considerados originários de um país-membro, letras *a* e *b* e 7.º (produtos produzidos integralmente em um país-membro).

Na Comunidade Européia, o Regulamento n.º 802/68 do Conselho²⁰, instituidor da noção comum de origem, nascida da necessidade de assegurar a aplicação uniforme da tarifa externa comum, consagra o mesmo princípio (art. 4.º, n.º 1); entretanto, como já tínhamos sublinhado, este princípio se aplica para determinar a origem comunitária ou extrazonal de uma mercadoria. A norma considera integralmente obtidos num país os produtos dos reinos naturais, cultivados, criados ou extraídos, assim como as mercadorias derivadas de operações manufatureiras ou de processo de reciclagem e reaproveitamento daqueles, incluindo a reciclagem de artigos usados ou coletados em seu território (art. 4.º, n.º 2). Em tese, se os critérios consagrados pela regulamentação de base para a determinação da origem dos produtos naturais não apresentam maiores dificuldades, as instituições supranacionais européias viram-se na contingência de elaborar diversos regulamentos para garantir sua aplicação uniforme. Assim, por exemplo, o Regulamento n.º 964/71 do Conselho, que dispõe que o simples abate para consumo de um animal confere à carne a origem do país onde se deu, unicamente se o animal foi engordado

1.º Los productos de los reinos mineral, vegetal o animal, incluyendo los de la caza y de la pesca, extraídos, cosechados, recolectados, nacidos y criados en su territorio o en sus aguas territoriales o zona económica exclusiva.

2.º Los productos marinos extraídos fuera de sus aguas territoriales y de su zona económica exclusiva, por barcos de su bandera o arrendados por empresas establecidas en su territorio.

3.º Los productos resultantes de operaciones o de procesos realizados en el respectivo territorio por los cuales adquirieran la forma final en que serán comercializados, excepto cuando tales operaciones consistan únicamente en simples montajes, ensambles, embalajes, fraccionamiento, selección u otras operaciones equivalentes.

En realidad, los requisitos exigidos para conferir el origen regional a los productos naturales en el Mercosur no difieren de aquellos establecidos en el ámbito de la ALADI, habiendo sido éstos últimos la fuente de inspiración de los primeros. Así, la Resolución n.º 78 prevee en su artículo 12 que su aplicación se dará "... con carácter general a los acuerdos de alcance regional que se celebren a partir de la presente Resolución y tendrá carácter supletorio respecto de los acuerdos de alcance parcial en los que no se adopten normas específicas en materia de origen, salvo decisión en contrario de sus signatarios".

Dentro del otro acuerdo subregional existente en el seno de la ALADI, el Pacto Andino, la Comisión del Acuerdo de Cartagena adoptó normas especiales por medio de la Decisión n.º 293/91 en esta materia. La Decisión contiene principios idénticos en sus artículos 1.º (productos considerados originarios de un país miembro, letras *a*) y *b*) y 7.º (productos producidos íntegramente en un país miembro).

En la Comunidad Europea el Reglamento n.º 802/68 del Consejo²⁰ instituyente de la noción común de origen, nacida de la necesidad de asegurar la aplicación uniforme de la tarifa externa común, consagra el mismo principio (art. 4, n. 1), sólo que, como ya lo señaláramos, ese principio es empleado para determinar el origen comunitario o extrazonal de una mercancía. La norma considera como íntegramente obtenidos en un país los productos de los reinos naturales, cultivados, criados o extraídos, así como las mercancías derivadas de operaciones manufactureras o de procesos de reciclaje y reaprovechamiento de aquellos, incluyendo el reciclaje de artículos usados o recolectados en su territorio (art. 4, n. 2). Si en teoría los criterios consagrados por la reglamentación de base para la determinación del origen de los productos naturales no representan mayores dificultades, las instituciones supranacionales europeas se vieron en

²⁰ Regulamento n.º 802/68 CEE do Conselho, de 27-6-1968, no DOCE L n.º 148, de 28-6-1968, p. 1, modificado pelo Regulamento n.º 1.313/71 CEE, de 27-6-1971, no DOCE L n.º 139, de 25-6-71, p. 6.

²⁰ Reglamento n.º 802/68 CEE del Consejo de 27-6-68 en el DOCE L n.º 148, de 28-6-68, p. 1 modificado por el Reglamento n.º 1.313/71 CEE de 26-6-71 en el DOCE L n.º 139, de 25-6-71, p. 6.

nesse país, durante um tempo mínimo (três meses para os bovinos e dois meses para os ovinos e suínos).²¹

Certamente uma questão mais complexa é a relativa à qualificação da origem dos produtos extraídos do solo, subsolo e águas internacionais. A letra *b* do art. 1.º, do Anexo II, é bem precisa: as embarcações devem conduzir a bandeira do Estado-Parte ou serem arrendadas por empresas estabelecidas no seu território. Vejamos um exemplo: suponhamos que uma embarcação coreana tenha sido arrendada por uma empresa argentina para executar uma operação de pesca em alto mar. O produto dessa pesca será provavelmente manufaturado e embalado para consumo em porto argentino. Toda essa mercadoria apanhada pela embarcação coreana será considerada originária da Argentina.

Na Comunidade Econômica Européia existe um critério semelhante. Os produtos extraídos das águas territoriais de determinado país são tidos como originários dele. Fora dessas águas, exige-se que a operação tenha sido levada a cabo por uma embarcação registrada nesse mesmo país, e porte sua bandeira, não sendo admitido, como acontece no Mercosul, que o produto obtido por uma embarcação arrendada que não porte a bandeira do Estado-Parte adquira a origem deste último.²²

No que respeita aos produtos que adquiriram a forma final em que serão comercializados num dos Estados-Membros, podemos observar que, embora não esteja expressamente estipulado, os materiais empregados nas operações correspondentes deverão ser originários da zona (caso contrário aplicar-se-ia o disposto na segunda parte da letra *c* do art. 1.º) e, além disso, a aquisição da forma final pode ser considerada uma variação da noção de transformação substancial. Assim, por exemplo, o fato de bordar-se uma camisola confere a forma final em que será comercializada, sem que o produto seja classificado necessariamente numa posição diversa da nomenclatura tarifária.

A letra *e* do artigo 1.º do Anexo II admite como originários dos Estados-Partes os bens que, além de serem produzidos nos seus respectivos

la necesidad de elaborar diversos reglamentos para garantizar su aplicación uniforme, así por ejemplo el Reglamento 964/71 (CEE) del Consejo que dispone que el simple abatimiento, para consumo, de un animal confiere a la carne el origen del país donde se realizó únicamente si el animal fué engordado en ese país durante un tiempo mínimo (3 meses para los bovinos y 2 meses para los ovinos y porcinos)²¹.

Ciertamente una cuestión más compleja es aquella relativa a la calificación del origen de los productos extraídos del suelo, subsuelo y aguas internacionales. La letra *b* del art. 1.º del Anexo II es bien precisa: los barcos deben portar la bandera del Estado Parte o deben ser arrendados por empresas establecidas en su territorio; tomemos un ejemplo, supongamos que un barco coreano haya sido arrendado por una empresa argentina para ejecutar una operación de pesca en alta mar. El producto de esta pesca será probablemente manufaturado y empacado para el consumo en puerto argentino. Toda esta mercancía recolectada por el barco coreano será considerada originaria de la Argentina.

En la Comunidad Económica Europea existe un criterio similar. Los productos extraídos de las aguas territoriales de un determinado país son considerados como originarios del mismo, fuera de dichas aguas se exige que la operación haya sido llevada a cabo por una embarcación registrada en ese mismo país y portando su bandera, no admitiéndose, como ocurre en el Mercosur, que el producto extraído por una embarcación arrendada que no porte la bandera del Estado Parte adquira el origen de éste último²².

En cuanto a los productos que adquieran la forma final en que serán comercializados en uno de los Estados Miembros podemos observar: que aún cuando no esté expresamente establecido, los materiales empleados en tales operaciones deberán ser originarios de la zona (en caso contrario se aplicaría el segundo párrafo de la letra *c* del art. 1.º) y además la adquisición de la forma final puede ser considerada una variación de la noción de transformación substancial. Así por ejemplo el hecho de bordar una camisa de dormir confiere la forma final en que ésta será comer-

²¹ Regulamento n.º 964/71 CEE da Comissão, de 10-5-1971, no DOCE L n.º 104, de 11-5-1971.

²² Sobre esse pormenor, a Corte de Justiça das Comunidades Europeias já se pronunciou no sentido de que, extraído o produto em águas internacionais, adquirirá a origem do país em que se encontre registrada a embarcação. Em 1979 e 1980, as indústrias pesqueiras do Reino Unido realizaram operações conjuntas de pesca, com navios poloneses, no Mar Báltico. As embarcações britânicas lançavam as redes, e estas eram recolhidas pelos navios poloneses que, sem penetrar em águas territoriais britânicas ou descarregá-las a bordo dos seus navios, transferiam a mercadoria obtida, que posteriormente era levada ao Reino Unido, pelos barcos britânicos. Com base no art. 169 do Tratado de Roma, o Reino Unido foi acusado de ter descumprido as suas obrigações, no concernente aos Regulamentos de base sobre a origem. Caso n.º 100/84, Comissão v. Reino Unido, acórdão de 28-3-1985, no Recueil 1985, 1177.

²¹ Reglamento n.º 964/71 CEE de la Comisión de 10-5-71 en el DOCE L n.º 104 de 11-5-71.

²² Sobre esse pormenor a Corte de Justicia de las Comunidades Europeas ya se pronunció en el sentido de que extraído el producto en aguas internacionales él adquirirá el origen del país en que se encuentre registrada la embarcación. En 1979 y 1980 las industrias pesqueras del Reino Unido realizaron operaciones conjuntas de pesca con navios poloneses en el Mar Báltico. Las embarcaciones británicas lanzaban las redes y éstas eran recogidas por los navios poloneses que, sin penetrar en aguas territoriales británicas ni descargarlas a bordo de su navio, transferían la mercancía obtenida que era posteriormente conducida al Reino Unido por los barcos británicos. Con fundamento en el art. 169 del Tratado de Roma el Reino Unido fué acusado de incumplir sus obligaciones en relación con lo establecido en los Reglamentos de base sobre el origen. Caso n.º 100/84, Comisión c. Reino Unido, sentencia de 28-3-85 en el Recueil 1985/1177.

territórios, cumpram os requisitos prescritos no segundo Anexo da Resolução n.º 78, do Comitê da Representantes da ALADI.²³

De qualquer modo, o campo de aplicação do primeiro critério restringe-se aos produtos em cujo processo de industrialização apenas um país tenha participado, não sendo empregado na determinação da origem da mercadoria que contenha algum material extrazonal ou em cuja elaboração um país terceiro tenha participado, quer como fornecedor de insumos, quer de matérias-primas, caso em que deverão ser aplicados os outros critérios.

b) A transformação substancial

Uma singela análise da realidade econômica atual é suficiente para se concluir quão raros são os produtos obtidos com a intervenção de um único país. A participação conjunta de diversos países num processo de industrialização marca os tempos modernos. Atribuir a uma mercadoria a origem deste ou daquele país, parte no respectivo processo de industrialização, requer um critério mais abrangente e, por conseguinte, uma análise mais minuciosa do caso concreto. Por esta razão, o critério da transformação substancial é o mais importante.

Em verdade, este critério, adotado na generalidade dos casos para definir a origem de uma mercadoria, permite uma série de interpretações. O fato é que não constitui tarefa das mais fáceis conceituar ou definir claramente o que vem a ser transformação substancial. O conceito foi diferenciado nos diversos regimes de origem conhecidos, ficando a critério do legislador determinar como e quando ocorre esta operação.

Na tentativa de ser obtida certa harmonização dos regimes aduaneiros, o Conselho de Cooperação Aduaneira²⁴, em sessão realizada em Kyoto, em 1973, aprovou a Convenção Internacional para a Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros, que, em seus Anexos D 1 e D 2, concernentes às regras de origem e sua prova, tratou de idear uma interpretação clara para o aludido critério, em três linhas básicas. Segundo esse instrumento, o critério da transformação substancial pode ser expresso de diversas maneiras, cumulativas ou não: pelo denominado salto tarifário, pelo uso de listas descrevendo as operações técnicas que a caracterizariam

23 O Anexo 2º da Resolução nº 78 ALADI contém uma lista de produtos que devem obedecer a critérios específicos nela indicados, por exemplo: o leite desnatado em estado sólido deve ser leite dos países signatários; os cloro-fluorometanos devem conter tetracloreto de carbono e fluorita dos países signatários.

24 Nas palavras de J. Loyer, citado por Oswaldo da Costa e Silva: "O Conselho de Cooperação Aduaneira constitui um organismo internacional particularmente original, e não é, efetivamente, nem organismo político, nem organismo econômico, mas sim uma organização especificamente aduaneira, que se limita, apenas, no plano da técnica, a investigar simplificações, flexibilização e uma certa harmonização das formalidades e processos aduaneiros dos países-membros", COSTA E SILVA, Oswaldo da, "Simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros: novos caminhos", em *Integração Latino-Americana, Rev. mensal do INTAL*, nº 114, julho de 1986, pp. 35 a 45.

cializada sin que el producto sea necesariamente clasificado en una posición diferente de la nomenclatura tarifaria.

La letra e del artículo 1.º del Anexo II consagra como originarios de los Estados Partes los bienes que fuera de ser producidos en sus respectivos territorios cumplan con los requisitos establecidos en el segundo anexo de la Resolución 78 del Comité de Representantes de la ALADI²³.

De cualquier manera el campo de aplicación de ese primer criterio se restringe a aquellos productos en cuyo proceso de industrialización ha participado un único país, no siendo empleado en la determinación del origen de aquellas mercancías que contengan algún material extrazonal o en cuya elaboración ha participado un país tercero, como proveedor de insumos o de materias primas, en tales hipótesis deberán ser aplicados los otros criterios.

(b) La transformación substancial

Un simple análisis de la realidad económica actual es suficiente para concluir cuán raros son aquellos productos obtenidos con la intervención de un único país. La participación conjunta de varios países en un proceso de industrialización caracteriza los tiempos modernos. Atribuir a una mercancía el origen de éste o de aquel país, parte en su proceso de industrialización, requiere un criterio más amplio y, en consecuencia, un análisis más minucioso del caso concreto. Esta es la razón por la cual el criterio de la transformación substancial es el más importante.

En realidad, éste criterio, adoptado en la generalidad de los casos para definir el origen de una mercancía permite variadas interpretaciones. El hecho es que no es una tarea fácil definir claramente lo que viene a ser una transformación substancial; el concepto ha sido diferenciado en los diversos regímenes de origen conocidos, quedando a critério del legislador la determinación de la forma y del momento en que se verifica tal operación.

En la tentativa por alcanzar una cierta armonización de los regímenes aduaneros, el Consejo de Cooperación Aduanera²⁴ en sesión realizada

23 El Anexo 2 de la Resolución n.º 78 ALADI contempla una lista de productos que deben obedecer a criterios específicos señalados en ella como por ejemplo: la leche desnatada en estado sólido debe ser leche de los países signatarios; los cloro-fluorometanos deben contener tetracloreto de carbono y fluorita de los países signatarios.

24 En las palabras de J. Loyer, citado por Oswaldo da Costa e Silva, "El Consejo de Cooperación Aduanera constituye un organismo internacional particularmente original. Y no es, en efecto, ni un organismo político, ni un organismo económico, pero sí una organización especificamente aduanera que se limita, sólo en el plano de la técnica, a investigar simplificaciones, flexibilización y una cierta armonización de las formalidades y procesos aduaneros de los países miembros". COSTA E SILVA, Oswaldo da, "Simplificación y armonización de los regímenes aduaneros: nuevos caminos?", en *Integración Latinoamericana, Rev. mensual del INTAL*, nº 114, Julio de 1986, pp. 35 a 45.

e, ainda, pela exigência de se acrescentar à mercadoria, com o processo de elaboração, um determinado valor agregado.

Exigir a realização do salto tarifário ou *change of tariff heading*, em relação a uma nomenclatura tarifária adotada como referência, significa, em termos genéricos, estabelecer que uma mercadoria sofrerá transformação substancial sempre que estiver compreendida numa posição tarifária diferente daquela em que se encontram seus materiais componentes, dentro da respectiva nomenclatura.

O segundo método de expressão do critério consiste na utilização de listas que descrevam as operações e/ ou técnicas de produção exigidas para que cada produto relacionado adquira a origem do país em que se realizaram.

O terceiro sistema consiste na elaboração de uma regra geral que condicione a transformação substancial à existência de um determinado acréscimo ao valor das mercadorias obtidas no final do processo de industrialização. Sempre que este acréscimo atinja ou exceda uma percentagem específica, a mercadoria adquirirá a origem do país onde se efetuou o processo de elaboração, posto estar caracterizada uma transformação substancial, ainda que não se produza um salto tarifário, ou este, por si só, não seja suficiente para caracterizá-la. Para fins de aplicação, esse critério do valor agregado poderia levar em conta o valor do processo industrial ou o valor dos materiais ou componentes de terceiros países usados em sua confecção. No que tange à primeira hipótese, a mercadoria final seria considerada originária de um país se o custo do seu processo de transformação, no território desse país, levando em consideração mão-de-obra, tecnologia empregada e outros fatores, agregasse ao produto valor igual ou superior à percentagem fixada. A segunda hipótese envolve, na prática, uma comparação entre o valor dos componentes de países terceiros e o valor do produto final. Esta última expressão do critério de transformação substancial é particularmente apropriada para os produtos de fabricação relativamente complexa. Por essa razão o método é utilizado preferencialmente nos intercâmbios entre Estados altamente industrializados.

Como veremos, os diversos regimes de origem, salvo algumas variações peculiares à sua própria sistemática, acolheram esses esquemas básicos ao instituir o critério da transformação substancial.

A Convenção de Kyoto foi incorporada à ordem jurídica comunitária através da Decisão n.º 77/145 do Conselho²⁵, de modo que o Regulamento n.º 802/68 e as normas que o modificam não podem ser interpretados com exclusão dos princípios consagrados nos Anexos da Convenção relativos a este aspecto. O artigo 5.º do regulamento de 1968 constitui a regra básica para a determinação da origem de uma mercadoria obtida com a intervenção de países terceiros. A norma dispõe que um produto, em cuja

²⁵ Decisão do Conselho, de 31-6-1977, no DOCE L 166, de 4-7-77.

en Kyoto en 1973 aprobó la Convención Internacional para la Simplificación y la armonización de los Regímenes Aduaneros que en sus Anexos D1 y D2, concernientes a las reglas de origen y a su prueba, trató de componer una interpretación clara para el aludido criterio basada en tres líneas fundamentales. De acuerdo con éste instrumento el criterio de la transformación substancial puede ser expresado de diferentes maneras, acumulativas o no: a través del denominado salto tarifario, del uso de listas describiendo las operaciones técnicas que la caracterizarían o aún mediante la exigencia de aumentar a la mercancía, con el proceso de elaboración, un determinado valor agregado.

Exigir la realización del salto tarifario, o *change of tariff heading*, en relación a una nomenclatura tarifaria adoptada como referencia, significa, en términos generales, establecer que una mercancía sufrirá una transformación substancial siempre que estuviere comprendida en una posición tarifaria diferente de aquella en que se encuentran sus materiales componentes dentro de la respectiva nomenclatura.

El segundo método de expresión del criterio consiste en la utilización de listas describiendo las operaciones y/o las técnicas de producción exigidas para que cada producto listado adquiera el origen del país en que ellas se realicen.

El tercer sistema consiste en la elaboración de una regla general que condicione la transformación substancial a la existencia de un aumento determinado al valor de las mercancías obtenidas al término del proceso de industrialización. Siempre que éste aumento alcance o exceda un porcentaje específico, la mercancía adquirirá el origen del país donde se efectuó el proceso de elaboración, por estar caracterizada una transformación substancial, aún cuando no se produzca un salto tarifario o éste por sí sólo no sea suficiente para caracterizar la transformación substancial. Para fines de aplicación, ese criterio del valor agregado podría llevar en consideración el valor del proceso industrial o el valor de los materiales o componentes de terceros países usados en su confección. En relación con la primera de las hipótesis la mercancía final sería considerada originaria de un país si el costo de su proceso de transformación en el territorio de ese país, teniendo en cuenta la mano de obra, la tecnología empleada y los otros factores, agregase al producto un valor igual o superior al porcentaje fijado. La segunda hipótesis implica en la práctica una comparación entre el valor de los componentes importados de países terceros y el valor del producto final. Esta última expresión del criterio de la transformación substancial es particularmente apropiada para los productos de fabricación relativamente compleja, por esta razón tal método es utilizado preferencialmente en los intercambios entre Estados altamente industrializados.

Como veremos, los diversos regímenes de origen, salvo algunas variaciones peculiares a su propia sistemática, acogieron esos esquemas básicos al instituir el criterio de la transformación substancial.

elaboração dois ou mais países participem, deve ser considerado originário do país em que o último processo ou elaboração substancial, economicamente justificável, foi realizado, tendo sido levado a cabo por uma unidade habitada para este fim, e tenha resultado na manufatura de um novo produto ou tenha representado importante estágio desse processo manufatureiro. No âmbito do Mercado Comum Europeu para que um produto seja considerado originário de determinado país deverá satisfazer três critérios cumulativos:

1.º) O último processo ou operação substancial deve ser realizado em seu território, e ter como resultado a elaboração de um novo produto ou representar importante estágio da manufatura. A definição da transformação substancial é bem imprecisa no regulamento comunitário de base. Contudo, existem regulamentos da Comissão ou do Conselho promulgados para sua aplicação, e relativos a determinadas mercadorias que utilizam as diferentes formas de expressão assinaladas na Convenção de Kyoto²⁶. Diante da ausência de regulamento de aplicação, somente o Comitê de Origen ou, no caso de litígio entre uma administração nacional e um particular, a Corte de Justiça da Comunidade, através do recurso de interpretação padrão, poderá prestar esclarecimentos sobre esse ponto.²⁷

2.º) A transformação deve ser economicamente justificada. Esta expressão, como a anterior, é imprecisa. Pode entender-se que essa exigência fica satisfeita, por exemplo, quando se comprova que os custos de elaboração do produto são menores ou que o tratamento técnico é melhor no país de que se trata. Esta disposição reflete a preocupação das autoridades comunitárias em evitar os desvios de tráfico devidos a simples considerações administrativas, políticas, financeiras que falseariam a Política Comercial Comum²⁸.

3.º) O processo ou operação referido deve ser realizado numa unidade especialmente construída para esse tipo de atividade.

O critério de transformação substancial, tal como empregado pela CEE, é bastante flexível e, acima de tudo, se reveste de carácter económico.

26 Ver, por exemplo: Regulamento nº 2.071/89 CEE da Comissão, de 11-7-1989, que estabeleceu que a montagem de aparelhos de fotocópia, acompanhada de fabrico de peças diversas, não conferia carácter de origem aos produtos obtidos (DOCE L 196, de 12-7-89); Regulamento nº 2.028/73 CEE da Comissão, de 25-7-1973, relativo ao suco de uva, em que é esclarecido que a transformação em suco de sumo de uva ainda não fermentado não lhe confere a origem do país em que é realizada (DOCE L 206, de 27-7-73).

27 A Corte teve ocasião de se pronunciar, em várias oportunidades, sobre essas matérias. No acórdão de 26-1-1977, considerou que a última transformação ou elaboração não é substancial se o produto resultante apresenta propriedades e uma composição específicas, que não possuía antes da transformação. Na espécie, a Corte entendeu que o fato de moer caseína não importa em modificação qualitativa importante. Caso nº 49/76, Gesellschaft für Überseehandel GmbH v. Handelskammer Hamburg, acórdão de 26-1-1977, no Recueil 1977.41.

28 BERR, Claude J. e TRÉMEAU, Henri, op. cit., p. 131.

La Convención de Kyoto fué incorporada al orden jurídico comunitario mediante la Decisión 77/415 CEE del Consejo²⁵, de manera que el Reglamento 802/68 y las normas que lo modifican no pueden ser interpretados con exclusión de los principios consagrados en los Anexos de la Convención relativos a éste aspecto. El artículo 5.º del reglamento de 1968 constituye la regla básica para la determinación del origen de una mercancía obtenida con la intervención de productos de países terceros. La norma establece que un producto en cuya elaboración participen dos o más países debe ser considerado como originario del país en que el último proceso o elaboración substancial, económicamente justificable, fué realizado, habiendo sido llevado a cabo por una unidad equipada para ese fin y resultando en la manufatura de un nuevo producto, o habiendo representado un importante estadio de tal proceso manufatureiro. En el ámbito del Mercado Común Europeo para que un producto sea considerado originario de un determinado país él deberá satisfacer tres criterios acumulativos:

1.º El último proceso u operación substancial debe ser realizado en su territorio y tener como resultado la elaboración de un nuevo producto o representar un estadio importante de la manufatura. La definición de la transformación substancial es bien imprecisa en el reglamento comunitario de base; sin embargo, existen reglamentos de la Comisión o del Consejo promulgados en aplicación de dicho reglamento y relativos a determinadas mercancías que utilizan las diferentes formas de expresión señaladas en la Convención de Kyoto²⁶. Ante la ausencia de reglamentos de aplicación solamente el Comité de Origen o, en caso de litigio entre una administración nacional y un particular, la Corte de Justicia de la Comunidad, mediante el recurso en interpretación podrán aportar las informaciones sobre ese punto²⁷.

2.º La transformación debe ser económicamente justificada. Esta expresión, como la anterior, es imprecisa. Podemos entender que tal exigen-

25 Decisión do Consejo de 31-6-77 en el DOCE L. n.º 166 de 4-7-77.

26 Ver por ejemplo: Reglamento nº 2.071/89 CEE de la Comisión, de 11-7-89, estableciendo que el montaje de aparatos de fotocopia, acompañado por la fabricación de piezas diversas, no confería carácter de originarios a los productos obtenidos (DOCE L. n.º 196 de 12-7-89); Reglamento nº 2.026/73 CEE de la Comisión de 25-7-73 relativo al jugo de uva donde se precisa que la transformación del zumo de la uva no fermentado en jugo no confiere a éste último el origen del país donde tal transformación es realizada (DOCE L. n.º 206 de 27-7-73).

27 La Corte tuvo ocasión de pronunciarse en varias oportunidades en relación con estas materias, en la sentencia de 26-1-77, consideró que la última transformación o elaboración no es substancial sino cuando el producto resultante presenta propiedades y una composición específicas propias, inexistentes antes de esa transformación. En la especie la Corte estimó que el hecho de moler caseína no comporta una modificación cualitativa importante. Caso n.º 49/76, Gesellschaft für Überseehandel GmbH c. Handelskammer Hamburg, sentencia de 26-1-77, en el Recueil 1977/41.

Para evitar que essas disposições sejam burladas ou, por outras palavras, que possam existir fluxos de privilégios comerciais além da zona, o artigo 6.º do Regulamento n.º 602/68 consagrou uma forma específica, prevendo a hipótese de uma aquisição fraudulenta da origem. A disposição estabelece que a transformação substancial não será considerada na determinação da origem de uma mercadoria se esta tivesse sido realizada com o objetivo único de burlar o regime estabelecido no regulamento. Convencionalmente denominada *anti circumventio measure*, esta medida foi adotada igualmente na Área de Livre Comércio estabelecida entre os Estados Unidos e o Canadá²⁹.

Na opinião de alguns autores³⁰, subsistiria dificuldade na hipótese em que uma mercadoria, oriunda de país terceiro, posta em livre prática num Estado-Membro, nele sofresse transformação substancial, que lhe conferiria a origem comunitária. Neste caso, seria válido considerar que essa mercadoria teria perdido seu vínculo com o primeiro país, a ponto que não se lhe poder opor restrições quantitativas, como as autorizadas pelo art. 115 do Tratado de Roma? Consideramos que o problema, na prática, seria resolvido através da aplicação do art. 60, anteriormente analisado, pois somente na hipótese de que um processo de transformação se realize num Estado-Parte, com fins fraudulentos, o vínculo da mercadoria com o país terceiro continuaria existindo, e seria possível a implantação de medidas restritivas.

De acordo com a experiência latino-americana, a Resolução n.º 78 do Comitê de Representantes da ALADI vincula a transformação substancial ao salto tarifário. No âmbito da Associação, as mercadorias elaboradas nos países-membros, utilizando materiais de países não-participantes do acordo, serão consideradas originárias da zona, sempre que resultem de um processo de transformação que lhes confira nova individualidade em face dos seus componentes, individualidade que somente se caracterizará quando a mercadoria estiver incluída numa posição diferente da daqueles, na nomenclatura tarifária da ALADI (NABALADI). Operações como monta-

29 No tocante às regras de origem, Canadá e USA estabeleceram dois enfoques básicos, aplicados quer de forma cumulativa, quer isolada. Para que uma mercadoria adquira origem zonal, deverá ter sofrido transformação industrial substancial e/ou ter atingido um valor agregado mínimo, ambas operações ocorridas em qualquer um dos países-membros da Área de Livre Comércio. A transformação industrial substancial se caracterizará por uma mudança de posição na classificação tarifária do produto, ou pelo exame atento do processo de industrialização (havendo ou não alteração tarifária) ou, ainda, pela valoração do produto, dentro da região econômica, exigindo-se que se adicione ao produto um valor mínimo agregado de 50% em relação ao valor final do produto. Em verdade, devido à possibilidade de serem acumulados os três requisitos, podem ser exigidos, conforme circunstâncias do caso concreto.

30 BERR, Claude J. e TREMEAU, Henri, op. cit., p. 128. Podemos destacar que uma situação próxima está prevista no art. 5º de Decisão nº 293/91 da Comissão do Acordo de Cartagena: "Produto originário da sub-região e exportação para outro país-membro".

cia está satisfeita, por exemplo, quando se comprueba que los costos de elaboración del producto son menores, o que el tratamiento técnico es mejor en el país de que se trata. Esta disposición refleja la preocupación de la autoridades comunitarias de evitar los desvíos de tráfico debidos a simples consideraciones administrativas, políticas, o financieras, que falsearían la Política Comercial Común²⁸.

3.º El proceso u operación referido debe ser realizado en una unidad especialmente construída para ese tipo de actividad.

El criterio de transformación substancial, tal y como es empleado en la CEE, es bastante flexible y reviste ante todo un carácter económico. Para evitar que éstas disposiciones sean burladas, o en otras palabras que puedan existir flujos de privilegios comerciales fuera de la zona, el artículo 6.º del Reglamento 602/68 consagró una norma específica, previendo la hipótesis de una adquisición fraudulenta del origen. La disposición establece que la transformación substancial no será considerada en la determinación del origen de una mercancía si ella hubiese sido realizada con el único objetivo de burlar el régimen establecido en el reglamento. Convencionalmente denominada de *anti-circumventio measure* esta medida fué adoptada igualmente en el Área de Libre Comercio establecida entre los Estados Unidos y el Canadá²⁹.

En la opinión de algunos autores³⁰ una dificultad subsistiría en la hipótesis en que una mercancía de origen tercero, puesta en libre práctica en un Estado Miembro, sufriera en éste último una transformación substancial que le adjudicaría el origen comunitario. En éste caso sería válido considerar que tal mercancía habría perdido su vínculo con el primer país al punto de no podersele oponer restricciones cuantitativas de aquellas autorizadas por el art. 115 del Tratado de Roma? Consideramos que el problema en la práctica sería resuelto mediante la aplicación del art. 60

28 BERR Claude J. y TREMEAU Henri, op. cit. p. 131.

29 En lo relativo a las reglas de origen, Canadá y USA establecieron dos enfoques básicos, aplicados ya de forma acumulativa ya independientemente. Para que una mercancía adquiera el origen zonal ella deberá haber sufrido una transformación substancial industrial y/o haber alcanzado un valor agregado mínimo, ambas operaciones ocurridas en cualquiera de los países miembros del Área de Libre Comercio. La transformación industrial substancial se caracterizará por una variación de posición en la clasificación tarifaria del producto, o por el examen atento del proceso de industrialización (existiendo o no una alteración tarifaria) o aún por la valoración del producto dentro de la región económica, exigiéndose que se adicione al producto un valor mínimo agregado de 50% en relación al valor final del producto. En realidad, debido a la posibilidad de poder ser acumulados, los tres requisitos pueden ser exigidos, conforme a las circunstancias del caso concreto.

30 BERR, Claude J. y TREMEAU Henri, op. cit. p. 128. Podemos destacar que una situación vecina está prevista en el art. 5º de la Decisión n.º 293/91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena: "Producto originario de la subregión y exportado a otro país miembro".

gem, ensablagem, fracionamento e outras similares não caracterizam transformação substancial, exceto nos casos excepcionais em que nessas operações concorram materiais originários da região e de terceiros Estados, e estes últimos não ultrapassem o valor fixado na letra *d* do mesmo dispositivo legal ³¹.

Subsidiariamente ao requisito da ocorrência do salto tarifário, a Resolução n.º 78 estipulou um critério de valor agregado. Tomando em consideração o valor CIF porto marítimo ou CIF porto do destino dos materiais originários de países não-participantes do Acordo, a Resolução n.º 78 determina que estes não poderão exceder de 50% o valor FOB de exportação da mercadoria final para que adquira origem regional, salvo em se tratando de países de menor desenvolvimento econômico relativo (Bolívia, Equador, Paraguai) para os quais se permite que os materiais não originários compreendam até 60% do valor FOB de exportação ³².

O Regime Geral de Origem do Mercosul, no tocante ao critério da transformação substancial, em linhas gerais, segue a sistemática da Resolução n.º 78.

A letra *c* do artigo 1.º do Anexo II, dispõe em seu parágrafo primeiro que serão considerados originários dos países-membros os produtos em cuja elaboração tenham sido utilizados materiais de países terceiros, quando resultem de um processo de transformação efetuado no território de algum deles, e esse processo lhes confira nova individualidade. A nova individualidade se caracterizará pelo fato de que o produto final esteja classificado na NABALADI em posição diferente da dos mencionados materiais.

A norma estabelece uma exceção: nos casos em que os Estados-Partes determinem que, além das condições anteriores, deve preencher-se o requisito previsto no artigo 2.º do Anexo, a aquisição da origem ficará subordinada ao cumprimento desse novo requisito. A condição do artigo 2.º con-

31 Art. 1.º *d*), da Resolução n.º 78 do Comitê de Representantes de ALADI: "As mercadorias que resultem de operações de ensablamento ou montagem, realizadas no território de um país signatário, utilizando materiais originários dos países participantes do acordo e de terceiros países, quando o valor CIF porto do destino ou CIF porto marítimo dos materiais originários de terceiros países não exceda 50% (cinquenta por cento) do valor FOB de exportação dessas mercadorias".

32 O movimento unificador sobre a venda internacional de mercadorias está orientado tanto para a interpretação dos termos usados costumeiramente nos contratos internacionais desse tipo, como, também, das normas jurídicas a que se devem submeter esses contratos. Em relação ao primeiro aspecto, a Câmara de Comércio Internacional de Paris, em 1936, publicou, pela primeira vez, um conjunto de regras internacionais para a interpretação das fórmulas contratuais típicas, os "INCOTERMS" (International Commercial Terms). Entre essas regras figuraram as cláusulas FOB (free on board; livre a bordo) e CIF (cost, insurance and freight). Para uma análise das implicações da existência dessas cláusulas num contrato, ver, entre outros: GRANADINOS Rodas, João, "Contratos internacionais", Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1985.

analizado anteriormente, pues solamente en la hipótesis que un proceso de transformación se realice en un Estado Parte con finalidades fraudulentas el vínculo de la mercancía con el país tercero continuaría existiendo y sería posible la implantación de medidas restrictivas.

Dentro de la experiencia latinoamericana, la Resolución 78 del Comité de Representantes de la ALADI vincula la transformación substancial al salto tarifario. En el ámbito de la Asociación, las mercancías elaboradas en los países miembros, utilizando materiales de países no participantes al acuerdo, serán consideradas como originarias de la zona siempre que resulten de un proceso de transformación que les confiera una nueva individualidad frente a sus componentes, individualidad que sólo se caracterizará cuando la mercancía esté comprendida en una posición diferente de la de aquellos, en la nomenclatura tarifaria de la ALADI (NABALADI). Operaciones como montaje, ensamble, embalaje, fraccionamiento e otras similares no caracterizan una transformación substancial, excepto en los casos excepcionales cuando en tales operaciones concurren materiales originarios de la región y de terceros Estados y estos últimos no sobrepasen el valor fijado en la letra *d* del mismo dispositivo legal ³¹.

Subsidiariamente a la exigencia de la ocurrencia del salto tarifario, la Resolución 78 estipuló un critério de valor agregado. Tomando en consideración el valor CIF puerto marítimo o CIF puerto de destino de los materiales originarios de países no participantes al Acuerdo, la Resolución 78 determina que éstos no podrán exceder 50% del valor FOB de exportación de la mercancía final para que ésta adquiera el origen regional, salvo cuando se trate de países de menor desarrollo económico relativo (Bolívia, Ecuador y Paraguay) para los cuales es permitido que los materiales no originarios correspondan hasta 60% del valor FOB de exportación ³².

31 Art. 1.º *d*) de la Resolución n.º 78 del Comité de Representantes de ALADI: "Las mercancías que resulten de operaciones de ensamble o montaje, realizadas en el territorio de un país signatario utilizando materiales originarios de los países participantes del acuerdo y de terceros países, cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales originarios de terceros países no exceda del 50 (cincuenta) por ciento del valor FOB de exportación de tales mercancías".

32 El movimiento unificador sobre la venta internacional de mercancías está orientado tanto para la interpretación de los términos usados habitualmente en los contratos internacionales de ese tipo, como también de las normas jurídicas a que deben someterse esos contratos. En relación al primero de estos aspectos la Cámara de Comercio Internacional de Paris publicó en 1936 por la primera vez un conjunto de reglas internacionales para la interpretación de las fórmulas contractuales típicas, los "INCOTERMS" (International Commercial Terms). Dentro de esas reglas figuran las cláusulas FOB (free on board — libre a bordo) y CIF (cost, insurance and freight). Para un análisis de las implicaciones de la existencia de estas cláusulas en un contrato ver entre otros GRANADINOS Rodas Joao, "Contratos internacionales", Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1985.

siste na existência de valor agregado: o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos materiais de terceiros países não poderá exceder a 50% do valor FOB de exportação das mercadorias de que se trate³³.

Uma primeira leitura dessa disposição poderia levar-nos a pensar que o Regime Geral de Origen no Mercosul teria adotado o critério da transformação substancial, caracterizada esta pelo salto tarifário, e que excepcionalmente, por disposição dos Estados-Membros, a existência acumulativa de valor agregado pode ser exigida de certas mercadorias para se lhes atribuir origem intrazonal. Neste sentido, a norma consagraria o disposto na Resolução n.º 78.

Todavía, o artigo 2.º dispõe: “Nos casos em que o requisito estabelecido na letra *c* do artigo primeiro não possa ser cumprido *porque o processo de transformação operado não implica mudança de posição na nomenclatura*, bastará que o valor CIF porto de destino ou CIF porto marítimo dos materiais de terceiros países não exceda a 50% (cinquenta por cento) do valor FOB exportação das mercadorias de que se trata...” (grifamos). Vale dizer, o critério da transformação não está necessariamente vinculado ao salto tarifário, podendo a mercadoria, para ser considerada originária de um dos países da região, ter sofrido transformação desse tipo, sem apresentar uma mudança na nomenclatura tarifária, sempre e quando o valor dos materiais estrangeiros não exceda a 50% do valor de exportação daquela. A transformação substancial é equiparada, neste caso, à fixação da percentagem do valor agregado. Alguns consideram que esta situação revela a inadequação desse critério ao bloco econômico em formação, com economias estruturas são fortemente diferenciadas, com alta carência de investimentos e falta absoluta de tecnologias de ponta para investir, pelo menos durante a vigência do período de transição³⁴.

O § 2.º da letra *c*, do artigo 1.º, do Regime Geral, dispõe: “Não obstante, não serão considerados originários os produtos resultantes de operações ou processos efetuados no território de um Estado-Parte, pelos quais adquiram a forma final em que serão comercializados, quando, nessas operações ou processos, forem utilizados exclusivamente materiais ou insumos não originários de seus respectivos países, e consistam apenas em montagem ou ensamble, fracionamento em lotes ou volumes, seleção, classificação, marcação, composição de sortimentos de mercadorias ou outras operações semelhantes”.

33 O parágrafo segundo do art. 2º, do Anexo, estabelece: “Na ponderação dos materiais originários de terceiros países, os Estados-Partes sem litoral marítimo, ter-se-ão em conta, como porto de destino, os depósitos e zonas francas concedidos pelos demais Estados-Partes, quando os materiais cheguem por via marítima”, disposição essa obviamente aplicável ao Paraguai.

34 Neste sentido, o Departamento de Comércio Exterior da FIERBS (Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul) opinião expressa em 30-8-91.

El Régimen General de Origen del Mercosur en lo tocante al criterio de la transformación substancial sigue en líneas generales la sistemática de la Resolución 78.

La letra *c* del artículo 1.º del Anexo II establece en su primer párrafo que serán considerados como originarios de los países miembros los productos en cuya elaboración hayan sido utilizados materiales de países terceros, cuando resulten de un proceso de transformación efectuado en el territorio de alguno de ellos y tal proceso les confiera una nueva individualidad. Esa nueva individualidad estará caracterizada por el hecho de que el producto final esté clasificado dentro de la NABALADI en una posición diferente a la de los mencionados materiales.

La norma establece una excepción: aquellos casos en que los Estados Partes determinen que además de las anteriores condiciones debe cumplirse el requisito previsto en el artículo segundo del Anexo, la adquisición del origen estará subordinada al cumplimiento de ese nuevo requisito. La condición del artículo segundo consiste en la existencia de un valor agregado: el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales de terceros países no podrá exceder del 50% del valor FOB de exportación de las mercancías de que se trate³³.

Una primera lectura de esta disposición podría llevarnos a pensar que el Régimen General de Origen en el Mercosur habría adoptado el criterio de la transformación substancial, caracterizando ésta por el salto tarifario y que excepcionalmente, por disposición de los Estados Miembros, la existencia acumulativa de un valor agregado puede ser exigida a ciertas mercancías para atribuirles el origen intrazonal. En este sentido la norma consagrará lo dispuesto en la Resolución 78.

Pero el artículo segundo dispone: “En los casos en que el requisito establecido en el literal *c* del artículo primero no pueda ser cumplido porque el proceso de transformación operado *no implica cambio de posición en la nomenclatura*, bastará que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales de terceros países no exceda del 50 (cincuenta) por ciento del valor FOB de exportación de las mercancías de que se trata...” (subrayado por nosotros). O sea que el criterio de la transformación substancial no está vinculado necesariamente al salto tarifario, pudiendo la mercancía, para ser considerada como originaria de uno de los países de la región, haber sufrido una transformación de este tipo sin presentar un cambio en la nomenclatura tarifaria siempre y cuando el valor de los materiales extranjeros no exceda del 50% el valor de exportación de aquella. La transformación substancial es equiparada en este caso a la fijación del porcentaje.

33 El parágrafo segundo del art. 2º del Anexo establece: “En la ponderación de los materiales originarios de terceros países para los Estados Partes sin litoral marítimo, se tendrán en cuenta, como puerto de destino, los depósitos y zonas francas concedidos por los demás Estados Partes, cuando los materiales arriben por vía marítima”. Disposición ésta aplicable obviamente al Paraguay.

Reformulando a norma, temos que poderão ser considerados originários de um Estado-Parte os produtos que hajam sofrido uma operação ou processo que lhes confira a forma final em que serão comercializados, quando nessa operação sejam empregados exclusivamente materiais extrazonais, sempre que tais operações não consistam em simples montagens, ensambleamento ou processos semelhantes. Seria, por exemplo, o caso de automóveis de um país terceiro, nos quais são incorporados computadores e são pintados num dos países-membros para venda posterior em qualquer dos países da região. Esta disposição inspirou-se no artigo 1.º, letra c, da Resolução n.º 78, que prevê, em termos explícitos, que a aquisição da forma final constitui uma espécie de transformação substancial, desde que não se trate de alguma das operações indicadas expressamente no dispositivo legal³⁵.

Contudo, a letra d do artigo 1.º prevê uma exceção aos princípios gerais anteriormente mencionados. Com efeito, até o término do período de transição serão considerados produtos originários de algum dos países da sub-região aquelas mercadorias resultantes de operações de ensambleamento ou montagem realizados em seu território, em que intervenham materiais zonais e extrazonais, desde que o valor dos materiais originários represente 40% ou mais do valor FOB de exportação do produto final. A Resolução n.º 78 do Comitê de Representantes da ALADI prevê, nesta mesma hipótese, um valor agregado maior (o valor dos materiais de terceiros Estados não pode exceder a 50% do valor FOB de exportação dos produtos).

Tais são os critérios gerais fixados pelo Anexo II do Tratado de Assunção para determinar a origem zonal de uma mercadoria. As instâncias administrativas nacionais e os órgãos interministeriais incumbidos da execução das normas do Tratado deverão zelar pelo cumprimento dessas disposições. Os últimos poderão regulamentar essas regras para facilitar e assegurar sua aplicação uniforme. Neste sentido, a existência de um órgão supranacional, de caráter jurisdiccional, poderá ser muito importante, mesmo na hipótese de disposições aparentemente precisas. Como vimos, no âmbito da Comunidade Econômica Européia, a Corte de Justiça, ao interpretar as disposições supranacionais, determina seu conteúdo preciso, assim como o alcance (os limites) das competências que, nestas matérias, deixam de ser dos Estados-Membros e passam a ser comunitárias.

35 A norma dispõe em seu parágrafo segundo: "Não serão originárias dos países participantes as mercadorias obtidas por processos ou operações pelos quais adquiram a forma final em que serão comercializadas, quando nesses processos se utilizem materiais de países não-membros e consistam somente em simples montagens, ensambleamentos, embalagens, fracionamento em lotes, peças ou volumes, seleção e classificação, marcação, composição de estoques de mercadorias ou outras operações que não importem em processo de transformação substancial, nos termos do parágrafo primeiro desta letra". O artigo 9º da Decisão nº 293/91 da Comissão do Acordo de Cartagena prevê uma lista das operações não consideradas como processo de produção ou de transformação.

del valor agregado. Algunos consideran que esta situación revela la inadap-tación de tal criterio al bloque económico en formación con economías cuyas estructuras son fuertemente diferenciadas, con alta carencia de inversiones y falta absoluta de tecnologías de punta para invertir, por lo menos durante la vigencia del período de transición³⁴.

El parágrafo segundo del literal c) del artículo 1.º del Régimen General dice: "No obstante, no serán considerados originarios los productos resultantes de operaciones o procesos efectuados en el territorio de un Estado Parte por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados, cuando en esas operaciones o proceso se utilicen exclusivamente materiales o insumos que no sean originarios de sus respectivos países y consistan solamente en montajes o ensambles, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías u otras operaciones o procesos semejantes".

Reformulando la norma tenemos que podrán ser considerados originarios de un Estado Parte, los productos que hayan sufrido una operación o un proceso que les confiera la forma final en que serán comercializados, cuando en tal operación sean empleados exclusivamente materiales extrazonales, siempre que esas operaciones no consistan en simples montaje, ensambles o recesos semejantes. Sería por ejemplo el caso de automóviles importados de un país tercero a los cuales son incorporados computadores y son pintados en uno de los países miembros para su venta posterior, en cualquiera de los países de la región. Esta disposición se inspiró en el artículo 1.º literal c) de la Resolución n.º 78 que prevee expresamente que la adquisición de la forma final constituye una especie de transformación substancial siempre que no se trate de alguna de las operaciones señaladas expresamente en el dispositivo legal³⁵.

Sin embargo, el literal d) del artículo 1.º prevee una excepción a los principios generales anteriormente analizados. En efecto, hasta el final del período de transición serán considerados como productos originarios de alguno de los países de la subregión aquellas mercancías resultantes de operaciones de ensamble o montaje realizadas en su territorio, en las que intervengan materiales zonales y extrazonales, siempre que el valor de los

34 En este sentido, el Departamento de Comercio Exterior de la FIEROS (Federación de las Industrias del Estado de Rio Grande do Sul, Brasil) opinión presentada el 30-3-91.

35 La norma dispone en su parágrafo segundo: "No serán originarias de los países participantes las mercancías obtenidas por procesos u operaciones por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializadas, cuando en dichos procesos se utilicen materiales de países no miembros y consistan solamente en simples montajes o ensambles, embalaje; fraccionamiento en lotes, piezas o volúmenes, selección y clasificación, marcación, composición de surtidos de mercancías u otras operaciones que no impliquen un proceso de transformación sustancial en los términos del párrafo primero de este literal". El artículo 9º de la Decisión n.º 293/91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena prevee una lista de las operaciones no consideradas como proceso de producción o de transformación.

c) Critérios específicos

Se a necessidade de estabelecer critérios gerais aptos a definir a origem de uma mercadoria é incontestada, cada vez que um grau de preferência tarifária ou não tarifária, é introduzido num contexto regional, algumas vezes o carácter genérico dos mesmos mostra-se insuficiente para qualificar adequadamente determinados produtos que, por sua importância (quer por terem peso significativo na balança comercial dos países comprometidos no processo integracionista, quer por corresponderem a setores fundamentais para o desenvolvimento sadio das economias nacionais), exigem maior controle. Daí se deduz a importância de se estipular, a par dos requisitos gerais, condições que envolvam critérios mais rígidos aplicáveis a determinadas mercadorias e que prevalecerão sobre os primeiros, a fim de evitar o desenvolvimento de correntes comerciais artificiais. A experiência integracionista latino-americana mostrou-se sensível a essa peculiaridade.

Nesta seção serão analisadas as condições e a forma de estabelecimento desses critérios, particularmente no marco do Mercosul (a), bem como a coexistência de critérios particulares de origem, destacando a experiência europeia neste campo (b).

a) Condições e forma de estabelecimento

As condições de estabelecimento de critérios específicos para a determinação da origem de mercadorias figuram geralmente nos instrumentos institutivos de um regime de base nesta matéria, e são fixados, quer de forma autônoma, quer convencionalmente.

No âmbito da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, paralelamente à existência de critérios gerais, os diversos acordos de complementação econômica, relativos a produtos sensíveis da economia dos signatários, estabeleceram os mais variados critérios específicos para a determinação da origem desses produtos, obedecendo aos parâmetros consagrados para tais efeitos nas Resoluções n.ºs 49 (II) e 82 (III) da Conferência das Partes Contratantes³⁶. Assim, por exemplo, o Ajuste de Complementação n.º 17, assinado pelo Brasil e pela Argentina, que se refere aos produtos das indústrias de refrigeração e ar condicionado, assim como aos aparelhos elétricos, mecânicos e térmicos de uso doméstico³⁷, beneficiando, ainda, a Bolívia, Paraguai e Uruguai, compreendia uma série de produtos, fixando as condições específicas para que fossem consideradas zonais, através da especificação das operações que conferiam essa origem (lista A) e do estabelecimento de requisitos específicos para os produtos da primeira lista B (Anexo II) relativa aos materiais utilizados na elaboração do produto.

36 Resolução n.º 49 (II) da Conferência das Partes Contratantes, de 27 de agosto de 1962; "normas e procedimentos para a determinação da origem das mercadorias" e Resolução n.º 82 (III) da Conferência das Partes Contratantes, de 1.º de outubro de 1963; "Qualificação da origem das mercadorias".

37 Decreto n.º 70.738, de 20-6-1972.

materiales originarios represente 40% o más del valor FOB de exportación del producto final. La Resolución n.º 78 del Comité de Representantes de la ALADI, prevee en esta misma hipótesis un valor agregado mayor (el valor de los materiales de terceros Estados no puede exceder del 50% del valor FOB de exportación de los productos).

Tales son los criterios generales establecidos por el Anexo II del Tratado de Asunción para determinar el origen zonal de una mercancía. Las instancias administrativas nacionales y los órganos interministeriales encargados de la ejecución de las normas del tratado deberán velar por el cumplimiento de tales disposiciones, los últimos podrán reglamentar tales normas para facilitar y asegurar su aplicación uniforme. En este sentido la existencia de un órgano supranacional de carácter jurisdiccional podrá ser muy importante, aún en la hipótesis de disposiciones aparentemente precisas. Como vimos, en el ámbito de la Comunidad Económica Europea la Corte de Justicia, al interpretar las disposiciones supranacionales, determina su contenido preciso así como el alcance (los límites) de las competencias que en estas materias dejan de ser de los Estados Miembros y pasan a ser comunitarias.

c) Criterios específicos

Si la necesidad de establecer criterios generales aptos a definir el origen de una mercancía es indiscutible cada vez que un grado de preferencia tarifaria, o no tarifaria, es introducido en un contexto regional, algunas veces el carácter genérico de los mismos se presenta insuficiente para calificar adecuadamente determinados productos que, por su importancia (ya sea por tener un peso significativo en la balanza comercial de los países comprometidos en el proceso integracionista, ya sea por corresponder a sectores fundamentales para el desarrollo sano de las economías nacionales), exigen un mayor control. De ahí se deduce la importancia de estipular, al lado de los requisitos generales, condiciones que impliquen criterios más rígidos aplicables e determinadas mercancías y que prevalecerán sobre los primeros, a fin de evitar el desarrollo de corrientes comerciales artificiales. La experiencia integracionista latinoamericana se ha mostrado sensible a esa peculiaridad.

En esta sección serán analizadas las condiciones y la forma de establecimiento de tales criterios principalmente dentro del marco del Mercosur (a), así como la coexistencia de criterios particulares de origen, destacando la experiencia europea en este campo (b).

a) Condiciones y forma de establecimiento

Las condiciones de establecimiento de criterios específicos para la determinación del origen de mercancías están contempladas generalmente en los instrumentos institutivos de un régimen de base en esta materia, ellos son fijados ya de forma autónoma, ya convencionalmente.

Cabe ressaltar que, de acordo com o artigo 3.º da Resolução n.º 82 (III), para determinar a origem de uma mercadoria, em cuja elaboração foram empregados materiais zonais e de terceiros países, o critério geral utilizado era a transformação substancial caracterizada pelo salto tarifário. Nestes casos, o Comitê Executivo Permanente podia fixar requisitos específicos que se somariam a essa transformação. A fixação ou revisão de tais requisitos podia ocorrer a pedido de qualquer Parte Contratante. Neste caso, o Comitê devia respeitar o estabelecido pelo artigo 9.º da Resolução³⁸.

No que respeita à ALADI, de acordo com o regime geral da origem consubstanciado na Resolução n.º 78 do Comitê de Representantes Permanentes, abre-se-lhe a possibilidade de estabelecer, por meio de resolução, requisitos específicos para os produtos negociados ou modificar os já existentes. Tais requisitos, por sua própria natureza, não poderão ser menos exigentes do que os critérios gerais estabelecidos na referida Resolução, salvo em se tratando de qualificar a origem dos produtos negociados com, ou entre países de menor desenvolvimento, que recebem tratamento especial.

O Comitê também poderá, diante da solicitação de um Estado-Parte, estabelecer requisitos específicos de origem para a qualificação de mercadorias elaboradas em países não-membros, utilizando materiais da zona numa percentagem igual ou superior a 50% do valor FOB de exportação do produto acabado³⁹. Como vemos, a competência do Comitê, órgão político da Associação incumbido de regulamentar o Tratado, é ampla neste campo. Cabe assinalar que o Comitê é integrado por um representante permanente e um alterno de cada País-Membro, e se reúne durante todo o ano na sede da Associação, sendo necessária a presença mínima, nas reuniões, de dois terços dos representantes⁴⁰.

No âmbito sub-regional, é conveniente fazer referência ao sistema instituído no Pacto Andino. A Junta do Acordo de Cartagena é o órgão técnico supranacional do Acordo Sub-Regional Andino, instituído por três membros nacionais de qualquer país latino-americano e encarregada de velar pelo cumprimento do Tratado constitutivo, bem como das decisões

38 O art. 9º estabelece um procedimento preciso para a fixação de requisitos específicos a pedido de um Estado-Parte, fundamentado em situações que causem grave prejuízo a determinadas atividades econômicas ou às suas legítimas expectativas de comércio. Por sua vez, o artigo 10 dispõe que o estabelecimento dos requisitos específicos deverá ajustar-se ao Programa de Trabalho contido no Anexo II da Resolução, programa esse que poderá ser modificado pelo Comitê, se assim considerar conveniente.

39 Art. 1º da Resolução nº 78 do Comitê de Representantes da ALADI.

40 Sobre este particular, consultar VACCHINO, Juan Mario, "Integración Latino-americana. De la ALALC a la ALADI"; Ed. Depalma, Buenos Aires, 1983, assim como CAMBER, Andrea, "Da ALALC à ALADI", na *Revista de Informação Legislativa*, nº 80, janeiro-março de 1984, pp. 33 a 46, e DE CASTELLO CRUZ, Dilermando, "Da ALALC à ALADI", na mesma Revista, pp. 47 a 80.

En el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, paralelamente a la existencia de criterios generales, los diversos acuerdos de complementación económica, relativos a productos sensibles de la economía de los signatarios, establecieron los más variados criterios específicos para la determinación del origen de tales productos obedeciendo a los parámetros consagrados en las Resoluciones 49 (II) y 82 (III) de la Conferencia de las Partes Contratantes para tales efectos³⁶. Así, por ejemplo, el Acuerdo de Complementación n.º 17, firmado entre Brasil y Argentina relativo a los productos de las industrias de refrigeración y aire acondicionado, así como a los aparatos eléctricos, mecánicos y térmicos de uso doméstico³⁷ beneficiando también a Bolivia, Paraguay y Uruguay, comprendía una serie de productos fijando las condiciones específicas para que estos fuesen considerados zonales, a través de la descripción de las operaciones que conferirían ese origen (lista A) y del establecimiento de requisitos específicos para los productos de la lista B (anexo II) relativa a los materiales utilizados en la elaboración del producto.

Cabe resaltar que de acuerdo con el artículo 3.º de la Resolución 82 (III) para determinar el origen de una mercancía en cuya elaboración hubieran sido empleados materiales zonales y de terceros países, el criterio general utilizado era la transformación substancial caracterizada por el salto tarifario, en estos casos el Comité Ejecutivo Permanente podría fijar requisitos específicos que se sumarían a tal transformación. La fijación o revisión de dichos requisitos podría intervenir a solicitud de cualquier Parte Contractante, en tal caso el Comitê debía respetar lo establecido por el artículo 9 de la Resolución³⁸.

En relación a la ALADI, dentro del régimen general de origen consubstanciado en la Resolución 78 del Comité de Representantes Permanentes, se otorga a éste último la posibilidad de establecer, por medio de una resolución, requisitos específicos para los productos negociados, o modificar los ya establecidos. Tales requisitos no podrán, dada su propia naturaleza, ser menos exigentes que los criterios generales establecidos en la referida Resolución, excepto cuando se trate de calificar el origen de los productos negociados con, o/y, entre países de menor desarrollo económico, que reciben un tratamiento especial.

36 Resolución n.º 49 (II) de la Conferencia de las Partes Contratantes, de 27 de agosto de 1962. "Normas y procedimientos para la determinación del origen de las mercancías" y Resolución n.º 82 (III) de la Conferencia de las Partes Contratantes, de 1 de octubre de 1963, "Calificación del origen de las mercancías".

37 Decreto n.º 70.738 de 20-6-72.

38 El artículo 9.º establece un procedimiento preciso para la fijación de requisitos específicos a solicitud de un Estado Parte, petición ésta fundamentada en situaciones que causen un grave perjuicio a determinadas actividades económicas o a sus legítimas expectativas de comercio. El artículo 10.º por su parte dispone que el establecimiento de los requisitos específicos deberá ajustarse al Programa de Trabajo contenido en el Anexo 2 de la Resolución, programa que podrá ser modificado por el Comitê si así lo considera conveniente.

da Comissão. Ela expede resoluções de caráter obrigatório, que devem ser aplicadas pelos Estados, diretamente, sem necessidade de incorporação à ordem interna.

O Acordo de Cartagena instituiu um regime geral de origem, e determinou que corresponde à Junta a determinação de requisitos específicos. Ela deve estabelecê-los simultaneamente com a aprovação de um Programa de Integração Industrial, quando for indispensável. Por iniciativa própria ou a requerimento de um Estado-Parte, a Junta pode modificar esses requisitos para adaptá-los ao avanço econômico e tecnológico da sub-região. O pedido de revisão dos requisitos específicos de origem deve ser apresentado pelo Estado interessado dentro do ano seguinte à sua fixação, e a Junta deve examiná-lo e decidir definitivamente no mesmo prazo.⁴¹ Como o Acordo Sub-Regional admitiu uma situação particular para os países de menor desenvolvimento econômico, a Bolívia e o Equador, os órgãos supranacionais, na adoção e determinação dos requisitos específicos de origem, devem levar isto em consideração, e cuidar que as medidas que aprovarem não constituam obstáculo a que os dois países aproveitem as vantagens da aplicação do Acordo.⁴² Em geral, cada vez que requisitos desta natureza são determinados, prevêem-se algumas normas particulares em relação aos produtos procedentes dos citados países.

Também o Tratado de Assunção, ao criar o Mercosul e estabelecer os critérios para a definição da origem regional das mercadorias, veio conceder aos Estados-Partes a faculdade de fixarem critérios específicos de qualificação da origem. Assim, o artigo 3.º do Anexo II dispõe que "os Estados-Partes poderão estabelecer, de comum acordo, requisitos específicos de origem, que prevalecerão sobre os critérios gerais de qualificação".

Na determinação dos requisitos, bem como na sua revisão, os Estados-Membros deverão tomar como base alguns desses elementos, individual ou conjuntamente. Se, como vimos, a qualificação da origem de uma mercadoria repousa geralmente sobre o processo de elaboração utilizado, o exame das matérias-primas e outros insumos empregados na sua produção, que confirmam ao produto a característica essencial própria, assim como a valoração desses materiais em relação aos materiais extrazonais, nada mais justo que os critérios específicos levem em conta esses mesmos elementos. De acordo com o texto do artigo 4.º do Anexo, na elaboração dos requisitos específicos devem ser considerados:

1. Os materiais e outros insumos empregados na produção da mercadoria de que se trate. Neste ponto devem incluir-se:

• As matérias-primas empregadas na produção, seja a matéria-prima preponderante, ou que confira ao produto sua característica essencial, sejam as matérias-primas principais.

41 Arts. 83 e 85 do Acordo de Cartagena e Resolução nº 1/71 da Junta.

42 Art. 84 do Acordo de Cartagena.

El Comité podrá igualmente, ante la solicitud de un Estado Parte, establecer requisitos específicos de origen para la calificación de mercancías elaboradas en países no miembros utilizando materiales de la zona en un porcentaje igual o superior a 50% del valor FOB de exportación del producto terminado³⁹. Como vemos la competencia del Comité, órgano político de la Asociación y encargado de reglamentar el Tratado, es amplia en este campo. Cabe señalar que el Comité está integrado por un representante permanente y uno alterno de cada país miembro y se reúne durante todo el año en la sede de la Asociación, siendo necesaria la presencia mínima de dos tercios de los representantes en las reuniones⁴⁰.

En el ámbito subregional es conveniente hacer una referencia al sistema instituido dentro del Pacto Andino. La Junta del Acuerdo de Cartagena es el órgano técnico supranacional del Acuerdo Subregional Andino, constituida por tres miembros nacionales de cualquier país latinoamericano y encargada de velar por el cumplimiento del Tratado constitutivo así como de las decisiones de la Comisión, ella expide resoluciones de carácter obligatorio que deben ser aplicadas por los Estados directamente sin necesidad de incorporación al orden interno.

El Acuerdo de Cartagena instituyó un régimen general de origen y determinó que la fijación de requisitos específicos corresponde a la Junta. Ella debe establecer tales requisitos simultáneamente con la aprobación de un Programa de Integración Industrial, cuando ésto sea indispensable. La Junta puede, bajo su propia iniciativa o a petición de un Estado Parte, modificar tales requisitos para adaptarlos al avance económico y tecnológico de la subregión. La solicitud de revisión de los requisitos específicos de origen debe ser presentada por el Estado interesado dentro del año siguiente a la fijación de los mismos y la Junta debe examinarla y decidir definitivamente dentro del mismo plazo⁴¹. Como el Acuerdo Subregional reconoció una situación particular a los países de menor desarrollo económico, Bolivia y Ecuador, los órganos supranacionales deben, en la adopción y en la fijación de los requisitos específicos de origen, llevar esto en consideración y procurar que las medidas que ellos aprueben no constituyan obstáculos para que los dos países aprovechen las ventajas de la aplicación del Acuerdo.⁴² En general, cada vez que requisitos de ésta naturaleza son determinados, algunas normas particulares son previstas en relación con los productos procedentes de los países citados.

39 Art. 1º de la Resolución nº 78 del Comité de Representantes de ALADI.

40 Sobre este particular consultar VACCHINO Juan Mario, "Integración Latinoamericana. De la ALALC a la ALADI", Ed. Depalma, Buenos Aires, 1983; así mismo como CAMBER Andrea "Da ALALC a ALADI" en la *Revista de Informação Legislativa*, nº 80, janeiro — Março de 1984, pp. 33 a 46 y De CASTELLO CRUZ Dilermando, "Da ALALC a ALADI", en la misma revista pp. 47 a 80.

41 Arts. 83 y 85 del Acuerdo de Cartagena y Resolución nº 1/71 de la Junta.

42 Art. 84 del Acuerdo de Cartagena.

- As partes ou peças empregadas, sendo consideradas a parte ou peça que confira ao produto sua característica essencial, as partes ou peças principais e a percentagem das partes ou peças em relação ao peso total.

- Outros insumos.

2. O processo de transformação ou de elaboração utilizado.

3. A proporção máxima do valor dos materiais importados de terceiros países, em relação ao valor total do produto que resulte do procedimento de valorização acordado em cada caso.

A fixação dos requisitos específicos corresponderá ao Grupo Mercado Comum e ao Conselho, através de decisões. Nesta tarefa poderão ser levadas em consideração as diferenças pontuais de ritmo para o Paraguai e o Uruguai.

Estabelecidos os critérios específicos, com base nesses elementos, prevalecerão sobre os critérios constantes dos artigos 1.º e 2.º do Regime Geral, não podendo as Partes aplicá-los em detrimento daqueles, mais rígidos por natureza, e que se adaptam melhor às características do produto em questão.

O artigo 8.º estabelece: "O critério de máxima utilização de materiais ou outros insumos originários dos Estados-Partes não poderá ser considerado para fixar requisitos que impliquem a imposição de materiais ou outros insumos dos referidos Estados-Partes, quando, a juízo dos mesmos, estes não satisfaçam condições adequadas de abastecimento, qualidade e preço, ou que não se adaptem aos processos industriais ou tecnologias aplicadas". Pode exigir-se, então, como requisito específico, a utilização máxima de materiais zonais na produção de determinada mercadoria, sempre que as condições de abastecimento desses materiais sejam adequadas e os insumos estejam estritamente adequados aos processos industriais ou tecnologias aplicadas, evitando-se, assim, excessos. Esta disposição tem como fonte o artigo 6.º da Resolução n.º 82 (III) da Conferência das Partes Contratantes da ALALC⁴³.

Na realidade, o sistema instituído no Mercosul somente possibilita às Partes afastar a aplicação dos requisitos específicos, em casos excepcionais, quando não possam ser respeitados, em virtude de problemas circunstanciais de abastecimento, como: disponibilidade, especificações técnicas, prazo de entrega e preço. Nestes casos, o artigo 5.º do Anexo II autoriza a utilização de materiais não originários dos Estados-Partes, desde que

⁴³ A disposição diz: "O critério de máxima utilização de insumos zonais, estabelecido no artigo sétimo da Resolução n.º 49 (II), não poderá ser utilizado para fixar requisitos que impliquem a imposição de materiais zonais quando, a juízo do Comitê, estes não satisfaçam condições adequadas de abastecimento, qualidade e preço".

Ya el Tratado de Asunción al crear el Mercosur y establecer los criterios para la definición del origen regional de las mercancías, concede igualmente a los Estados Partes la facultad de fijar criterios específicos de calificación del origen. Así, el artículo 3.º del Anexo II dispone que "Los Estados Partes podrán establecer, de común acuerdo, requisitos específicos de origen, los que prevalecerán sobre los criterios generales de calificación".

En la determinación de esos requisitos, así como en su revisión, los Estados Miembros deberán tomar como base, individual o conjuntamente, algunos elementos. Si, como vimos anteriormente, la calificación del origen de una mercancía reposa generalmente sobre el proceso de elaboración utilizado, sobre el examen de las materias primas y de los otros insumos empleados en su producción y que confieren al producto final una característica esencial propia, así como la evaluación de esos materiales en relación a los materiales extrazonales, nada más justo que los criterios específicos tomen en consideración esos mismos elementos. De acuerdo con el texto del artículo 4.º del Anexo, en la elaboración de los requisitos específicos deben ser considerados:

1. Los materiales y otros insumos empleados en la producción de la mercancía de que se trata. En este punto deben incluirse:

- Las materias primas empleadas en la producción, ya sea la materia prima preponderante o que confiera al producto su característica esencial, ya sean las materias primas principales.

- Las partes o piezas empleadas, siendo consideradas la parte o pieza que confiera al producto su característica esencial, las partes o piezas principales y el porcentaje de las partes o piezas con relación al peso total.

- Otros insumos.

2. El proceso de transformación o de elaboración utilizado.

3. La proporción máxima del valor de los materiales importados de terceros países en relación al valor total del producto que resulte del procedimiento de valorización convenido en cada caso.

La fijación de los requisitos específicos corresponderá al Grupo Mercado Común y al Consejo a través de decisiones. En esta tarea podrán ser llevadas en consideración las diferencias puntuales de ritmo para Paraguay y Uruguay.

Establecidos los criterios específicos, sobre la base de esos elementos, los mismos prevalecerán sobre los criterios establecidos en los artículos 1.º y 2.º del Régimen General, no pudiendo las Partes aplicar éstos en detrimento de aquellos, más rígidos por naturaleza y adaptándose mejor a las características del producto en cuestión.

esses produtos não sejam objeto de práticas desleais⁴⁴. Em face dessas hipóteses, a norma autoriza o país exportador a emitir o certificado correspondente, informando o Estado-Membro importador e o Grupo Mercado Comum e fornecendo os antecedentes e as anotações justificativas da expedição do documento. A disposição prevê a possibilidade de que o país-membro importador ou o Estado-Parte exportador solicitem ao Grupo Mercado Comum a revisão do(s) requisito(s) específico(s) no caso em que as hipóteses anteriormente mencionadas se verifiquem reiteradamente. Cabe destacar, ainda, que, para garantir a realização dos objetivos do Tratado, as Partes Contratantes estabeleceram que esta disposição será aplicável aos produtos resultantes de operações outras que a simples montagem ou ensablamento, e produzirá efeito até a entrada em vigor da tarifa externa comum.

Alguns juristas e especialistas convocados pela ABIQUIM — Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados, consideram que essas duas normas (os artigos 5.º e 8.º) abrem verdadeiras brechas de comprovação subjetiva no critério da preferência por insumos e materiais zonais. Essas cláusulas operariam contra a maximização da renda e do emprego do próprio Mercado Comum. No seu parecer, tais disposições, na prática, fariam legalizar o desvio e desconhecimento (*circumvention*) das normas de origem, pois o comércio internacional de muitos materiais e insumos é realizado a preços de *dumping*, razão pela qual seria necessário rejeitar os citados artigos⁴⁵.

Não compartilhamos desse ponto de vista. Consideramos que o artigo 5.º do Anexo, ao fazer referência ao artigo 4.º do Tratado, nos casos excepcionais previstos, implicitamente autoriza, em primeiro lugar, a importação de produtos que não constituam objeto de práticas desleais, que devem ser coibidas pelos Estados-Partes, através de suas legislações nacionais, e, em segundo lugar, o artigo 8.º simplesmente condiciona o estabelecimento do critério de máxima utilização de materiais zonais à existência de condições adequadas de abastecimento ou à adaptação dos insumos e materiais zonais aos processos industriais ou tecnologias aplicadas na produção do produto final dentro da primeira região, ou seja, que a competitividade das empresas regionais produtoras de matérias-primas e insumos se verá incentivada, posto que elas deverão oferecer essas garan-

44 O artigo 4º do Tratado de Assunção estabelece: "Nas relações com terceiros países, os Estados-Partes assegurarão condições equitativas de comércio. Para tal fim, aplicarão suas legislações nacionais para proibir importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, *dumping* ou qualquer outra prática desleal. Paralelamente, os Estados-Partes coordenarão suas respectivas políticas nacionais com o objetivo de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial".

45 Sobre esta questão, FONSECA, Roberto Giannotti, "Assuntos Aduaneiros no Mercosul — Impasses e alternativas — I", Coleção Documentos — Série Assuntos Internacionais, nº 18, setembro 1991, Instituto de Estudos Avançados da USP.

El artículo 8.º establece: "El criterio de máxima utilización de materiales u otros insumos originarios de los Estados Partes no podrá ser considerado para fijar requisitos que impliquen la imposición de materiales u otros insumos de los referidos Estados Partes, cuando, a juicio de los mismos, éstos no cumplan condiciones adecuadas de abastecimiento, calidad y precio, o que no se adapten a los procesos industriales o tecnologías aplicadas". Puede entonces exigirse como requisito específico la utilización máxima de materiales zonales en la producción de una determinada mercancía siempre que las condiciones de abastecimiento de tales materiales sean adecuadas y que los insumos sean estrictamente adecuados a los procesos industriales o a las tecnologías aplicadas, evitando así excesos. Esta disposición tiene como fuente el artículo 6.º de la Resolución n.º 82 (III) de la Coinferencia de las Partes Contratantes de ALALC⁴³.

En realidad, el sistema instituido en el Mercosur solamente posibilita las Partes a apartar la aplicación de los requisitos específicos en casos excepcionales, cuando ellos no puedan ser respetados en virtud de problemas circunstanciales de abastecimiento, como disponibilidad, especificaciones técnicas, plazo de entrega y precio. En estos casos el artículo 5.º del Anexo II autoriza la utilización de materiales no originarios de los Estados Partes, siempre que estos productos no sean objeto de prácticas desleales.⁴⁴ Ante tales hipótesis la norma autoriza el país exportador a emitir el certificado correspondiente informando al Estado Miembro importador y al Grupo Mercado Común y suministrando los antecedentes y constancias justificativas de la expedición del documento. La disposición prevé la posibilidad que el País Miembro importador o el Estado Parte exportador solicite al Grupo Mercado Común la revisión del(los) requisito(s) específico(s) en caso que las hipótesis anteriormente señaladas se produzcan reiteradamente. Cabe resaltar que para garantizar la realización de los objetivos del Tratado, las Partes Contratantes establecieron que tal disposición será aplicable a los productos resultantes de operaciones otras que el simple montaje o ensamble y tendrá efecto hasta la entrada en vigor de la tarifa externa común.

Algunos jurista y especialistas convocados por la ABIQUIM — Associação Brasileira da Indústria Química e de Produtos Derivados — consideran que estas dos normas (los artículos 5.º y 8.º) abren verdaderas brechas de comprobación subjetiva al criterio de la preferencia a insumos y mate-

43 La disposición dice: "El criterio de máxima utilización de insumos zonales establecido en el artículo séptimo de la Resolución nº 49 (II) no podrá ser utilizado para fijar requisitos que impliquen la imposición de materiales zonales, cuando a juicio del Comité, éstos no cumplan condiciones adecuadas de abastecimiento, calidad y precio".

44 El artículo 4.º del Tratado de Asunción establece: "En las relaciones con terceros países, los Estados Partes asegurarán condiciones equitativas de comercio. A tal efecto, aplicarán sus legislaciones nacionales para inhibir importaciones cuyos precios estén influenciados por subsídios, *dumping* o cualquier otra práctica desleal. Paralelamente, los Estados Partes coordinarán sus respectivas políticas nacionales con el objetivo de elaborar normas comunes sobre competencia comercial".

tias em suas distribuições. A crítica feita pela ABIQUIM não apresenta verdadeiros fundamentos justificativos de danos materiais ao setor dos insumos químico-farmacêuticos, na atualidade ou posteriormente.

b) *Coexistência de critérios particulares de origem: a experiência européia.*

Como vimos anteriormente, os critérios específicos de determinação da origem de uma mercadoria podem ser estabelecidos de forma unilateral (pelo país ou grupo de países que os fixam, principalmente num processo integracionista) ou através de convenções. Nesta área, a experiência européia é abundante, e merece ser objeto de breve análise.

O Regulamento 802/68 do Conselho das Comunidades Europeias, texto básico em matéria de determinação da origem, ao afastar expressamente da sua esfera de incidência a qualificação da origem de determinados produtos (arts. 2.º e 3.º), deixa entrever a existência de vários critérios particulares.

O artigo 3.º do citado regulamento exclui do seu campo de aplicação os produtos derivados do petróleo, que figuram em seu Anexo II. De acordo com a norma, critérios específicos para a determinação da origem desses produtos seriam definidos posteriormente pelas autoridades comunitárias, mediante regulamentos.

Os regulamentos comunitários que prevêem critérios específicos em relação a certos produtos foram expedidos geralmente com a finalidade de conferir ao Regulamento 802/68 CEE aplicação precisa e uniforme. Podemos citar como exemplo: o Regulamento 288/89 da Comissão, de 3 de fevereiro de 1989, relativo aos circuitos integrados, estabelecendo que para tais produtos a difusão é considerada a última transformação substancial, e o Regulamento 861/71 CEE da Comissão, de 21 de abril de 1971, referente aos gravadores, em que se determina que a fabricação desses produtos confere a origem do país onde se realiza unicamente se o valor agregado pelas operações de montagem, e eventualmente de incorporação de peças originárias desse país, representa 45%, pelo menos, do preço faturado na saída da fábrica dos aparelhos considerados⁴⁶.

Nestes casos, as instituições, em princípio, são obrigadas a respeitar os critérios admitidos pelo regulamento de base. A Corte de Justiça das Comunidades Europeias tem se pronunciado neste sentido, em várias ocasiões. Na decisão proferida numa questão prejudicial que lhe foi proposta por um tribunal holandês — caso 34/78 *Yoschida Nederland v. Kamer van Koophandel* — o Tribunal Comunitário anulou um regulamento da Comissão (2067/77 CEE) por considerar que as exigências nele estabelecidas eram muito estritas e ultrapassavam as competências outorgadas à

⁴⁶ Regulamento 288/89 CEE, publicado no DOCE L 33, de 4-8-1989; Regulamento 861/71, publicado no DOCE L 95, 28-4-1971.

riales zonales, esas cláusulas trabajarían contra la maximización de la renta y del empleo del propio Mercado Común. De acuerdo a su parecer, tales disposiciones legalizarían en la práctica el desvío y el desconocimiento ("circumvention") de las normas de origen pues el comercio internacional de muchos materiales e insumos es realizado a precios de *dumping*, razón por la cual sería necesario eliminar o reemplazar los citados artículos⁴⁵.

No compartimos ese punto de vista. Consideramos que el artículo 5.º del Anexo al hacer referencia al artículo 4.º del Tratado implícitamente autoriza en primer lugar, en los casos excepcionales previstos, la importación de productos que no constituyan objeto de prácticas desleales que deben ser inhibidas por los Estados Partes mediante sus legislaciones nacionales, y en segundo lugar el artículo 8.º condiciona simplemente el establecimiento del criterio de máxima utilización de materiales zonales a la existencia de condiciones adecuadas de abastecimiento o a la adaptación de los insumos y materiales zonales a los procesos industriales o tecnologías aplicadas en la producción del producto final dentro de la región, o sea que la competitividad de las empresas regionales productoras de materias primas e insumos se verá incentivada, puesto que ellas deberían ofrecer tales garantías en sus distribuciones. La crítica asumida por la Abiquim no presenta verdaderos fundamentos justificativos de daños materiales al sector de los insumos químico-farmacêuticos en la actualidad o posteriormente.

b. *Coexistencia de criterios particulares de origen — la experiencia europea.*

Como vimos anteriormente, los criterios específicos de determinación del origen de una mercancía pueden ser establecidos de forma unilateral (por el país o grupo de países que los fijan, principalmente dentro de un proceso integracionista) o a través de convenciones. En esta área la experiencia europea es abundante y merece ser objeto de un breve análisis.

El Reglamento n.º 802/68 del Consejo de las Comunidades Europeas, texto básico en materia de determinación de origen, al apartar expresamente de su esfera de incidencia la calificación del origen de determinados productos (arts. 2.º y 3.º) deja entrever la existencia de varios criterios particulares.

El artículo 3.º del citado reglamento excluye de su campo de aplicación los productos derivados del petróleo que figuran en su Anexo II. De acuerdo con la norma, criterios específicos para la determinación del origen de estos productos serían definidos posteriormente por las autoridades comunitarias mediante reglamentos.

⁴⁵ Sobre esta cuestión, FONSECA Roberto Giannetti "Assuntos Aduaneiros" em "Mercosul — Impasses e alternativas — I", Coleção Documentos — Série Assuntos Internacionais, n.º 18, septiembre 1991, Instituto de Estudos Avançados da USP.

Comissão pelo regulamento de base⁴⁷. Em 1983 a Corte novamente teve oportunidade de decidir em relação ao estabelecimento de critérios específicos de origem; nessa oportunidade discutia-se a validade do Regulamento 749/78 CEE da Comissão, que não reconhecia ao tingimento de linha de algodão a categoria de origem do país onde se realizasse, embora a mesma operação efetuada num tecido lhe outorgasse a origem do país da realização. Considerando que operações comparáveis devem conduzir às mesmas avaliações jurídicas, e constatando que a Comissão tinha adotado critérios mais severos para a linha do que para o tecido, a Corte invalidou o regulamento⁴⁸.

De outra parte, o artigo 2.º do regulamento de base dispõe que as suas normas não poderão afetar as regras especiais estabelecidas no âmbito de acordos e tratados internacionais concluídos entre a Comunidade ou seus Estados-Membros, de um lado, e terceiros países, de outro, que derroguem a cláusula de nação mais favorecida, consagrada pelo GATT, particularmente aqueles que instituem uma zona de livre comércio ou uma união aduaneira.

Diversos tipos de acordos têm sido concluídos pela CEE ao longo de seus anos de existência. Os acordos podem ser preferenciais ou setoriais, segundo sua finalidade seja a concessão de vantagens tarifárias e/ou a eliminação de restrições quantitativas ao comércio entre as partes contratantes, ou, pelo contrário, a instituição de regimes mais restritivos em relação a certas mercadorias, sem renunciar aos princípios do liberalismo econômico.

Entre os primeiros podem ser destacados:

1.º Acordos concluídos com países mediterrâneos, com base no artigo 238 do Tratado de Roma⁴⁹, que concedem tratamentos preferenciais, que

47 Caso 34/78, sentença da Corte, de 31-1-1979, no Recueil 1979.115. No regulamento em questão estava previsto que as cremalheiras adquiriam a origem do país onde se realizara a montagem, inclusive a colocação dos ganchos nas cintas, junto com a fabricação das carretas e a operação de dar forma aos ganchos. Uma sociedade holandesa filial do grupo japonês *YK* fabricava tais cremalheiras, não podendo obter os certificados de origem, devido a que as carretas eram fabricadas no Japão, atacou a administração nacional perante um tribunal holandês que suscitou uma questão prejudicial à Corte: todas as operações estabelecidas no regulamento deveriam ser realizadas, particularmente a fabricação das carretas? A Corte decidiu que a noção de última transformação substancial exigia uma distinção objetiva, real entre os produtos de base e o produto final, levando em conta essencialmente as quantidades materiais específicas de cada produto.

48 Caso 162/82, Procedimento Penal c. Paul Cousin e outros, acórdão de 23-3-1983, no Recueil 1983.1101.

49 Art. 238 do Tratado de Roma: "La Communauté peut conclure avec un Etat Tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Ces accords sont conclus par le Conseil, agissant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.

Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236".

Los reglamentos comunitarios que prevén criterios específicos en relación a ciertos productos han sido expedidos generalmente con la finalidad de prestar al Reglamento n.º 802/68 CEE una aplicación precisa y uniforme. Podemos citar como ejemplos: el Reglamento n.º 288/89 CEE de la Comisión de 3 de febrero de 1989 relativo a los circuitos integrados, estableciendo que para tales productos la difusión es considerada la última transformación substancial, y el Reglamento n.º 861/71 CEE de la Comisión de 21 de abril de 1971 referente a las gravadoras, donde está establecido que la fabricación de esos productos confiere el origen del país donde ella se realiza únicamente si el valor agregado por las operaciones de montaje y eventualmente de la incorporación de piezas originarias de tal país representa por lo menos 45% del precio facturado a la salida de la fábrica de los aparatos considerados⁴⁶.

En estos casos las instituciones están, en principio, obligadas a respetar los criterios contemplados por el reglamento de base, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas se pronunció en este sentido en varias ocasiones. En la sentencia proferida con ocasión de una cuestión prejudicial propuesta por un tribunal holandés — negocio 34/78 *Yoschida Nederland c/ Kamer van Koophandel* — el Tribunal Comunitario anuló un reglamento de la Comisión (n.º 2.067/77 CEE) por considerar que las exigencias establecidas en él eran muy estrictas y sobrepasaban las competencias otorgadas por el reglamento de base a la Comisión.⁴⁷ En 1983 la Corte tuvo nuevamente oportunidad de decidir en relación al establecimiento de criterios específicos de origen; en aquella oportunidad se discutía la validez del Reglamento n.º 749/78 CEE de la Comisión que no reconocía a la tintura del hilo de algodón la categoría de una operación capaz de conferir el origen del país donde ella se realizaba, aún cuando la misma operación efectuada en un tejido otorgase a éste último el origen del país de realización. Considerando que operaciones comparables deben conducir a las mismas apreciaciones jurídicas y constatando que la Comisión había adoptado criterios más severos para el hilo que para el tejido, la Corte invalidó el Reglamento⁴⁸.

46 Reglamento n.º 288/89 CEE publicado en el *DOCE* L. n.º 33 de 4-2-89; Reglamento n.º 861/71 publicado en el *DOCE* L. n.º 95 de 28-4-71.

47 Caso n.º 34/78, sentencia de la Corte de 31-1-79 en el Recueil n.º 1979/115. En el reglamento en cuestión estaba previsto que las cremalleras adquirirían el origen del país donde se realizara el montaje, incluso la colocación de los ganchos sobre las cintas, junto con la fabricación de los piñones y de la operación de dar forma a los ganchos. Una sociedad holandesa filial del grupo japonés *YK* fabricaba tales cremalleras, no pudiendo obtener los certificados de origen debido a que los piñones eran fabricados en el Japón atacó la administración nacional ante un Tribunal holandés que levantó una cuestión prejudicial a la Corte: todas las operaciones establecidas en el reglamento deberían ser realizadas, particularmente la fabricación de los piñones? La Corte estipuló que la noción de última transformación o transformación substancial exigía una distinción objetiva real entre los productos de base y el producto final, tomando en cuenta esencialmente las cantidades materiales específicas de cada producto.

48 Caso n.º 162/82, Procedimiento Penal c. Paul Cousin y otros, sentencia del 23-3-83, en el Recueil n.º 1983/1.101.

se podem estender até ao livre acesso das respectivas mercadorias (que são indicadas limitativamente). Neles a noção de produtos originários repousa sobre dois critérios: os produtos inteiramente elaborados no país em questão e a "transformação suficiente", quando na fabricação dos produtos tenham sido utilizados componentes de terceiros Estados. Este grupo é constituído pelos seguintes acordos:

- CEE-Malta, assinado a 5 de dezembro de 1970.
- CEE-Chipre, assinado a 19 de dezembro de 1972.
- CEE-Israel, assinado a 11 de maio de 1975.
- CEE-Países do Maghreb (Tunísia, Argélia e Marrocos), assinados nos dias 25, 26 e 27 de abril de 1976.
- CEE-Países do Machrek (Egito, Jordânia e Líbano), assinados nos dias 18 de janeiro e 3 de maio de 1977.
- CEE-Iugoslávia, assinado a 25 de fevereiro de 1980.

Devido ao ingresso da Espanha e de Portugal na Comunidade, foram assinados Protocolos, em 1987, para fixar as adaptações económicas e técnicas desses acordos à nova situação. O Protocolo com Chipre, assinado a 21 de dezembro de 1987, prevê a realização de uma união aduaneira em duas etapas.

2.º O acordo de associação CEE-Turquia, assinado a 12 de setembro de 1963, cujo principal objetivo é permitir, no futuro, a adesão desse país à Comunidade. Tal acordo baseia-se no artigo 113 do Tratado de Roma⁵⁰. A isenção de impostos aduaneiros e outras medidas de efeito equivalente é concedida aos produtos originários da Turquia ou que se encontrem em livre prática. Em 1987, foi, também, objeto de um protocolo.

3.º Os acordos CEE-AELC (Associação Europeia de Livre Câmbio), concluídos a 22 de julho de 1972, que criam seis zonas de livre câmbio entre a Comunidade e cada um dos países-membros da Associação (Suíça, Áustria, Suécia, Finlândia, Islândia e Portugal. Este último assinou sua adesão à Comunidade a 12 de junho de 1985 e, a 14 de maio de 1973, foi assinado um acordo entre a CEE e a Noruega do mesmo tipo que os anteriormente citados). Esses acordos instituíram um regime preferencial recíproco, que começou a vigorar em 1973 (abril), o qual inclui a quase totalidade dos produtos industriais. Os critérios para a determinação da origem das mercadorias são os mesmos que figuram nos acordos com os países mediterrâneos, sendo, em princípio, a transformação suficientemen-

50 O artigo 113 do Tratado de Roma faz referência à Política Comercial Comum fundamentada em princípios uniformes. Para a realização desta política a comissão goza de amplos poderes de iniciativa; ela apresenta proposição do Conselho em todas as áreas que a referida política compreende, o Conselho deve decidir por maioria qualificada.

De otra parte el artículo 2.º del reglamento de base dispone que sus normas no podrán afectar las reglas especiales establecidas en el ámbito de acuerdos y tratados internacionales concluidos entre la Comunidad o sus Estados Miembros, de un lado, y terceros países, del otro, que derogen la cláusula de la nación más favorecida, consagrado en el GATT, particularmente aquellos instituyendo una zona de libre comercio o una unión aduanera.

Diversos tipos de acuerdos han sido concluidos por la CEE a lo largo de ses años de existencia, los acuerdos pueden ser preferenciales o sectoriales, según su finalidad sea la concesión de ventajas tarifarias y/o la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio entre las partes contratantes, o, por el contrario, la institución de regímenes más restrictivos en relación con ciertas mercancías sin renunciar a los principios del liberalismo económico.

Dentro de los primeros pueden ser destacados:

1.º Los acuerdos concluidos con los países mediterráneos sobre la base del artículo 238 del Tratado de Roma⁴⁹ que conceden tratamientos preferenciales que pueden extenderse hasta el libre acceso de las respectivas mercancías (que son señaladas limitativamente). En ellos la noción de productos originarios reposa sobre dos criterios: los productos enteramente elaborados en el país concernido, y la "transformación suficiente" cuando en la fabricación de los productos han sido utilizados componentes de terceros Estados. Este grupo está constituído por los acuerdos siguientes:

- CEE — Malta, firmado el 5 de diciembre de 1970.
- CEE — Chipre, firmado el 19 de diciembre de 1972.
- CEE — Israel, firmado el 11 de mayo de 1975.
- CEE — Países del Magheb (Tunés, Algeria y Marruecos) firmados los días 25, 26 y 27 de abril de 1976.
- CEE — Países del Machrek (Egipto, Jordania, Siria y Líbano) firmados los días 18 de enero y 3 de mayo de 1977.
- CEE — Yugueslavia firmado el 25 de febrero de 1980.

Debido al ingreso en la Comunidad de España y Portugal fueron firmados en 1987 Protocolos, para fijar las adaptaciones económicas y técnicas

49 Art. 238 del Tratado de Roma: "La Communauté peut conclure avec un Etat Tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Ces accords sont conclus par le Conseil, agissant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.

Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236".

te vinculada ao salto tarifário (são previstas algumas exceções para os produtos que figuram em listas precisas). O Tribunal Comunitário já teve oportunidade de se pronunciar sobre a interpretação da noção de produtos originários nesse tipo de acordo⁵¹.

4.º Os acordos CEE-Ilhas Feroe (região autónoma no interior do Reino da Dinamarca), vigentes desde 1974, que instituem um regime preferencial para determinados produtos, com base em critérios similares aos anteriormente expostos.

5.º A Convenção de Lomé III, assinada a 8 de dezembro de 1984, em substituição às Convenções Lomé I e II entre a Comunidade e 66 países ACP (África, Caribe e Pacífico)⁵², no âmbito da política da CEE de ajuda ao desenvolvimento. Compreende, entre outras medidas, a supressão de direitos aduaneiros para 99% dos produtos exportados desses países para a CEE, com uma regra de acumulação de origem (não-discriminação entre esses Estados), assim como um regime preferencial para os produtos agrícolas, sem impor aos Estados ACP nenhuma obrigação de reciprocidade. A Comunidade admitiu a possibilidade de se instituírem medidas de salvaguarda em caso de perturbações sérias dessas importações no território comunitário.

Em linhas gerais, o regime especial de origem, estabelecido no âmbito da convenção, apóia-se no critério da transformação substancial que deve sofrer uma mercadoria, elaborada a partir de materiais de origem diversa, num dos países signatários, para ser considerada originária deste. Tal transformação supõe troca de posição na tarifa aduaneira.

6.º A associação da CEE com os países e territórios de Ultramar (PTOM), instituída pelo próprio Tratado de Roma nos seus artigos 131 e 136 e desenvolvida através de instrumentos supranacionais: decisões do Conselho.

7.º O sistema de preferências generalizadas em favor de PVD (países em via de desenvolvimento), aplicado de maneira uniforme, desde 1974, a 128 Estados e, ainda, 20 Territórios dependentes, que implica a exoneração ou redução de impostos aduaneiros, principalmente para os produtos industriais e alguns produtos agrícolas. Desde 1981, a Comunidade aplica um tratamento preferencial que leva em conta a situação particular de cada um dos países beneficiários. Para certos produtos sensíveis instituiu

51 Caso 218/83, Srl "Les Rapides Savoyards" v. Directeur Générale des douanes et droits indirects; acórdão da Corte, de 12-7-1984, em Recueil 1984.3105. A Corte pronunciou-se sobre a definição de produtos originários no Acordo CEE-Suíça. Uma outra decisão é o acórdão de 4-10-1972, no caso 9/72 Georg Brunner KG v. Hauptzollamt Hof, no Recueil 1972.961. A Corte decidiu sobre a interpretação da noção de produtos originários dos acordos de associação CEE-Países Terceiros.

52 A Convenção de Lomé vigorou de abril de 1986 a abril de 1991, quando foi revista, entrando numa nova fase conhecida como Lomé IV.

de esos acuerdos a la nueva situación. El Protocolo con Chipre firmado el 21 de diciembre de 1987 prevé la realización de una unión aduanera en dos etapas.

2.º El acuerdo de asociación CEE — Turquía, firmado el 12 de septiembre de 1963, cuyo principal objetivo es el de permitir en el futuro la adhesión de este país a la Comunidad. Tal acuerdo está basado en el artículo 113 del Tratado de Roma.⁵⁰ La exención de impuestos aduaneros y otras medidas de efecto equivalente es concedida a los productos originarios de Turquía o que se encuentran en libre práctica. En 1987 fué objeto igualmente de un protocolo.

3.º Los acuerdos CEE — AELC (Asociación Europea de Libre Cambio) concluidos el 22 de julio de 1972 creando seis zonas de libre cambio entre la Comunidad y cada uno de los países miembros de la Asociación (Suiza, Austria, Suecia, Finlandia, Islandia y Portugal, éste último firmó su adhesión a la Comunidad el 12 de Junio de 1985, y el 14 de mayo de 1973 un acuerdo entre la CEE y la Noruega del mismo tipo que los anteriormente citados fué firmado). Estos acuerdos instituyeron en consecuencia un régimen preferencial recíproco que comenzó a vigorar en 1973 (abril) y que incluye casi la totalidad de productos industriales. Los criterios para la determinación del origen de las mercancías son los mismos que figuran en los acuerdos con los países mediterráneos, siendo, en principio, la transformación suficiente vinculada al salto tarifario (algunas excepciones son previstas para los productos figurando en listas precisas). El Tribunal Comunitario ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación de la noción de productos originarios en este tipo de acuerdos⁵¹.

4.º Los acuerdos CEE — Islas Feroé (región autónoma en el seno del reino de Dinamarca) vigentes desde 1974 instituyendo un régimen preferencial para determinados productos sobre la base de criterios similares a los anteriormente expuestos.

5.º La convención de Lomé III firmada el 8 de diciembre de 1984 en remplazo de la Convenciones Lomé I y II entre la Comunidad y 66 países ACP (África, Caribe y Pacífico),⁵² en el ámbito de la política

50 El artículo 113 del Tratado de Roma hace referencia a la Política Comercial Común fundamentada sobre principios uniformes. Para la realización de esta Política la Comisión goza de amplios poderes de iniciativa, ella presenta proposiciones al Consejo en todas las áreas que la referida política comprende, el Consejo debe decidir a la mayoría calificada.

51 Caso n.º 218/83, Srl "Les Rapides Savoyards" c. Directeur Générale des douanes et droits indirects, sentencia de la Corte de 12-7-84 en el Recueil n.º 1984/3.105. La Corte se pronunció sobre la definición de productos originarios en el acuerdo CEE — Suiza. Una otra decisión es la Sentencia de 4-10-72 en el caso n.º 9/72 Georg Brunner KG c. Hauptzollamt Hof, en el Recueil n.º 1972/961, la Corte decidió sobre la interpretación de la noción de productos originarios en los acuerdos de asociación CEE — Países Terceros.

52 La Convención de Lomé vigoró de abril 1986 a abril 1991, cuando fué revisada entrando en una nueva fase conocida como Lomé IV.

um sistema de níveis tarifários individuais, excluindo países menos avançados⁵³. As regras de origem são análogas àquelas estabelecidas nos acordos com países mediterrâneos, exceto quanto à implantação do sistema de “acumulação multilateral da origem” aplicado aos países agrupados regionalmente: ASEAN (Associação de Nações da Ásia do Sul); este: Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia), Pacto Andino (Colômbia, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia) e MCAC (Mercado Comum Centro-Americano: Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua). De acordo com esse sistema, um produto só será considerado originário dessas regiões, e se beneficiará do tratamento preferencial, no caso de se cumprirem cumulativamente determinadas condições, sendo a mais importante que os insumos procedentes de um terceiro país não representem mais de 5% do valor final do produto acabado.

Em alguns desses acordos, como ressaltamos brevemente, está estabelecido um sistema de extensão da noção de origem das mercadorias: a “acumulação da origem”. Seguindo VAULONT⁵⁴, a acumulação é o recurso, admitido sob diversas formas, para as contribuições à fabricação da mercadoria ocorridas noutros Estados, para a determinação da sua origem. A acumulação pode ser de vários tipos: integral, bilateral ou diagonal.

Para o exame dos critérios de origem, no Estado-Parte no acordo, por onde o produto final será exportado para a Comunidade, a acumulação integral permite reter a soma de operações realizadas nos outros Estados contratantes e, inclusive, as executadas na CEE. Este tipo de acumulação está previsto na Convenção de Lomé III, nos acordos CEE-PTOM e CEE-Países do Maghreb. NASSIET fornece um exemplo desse tipo de acumulação, que consideramos útil reproduzir: o café colhido no Senegal, cuja torrefação é realizada na Costa do Marfim, posteriormente é exportado para Bukinafaso, a fim de ser moído e empacotado, seria considerado originário da zona ACP (os Estados são considerados como território único)⁵⁵.

A acumulação bilateral é aplicada nos sistemas desse tipo, vinculando a Comunidade a um país. Esse sistema permite que os produtos originários de um país, objeto de operações ou elaborações na Comunidade, sejam assimilados, nos intercâmbios com esse país, a produtos comunitários, e vice-versa. A despeito de tudo, a aplicação da acumulação está sujeita a condições restritivas. Somente é levada em consideração a contribuição à fabricação de tamanha importância, que confira a origem comunitária. Tal sistema figura nos acordos com Malta, Chipre e Israel.

Finalmente, existe a acumulação diagonal (também chamada acumulação multilateral parcial) em acordos tais como: CEE-AELC. Esse dispositi-

53 Ver sobre isto NASSIET, Jean-Raymond, *op. cit.*, p. 302.

54 VAULONT, Nikolaus, *op. cit.*, p. 67.

55 NASSIET, Jean-Raymond, *op. cit.*, p. 301.

de la CEE de ayuda al desarrollo. Comprende entre otras medidas, la supresión de derechos aduaneros para 99% de los productos exportados de tales países hacia la CEE con una regla de acumulación de origen (no discriminación entre esos Estados), así como un régimen preferencial para los productos agrícolas, sin imponer a los Estados ACP ninguna obligación de reciprocidad. La Comunidad estableció la posibilidad de instituir medidas de salvaguardia en caso de perturbaciones serias de esas importaciones sobre el territorio comunitario.

En líneas generales el régimen especial de origen establecido en el ámbito de la convención se apoya en el criterio de la transformación substancial que debe sufrir una mercancía, elaborada a partir de materiales de origen diversa, en uno de los países signatarios para ser considerada originaria de este. Tal transformación supondría una variación de posición en la nomenclatura tarifaria.

6.º La asociación de la CEE a los Países y Territorios de Ultra-Mar (PTOM). Instituida por el propio Tratado de Roma en sus artículos 131 a 136, y desarrollada a través de instrumentos supranacionales — decisiones del Consejo.

7.º El sistema de preferencias generalizadas en favor de PVD (Países en Vía de Desarrollo) aplicado de manera uniforme desde 1974 a 128 Estados y más de 20 territorios dependientes y que implica la exoneración o reducción de impuestos aduaneros principalmente para los productos industriales y algunos productos agrícolas. Desde 1981 la Comunidad aplica un tratamiento preferencial que tiene en cuenta la situación particular de cada uno de los países beneficiarios, para ciertos productos sensibles instituyó un sistema de niveles tarifarios individuales excluyendo los países menos avanzados.⁵³ Las reglas de origen son análogas a aquellas establecidas en los acuerdos con los países mediterráneos excepto por la implantación del sistema de la “acumulación multilateral del origen” aplicado a los países agrupados regionalmente: ASEAN (Asociación de Naciones de Asia del Sur — Este: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia), Pacto Andino (Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia) y MCAC (Mercado Común Centro Americano: Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). De acuerdo a este sistema, un producto será considerado originario de estas regiones y se beneficiará del tratamiento preferencial únicamente en el caso de cumplir acumulativamente determinadas condiciones, siendo la más importante el hecho de que los insumos procedentes de un tercer país no representen más de 5% del valor final del producto final.

En algunos de estos acuerdos, como señalamos brevemente, está establecido un sistema de extensión de la noción de origen de las mercancías: la “acumulación del origen”. Siguiendo a VAULONT⁵⁴, la acumulación es el recurso, admitido bajo diversas formas, a las contribuciones a la

53 Ver sobre esto, NASSIET Jean-Raymond, *op. cit.* p. 302.

54 VAULONT Nikolaus, *op. cit.* p. 67.

vo é utilizado “quando em aplicação das regras de base e das de acumulação bilateral, a fabricação de um produto, num dos países da zona considerada (CEE ou países da AELC), utilizando produtos originários de um ou vários outros Estados-Partes dessa zona, não é suficiente para conferir ao produto obtido a origem do país de fabricação...”. Sob certas condições, relativas à eventual incorporação de produtos terceiros, pode fazer-se valer a origem que a mercadoria teria adquirido em virtude de uma elaboração anterior em outro Estado-Parte da zona. Assim, por exemplo, na lista instituída no acordo bilateral CEE-Noruega, a transformação em roupas de tecidos originários deste último país, realizada na CEE, não é suficiente para conferir às roupas a origem preferencial comunitária, na eventualidade de sua exportação para outro país da AELC que não seja a Noruega. Porém, a origem norueguesa (preferencial) dos tecidos elaborados poderá ser mantida, e atribuída às roupas, se o valor dos produtos terceiros eventualmente utilizados não representar mais de 5% do valor dos produtos finais⁵⁶.

Para reduzir a complexidade devida à existência de múltiplos acordos, com as respectivas disposições sobre a origem das mercadorias, e a constante evolução do comércio e da tecnologia, a Comunidade tem procurado harmonizar essas medidas preferenciais, principalmente por ocasião da renovação desses instrumentos internacionais. As regras básicas, em princípio, são baseadas nos critérios da elaboração integral e na transformação suficiente dos produtos de que trata. Mas persistem diferenças devido à existência de regras de acumulação.

Nem sempre um país em via de desenvolvimento se encontra numa posição favorável no mercado internacional, em relação à produção de determinado bem. Com efeito, quando nela é indispensável a intervenção importante de mão-de-obra, um país com regime de baixos salários pode gozar de posição muito competitiva. Nesta hipótese, se a abertura do mercado de um país que industrializa esses produtos constitui ameaça à sua própria economia, o recurso à aplicação de regimes restritivos, em relação a tais mercadorias, faz-se presente. Um dos mecanismos instituídos nestes últimos anos na prática internacional da Comunidade é a celebração de acordos setoriais de autolimitação.

Os acordos de autolimitação impõem aos países produtores a obrigação de exportar para a Comunidade determinado volume do produto em causa. A natureza desse tipo de convênios é semelhante à das restrições quantitativas.

São numerosos os acordos setoriais firmados pela Comunidade com países produtores. Entre os mais importantes podemos mencionar os relativos ao comércio de produtos têxteis, assinados, de forma bilateral, no

56 A citação e o exemplo pertencem a NASSIET, Jean-Raymond, *op. cit.*, pp. 295 e 296. Ver também VAULONT, Nikolaus, *op. cit.*, p. 68.

fabricación de la mercancía realizadas en otros Estados para la determinación de su origen. La acumulación puede ser de varios tipos: integral, bilateral o diagonal.

La acumulación integral permite, para el examen de los criterios de origen en el Estado Parte al acuerdo de donde el producto final será exportado a la Comunidad, retener la suma de operaciones realizadas en los otros Estados contratantes e inclusive aquellas ejecutadas en la CEE. Este tipo de acumulación está previsto en la Convención de Lomé III, en los acuerdos CEE — PTOM y CEE — Países del Mahreb. NASSIET contempla un ejemplo de estos tipos de acumulación que consideramos de utilidad reproducir: café recolectado en el Senegal, cuya torrefacción es realizada en la Costa de Marfil y posteriormente es exportado a Burkina-faso para ser molido y empaquetado sería considerado como originario de la zona ACP (los Estados son considerados como un único territorio)⁵⁵.

La acumulación bilateral es aplicada en los sistemas de este tipo, vinculando la Comunidad a un país. Este sistema permite que los productos originarios de un país y que son objeto de operaciones o elaboraciones en la Comunidad sean asimilados, en los intercambios con ese país, a productos comunitarios y viceversa. A pesar de todo la aplicación de la acumulación está sometida a condiciones restrictivas, sólo es llevada en consideración la contribución a la fabricación de tal importancia que ella confiere el origen comunitario. Tal sistema figura en los acuerdos con Malta, Chipre e Israel.

Finalmente existe la acumulación diagonal (también llamada acumulación multilateral parcial) en acuerdos tales como CEE — AELC. Este dispositivo es utilizado “cuando en aplicación de las reglas de base y de aquellas de la acumulación bilateral, la fabricación de un producto en uno de los países de la zona considerada (CEE o países de la AELC) utilizando productos originarios de uno o varios otros Estados Partes de esta zona, no es suficiente para conferir al producto obtenido el origen del país de fabricación...” bajo ciertas condiciones, relativas a la eventual incorporación de productos terceros, puede hacerse valer el origen que la mercancía habría adquirido en virtud de una elaboración anterior en un otro Estado Parte de la zona, así por ejemplo, dentro de la lista instituída en el acuerdo bilateral CEE — Noruega, la transformación de tejidos originarios de éste último país en vestidos, realizada en la CEE, no es considerada suficiente para conferir a tales vestidos el origen preferencial comunitario en la eventualidad de su exportación a otro país de la AELC que no sea Noruega. Sin embargo, el origen noruegués (preferencial) de los tejidos elaborados podrá ser mantenido y atribuido a los vestidos si el valor de los productos terceros eventualmente utilizados no representa más de 5% del valor de los productos finales⁵⁶.

55 NASSIET Jean-Raymond, *op. cit.* p. 301.

56 La cita y el ejemplo corresponden a NASSIET Jean-Raymond, *op. cit.* ps. 295 y 296. Ver también VAULONT Nikolaus, *op. cit.* p. 68.

marco do "Acordo Multifibras" (AMF)⁵⁷, pela CEE com a maioria dos países fornecedores. As limitações quantitativas podem estar acompanhadas de outros mecanismos a favor da CEE: o estabelecimento de um nível de crescimento anual das importações, mais ou menos importante, segundo o grau de sensibilidade do produto, ou a imposição de cláusulas que permitem à CEE impedir-lhes aumento muito significativo nos limites das quotas não utilizadas. Em matéria de origem, o Estado exportador se compromete a fornecer certificados ou declarações de origem outorgados pelo exportador ou por órgão para isso habilitado. Os critérios de determinação da origem das mercadorias utilizados pelos diversos regulamentos da Comissão, nesta área, são basicamente os mesmos que os instituídos nos acordos de livre comércio.

Acordos dessa mesma natureza têm sido celebrados em relação a produtos siderúrgicos (que fixam quotas e preços básicos) assim como a um grande número de matérias-primas (cobre, café, borracha natural, cacau, óleo de oliva, etc.). Desde janeiro de 1984, a circulação tem sido submetida à apresentação de certificado de produção.

Conforme constatamos, a Comunidade Européia empresta à noção de origem enorme importância como mecanismo para evitar qualquer engano no que concerne à concessão de privilégios. Essa noção, nas palavras de NASSIET, é "... l'instrument clé pour la mise en oeuvre de toute politique de traitement différencié destinée à être appliquée dans les échanges avec les pays tiers, qu'il s'agisse de l'application de tarifs préférentiels pour la perception de droits de douane, de droits antidumping ou de l'application restrictions quantitatives, dans la mesure où celles-ci ne s'appliquent à qu'à certains pays, ce qui est le cas, notamment pour les pays à commerce d'Etat non membres du GATT. Un strict contrôle de l'origine des marchandises permet, d'autre part, de surveiller avec efficacité les accords d'autolimitation relatifs à certaines marchandises sensibles"⁵⁸.

SEGUNDA PARTE

Prova da origem regional de uma mercadoria

Todas as vezes que a aplicação de determinadas preferências tarifárias relativas a uma mercadoria se condiciona à sua origem, faz-se necessária a prova dessa origem, a fim de se afastar qualquer possibilidade de

⁵⁷ Sobre o Acordo Multifibras ver VAN DARTEL, J.P.M., "The EEC's Commercial Policy concerning textiles" em Protectionism and the European Community. Import relief measures taken by the European Economic Community and the Member States, and the legal remedies available to private parties, Ed. Kluwer Law and taxation Publishers, Deventer, Holanda, 1989, pp. 120 a 158. Na mesma obra TIMMERMANS C.W.A. "Community Commercial Policy on textiles: a legal imbroglio", pp. 159 a 183.

⁵⁸ NASSIET, Jean-Raymond, *op. cit.*, p. 70.

Para diminuir la complejidad resultante de la existencia de múltiples acuerdos, con sus respectivas disposiciones sobre el origen de las mercancías, y de la continua evolución del comercio y de la tecnología, la Comunidad ha tentado armonizar tales medidas principalmente con ocasión de la renovación de dichos instrumentos internacionales. Las reglas básicas son en principio idénticas, basadas en los criterios de la elaboración integral y en la transformación suficiente de los productos de que se trate, sin embargo subsisten diferencias debido a la existencia de reglas de acumulación.

No siempre un país en vía de desarrollo se encuentra en una posición desfavorable en el mercado internacional en relación a la producción de un bien determinado; en efecto, cuando en esta se hace indispensable la intervención importante de mano de obra, un país con régimen de bajos salarios puede gozar de una posición muy competitiva. En esta hipótesis si la abertura del mercado de un país industrializado a tales productos constituye una amenaza para su propia economía, el recurso a la aplicación de regímenes restrictivos en relación con dichas mercancías se hace presente. Uno de los mecanismos instituídos en estos últimos años en la práctica internacional de la Comunidad es la celebración de acuerdos sectoriales de autolimitación.

Los acuerdos de autolimitación imponen la obligación para los países productores de exportar hacia la Comunidad un volumen determinado del producto de que se trata, la naturaleza de este tipo de convenios es semejante a aquella de las restricciones cuantitativas.

Numerosos son los acuerdos sectoriales suscritos por la Comunidad con países productores. Entre los más importantes podemos señalar los relativos al comercio de los productos textiles, firmados dentro del marco del "Acuerdo Multifibras" (AMF)⁵⁷ por la CEE con la mayoría de países distribuidores de forma bilateral. Las limitaciones cuantitativas pueden verse acompañadas de otros mecanismos a favor de la CEE: el establecimiento de un nivel de crecimiento anual de las importaciones más o menos importante según el grado de sensibilidad del producto, o la imposición de cláusulas permitiendo a la CEE impedir un aumento muy importante de las mismas en el marco de las quotas no utilizadas. En materia de origen el Estado exportador se compromete a otorgar certificados o declaraciones de origen otorgados por el exportador o por un órgano habilitado para esto, en la determinación del origen de las mercancías los

⁵⁷ Sobre el Acuerdo Multifibras ver VAN DARTEL, J.P.M., "The EEC's Commercial Policy concerning textiles" en Protectionism and the European Community. Import relief measures taken by the European Economic Community and the Member States, and the legal remedies available to private parties, Ed. Kluwer Law and taxation Publishers, Deventer, Holanda, 1989, p. 120 a 158. En la misma obra TIMMERMANS C.W.A. "Community Commercial Policy on textiles: a legal imbroglio", ps. 159 a 183.

aplicação errônea de tais medidas. No que respeita ao estabelecimento de uma zona de livre comércio, de uma união aduaneira ou de um mercado comum, a prova da origem reveste-se de carácter essencial, na medida em que comente os produtos originários dos países-membros dessa zona se beneficiarão das vantagens fixadas por ela.

Se, em princípio, a origem da mercadoria se encontra estabelecida pelos documentos comerciais que a acompanham, não é de estranhar que, no âmbito das trocas comerciais entre países que estabelecem um regime preferencial, seja exigido que os produtos negociados estejam acompanhados de um documento que justifique mais precisamente sua origem, sendo mais comum o denominado "certificado de origem". A convenção de Kioto, relativa à simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros, prevê que a evidência documental da origem de uma mercadoria pode ser o certificado de origem, uma declaração certificada ou, ainda, uma declaração de origem, determinando precisamente as características desses documentos. O mesmo instrumento internacional consagra como prática recomendada a não-exigência de prova para documentar a origem de certos bens⁵⁹.

Cabe ressaltar que, na prática existente na Comunidade Européia, a apresentação do certificado de origem não é exigida para as mercadorias originárias dos Estados-Membros. Nestes casos, a indicação da origem consta da "guia de exportação". Contudo, o interesse dispensado às garantias relativas à prova da origem tem uma importância fundamental em relação às importações provenientes de Estados terceiros e diante da eventual aplicação do artigo 115 do Tratado pelas autoridades nacionais dos Estados-Membros. Como anteriormente assinalamos na introdução deste trabalho, esta disposição é aplicável às mercadorias de origem extracomunitárias colocadas em regime de livre prática num Estado-Membro diverso do país de critérios utilizados por los diversos reglamentos de la Comisión en esta

59 O ponto 3 do Anexo D2 dispõe: "Recommended practice:

1. Documentary evidence of origine should not be required in the following cases:

a) goods sent in small consignments addressed to private individuals or carried in travellers baggage, provided that such importation are of a non-commercial nature and the aggregate value of the importation does not exceed an amount which shall not be less than US\$ 100;

b) commercial consignments the aggregate value of which does not exceed an amount which shall not be less than US\$ 60;

c) goods in temporary admission;

d) goods carried in customs transit;

e) goods accompanied by regional appellation certificate as well as certain specific goods where the conditions to be supplying countries under bilateral or multilateral agreements relating to those goods are such that documentary evidence need not be required.

2 Where several consignments of the kind referred to in paragraph 1 (a) or (b) are sent at the same time, by the same means, to the same consignee, by the same consignor the aggregate value shall be taken to be the total value of those consignments".

área son básicamente iguales a aquellos instituídos en los acuerdos de libre cambio.

Acuerdos de esta misma naturaleza han sido celebrados en relación a los productos siderúrgicos (fijando cuotas y precios de base) así como en relación a un gran número de materias primas (cobre, café, caucho natural, cacao, aceite de oliva etc). La circulación de los primeros dentro del territorio comunitario ha sido sometido a la presentación de un certificado de producción desde enero de 1984.

Como hemos constatado, la Comunidad Europea concede a la noción de origen una importancia enorme como mecanismo para evitar cualquier engaño en lo concerniente a la concesión de privilegios. Tal noción es, en las palabras de NASSIET "... l'instrument clé pour la mise en oeuvre de toute politique de traitement différencié destinée à être appliqué dans les échanges avec les pays tiers, qu'il s'agisse de l'application de tarifs préférentiels pour la perception de droits de douane, de droits anti-dumping ou de l'application de restrictions quantitatives, dans la mesure ou celles-ci ne s'appliquent qu'à certains pays, ce qui est le cas, notamment, pour les pays à commerce d'Etat non membres du GATT. Un strict contrôle de l'origine des marchandises permet, d'autre part, de surveiller avec efficacité les accords d'autolimitation relatifs à certaines marchandises sensibles"⁵⁸.

SEGUNDA PARTE

Prueba del origen regional de una mercancía

Todas las veces que la aplicación de determinadas preferencias tarifarias en relación a una mercancía se condiciona al origen de la misma, la prueba de ese origen se hace necesaria para eliminar cualquier posibilidad de aplicación errônea de tales medidas. En lo que respecta al establecimiento de una zona de libre comercio, de una unión aduanera o de un mercado común la prueba del origen reviste un carácter esencial, en la medida en que solamente los productos originarios de los países miembros de esa zona se beneficiarán de las ventajas fijadas por ella.

Si, en principio, el origen de la mercancía se encuentra establecido por los documentos comerciales que le acompañan, no es de extrañar que en el ámbito de los intercambios comerciales entre países que establecen un régimen preferencial sea exigido que los productos negociados vengán acompañados de un documento que justifique más precisamente su origen, siendo el más común el denominado "certificado de origen". La convención de Kyoto relativa a la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros prevee que la evidencia documental del origen de una mercancía pueda ser un certificado de origen, una declaración certificada o también una declaración de origen, determinando precisamen-

58 NASSIET Jean-Raymond, op. cit. p. 70.

sua destinação efetiva. A Corte de Justiça das Comunidades já teve ocasião de se pronunciar sobre as condições de aplicação desse artigo, e considerou que os Estados-Membros poderiam exigir a indicação da origem do produto nos documentos de declaração na alfândega. Porém, a solicitação de outras informações sobre a origem ou a sanção desproporcional da omissão ou inexatidão dessa declaração constituiria medida de efeito equivalente às restrições quantitativas⁶⁰.

No que respeita ao Mercosul, o Anexo II do Tratado constitutivo determina expressamente que para as mercadorias objeto de intercâmbio entre os Países-Membros poderem beneficiar-se das reduções de gravames e restrições ajustadas de conformidade com o Tratado de Assunção, os países signatários deverão fazer acompanhar os correspondentes documentos de exportação de uma declaração que certifique o cumprimento dos requisitos de origem, fixados no próprio Anexo (art. 11). A exigência de um certificado é expressamente prevista no marco do comércio intrazonal.

Esta segunda parte contém a análise das regras que regulam a obtenção dos certificados de origem (A) e o controle da autenticidade desses documentos (B) no sistema do Mercado Comum do Sul, em comparação com outras experiências de natureza semelhante.

(A) *Obtenção do certificado de origem.*

As disposições que regulamentam a obtenção dos certificados de origem no âmbito do Mercosul encontram-se essencialmente no capítulo segundo do Anexo II, do Tratado de Assunção, cujo artigo 12, em seu parágrafo 3.º, impõe aos Estados-Partes a obrigação de estabelecer, dentro dos três meses seguintes à entrada em vigor do Tratado, um regime harmonizado de sanções administrativas para os casos de falsidade dos referidos documentos. Em dezembro de 1991, o Conselho do Mercado Comum divulgou um projeto de decisão instituindo os procedimentos de obtenção e de controle da autenticidade dos certificados de origem, bem como as regras relativas às sanções administrativas⁶¹.

A obtenção dos certificados está sujeita ao cumprimento de certas condições de fundo e de forma (a), entre as quais figura a de que o documento seja expedido por órgão habilitado para esse efeito pelo país de exportação da mercadoria (b).

(a) *Condições para a obtenção do certificado de origem.*

A obtenção do certificado de origem regional condiciona-se essencialmente ao cumprimento dos requisitos de origem estabelecidos no regime

⁶⁰ Caso 41/76, *Donckerwolleke e Schou v. Procureur de la République et Directeur générale des douanes et droits indirects*, acórdão da Corte, de 15-12-1976, no Recueil 1976.1921.

⁶¹ *Gazeta Mercantil*, 19 de dezembro de 1991, p. 3.

te las características de tales documentos. El mismo instrumento internacional consagra como práctica recomendada la no exigencia de prueba documental del origen de ciertos bienes⁵⁹.

Cabe resaltar que en la práctica constatada en la Comunidad Europea la presentación de un certificado de origen no es exigida para las mercancías originarias de los Estados Miembros, en esos casos la indicación del origen consta en la "guía de exportación". No obstante, el interés acordado a las garantías relacionadas con la prueba del origen presenta una importancia fundamental en relación a las importaciones provenientes de Estados terceros y ante la eventual aplicación del artículo 115 del Tratado por las autoridades nacionales de los Estados Miembros. Como señalamos anteriormente en la introducción de este trabajo, esta disposición es aplicable a las mercancías de origen extracomunitario colocadas en régimen de libre práctica en un Estado Miembro diferente del país de destinación efectiva de la mercancía. La Corte de Justicia de las Comunidades ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre las condiciones de aplicación de tal artículo y consideró que los Estados Miembros podrían exigir la indicación del origen del producto en los documentos de declaración en la aduana, pero la demanda de otras informaciones sobre el origen o la sanción desproporcional de la omisión o inexatitud de tal declaración constituiría una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas⁶⁰.

En lo que respecta al Mercosur, el Anexo II del Tratado constitutivo determina expresamente que para que las mercancías, objeto de intercambios entre los países miembros, puedan beneficiarse de las reducciones

⁵⁹ El punto 3 del Anexo D2 establece: "Recommended practice.

1) Documentary evidence of origine should not be required in the following cases:

a) goods sent in small consignments addressed to private individuals or carried in travellers' baggage, provided that such importations are of a non-commercial nature and the aggregate value of the importation does not exceed an amount which shall not be less than US\$100;

b) commercial consignments the aggregate value of which does not exceed an amount which shall not be less than US\$60;

c) goods in temporary admission;

d) goods carried in customs transit;

e) goods accompanied by regional appellation certificate as well as certain specific goods where the conditions to be met by the supplying countries under bilateral or multilateral agreements relating to those goods are such that documentary evidence need not be required.

2) Where several consignments of the kind referred to in paragraph 1 a) or b) are sent at the same time, by the same means, to the same consignee, by the same consignor, the aggregate value shall be taken to be the total value of those consignments.

⁶⁰ Caso n.º 41/76, *Donckerwolleke e Schou c. Procureur de la République et Directeur général des douanes et droits indirects*, sentença da Corte de 15-12-76 no Recueil n.º 1976/1.921.

geral analisado anteriormente. Quanto à forma que deve revestir esse documento, o artigo 14 do Anexo II adotou o formulário único consagrado pela Associação Latino-Americana de Integração no Acordo 25 do Comitê de Representantes, a fim de uniformizar os procedimentos⁶².

Em verdade, as regras de certificação de origem das mercadorias, em ambos os modelos de integração (Mercosul e ALADI), em muito se assemelham, fato que não é de estranhar, já que o Mercado Comum do Cone Sul está inserido no âmbito da ALADI; além disso os dois sistemas possuem a mesma fonte: as regras sobre origem e certificação de origem da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, estas últimas estabelecidas pela Resolução 84 (III) da Conferência das partes Contratantes⁶³. De qualquer maneira, as regras de certificação da ALADI encontram-se reguladas no Acordo 91 do Comitê de Representantes, que especifica algumas disposições da Resolução⁶⁴.

De acordo com o artigo 10 do Tratado de Assunção, o Conselho é o órgão superior do Mercado Comum. É integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e pelos Ministros de Economia dos Estados-Partes e lhe compete a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos consagrados pelo Tratado. Como assinalamos anteriormente, a Decisão relativa ao regime harmonizado correspondente aos certificados de origem regional no Mercosul já foi adotada no seio do Conselho, regulamentando não somente as sanções administrativas no caso de falsidade ou dúvidas nas declarações neles contidas, como também os requisitos para a obtenção dos próprios certificados, dando maior especificidade às regras do Anexo II. Essa Decisão foi publicada no *Diário Oficial* no início do ano, juntamente com as outras quinze decisões aprovadas pelo Conselho, e, diferentemente, da Decisão n.º 1 — Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias, sua entrada em vigor não está sujeita a nenhuma condição, ingressando, em consequência, diretamente na órbita do direito interno brasileiro, devendo ser aplicada pelas autoridades nacionais e obedecida pelos particulares. A Decisão, tomada em execução do Tratado, tendo sido publicada internamente nos Estados-Partes, pode ser considerada como Decisão de caráter supranacional, constituindo direito comunitário derivado. O Conselho do Mercado Comum atuou como órgão supranacional, com plenos poderes para regulamentar as questões necessárias para o cumprimento dos objetivos do Tratado Constitutivo.

62 Acordo 25 do Comitê de Representantes da ALADI, de 1º de setembro de 1983; "Formulário único para certificação da origem das mercadorias negociadas".

63 Resolução nº 84 (III) da Conferência das Partes Contratantes, de 12 de outubro de 1963; "Declaração, certificação e comprovação da origem das mercadorias".

64 Acordo 91 do Comitê de Representantes da ALADI, de 21 de novembro de 1988; "Regulamentação das disposições relativas à certificação da origem".

de gravámenes y restricciones establecidas de conformidad con el Tratado de Asunción, los países signatarios deberán acompañar los correspondientes documentos de exportación de una declaración que certifique el cumplimiento de los requisitos de origen fijados en el propio Anexo (art. 11). La exigencia de un certificado está expresamente prevista en el marco del comercio intrazonal. Esta segunda parte contiene un análisis de las reglas que dominan la obtención de los certificados de origen (A) y el control de la autenticidad de tales documentos (B) en el sistema del Mercado Común del Sur, en comparación con otras experiencias de naturaleza semejante.

A. Obtención del certificado de origen

Las disposiciones que reglamentan la obtención de los certificados de origen en el ámbito de Mercosur se encuentran esencialmente en el capítulo segundo del Anexo II del Tratado de Asunción, cuyo artículo 12 establece en su parágrafo 3.º la obligación para los Estados Partes de establecer, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del Tratado, un régimen armonizado de sanciones administrativas para los casos de falsedad en los referidos documentos. En diciembre de 1991 el Consejo Mercado Común divulgó un proyecto de decisión instituyendo los procedimientos de obtención y de control de la autenticidad de los certificados de origen, así como las reglas relativas a las sanciones administrativas⁶¹. Tal proyecto fue aprobado como Decisión n.º 2 del Consejo del Mercado Común y publicada en el *Diario Oficial* del Brasil el 8 de enero de este año.

La obtención de los certificados se ve sometida al cumplimiento de ciertas condiciones de fondo y de forma (a.) entre las cuales figura la de que el documento sea expedido por un órgano habilitado a tal fin por el país de exportación de la mercancía (b.).

a. Condiciones para la obtención del certificado de origen

La obtención del certificado de origen regional está condicionada esencialmente al cumplimiento de los requisitos de origen establecidos en el régimen general analizado anteriormente. En cuanto a la forma que debe revestir tal documento, el artículo 14 del Anexo II adoptó el formulario único consagrado por la Asociación Latinoamericana de Integración en el Acuerdo 25 del Comité de Representantes a fin de uniformizar tales procedimientos⁶².

Em realidade, las reglas de certificación de origen de las mercancías en ambos modelos de integración (Mercosur y ALADI) son similares, cosa

61 *Gazeta Mercantil*, 19 de diciembre de 1991, p. 3.

62 Acuerdo n.º 25 del Comité de Representantes de ALADI de 15 de septiembre de 1983 "Formulario único para la certificación del origen de las mercancías negociadas".

A Decisão, considerando que: "... a declaração de cumprimento dos requisitos de origem é condição para que as importações de produtos originários dos Estados-Partes possam se beneficiar das reduções dos gravames e restrições outorgadas entre os mesmos..." define quais serão os requisitos, assim como o procedimento a seguir para a obtenção do certificado.

A primeira condição que deve ser respeitada, segundo o texto dos artigos 5.º e 6.º da Decisão, refere-se à declaração juramentada ou outro instrumento jurídico de efeito equivalente na respectiva legislação nacional, que deve preceder os pedidos de certificação de origem, e que tem que ser apresentada com suficiente antecedência para cada pedido de certificação. A Decisão não chega a definir o que entende por "suficiente antecedência", ficando, em consequência, à discreção de cada entidade nacional — na eventual ausência de normas específicas neste sentido — a determinação do prazo em cada caso da espécie.

Essa declaração, a ser subscrita pelo produtor final ou pelo exportador — conforme a exigência estabelecida pelo organismo habilitado para a emissão do certificado —, deverá indicar as características e componentes do produto, bem como os processos de sua elaboração, particularmente:

a) a empresa ou razão social do produtor ou do exportador;

b) domicílio legal;

c) denominação do material a exportar, cabendo ressaltar que o artigo 1.º do Acordo 91, do Comitê de Representantes da ALADI, estipula que a descrição do produto deve coincidir com a correspondente ao produto negociado, classificado na Nabaladi e com aquela registrada na fatura comercial que acompanha os documentos apresentados à alfândega;

d) valor FOB;

e) elementos demonstrativos dos componentes do produto, indicando:

I — materiais, componentes e/ou partes e peças nacionais;

II — materiais, componentes e/ou partes e peças originários de outros Estados-Partes, indicando sua procedência. Esses materiais terão que ser identificados de acordo com os códigos NALADI/SH, especificando seu valor CIF em dólares americanos, assim como a percentagem de participação no produto final;

III — materiais, componentes e/ou partes e peças originários de terceiros países, com idênticas precisões às exigidas no ponto anterior.

Na hipótese de produtos ou bens que forem exportados regularmente, sempre que o processo e os materiais componentes não tenham sido alterados, a declaração poderá ter validade durante o ano calendário em que for apresentada. Estas normas têm como fonte de inspiração as previstas no

que no es de extrañar ya que el Mercado Común del Cono Sur está incluído en el ámbito de la ALADI, además los dos sistemas poseen la misma fuente — las reglas sobre origen y certificación de origen de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, estas últimas establecidas por medio de la Resolución 84 (III) de la Conferencia de las Partes Contratantes⁶³. De cualquier manera las reglas de certificación de la ALADI se encuentran reguladas en el Acuerdo 91 del Comité de Representantes, que especifica algunas de las disposiciones de la Resolución⁶⁴.

De acuerdo con el artículo 10.º del Tratado de Asunción el Consejo es el órgano superior del Mercado Común, está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía de los Estados Partes y a él le corresponde no solamente la conducción política del mismo, sino la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos consagrados por el Tratado. Como señalamos anteriormente, la Decisión relativa al régimen armonizado correspondiente a los certificados de origen regional en Mercosur ya fué adoptada en el seno del Consejo, reglamentando no sólo las sanciones administrativas en caso de falsedad o dudas en las declaraciones en ellos contenidas, sino también los requisitos para la obtención de los propios certificados, dando una mayor especificidad a las reglas del Anexo II. Tal Decisión fué publicada en el *Diario Oficial* a comienzos del año junto con las otras quince decisiones aprobadas por el Consejo y, a diferencia de la Decisión n.º 1 — Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias, su entrada en vigor no está sometida a ninguna condición ingresando, en consecuencia, directamente en la órbita del derecho interno brasileño debiendo ser aplicada por las autoridades nacionales y obedecida por los particulares. La Decisión, tomada en ejecución del Tratado y habiendo sido publicada internamente en los Estados Partes, puede ser considerada como una Decisión de carácter supranacional, constituyendo verdadero derecho comunitario derivado. El Consejo del Mercado Común actuó como un órgano supranacional con plenos poderes para reglamentar las cuestiones necesarias al cumplimiento de los objetivos del Tratado Constitutivo.

La Decisión, considerando que la "... declaración de cumplimiento de los requisitos de origen es condición para que las importaciones de productos originarios de los Estados Partes puedan beneficiarse de las reducciones de los gravámenes y restricciones otorgadas entre los mismos..." define cuales serán los requisitos, así como el procedimiento a seguir para la obtención del certificado.

63 Resolución n.º 84 (III) de la Conferencia de las Partes Contratantes de 12 de octubre de 1963 "Declaración, certificación y comprobación del origen de las mercancías".

64 Acuerdo n.º 91 del Comité de Representantes de ALADI de 21 de noviembre de 1983. "Reglamentación de las disposiciones relativas a la certificación del origen".

capítulo I da Resolução 84 (III) da Conferência das Partes Contratantes da ALALC. Para certos produtos específicos, tal declaração constitui formalidade suficiente, exceto se o Estado-Parte importador considerava necessária a certificação, caso em que esse país deveria informar ao Comitê que, por sua vez, comunicaria essa condição aos demais Estados-Membros⁶⁵.

O modelo que deverá ser utilizado pelo órgão expedidor na emissão dos certificados, como já assinalamos, é o modelo adotado no Acordo 25 do Comitê de Representantes da ALADI, reproduzido na parte final da Decisão n.º 2 do Conselho do Mercado Comum. Os certificados, de acordo com o artigo 14 do Regime Geral, terão validade de 180 dias, a contar da data de sua expedição.

Quanto ao prazo que os órgãos emissores têm para expedir esses documentos, o artigo 10 da Decisão estabelece que deverão ser emitidos, no mais tardar, na data do embarque da mercadoria. Já o Acordo 91 do Comitê de Representantes da ALADI proíbe que os certificados sejam expedidos antes da data da emissão da fatura comercial correspondente à operação de que se trate, devendo sê-lo na mesma data ou dentro dos dois meses seguintes. Um pouco mais de precisão teria sido desejável. A prática comercial nos países-membros preencherá seguramente os vazios regulamentares neste particular.

No sistema vigente na Comunidade Econômica Européia, dado que os critérios instituídos pela regulamentação de base se aplicam à determinação da origem zonal e extrazonal das mercadorias, existem previsões especiais para os certificados que atestem a origem comunitária do bem. O artigo 9.º do Regulamento 802/68 CEE do Conselho dispõe que todo certificado de origem, além de ser expedido por autoridade ou órgão que apresente as garantias necessárias, devidamente habilitado pelo Estado de emissão, deve:

1.º Conter todas as indicações necessárias à identificação da mercadoria (nome, natureza, marca, número de volumes, preço bruto e líquido, nome do expedidor)⁶⁶;

2.º Certificar, sem ambigüidade, que o produto é originário de determinado país. No caso em que o produto seja de origem comunitária, se as necessidades do comércio assim o requeiram, poderá indicar-se o Estado-Membro de origem (por exemplo, na hipótese em que o país importador não

65 O § 2º do art. 1º da Resolução nº 84 (III) dispõe: "... No que respeita aos produtos indicados no Anexo I da Resolução nº 82 (III), esta Declaração deverá ser proporcionada pelo exportador, e será formalidade suficiente, exceto quando uma Parte Contratante importadora considere necessária uma certificação, caso em que o fará saber ao Comitê Executivo Permanente para comunicação às demais Partes Contratantes".

66 No que concerne ao preço, o Regulamento 1.318/71 CEE da Comissão modificou as exigências, permitindo sua substituição por outras, em determinados casos. DOCE L. n.º 139, de 25-6-71.

La primera condición que debe ser respetada, según el texto de los artículos 5.º y 6.º de la Decisión, se refiere a la declaración juramentada, u otro instrumento jurídico de efecto equivalente en la respectiva legislación nacional, que debe preceder los pedidos de certificación de origen, y que tiene que ser presentada con suficiente antecedencia para cada pedido de certificación. La Decisión no llega a definir lo que se entiende por "suficiente antecedencia", quedando en consecuencia a la discreción de cada entidad nacional — en la eventual ausencia de normas específicas en ese sentido — la determinación del plazo en cada caso de especie.

Esa declaración, a ser suscrita por el productor final o por el exportador — conforme a la exigencia establecida por el organismo habilitado para la emisión del certificado, deberá indicar las características y componentes del producto así como los procesos de su elaboración, particularmente:

- a) La empresa o razón social del productor o del exportador,
- b) Domicilio legal,
- c) Denominación del material a exportar, cabe resaltar que el artículo 1.º del Acuerdo 91 del Comité de Representantes de ALADI estipula que la descripción del producto debe coincidir con la correspondiente al producto negociado clasificado en la NABALADI y con aquella registrada en la factura comercial que acompaña los documentos presentados en la aduana.
- d) Valor FOB,
- e) Elementos demostrativos de los componentes del producto, indicando:
 - i. materiales, componentes y/o partes y piezas nacionales;
 - ii. materiales, componentes y/o partes y piezas originarios de otros Estados Partes, indicando su procedencia. Tales materiales tendrán que ser identificados de acuerdo a los códigos NALADI/SH especificando su valor CIF en dólares americanos así como el porcentaje de participación en el producto final.
 - iii. materiales componentes y/o partes y piezas originarias de terceros países con idénticas precisiones a las exigidas en el punto anterior.

En la hipótesis de productos o bienes que fueren exportados regu- larmente, y siempre que el proceso y los materiales componentes no hayan sido alterados, la declaración podrá tener validez durante el año calendario en que fuere presentada. Estas normas tienen como fuente de inspiración aquellas previstas en el capítulo I de la Resolución 84 (III) de la Conferencia de las Partes Contratantes de la ALALC. Para ciertos productos específicos, tal declaración constituía una formalidad suficiente.

reconheça a personalidade jurídica internacional da Comunidade). No caso de aplicação das regras de acumulação de origem, a mercadoria será certificada como de origem comunitária. Os certificados também podem conter, entre as suas especificações, a chamada indicação de origem⁶⁷.

Para facilitar os intercâmbios entre a Comunidade e os Estados beneficiários de regimes preferenciais foram criados os "certificados de circulação", que constituem o título justificativo do tratamento privilegiado. A emissão desses documentos obedece a condições particularmente formais, embora ultimamente a implantação de procedimentos simplificados de emissão vem sendo feita pelos órgãos comunitários através de regulamentos. Os principais certificados de circulação são os EUR 1 e EUR 2, vigentes nos acordos com a ALALC e os países ACP. No que concerne aos produtos têxteis, um regulamento do Conselho⁶⁸ prevê facilidades de prova.

A Corte de Justiça das Comunidades Europeias tem-se pronunciado a propósito dos certificados de origem, considerando que o fato de um Estado-Membro exigir um documento dessa natureza de difícil obtenção pelo importador de produto autêntico, colocado em livre prática em outro Estado-Parte, constitui medida de efeito equivalente a restrição quantitativa proibida pelo artigo 30 do Tratado de Roma⁶⁹.

Não existe, no âmbito do Mercosul, previsão particular sobre as mercadorias originárias de um Estado terceiro, importadas de um Estado-Parte e reexportadas para outro Estado-Membro. Em consequência, essas mercadorias terão que ser acompanhadas de certificado emitido originalmente, ou por outro, expedido no país de importação inicial do bem? A Decisão 293/91 da Comissão do Acordo de Cartagena prevê que, no caso de reexportação de produtos originários de um Estado-Parte para outro país-membro, se os produtos estiverem fora do controle da alfândega, a declaração de origem deve ser assinada pelo exportador, no país de reexportação, e certificada pela autoridade autorizada para essa tarefa nesse país. Solução similar a essa poderia ser utilizada, na hipótese analisada, no Mercado Comum do Sul, e estaria de acordo com o disposto na Convenção de Kyoto⁷⁰.

67 Ver AMPHOUX, Jean, "Legislación aduanera en la CEE", em *Journal of World Trade Law*, n.º 2, 1972, v. 6.

68 Regulamento n.º 616/78 CEE do Conselho, de 20-3-78, DOCE L. n.º 84, de 31-3-78, várias vezes modificado.

69 Caso n.º 8/74, Procureur du Roi, c.B. e G. Dassonville, acórdão da Corte, de 11-7-74, no Recueil 1974/837.

70 O ponto 10 do Anexo D2 dispõe: "Recommended practice. Where goods are not imported directly from the country of origin but are forwarded through the territory of a third country, certificates of origin should be allowed to be drawn up by the authorities or bodies empowered to issue such certificates in that third country, on the basis of a certificate of origin previously issued in the country of origin of the goods".

excepto si el Estado Parte importador consideraba necesaria una certificación, caso en el cual tal país debería informar al Comité que a su vez comunicaría tal condición a los demás Estados Miembros⁶⁵.

El modelo que deberá ser utilizado por el órgano expedidor en la emisión de los certificados es, como ya señalamos, el modelo adoptado en el Acuerdo 25 del Comité de Representantes de la ALADI y reproducido en la parte final de la Decisión n.º 2 del Consejo del Mercado Común. Los certificados tendrán, de acuerdo con el artículo 14 del Régimen General, una validez de 180 días a contar desde la fecha de su expedición.

En cuanto al plazo que los órganos emisores tienen para otorgar los referidos documentos, el artículo 10 de la Decisión establece que estos deberán ser emitidos no más tarde de la fecha del embarque de la respectiva mercancía. Ya el Acuerdo 91 del Comité de Representantes de ALADI prohíbe que los certificados sean expedidos antes de la fecha de emisión de la factura comercial correspondiente a la operación de que se trate, debiendo serlo en la misma fecha o dentro de los dos meses siguientes. Un poco más de precisión habría sido ideal, la práctica comercial en los Países Miembros llenará seguramente los vacíos normativos en este punto.

En el sistema vigente en la Comunidad Económica Europea, dado que los criterios instituidos por la reglamentación de base se aplican en la determinación del origen zonal y extrazonal de las mercancías, existen previsiones especiales para los certificados atestando el origen comunitario de un bien. El artículo 9 del Reglamento 802/68 CEE del Consejo dispone que todo certificado de origen, además de ser expedido por una autoridad u órgano presentando las garantías necesarias y debidamente habilitado por el Estado de emisión, debe:

1.º Contener todas las indicaciones necesarias a la identificación de la mercancía (nombre, naturaleza, marca, número de paquetes, precio bruto y neto, nombre del expedidor)⁶⁶;

2.º Certificar sin ambigüedad que el producto es originario de un país determinado. En caso de que el producto sea de origen comunitario, si las necesidades del comercio así lo requieren podrá precisarse el Estado Miembro de origen (por ejemplo, en la hipótesis de que el país im-

65 El párrafo segundo del art. 1.º de la Resolución n.º 84 (III) dispone: "... En lo que respecta a los productos indicados en el Anexo I de la Resolución n.º 82 (III), esta Declaración deberá ser proporcionada por el exportador y será formalidad suficiente, excepto cuando una Parte Contratante importadora considere necesaria una certificación, en cuyo caso lo hará saber al Comité Ejecutivo Permanente para su comunicación a las demás Partes contratantes".

66 En lo relativo al precio el Reglamento n.º 1.318/71 CEE de la Comisión modificó las exigencias permitiendo su replazo por otras en determinados casos. DOCE L. n.º 139 de 25-6-71.

(b) *Órgão expedidor.*

Nos termos do Anexo II do Tratado de Assunção, a declaração expedida pelo produtor final ou pelo expedidor da mercadoria deverá ser certificada por repartição oficial ou entidade de classe, com personalidade jurídica, credenciada pelo Governo do Estado-Parte exportador.

Tais entidades de classe, em princípio, devem ser organizações que atuem com jurisdição nacional, mas podem delegar atribuições a entidades regionais ou locais, conservando sempre a responsabilidade direta pela veracidade das certificações que expedirem, ou seja, que a verificação da veracidade das declarações do produtor final e/ou exportador, atestando a origem regional da mercadoria, constitui requisito para a emissão da certificação, cujo cumprimento corresponde às entidades e repartições habilitadas para certificar. Esta obrigação dos órgãos emissores é reforçada pelo artigo 22 da Decisão, que dispõe: "As entidades emissoras de certificados de origem serão solidariamente responsáveis perante o solicitante pela autenticidade dos dados contidos no certificado de origem e da declaração referida no artigo anterior, nos limites da competência que lhes for delegada".

A prática de habilitar entidades com personalidade jurídica a emitir certificados de origem vem se consolidando desde a experiência da ALALC⁷¹. A Resolução 78, no âmbito da ALADI, determina, inclusive, que a Secretaria-Geral manterá registro atualizado das repartições oficiais e entidades de classe habilitadas a emitir a certificação, com base na declaração emitida pelo produtor final ou pelo exportador da mercadoria.

A Decisão do Conselho do Mercado Comum especifica as disposições do Anexo II, no que respeita aos requisitos que devem nortear a escolha das entidades privadas que serão habilitadas a certificar, fazendo referência à sua capacidade técnica e idoneidade na prestação do serviço, levando em conta a mais ampla cobertura de setores privados que representam.

Embora, em princípio, se exija que as entidades habilitadas tenham jurisdição nacional, também podem ser habilitadas entidades de caráter regional ou local, por razões de localização geográfica ou de natureza técnica, de acordo com o disposto no artigo 3.º da Decisão n.º 2.

Os artigos 15 do Anexo II e 4 da Decisão n.º 2 dispõem que os Estados-Partes devem comunicar ao Comitê de Representantes da ALADI a relação das repartições oficiais e entidades privadas habilitadas a emitir certificados de origem, bem como o registro via *fac-simile* das assinaturas dos funcionários credenciados. Enquanto essa relação não for comunicada, serão reputados válidos os certificados de origem emitidos pelas repartições oficiais ou

71 Art. 2.º da Resolução n.º 84 (III), já citada.

portador no reconozca a personalidade jurídica internacional de la Comunidad). En caso de aplicación de las reglas de acumulación de origen la mercancía será certificada como de origen comunitaria. Los certificados pueden contener igualmente entre sus especificaciones la llamada apelación de origen⁶⁷.

Para facilitar los intercambios entre la Comunidad y los Estados beneficiarios de regímenes preferenciales fueron creados los "certificados de circulación" que constituyen el título justificativo del tratamiento privilegiado. La emisión de tales documentos obedece a condiciones particularmente formales, aún cuando últimamente la implantación de procedimientos simplificados de emisión hayan sido establecidos por los órganos comunitarios a través de Reglamentos. Los principales certificados de circulación son los EUR 1 y EUR 2 vigentes en los Acuerdos con la AELC y los países ACP. En lo referente a los productos textiles un Reglamento del Consejo⁶⁸ prevee facilidades de prueba.

A Corte de Justiça das Comunidades Europeas tem se pronunciado a propósito dos certificados de origem, considerando que o fato de um Estado Membro de exigir um documento desta natureza de difícil obtenção para o importador de um produto autêntico colocado em livre prática em outro Estado Parte, constituía uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa proibida pelo artigo 30 do Tratado de Roma⁶⁹.

No existe, en el ámbito de MERCOSUR, una previsión particular sobre las mercancías originarias de un Estado tercero, importadas a un Estado Parte y reexportadas a otro Estado Miembro. Em consecuencia, tales mercancías tendrán que ser acompañadas por el certificado emitido originalmente o por otro expedido en el país de importación inicial del bien? La Decisión 293/91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena prevee que en caso de reexportación de productos originarios de un Estado Parte a otro país miembro, y si los productos hubiesen estado fuera del control de la aduana, la declaración de origen debe ser firmada por el exportador en el país de reexportación y certificada por la autoridad autorizada para esa tarea en ese país. Una solución similar a ésta podría ser utilizada en la hipótesis analizada dentro del Mercado Común del Sur y estaría de acuerdo con lo dispuesto en la Convención de Kyoto⁷⁰.

67 Ver AMPHOUX Jean "Legislación aduanera en la CEE", en *Journal of World Trade Law* n.º 2, 1972, v. 6.

68 Reglamento n.º 616/78 CEE del Consejo de 20-3-78 DOCE L. n.º 84 de 31-3-78 varias veces modificado.

69 Caso n.º 8/74 Procureur du Roi c. B. e G. Dassonville, sentencia de la Corte de 11-7-74; en el Recueil n.º 1974/837.

70 El punto 10 del Anexo D 2 dispone: "Recommended practice.

Where goods are not imported directly from the country of origin but are forwarded through the territory of a third country, certificates of origin should be allowed to be drawn up by the authorities or bodies empowered to issue such certificates in that third country, on the basis of a certificate of origin previously issued in the country of origin of the goods".

entidades privadas habilitadas no âmbito da ALADI. Algumas dessas entidades são arroladas a título de exemplo:

— Na Argentina:

- Diretor Nacional de Exportação;
- União Industrial Argentina;
- Câmara de Comércio, Indústria e Produção da República Argentina;
- Câmara de Comércio Exterior do Centro da República;
- Associação Argentina de Empresários Mineradores.

— No Brasil:

- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP);
- Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS);
- Confederação Nacional do Comércio;
- Federação do Comércio do Estado do Amazonas.

— No Paraguai:

- Câmara e Bolsa de Comércio.

— No Uruguai:

- Diretoria Nacional da Indústria;
- Câmara Nacional de Comércio;
- Câmara Mercantil de Produtos do País;
- Câmara de Indústrias do Uruguai;
- Ministério da Agricultura e Pesca.

Em qualquer hipótese, as entidades deverão manter arquivo que contenha cópia dos certificados emitidos, com o respectivo número de ordem (durante o período de dois anos, a contar de sua emissão), bem como todos os antecedentes relativos aos mesmos e as declarações emitidas pelo produtor, conforme o caso, registrando, não apenas o número dos certificados, mas também o nome do seu requerente e a data de suas emissões. Esta disposição está de acordo com o disposto no Anexo D.2 da Convenção de Kyoto, como prática recomendada aos Estados Contratantes.⁷²

⁷² O ponto 11, do Anexo D2, da Convenção recomenda como prática: "Authorities or bodies empowered to issue certificates of origin should retain for not less than two years the applications for, or control copies of, the certificates of origin issued by them".

b. Órgano Expedidor.

En los términos del Anexo II al Tratado de Asunción la declaración expedida por el productor final o por el exportador de la mercancía deberá ser certificada por una repartición oficial o entidad gremial, con personalidad jurídica, credenciada por el Gobierno del Estado Parte exportador.

Tales entidades gremiales deben ser, en principio, organizaciones que actúen con jurisdicción nacional, pero pueden delegar atribuciones a entidades regionales o locales, conservando siempre la responsabilidad directa por la veracidad de las certificaciones que sean expedidas, o sea que la verificación de la verdad de las declaraciones del productor final y/o del exportador, atestando el origen regional de la mercancía, constituye un requisito para la emisión de la certificación, cuyo cumplimiento corresponde a las entidades y reparticiones habilitadas para certificar. Esta obligación de los órganos emisores está reforzada por el artículo 22 de la Decisión n.º 2 del Consejo del Mercado Común que dispone: "Las entidades emisoras de certificados de origen serán solidariamente responsables ante el solicitante por la autenticidad de los datos contenidos en el certificado de origen y de la declaración referida en el artículo anterior en el marco de la competencia que les fuere delegada".

La práctica de habilitar entidades con personalidad jurídica a emitir certificados de origen viene consolidándose desde la experiencia de ALAC⁷¹. La Resolución 78, en el ámbito de la ALADI, determina inclusive que la Secretaría General de la Asociación mantendrá un registro actualizado de las reparticiones oficiales y entidades gremiales habilitadas para emitir la certificación, con base en la declaración emitida por el productor final o por el exportador de la mercancía.

La Decisión del Consejo del Mercado Común especifica las disposiciones del Anexo II en lo relativo a los requisitos que deben guiar la elección de las entidades privadas que serán habilitadas para certificar, haciendo referencia a su capacidad técnica e idoneidad en la prestación del servicio y llevando en consideración la más amplia cobertura de sectores privados representados por ellas.

Si en principio se exige que las entidades habilitadas tengan jurisdicción nacional, por razones de localización geográfica o de naturaleza técnica pueden igualmente ser habilitadas entidades de carácter regional o local de Acuerdo a lo establecido por el artículo 3.º de la Decisión n.º 2.

Los artículos 15 del Anexo II y 4 de la Decisión n.º 2 disponen que los Estados Partes deberán comunicar al Comité de Representantes de la ALADI la relación de las reparticiones oficiales y de las entidades privadas habilitadas a emitir certificados de origen, así como el registro vía fac-

⁷¹ Art. 2 de la Resolución n.º 84 (III) antes citada.

A Decisão n.º 293/91, da Comissão do Acordo de Cartagena, especifica claramente as obrigações das autoridades governamentais e das entidades de classe habilitadas a expedir os certificados.⁷³ Assim, aquelas deverão:

- Comprovar a veracidade das declarações apresentadas pelo produtor ou exportador, podendo realizar inspeções nas instalações industriais;
- Supervisionar as entidades de classe autorizadas por eles;
- Proporcionar aos Países-Membros e à Junta a informação e cooperação relativas a essas matérias.

Por sua vez, as entidades de classe, em face de requerimentos das anteriores, deverão:

- Apresentar relatórios anuais sobre o cumprimento das suas funções;
- Fornecer os meios necessários à sua supervisão.

Essas obrigações, em nosso parecer, estão em sua totalidade senão expressas, pelo menos, implícitas na regulamentação do Mercosul para garantir sua observância. Em consequência, as autoridades respectivas deverão zelar pelo seu cumprimento.

B. *Controle da autenticidade dos certificados.*

Se a declaração de cumprimento dos requisitos de origem é condição essencial para que as trocas comerciais sejam beneficiadas com as vantagens concedidas pelos países em Acordos preferenciais ou zonas de livre comércio, em virtude da origem das mercadorias, o controle da autenticidade dessas declarações tem fundamental importância para o fiel cumprimento das políticas comerciais.

Consciente daquela necessidade, o regime estabelecido pelo Mercosul, no artigo 16 do Anexo II, do Tratado que o constitui, determina que: "sempre que um Estado-Parte considerar que os certificados emitidos por uma repartição oficial ou entidade de classe credenciada de outro Estado-Parte não se ajustam às disposições contidas no presente Regime Geral..." vale dizer, não atestam o cumprimento dos critérios que qualifiquem como regional a mercadoria ou o façam em base falsa..., "comunicará o fato ou outro Estado-Parte para que adote as medidas que julgue necessárias para solucionar os problemas apresentados. Em nenhum caso, o país importador paralisará a tramitação da importação dos produtos amparados pelos certificados a que se refere o parágrafo anterior, mas poderá, além de solicitar as informações adicionais que compitam às autoridades governamentais do país exportador, adotar medidas que considere necessárias para resguardar o interesse fiscal".

⁷³ Arts. 16 e 17 da Decisão citada.

simil de las firmas de los funcionarios credenciados. Hasta tanto tal relación no fuere comunicada serán considerados válidos los certificados de origen emitidos por las reparticiones oficiales o las entidades privadas habilitadas en el ámbito de la ALADI. Algunas de estas entidades son a título de ejemplo:

— En Argentina:

- Director Nacional de Exportación
- Unión Industrial Argentina
- Cámara de Comercio, Industria y Producción de la República Argentina.
- Cámara de Comercio Exterior del Centro de la República
- Asociación Argentina de Empresarios Mineros.

— En Brasil:

- Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)
- Federação das Indústrias do Estado de Rio Grande do Sul (FIERGS)
- Confederação Nacional de Comércio;
- Federação de Comércio de Brasília;
- Federação do Comércio do Estado do Amazonas.

— En Paraguay:

- Cámara y Bolsa de Comercio.

— En Uruguay:

- Dirección Nacional de Industria;
- Cámara Nacional de Comercio;
- Cámara Mercantil de Productos del País;
- Cámara de Industrias del Uruguay;
- Ministerio de Agricultura y Pesca.

Las entidades deberán, en cualquier hipótesis, mantener un archivo que contenga una copia de los certificados emitidos, con el respectivo número de orden (durante un período de dos años a contar desde la emisión de los mismos), así como todos los antecedentes relativos a los mismos y a las declaraciones emitidas por el productor o por el exportador, conforme el caso, registrando no solamente el número de los certificados sino además el nombre del requerente de los mismos y la fecha de sus

Essa disposição não é nenhuma novidade em matéria de certificação na América Latina. Desde já, cabe precisar que, no marco da ALALC, distinguia-se claramente entre violação pela entidade habilitada a expedir o certificado das normas de origem e a presunção de falsidade do certificado ou do descumprimento dos requisitos de origem.

As regras de certificação da ALADI não trouxeram maiores novidades, limitando-se a incorporar às regras da extinta ALALC. No entanto, em momento algum se disse qual seria a natureza das medidas de garantia do interesse fiscal da parte importadora em caso de dúvida relacionada com os certificados.

A Decisão, firmada entre os Estados-Membros do Mercosul, com o objetivo primordial de balizar a questão dos certificados de origem, dando especial atenção ao controle da sua autenticidade, bem como às sanções cabíveis em caso de falsidade ou adulteração desses documentos, continua adotando o sistema proposto pela ALALC, detalhando os procedimentos para pedir as informações e providências do Estado-Parte exportador, em caso de dúvida sobre a autenticidade das certificações, e possibilitando a adoção, pelo importador, das medidas cabíveis para garantir seu interesse fiscal, sem, entretanto, especificar a espécie de medidas.

Considerando que essas medidas só poderão ser a constituição de uma garantia pelo valor dos direitos aduaneiros correspondentes, se a mercadoria não fosse originária dos países signatários do Mercosul. Em se comprovando a veracidade das declarações constantes do certificado, bem como sua autenticidade, conforme os mecanismos de controle estabelecidos no projeto em questão, esse depósito seria levantado pelo exportador. Caso contrário, a quantia depositada se consolidaria em mãos das autoridades aduaneiras do país importador, sem prejuízo das sanções administrativas estabelecidas pela Decisão que aprovou o regime de que fala o parágrafo terceiro, do artigo 12, do Anexo II, ou das sanções penais admitidas pela respectiva legislação nacional.

Em continuação analisaremos o procedimento de controle estabelecido pela citada Decisão (a), bem como as sanções que ela própria prevê no caso de comprovação de condutas contrárias às disposições sobre origem (b).

(a) *Procedimento de controle.*

O capítulo II do Anexo do Tratado de Assunção, que estabelece o Regime Geral de Origem, ao dispor sobre a certificação de origem, não estabelece, detalhadamente, um procedimento específico para o controle dos certificados. Determina, apenas, que, em caso de dúvida sobre os mesmos, o Estado-Parte importador comunicará o fato ao Estado-Parte exportador para que este tome as providências que julgar necessárias para solucionar os problemas, podendo solicitar-lhe informações adicionais.

emisiones. Esta disposición está conforme a lo dispuesto en el Anexo D.2 de la Convención de Kyoto como práctica recomendada a los Estados Contratantes⁷².

La Decisión n.º 293/91 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena precisa claramente las obligaciones de las autoridades gubernamentales y de las entidades gremiales habilitadas a expedir certificados⁷³. Así, las primeras deberán:

- Comprobar la veracidad de las declaraciones presentadas por el productor o por el exportador, pudiendo realizar inspecciones a las instalaciones industriales.

- Supervisar las entidades gremiales autorizadas por ellas.

- Proporcionar a los Países Miembros y a la Junta la información y cooperación relativas a estas materias.

De su parte las entidades gremiales deberán, ante la petición de las anteriores:

- Presentar informes anuales sobre el cumplimiento de sus funciones.

- Suministrar los medios necesarios para su supervisión. Tales obligaciones son, a nuestro parecer, si no expresas en su totalidad por lo menos implícitas en la reglamentación del Mercosur para garantizar el respeto de la misma. Las autoridades respectivas deberán en consecuencia velar por su cumplimiento.

B. *Control de autenticidad de los certificados*

Si la declaración de cumplimiento de los requisitos de origen es condición esencial para que los intercambios comerciales se vean beneficiados por las ventajas acordadas por los países en Acuerdos preferenciales o zonas de libre comercio en virtud del origen de las mercancías, el control de la autenticidad de esas declaraciones es de fundamental importancia para el fiel cumplimiento de los objetivos de esas políticas comerciales.

El régimen establecido por el Mercosur, consciente de esta necesidad, determina, en el artículo 16 del Anexo II al Tratado que lo establece, que "Siempre que un Estado Parte considere que los certificados emitidos por una repartición oficial o entidad gremial habilitada de otro Estado Parte no se ajustan a las disposiciones contenidas en el presente Régimen General..." (en otras palabras, no atesten el cumplimiento de los criterios

⁷² El punto 11 del Anexo D 2 de la Convención recomienda como práctica: "Authorities or bodies empowered to issue certificates of origin should retain for not less than two years the applications for, or control copies of, the certificates of origin issued by them".

⁷³ Arts. 16 y 17 de la Decisión citada.

Tendo o Anexo II estabelecido o compromisso dos Estados-Partes de regulamentar, em ato separado, as sanções aplicáveis nos casos de falsidade dos certificados, é lógico que o mecanismo de controle da autenticidade fosse especificado dessa mesma maneira. A Decisão n.º 2 dispensou um capítulo inteiro à matéria.

Em linhas gerais, a Decisão determina que o controle da autenticidade dos certificados de origem poderá realizar-se com base numa declaração de parte, de uma denúncia ou de ofício (art. 11).

A autoridade do país importador que tiver alguma dúvida a respeito da autenticidade ou veracidade da certificação ou quanto ao cumprimento dos requisitos, poderá solicitar ao órgão responsável pela emissão dos certificados de origem, no país exportador, informações adicionais, com a finalidade de esclarecer o caso, podendo incluir nesse pedido informações sobre todos os antecedentes registrados, com a declaração que deveria ter sido prestada pelo produtor final ou exportador, conforme o caso, e que devem se encontrar arquivados na entidade emissora. A solicitação será feita sem prejuízo da adoção das medidas que o Estado-Parte importador considere oportunas para resguardo do seu interesse fiscal.

Nos termos da Decisão n.º 2, o órgão emissor terá o prazo de dez dias úteis, contados da data do recebimento do pedido de informações, para prestá-las, em caráter confidencial, uma vez que as mesmas somente poderão ser usadas para esclarecimento dos problemas surgidos. A obrigação de informação deve conciliar-se com o tratamento confidencial das informações.⁷⁴

Se a Parte importadora, mesmo de posse das informações pedidas, não considerar resolvidas as suas dúvidas, deverá solicitar à mesma entidade a abertura de investigação para determinar a autenticidade e o cumprimento dos requisitos de origem, investigação que deverá ser concluída com a apresentação dos respectivos resultados, em prazo não superior a quarenta e cinco dias, contados da data do recebimento do pedido de abertura — que deve ser bem fundamentado — pela autoridade do Estado-Parte importador, pedido esse que deve ser bem fundamentado.

Concluída a investigação, se a parte importadora não se considerar satisfeita, os Estados-Membros envolvidos poderão, de comum acordo, manter consultas bilaterais, ao nível de autoridades competentes, para o que têm o prazo de trinta dias, contados da notificação da conclusão da investigação.

Em última instância, não se tendo chegado a nenhum acordo nessas conversações ou, mesmo no caso de não se conseguir sequer entabulá-las,

74 Na Europa, este tema da conciliação entre o dever de informar e a confidencialidade das informações foi objeto de muitas decisões da Corte de Justiça das Comunidades Europeias, em várias áreas, particularmente o direito da concorrência e a defesa comercial da CEE.

que califiquen como regional la mercancía o lo hagan sobre una base falsa) "... lo comunicará a dicho Estado Parte para que éste adopte las medidas que estime necesarias para dar solución a los problemas planteados. En ningún caso el país importador detendrá el trámite de importación de los productos amparados en los certificados a que se refiere el párrafo anterior, pero podrá, además de solicitar las informaciones adicionales que correspondan a las autoridades gubernamentales del país exportador, adoptar las medidas que considere necesarias para resguardar el interés fiscal".

Tal disposición no es ninguna novedad en materia de certificación en América Latina. Cabe precisar desde ahora que en el marco de la ALALC se distinguía claramente entre la violación por la entidad habilitada para expedir el certificado de las normas de origen, y la presunción de la falsedad del certificado o del incumplimiento de los requisitos de origen.

Las reglas de certificación de la ALADI no trajeron mayores novedades limitándose a incorporar las reglas de la extinta ALALC. No obstante en ningún momento se dice cuál sería la naturaleza de las medidas de garantía del interés fiscal de la parte importadora en caso de duda relacionada con los certificados.

La Decisión firmada entre los Estados Miembros del Mercosur, con el objetivo primordial de delimitar la cuestión de los certificados de origen, dando especial atención al control de la autenticidad de los mismos así como a las sanciones impuestas en caso de falsedad o de adulteración de tales documentos, sigue adoptando el sistema propuesto por la ALALC, detallando los procedimientos para pedir las informaciones y providencias al Estado Parte exportador en caso de dudas sobre la autenticidad de las certificaciones y posibilitando al Estado Parte importador adoptar las medidas necesarias para garantizar su interés fiscal, sin especificar que especie de medidas.

Consideramos que tales medidas no podrían ser sino la constitución de una garantía por el valor de los derechos aduaneros correspondientes, si la mercancía no fuese originaria de los países signatarios del Mercosur. Comprobándose la veracidad de las declaraciones que constan en el certificado, así como su autenticidad, de acuerdo con los mecanismos de control establecidos en la Decisión en cuestión, tal depósito sería levantado por el exportador. Caso contrario se consolidaría en manos de las autoridades aduaneras del país importador la cantidad depositada, sin perjuicio de las sanciones administrativas establecidas por la Decisión que aprueba el régimen de que habla el párrafo tercero del artículo 12 del Anexo II ni de las sanciones penales permitidas por la respectiva legislación nacional.

Analizaremos a continuación el procedimiento de control establecido por la citada Decisión (a.) así como las sanciones que ella prevé en caso de comprobación de las conductas contrarias a las disposiciones sobre origen (b.).

as Partes deverão levar todas as informações sobre o caso ao Grupo Mercado Comum para que defina todas as nuances do problema. Se a decisão não for proferida em tempo hábil (trinta dias), as autoridades competentes poderão definitivamente fazer valer as correspondentes medidas de natureza fiscal, isto é, tornar efetiva a garantia constituída anteriormente.

Esse mecanismo de controle condiciona a solução rápida do problema à boa vontade dos Estados envolvidos. De outra parte, nada é estabelecido sobre a obrigatoriedade da decisão do Grupo Mercado Comum. Presume-se que as decisões, posto que tomadas por consenso, serão aplicadas de boa-fé por cada um dos signatários; mas os interesses em jogo podem vir a abalar essa vontade política, dificultando a aplicação do próprio procedimento ajustado para controlar a autenticidade dos certificados, tornando ainda mais distante das sanções administrativas, que somente serão efetivadas cerca de três meses após a emissão do certificado que se questiona, segundo a própria tramitação disposta na Decisão.

(b) *Sanções.*

Tínhamos feito referência ao sistema instituído pela ALALC, que fazia uma distinção em matéria de sanções: no caso de se comprovar a violação das normas de origem vigentes, por parte da entidade habilitada a emitir o certificado, o país importador podia não aceitar os certificados infringentes, ao passo que, diante do questionamento da autenticidade do documento ou da presunção de descumprimento dos requisitos, sem responsabilidade do órgão emissor, o país importador só podia adotar medidas destinadas a proteger o seu interesse fiscal.

No âmbito do Mercosul, o Conselho mantém essa diferença de condutas puníveis. Segundo o artigo 21, da Decisão n.º 2, uma vez que tenham sido comprovadas a falsificação ou a adulteração do certificado ou o desconhecimento das disposições do Regime Geral nas declarações nele contidas, o país exportador deverá aplicar as sanções previstas no instrumento comunitário, sem prejuízo das sanções de caráter penal aplicáveis de acordo com sua legislação.

Assinalamos anteriormente que o artigo 22 estabelece a responsabilidade solidária das entidades emissoras pela autenticidade dos dados contidos no documento ou na declaração. Por esta razão, diante da comprovação de descumprimento dos requisitos estabelecidos no Regime Geral, inclusive na hipótese de que a entidade tivesse sido induzida a erro, devido às falsas declarações do solicitante, a entidade verá suspender-se, pelas autoridades nacionais competentes, o direito de emitir certificados de origem, nos limites do Tratado e dos seus instrumentos conexos, durante um ano, a partir da aplicação da sanção. Em caso de reincidência, a entidade será inabilitada definitivamente para emitir certificados de origem regional. Segundo o artigo 23, a única possibilidade de a entidade ser exonerada dessa sanção é demonstrar que as informações falsas, apresentadas pelo

a) *Procedimiento de control*

El capítulo II del Anexo al Tratado de Asunción, que establece el Régimen General de Origen del Mercosur, al disponer sobre la certificación de origen no establece, detalladamente, un procedimiento específico para el control de la autenticidad de tales certificados, simplemente determina que, en caso de duda sobre la misma, el Estado Parte importador, comunicará el hecho al Estado Parte exportador, para que éste tome las providencias que juzgue necesarias a la solución de los problemas, pudiendo solicitar al mismo informaciones adicionales.

Habiendo establecido el Anexo II el compromiso de los Estados Partes a reglamentar, en un acto separado, las sanciones a imponer en los casos de falsedad en los certificados, es lógico que el mecanismo de control de la autenticidad del mismo fuera especificado de la misma manera, la Decisión n.º 2 consagró un capítulo entero a la materia.

En líneas generales, la Decisión determina que el control de la autenticidad de los certificados de origen podrá realizarse sobre la base de una declaración de parte, de una denuncia o de oficio (art. 11).

La autoridad aduanera del país importador que posea alguna duda respecto de la autenticidad o veracidad de la certificación, o respecto del cumplimiento de los requisitos de origen, podrá solicitar al órgano responsable por la emisión de los certificados de origen en el país exportador informaciones adicionales con la finalidad de aclarar el caso, pudiendo incluir en este pedido informaciones sobre todos los antecedentes registrados con la declaración que debería haber sido prestada por el productor final o por el exportador, según el caso, y que deben encontrarse archivados en la entidad emisora. La solicitud será hecha sin perjuicio de la adopción de las medidas que el Estado Parte importador considere oportunas para el resguardo de su interés fiscal.

El órgano emisor de certificados, en los términos de la Decisión n.º 2, tendrá un plazo de diez días útiles, contados desde la fecha de recibo del pedido de informaciones, para prestarlas, con carácter confidencial, una vez que las mismas solamente podrán ser usadas para el esclarecimiento de los problemas surgidos. La obligación de información debe conciliarse con el tratamiento confidencial de las informaciones⁷⁴.

Si, aún poseyendo las informaciones pedidas, la Parte importadora no considera resueltas sus dudas, deberá solicitar a la misma entidad, la apertura de una investigación para determinar la autenticidad y el cumplimiento de los requisitos de origen, investigación que deberá ser concluída, con la presentación de los respectivos resultados, en un plazo no superior

74 En Europa este tema de la conciliación entre el deber de informar y la confidencialidad de las informaciones ha sido objeto de muchas decisiones de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas en varias áreas, particularmente el derecho de la competencia y la defensa comercial de la CEE.

solicitante, que serviram de fundamento para a emissão do certificado, fugiram às práticas usuais de controle a seu cargo, o que equivale a dizer que seus funcionários tiveram uma conduta diligente.

O artigo 24 da Decisão esclarece que os erros involuntários que a autoridade do Estado-Parte importador possa considerar como erros materiais no certificado, não serão objeto de sanção. Neste caso, os certificados em questão poderão ser anulados e substituídos por outros.

De outra parte, as autoridades nacionales competentes suspenderão o direito de exportar, nos límites do Tratado e dos seus instrumentos conexos, do produtor final ou exportador que tivesse fornecido as informações falsas. A reincidência será sancionada com a inhabilitação definitiva para operar nos límites do Mercosul. No caso de ser comprovada a falsidade ou adulteração dos certificados, em qualquer dos seus elementos, as autoridades nacionales competentes inhabilitarão o produtor final ou exportador para atuar nos límites do Tratado e dos seus instrumentos conexos, sem prejuízo das sanções penais contempladas na legislação nacional para essa conduta.

A imposição de sanções administrativas e penais terá que ser comunicada ao Grupo Mercado Comum para que ele informe os outros Estados-Partes, com o objetivo de garantir a efetividade dessas penalidades.

Concluindo, temos que a regulamentação relativa à determinação da origem regional de um produto, nos límites do Mercado Comum do Sul, é relativamente completa, fundamentada no establecido por outras disposições existentes em experiências integracionistas, tais como a ALADI e o Grupo Andino. Sem lugar a dúvidas, alguns vazios terão que ser preenchidos e alguns esclarecimientos e precisões terão que ser feitos, com vistas a assegurar a eficácia das disposições, o que dependerá, em grande parte, da boa vontade das entidades envolvidas dos Estados-Membros.

É importante ressaltar a tarefa realizada pelos órgãos instituídos pelo Tratado de Assunção — o Grupo Mercado Comum e o Conselho — com o objetivo de levar à execução as normas consagradas por tal instrumento internacional nesta matéria. Ao adotar a Decisão sobre os certificados e os procedimientos de sanções administrativas, sem subordiná-la à aprovação legislativa posterior ou à sua incorporação, por outra via, ao ordenamento jurídico interno, o Conselho agiu como verdadeiro órgão supranacional, dando origem a disposições de direito comunitário e manifestando, assim, sua vontade de acelerar o processo integracionista. Diante da inexistência de um órgão supranacional de carácter jurisdiccional, a aplicação dessas disposições dependerá das autoridades administrativas nacionales, e, em caso de conflito, dos Tribunais nacionales. De outra parte, a aplicação das disposições da Decisão n.º 2 do Conselho poderia ser contestada no âmbito interno no caso de não existirem precedentes de regulamentações adotadas dessa forma.

a cuarenta y cinco días, contados a partir de la fecha del recibo del pedido de apertura — que debe ser bien fundamentado — por la autoridad del Estado Parte importador.

Si una vez concluida la investigación la parte importadora no se encuentra satisfecha los Estados Miembros concernidos podrán, de común acuerdo, mantener consultas bilaterales a nivel de autoridades competentes, para lo cual gozan de un plazo de treinta días contados desde la notificación de conclusión de la investigación.

En última instancia, no habiendo llegado a ningún acuerdo en esas conversaciones, o aún en el caso de no haber conseguido siquiera entablarlas, las partes deberán llevar todas las informaciones sobre el caso al Grupo Mercado Común para que éste defina todos los matices del problema. Si la decisión no es proferida en tiempo hábil (treinta días) las autoridades competentes podrán definitivamente hacer valer las medidas de naturaleza fiscal correspondientes, o sea hacer efectiva la garantía constituida anteriormente.

Tal mecanismo de control condiciona la solución rápida del problema a la buena voluntad de los Estados concernidos, de otra parte nada está establecido sobre la obligatoriedad de la Decisión del Grupo Mercado Común. Se presume que las decisiones siendo tomadas por consenso serán de buena fé aplicadas por cada uno de los signatarios, pero los intereses en juego pueden venir a debilitar esa voluntad política, dificultando la aplicación del propio procedimiento establecido para controlar la autenticidad de los certificados y tornando más distante la aplicación de las sanciones administrativas que solamente serán efectivas unos tres meses después de la emisión del certificado que se cuestiona, según el propio trámite dispuesto en la Decisión.

b) Sanciones

Habiamos hecho referencia al sistema instituido por la ALALC que hacía una distinción en materia de sanciones: En caso de comprobarse la violación de las normas de origen vigentes por parte de la entidad habilitada para emitir el certificado, el país importador podría no aceptar los certificados en infracción, mientras que ante el cuestionamiento de la autenticidad del documento o la presunción del incumplimiento de los requisitos bajo la responsabilidad del órgano emisor, el país importador solo podría adoptar las medidas destinadas a garantizar su interés fiscal.

En el ámbito del Mercosur, el Consejo mantiene esa diferencia en las conductas punibles. Según el artículo 21 de la Decisión n.º 2 una vez que han sido comprobadas la falsificación o la adulteración del certificado o el desconocimiento de las disposiciones del Régimen General en las declaraciones contenidas en el mismo, el país exportador deberá aplicar las sanciones previstas en el instrumento comunitario, sin perjuicio de las sanciones de carácter penal aplicables de acuerdo con su legislación.

A interpretação que um órgão supranacional de caráter jurisdiccional, cujas decisões sejam obrigatórias para os Estados e seus nacionais, possa dar a essas disposições, constituiria, sem dúvida, uma garantia suplementar para a correta e uniforme aplicação das mesmas e para a realização dos objetivos finais do processo de integração.

Consideramos igualmente oportuno manifestar nosso interesse em que as atividades desenvolvidas no interior dos subgrupos de trabalho sejam objeto de maior publicidade, como garantia da transparência que deve caracterizar um processo dessa ordem.

Señalamos anteriormente que el artículo 22 establece la responsabilidad solidaria de las entidades emisoras por la autenticidad de los datos contenidos en el documento o en la declaración. Por esta razón ante la prueba del incumplimiento de los requisitos establecidos en el Régimen General, incluso en la hipótesis en que la entidad hubiese sido inducida a error debido a las falsas declaraciones del solicitante, la entidad se verá suspender, por las autoridades nacionales competentes, el derecho de emitir certificados de origen en el marco del Tratado y de sus instrumentos conexos durante un año contado desde la aplicación de la sanción. En caso de reincidencia tal entidad será inhabilitada definitivamente para emitir certificados de origen regional. La única posibilidad para la entidad de ser exonerada de tal sanción es, según el artículo 23, demostrar que las informaciones falsas presentadas por el solicitante que sirvieron de fundamento a la emisión del certificado, escaparon a las prácticas usuales de control a su cargo, lo que equivale a decir que sus funcionarios tuvieron una conducta diligente

El artículo 24 de la Decisión aclara que los errores involuntarios que la autoridad del Estado Parte importador pudiera considerar como errores materiales en el certificado, no serán objeto de sanción. En este caso los certificados concernidos podrán ser anulados y substituidos por otros.

De otra parte, las autoridades nacionales competentes suspenderán el derecho de exportar dentro del marco del Tratado y de sus instrumentos conexos, al productor final o al exportador que hubiere presentado las informaciones falsas. La reincidencia será sancionada con la inhabilitación definitiva para operar dentro del marco del Mercosur. En caso de ser comprobada la falsedad o la adulteración de los certificados, en cualquiera de sus elementos, las autoridades nacionales competentes inhabilitarán el productor final o el exportador para actuar dentro del marco del Tratado y de sus instrumentos conexos sin perjuicio de las sanciones penales consagradas en la legislación nacional para tal conducta.

La imposición de sanciones administrativas y penales tendrá que ser comunicada al Grupo Mercado Común para que el informe a los otros Estados Partes con el objetivo de garantizar la efectividad de tales penalidades.

Concluyendo, tenemos que la reglamentación relativa a la determinación del origen regional de un producto en el marco del Mercado Común del Sur es relativamente completa, fundamentada en lo establecido por otras disposiciones existentes en experiencias integracionistas tales como ALADI y el Grupo Andino, sin lugar a dudas algunos vacíos tendrán que ser llenados y algunas aclaraciones y precisiones tendrán que ser hechas con miras a asegurar la eficacia de las disposiciones, lo que dependerá en gran parte de la buena voluntad de las entidades concernidas de los Estados Miembros.

Es importante resaltar la tarea realizada por los órganos instituidos por el Tratado de Asunción, el Grupo Mercado Común y el Consejo, con

el objetivo de llevar a ejecución las normas consagradas por tal instrumento internacional en esta materia. Al adoptar la Decisión sobre los certificados y los procedimientos de sanciones administrativas sin subordinarla a la aprobación legislativa posterior o a su incorporación en el ordenamiento jurídico interno por otra vía, el Consejo actuó como un verdadero órgano supranacional dando origen a disposiciones de derecho comunitario y manifestando así su voluntad de acelerar el proceso integracionista.

Ante la inexistencia de un órgano supranacional de carácter jurisdiccional la aplicación de estas disposiciones dependerá de las autoridades administrativas nacionales, y en caso de conflicto de los tribunales nacionales. De otra parte, la aplicación de las disposiciones de la Decisión n.º 2 del Consejo podría ser contestada en el ámbito interno al no existir precedentes de reglamentaciones adoptadas de tal forma.

La interpretación que un órgano supranacional de carácter jurisdiccional, cuyas decisiones sean obligatorias para los Estados y sus nacionales, pueda hacer de estas disposiciones constituiría sin duda alguna una garantía suplementaria para la correcta e uniforme aplicación de las mismas y para la realización de los objetivos finales del proceso de integración.

Consideramos igualmente oportuno manifestar nuestro interés en que las actividades desarrolladas en el interior de los subgrupos de trabajo sean objeto de una mayor publicidad como garantía de la transparencia que debe caracterizar un proceso de esta orden.

ANEXOS

Comité de
Representantes

ALADI

Asociación Latinoamericana
de Integración

FORMULARIO UNICO PARA
LA CERTIFICACIÓN
DEL ORIGEN DE
LAS MERCADERÍAS
NEGOCIADAS

ALADI/CR/Acuerdo 25
15 de setiembre de 1983

ACUERDO 25

El Comité de Representantes,

Considerando la conveniencia de adoptar un formulario común para la certificación del origen de las mercaderías negociadas en los acuerdos de alcance regional y parcial concertados por los países miembros de la Asociación,

ACUERDA:

Primero. — Adoptar el formulario que se anexa al presente Acuerdo para la certificación del origen de las mercaderías negociadas.

Su formato deberá corresponder al formato internacional ISO/A4 (210 x 297 mm.).

Segundo. — Los países miembros de la Asociación adoptarán las providencias que estimen necesarias para aplicar el formulario a que se refiere el artículo anterior a más tardar el 1.º de enero de 1984.

OBSERVAÇÕES (1982)

1. Exportador (nome, endereço, país)		N.º de referência			
C.G.C.		SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS CERTIFICADO DE ORIGEM (Declaração e Certificado) FORMULÁRIO A BRASIL Expedido no (país) Ver "Observações" no verso			
2. Consignatário (nome, endereço, país)		4. Reservado para uso oficial			
3. Meio de transporte e itinerário (se conhecido)		Porto de embarque:			
5. No. de ordem	6. Marcas e números dos volumes	7. Número e tipo dos volumes; descrição das mercadorias	8. Critério de origem (ver observações no verso)	9. Peso bruto ou quantidade	10. Número e data da fatura
11. Guia de exportação/Declaração de Exportação		12. Classificação NBM		13. Valor FOB em moeda estrangeira	14. Peso líquido
N.º: Data:		.....		.....	.....
15. Conhecimento de embarque		.....		.....	.....
N.º: Data:		.....		.....	.....
16. Transportador:		.....		.....	.....
17.		18. País importador			
Local, data, assinatura e carimbo da CACEX		19. Data, assinatura autorizada e carimbo da firma exportadora			

Mod. 0.34.031-6 II — Agência Expedidora
Mar./91

I — Países que aceitam o "Formulário A" para fins do Sistema Geral de Preferências (SGP):

Austrália (*)	Comunidade Económica	Leste Europeu
Áustria	Europa (CEE):	Bulgária
Canadá	Alemanha, R.F.	Hungria
Estados Unidos da América	Bélgica	Polónia
Finlândia	Dinamarca	Tchecoslováquia
Japão	Espanha	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)
Noruega	França	
Nova Zelândia	Grécia	
Suécia	Irlanda	
Suíça	Itália	
	Luxemburgo	
	Países Baixos	
	Portugal	
	Reino Unido	

Informações pormenorizadas sobre as condições para internação de mercadorias nos países acima, com as vantagens previstas no SGP, podem ser obtidas junto às autoridades dos países beneficiários credenciadas para este fim ou junto às autoridades aduaneiras dos países outorgantes de preferências. Nota informativa sobre a matéria também pode ser obtida junto ao Secretariado da UNCTAD.

II — Condições Gerais

Qualificam-se para o tratamento preferencial os produtos que:

- (a) Corresponderem a uma descrição dos produtos beneficiados pelo SGP do país de destino. A descrição contida no formulário deve ser suficientemente detalhada para que os produtos possam ser identificados pela alfândega encarregada do seu exame;
- (b) satisfizerem as regras de origem do país de destino. Cada artigo exportado deve qualificar-se separadamente, de acordo com suas próprias características; e
- (c) atenderem as condições de transporte especificadas pelo país de destino. Entretanto, a maioria dos países outorgantes admite o trânsito por um ou vários países intermediários, desde que atendidas determinadas condições. (Para a Austrália não é exigido o transporte direto).

III — Registros a serem feitos no campo 8:

A fim de se qualificarem para o tratamento preferencial, os produtos devem ser inteiramente produzidos no país beneficiário de acordo com as regras do país destinatário ou suficientemente trabalhados ou processados de modo a preencherem os requisitos de origem deste país.

(a) *Produtos inteiramente produzidos no país beneficiário:* Nas exportações para todos os países relacionados no item 1 acima, lançar a letra "P" no campo 8 (para a Austrália e Nova Zelândia o campo 8 pode ser deixado em branco);

(b) *Produtos (de cuja composição façam parte materiais importados) suficientemente trabalhados ou processados:* Nas exportações para os países abaixo especificados, o lançamento no campo 8 deve ser feito da seguinte forma:

(1) *Estados Unidos da América:* para embarques feitos por um único país, lançar a letra "Y" no campo 8; para embarques feitos por uma reconhecida associação de países, lançar a letra "Z" no campo 8. Em ambos os casos, deverá ser indicada, a seguir, a soma do custo ou valor dos materiais nacionais e do custo direto de processamento, expressa na forma de percentagem do preço ex-fábrica dos produtos exportados (por exemplo, "Y" 35% ou "Z" 35%).

(2) *Canadá:* para produtos cujo processamento é realizado em mais de um dos países beneficiários menos desenvolvidos (least developed countries), lançar a letra "G" no campo 8; nos demais lançar "F".

(3) *Áustria, Finlândia, Japão, Noruega, Suécia, Suíça e C.E.E.:* Lançar a letra "W" no campo 8, seguida da posição tarifária, de acordo com a Nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira (sistema harmonizado) do produto exportado (por exemplo: "W" 96.18).

(4) *Bulgária, Hungria, Polónia, Tchecoslováquia e U.R.S.S.:* Para produtos que incluam valor agregado no país beneficiário exportador, lançar a letra "Y" no campo 8, seguida do valor dos materiais importados e seus componentes, expressos na forma de percentagem do preço F.O.B. dos produtos exportados (por exemplo, "Y" 45%); para produtos obtidos em um país beneficiário e trabalhados ou processados em um ou mais países de mesma categoria, lançar "PK".

(5) *Austrália e Nova Zelândia:* Não é necessário preencher o campo 8. É suficiente a declaração do exportador no campo 12.

(*) Para a Austrália, a principal exigência é a declaração do exportador na fatura comercial. O "Formulário A" acompanhado da fatura comercial é uma alternativa aceitável, não sendo exigida nenhuma certificação oficial.

1. Goods consigned from (Exporter's business name, address, country)		Reference No GENERALISED SYSTEM OF PREFERENCES CERTIFICATE OF ORIGIN (Combined declaration and certificate) FORM A BRASIL Issued in (country) See Notes overleaf			
2. Goods consigned to (Consignee's name, address, country)					
3. Means of transport and route (as far as known)		4. For official use			
5. Item number	6. Marks and numbers of packages	7. Number and kind of packages; description of goods	8. Origin criterion (see Notes overleaf)	9. Gross weight or other quantity	10. Number and date of invoices
11. Certification It is hereby certified, on the basis of control carried out, that the declaration by the exporter is correct.			12. Declaration by the exporter The undersigned hereby declares that the above details and statements are correct; that all the goods were produced in BRASIL (Country) and that they comply with the origin requirements specified for those goods in the Generalised System of Preferences for goods exported to (importing country) Place and date, signature and stamp of certifying authority		
			Place and date, signature of authorised signatory		

Mod. 0.34.031-6
Mar./91

NOTES (1982)

I. Countries which accept Form A for the purposes of the generalized of preferences (GSP):

Australia *	<i>European Economic Community</i> : People's Republic of	
Austria	Belgium	Bulgaria
Canada	Denmark	Czechoslovak Socialist
Finland	France	Republic
Japan	Federal Republic of Germany	Hungarian People's
New Zealand	Greece	Republic
Norway	Ireland	Polish People's Republic
Sweden	Italy	Union of Soviet Socialist
Switzerland	Luxembourg	Republics
United States of	Netherlands	
America	Portugal	
	Spain	
	United Kingdom	

Full details of the conditions covering admission to the GSP in these countries are obtainable from the designated authorities in the exporting preference-receiving countries or from the customs authorities of the preference-giving countries listed above. An information note is also obtainable from the UNCTAD secretariat.

II. General conditions

To qualify for preference, products must:

- (a) fall within a description of products eligible for preference in the country of destination. The description entered on the form must be sufficiently detailed to enable the products to be identified by the customs officer examining them;
- (b) comply with the rules of origin of the country of destination. Each article in a consignment must qualify separately in its own right; and
- (c) comply with the consignment conditions specified by the country of destination. In general, products must be consigned direct from the country of exportation to the country of destination but most preference-giving countries accept passage through intermediate countries subject to certain conditions. (For Australia, direct consignment is not necessary.)

III. Entries to be made in box 8

Preference products must either be wholly obtained in accordance with rules of the country of destination or sufficiently worked or processed to fulfil the requirements of that country's origin rules.

- (a) Products wholly obtained: for export to all countries listed in Section I, enter the letter 'P' in box 8 (for Australia and New Zealand box 8 may be left blank).

(b) Products sufficiently worked or processed: for export the countries specified below, the entry in box 8 should be as follows:

- (1) United States of America: for single country shipments enter the letter "Y" in box 8, for shipments from recognized associations of countries, enter the letter "Z" followed by the sum of the cost or value of the domestic materials and the direct cost of processing, expressed as a percentage of the ex-factory price of the exported products (example "Y" 35% or "Z" 35%).
- (2) Canada: for products which meet origin criteria from working or processing in more than one eligible least developed country, enter the letter "G" in box 8; otherwise "F".
- (3) Austria, Finland, Japan, Norway, Sweden, Switzerland and the European Economic Community: enter the letter "W" in box 8 followed by the Customs Cooperation Council Nomenclature (harmonized system) heading of the exported product (example: "W" 96.18).
- (4) Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Poland and the USSR: for products which include added in the exporting preference-receiving country, enter the letter "Y" in box 8 followed by the value of imported materials and components expressed as a percentage of the fob price of the exported products (example "Y" 45%); for products obtained in a preference-receiving country and worked or processed in one or more other such countries, enter "PK".
- (5) Australia and New Zealand: completion of box 8 is not required. It is sufficient that a declaration be properly made in box 12.

(*) For Australia, the main requirements is the exporter's declaration on the normal commercial invoice. Form A, accompanied by the normal commercial invoice, is an acceptable alternative, but official certification is not required.