

Oitava Reunião de Diretores
Nacionais de Alfândegas da
ALADI
Montevideu - Uruguai
28-29 de agosto de 1997



ALADI

Asociación Latinoamericana
de Integración
Associação Latino-Americana
de Integração

O NOVO PAPEL DAS ALFÂNDEGAS NO
COMÉRCIO EXTERIOR E O PROCESSO
DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

ALADI/DNA/VIII/dt 1
8 de agosto de 1997

I. INTRODUÇÃO

A evolução da economia internacional na presente década mostra crescente internacionalização da produção, do comércio e dos mercados financeiros, que junto com a revolução tecnológica está incidindo em todos os campos dos afazeres humanos. Este processo de globalização econômica está repercutindo diretamente nas políticas econômicas dos países da região, em particular, das comerciais, com o objetivo de sua inserção competitiva no mercado mundial.

Paralelamente, nesse mesmo período, o processo de integração regional teve uma mudança significativa que se reflete na constituição de uniões aduaneiras sub-regionais e na subscrição de acordos de livre comércio entre pares ou grupos de países.

Por outro lado, concluíram-se as negociações da Rodada Uruguai e criou-se a Organização Mundial do Comércio (OMC) e acordou-se criar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que compreende 34 países do hemisfério. Os 11 países-membros da ALADI são, ao mesmo tempo, membros da OMC e estão participando ativamente da criação da ALCA.

Os acordos e decisões adotados pelos países nestes diferentes cenários, por seu caráter econômico e comercial, incidem diretamente, entre outros, na atividade das alfândegas, que devem implementar os mecanismos adequados para aplicar os compromissos assumidos por seus respectivos países.

Neste contexto, as administrações aduaneiras têm a responsabilidade de executar esses compromissos, através do estabelecimento de procedimentos aduaneiros acordados e, ao mesmo tempo, a responsabilidade de facilitar as operações de comércio exterior contribuindo para melhorar a competitividade da produção nacional e a eficiência do sistema econômico considerado em seu conjunto.

Levando em conta estes desafios na região, nos fins da década de 80 e mais aceleradamente a partir da presente, os países-membros da Associação iniciaram um processo orientado à modernização de seus respectivos serviços aduaneiros a fim de dar-lhes um novo papel como entidades facilitadoras do comércio internacional.

Não obstante os países tenham avançado em maior ou menor grau nesta iniciativa, não é menos verdade que estes processos requerem de permanentes ajustes devido a que a nível internacional continuamente estão sendo redefinidos as normas e procedimentos aduaneiros, com o objetivo de que os mesmos acompanhem a constante evolução do comércio internacional.

O presente documento foi elaborado com o propósito de oferecer aos Diretores Nacionais de Alfândegas dos países-membros elementos de juízo que possam servir-lhes para recomendar aos órgãos da Associação as ações prioritárias para encarar um processo de harmonização de instrumentos, mecanismos e procedimentos aduaneiros a nível regional.

Neste sentido, no documento são apresentados para consideração dos Diretores Nacionais de Alfândegas os fatos mais relevantes que, a juízo da Secretaria-Geral influem no desenvolvimento da atividade aduaneira.

Estes fatos se referem à adoção de políticas de abertura comercial que modificaram substancialmente o conceito de proteção às produções nacionais, aos acordos celebrados no âmbito da OMC e às negociações para constituir a ALCA, aos avanços registrados na revisão do Convênio de Kioto, aos trabalhos de harmonização aduaneira, desenvolvidos no âmbito da ALADI, e a uma proposta para criar um Conselho Assessor de Assuntos Aduaneiros da Associação.

II. AS POLÍTICAS DE ABERTURA COMERCIAL

As políticas de abertura comercial que começaram a adotar-se em meados da década de 80 e que se aceleraram na presente, caracterizam-se pela liberalização do comércio e pela desregulação normativa.

Estas políticas introduziram uma mudança substancial no conceito de proteção da produção nacional e abriram os mercados para a concorrência externa. Seu propósito geral é melhorar a eficiência da economia, através de políticas comerciais que favoreçam a competitividade.

Com efeito, a abertura comercial implicou uma redução substancial das tarifas aduaneiras para a importação e uma redução significativa dos elevados níveis de dispersão que elas apresentavam. Realizou-se também um dismantelamento importante das restrições não-tarifárias (licenças, permissões prévias, entre outros) e à progressiva eliminação das franquias tarifárias.

Paralelamente, foram eliminados de forma gradual os subsídios às exportações, bem como outros mecanismos de proteção à indústria nacional que se basearam em políticas de substituição de importações vigentes no passado.

No âmbito regional as políticas de abertura comercial, impulsaram a celebração de um crescente número de acordos de livre comércio, de caráter bilateral ou multilateral, com a finalidade de garantir mercados para suas respectivas produções.

Outrossim, constituíram um fator determinante na modificação dos fluxos do comércio intra-regional, os quais se incrementaram consideravelmente em contraste com os baixos níveis de intercâmbio registrados nos anos precedentes, principalmente, através dos acordos de livre comércio subscritos entre os países.

Esta nova orientação da política comercial repercutiu diretamente sobre o papel dado às administrações aduaneiras, as quais enfrentaram uma mudança substancial em sua função de organismo executor das mesmas, que passaram de um protecionismo acentuado para um mercado aberto.

Existe total coincidência na região sobre o novo papel que devem desempenhar as alfândegas, independentemente de suas funções como entidade de arrecadação fiscal e de controle da correta execução das políticas, que é constituir-se como entidade facilitadora do comércio internacional.

Para atingir esses objetivos as alfândegas iniciaram uma transformação substancial de sua atividade com o objetivo de simplificar seus procedimentos, automatizar os trâmites para as operações aduaneiras, capacitar seu pessoal, melhorar sua infraestrutura física, reformular as estruturas administrativas, entre outras ações.

III. A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E A ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS

No âmbito internacional houve dois fatos de singular importância que incidem no novo papel a desempenhar pelas alfândegas. Por um lado, a criação da OMC e, por outro, a negociação da ALCA. Ambos os fatos se referem a processos de liberalização do comércio, a nível mundial e hemisférico e, portanto, repercutem diretamente na atividade das alfândegas.

Com a criação da Organização Mundial do Comércio, foi estabelecido um âmbito jurídico para desenvolver o comércio internacional e um mecanismo de solução de controvérsias mais eficaz que o contemplado no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT).

A OMC constitui, atualmente, a base jurídica institucional do sistema multilateral de comércio. Sua capacidade operacional se expressa através de um conjunto de Acordos Comerciais Multila-

terais que são de cumprimento obrigatório para todos os países-membros e outros denominados plurilaterais, que somente são aplicados entre seus subscritores.

Esses Acordos compreendem temas vinculados diretamente com as atividades das alfândegas, como o Acordo sobre Valoração Aduaneira e outras que incidem em seu âmbito de ação como os Acordos sobre Inspeção Prévia à Expedição e Obstáculos Técnicos ao Comércio.

A Declaração de Princípios e o Plano de Ação aprovado pelos Chefes de Estado e de Governo de 34 países do Hemisfério na "Cúpula das Américas", realizada em Miami, em 1994, estabelece o compromisso de criar uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Para esses efeitos, em junho de 1995, reuniram-se, em Denver, Colorado, os Ministros de Comércio das 34 nações e decidiram criar grupos de trabalho para examinar as medidas relacionadas com o comércio, em seus diferentes aspectos.

Entre esses grupos foi criado o Grupo de Trabalho sobre Procedimentos Aduaneiros e Regras de Origem, entre cujos termos de referência está a elaboração de um "Guia de Procedimentos Aduaneiros do Hemisfério". Este fato mostra a importância que os Ministros de comércio dão às alfândegas no processo de conformação da ALCA. Por um lado, existe a vontade declarada de simplificar, ao maior nível possível, os procedimentos vigentes e, por outro, o compromisso de facilitar o comércio entre os países do Hemisfério, eliminando os obstáculos que podem representar procedimentos aduaneiros dissímeis.

A Secretaria-Geral considera oportuno que os Diretores Nacionais de Alfândegas dos países-membros da ALADI troquem opiniões e experiências sobre a matéria e, na medida do possível, coordenem sua posição sobre os temas a tratar nesse Grupo.

IV. A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE ALFÂNDEGAS E A REVISÃO DO CONVÊNIO INTERNACIONAL PARA A SIMPLIFICAÇÃO E HARMONIZAÇÃO DOS REGIMES ADUANEIROS (CONVÊNIO DE KIOTO)

O Convênio Internacional de Kioto, de 18 de maio de 1973, é um instrumento orientado a favorecer o desenvolvimento do comércio mundial mediante a simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros. Busca-se atingir este propósito mediante a formulação de recomendações para a aplicação dos regimes aduaneiros.

Nos vinte e quatro anos posteriores à aprovação do Convênio de Kioto produziram-se mudanças substanciais nas regras comerciais internacionais e foram criados novos esquemas de integração econômica (Unões Aduaneiras e Zonas de Livre Comércio), que incidiram no desenvolvimento de métodos e técnicas aduaneiras que respondam aos requerimentos de diferentes setores do comércio.

Neste contexto, a Organização Mundial de Alfândegas (OMA) considerou apropriado examinar se os objetivos originais do

Convênio continuavam sendo válidos ou, se pelo contrário, estavam perimidos ou tinham sido superados pelos avanços da tecnologia. Uma leitura detalhada dos anexos do Convênio mostra que as previsões neles contidas para a implementação das facilidades aduaneiras são, raramente, aplicadas atualmente pelas administrações aduaneiras mais avançadas.

Para esses efeitos, no âmbito da OMA criou-se um grupo de trabalho, sob a coordenação de seu Comitê Técnico Permanente, com o objetivo de realizar uma revisão exaustiva e sistemática do Convênio de Kioto. Sua atualização responde à necessidade de adequar os regimes aduaneiros vigentes à nova dinâmica do comércio internacional, onde se destaca, fundamentalmente, o uso intensivo das tecnologias informáticas como elemento-chave em qualquer processo de modernização aduaneira.

O Convênio revisado reúne um conjunto de novos princípios e de novos métodos cujo objetivo é atender, no futuro, às necessidades das administrações aduaneiras de contar com um instrumento atualizado que sirva de base para desenvolver suas atividades. Em sua estrutura, o Convênio revisado prevê a criação de um Comitê de Gestão encarregado de administrar e garantir a aplicação uniforme desse instrumento a nível internacional.

Em seu Anexo Geral o Convênio compreende normas ou disposições comuns a todos os anexos específicos e incorpora dois novos temas aos quais lhes outorga relevante importância: o "Controle Aduaneiro", mediante o qual recomenda a análise dos perfis de risco nas operações aduaneiras e a "Aplicação da Tecnologia Informática" como elemento chave no combate contra o fraude comercial.

V. AVANÇOS NA HARMONIZAÇÃO ADUANEIRA NO ÂMBITO DA ALADI

Desde a criação da ALADI, em 1980, as atividades da Associação se concentraram, principalmente, na adoção e atualização de uma nomenclatura, na aplicação uniforme das normas de valoração aduaneira e no estabelecimento de um regime harmonizado de trânsito aduaneiro. Adicionalmente, foram realizados trabalhos específicos sobre diferentes aspectos da atividade, de acordo com os requerimentos estabelecidos em cada caso pelos órgãos da Associação.

1. Nomenclatura

1.1 Nomenclatura da Associação (NALADI/SH)

A Associação Latino-Americana de Integração dispõe, desde 19 de julho de 1991, de uma Nomenclatura baseada no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (NALADI/SH), como base comum para realizar as negociações previstas no Tratado de Montevideu 1980 e a apresentação das estatísticas de comércio exterior dos países-membros.

Mediante a Resolução 214, de 26 de dezembro de 1995, o Comitê de Representantes resolveu atualizar a NALADI/SH em seus textos nos idiomas português e espanhol, levando em conta a última modificação feita aos textos legais do Sistema Harmonizado introduzida pela Emenda 2, contida na Recomendação do Conselho de Cooperação Aduaneira, de 6 de julho de 1993.

1.2 Nomenclatura Básica Comum

No passado, a tendência dos países, no momento de configurar suas tarifas nacionais, foi a de introduzir aberturas em suas próprias nomenclaturas com o exclusivo propósito de estimular ou desestimular a importação de bens a seus respectivos territórios. Esta situação derivou na adoção de tarifas que não eram comparáveis entre si, dificultando a realização de negociações, a comparabilidade das estatísticas de comércio exterior e a realização de estudos sobre fluxos e tendências do comércio, entre outros.

Com a adoção da NALADI/SH se pretendeu dotar a Instituição de um instrumento que, a nível de seus sétimo e oitavo dígitos, identificasse os itens mais importantes de comércio dos países-membros, situação que não se concretizou.

Neste sentido, a Secretaria-Geral, mediante o documento ALADI/SEC/dt 388, apresenta para consideração dos Diretores Nacionais de Alfândega, algumas bases preliminares para elaborar uma Nomenclatura Básica Comum no âmbito da ALADI tendo presente que este instrumento facilite as negociações, permita elaborar estatísticas comparáveis e de alta confiabilidade e facilite a aplicação harmonizada de critérios de classificação das mercadorias.

1.3 Versão Única em Espanhol do Sistema Harmonizado

A totalidade das nomenclaturas vigentes no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração está baseada no Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, cujos textos, expressos nos idiomas inglês e francês, constituem as versões oficiais autorizadas pelo Conselho de Cooperação Aduaneira, conhecido atualmente como a Organização Mundial das Alfândegas.

No âmbito da XII Reunião do Convênio Multilateral sobre Cooperação e Assistência Mútua entre os Diretores Nacionais de Alfândegas da América Latina, Espanha e Portugal foi aprovada a proposta de elaborar um projeto de versão única em idioma espanhol do Sistema Harmonizado, para solucionar as assimetrias originadas por não estarem no mesmo nível das diferentes traduções dos textos oficiais, que provocava diferenças na classificação de determinadas mercadorias ao identificá-las nas diferentes nomenclaturas vigentes na região.

Posteriormente, mediante o Acordo de Lima os Diretores Nacionais, em sua XV Reunião, realizada em 1994, aprovaram o

Projeto de Versão Única em idioma espanhol do Sistema Harmonizado.

Embora a Versão Única seja uma valiosa contribuição, sumamente acertada e ao mesmo tempo de grande utilidade no processo de harmonização das nomenclaturas utilizadas na região e que sem dúvida servirá de base para a conformação de uma nomenclatura básica comum de alcance regional, não é menos verdadeiro que esta versão enfrenta ainda diversos obstáculos para sua adoção.

Por este motivo, e com a finalidade de aperfeiçoá-la, continuou-se com o estudo desta tradução até garantir sua aplicação uniforme por parte dos países hispano-falantes.

2. Valoração Aduaneira

O Comitê de Representantes da ALADI, mediante Resolução 226, de 5 de março de 1997, aprovou um texto uniforme sobre Normas Comuns em Valoração Aduaneira, complementares do "Acordo relativo à Aplicação do Artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio" de 1994, concluindo, desta maneira, o estudo das mesmas realizado pela Comissão Assessora em Valoração Aduaneira desta Associação.

As disposições contidas nesta Resolução determinam aspectos que poderiam apresentar algumas dúvidas na interpretação e aplicação do mencionado Acordo, bem como algumas situações que ficaram à decisão dos países (por exemplo, a determinação do "lugar de importação").

3. Trânsito Aduaneiro

Entre outras medidas tendentes à simplificação dos trâmites e procedimentos aduaneiros entre os países da região, foram enfatizados os trabalhos orientados à harmonização dos procedimentos utilizados nas operações de trânsito aduaneiro internacional.

A Secretaria-Geral da ALADI elaborou um projeto de acordo sobre a matéria que foi analisado por um Grupo de Peritos Governamentais dos países-membros, que recomendaram sua subscrição pelos Governos. Esse Projeto de Acordo foi analisado por um Grupo de Trabalho do Comitê de Representantes que acordou enviá-lo às autoridades competentes de cada país para sua revisão e eventual aprovação no âmbito do Tratado de Montevideu 1980.

VI. O CONSELHO ASSESSOR DE ASSUNTOS ADUANEIROS

Levando em conta estes aspectos e a importância e transcendência da atividade aduaneira, a Secretaria-Geral propôs ao Comitê de Representantes incluir na Agenda da Oitava Reunião de Diretores Nacionais de Alfândegas a consideração de uma proposta para criar um Conselho Assessor de Assuntos Aduaneiros da ALADI.

A dinâmica do comércio internacional, bem como a do processo de integração regional, unida à multiplicidade de acordos subscritos e em processo de negociação, torna necessária uma mais estreita cooperação entre as administrações aduaneiras que, por um lado, facilite a aplicação dos compromissos adotados pelos países e, por outro, permita maior relacionamento entre as alfândegas, outros setores da atividade econômica e comercial (transportes, turismo) e os operadores econômicos (agentes aduaneiros, empresas de transporte, importadores, exportadores).

Esta inter-relação é indispensável para garantir uma eficiente cadeia de distribuição internacional de mercadorias, fluidez no transporte intermodal e multimodal e disponibilidade "justo em tempo" de mercadorias sazonais, perecíveis ou insumos para a produção. Na medida em que os canais de coordenação entre as alfândegas, outras entidades do Estado com as quais compartilha responsabilidades e os usuários sejam fluídos, a eficiência do sistema aduaneiro será maior.

Neste contexto, o Conselho Assessor de Assuntos Aduaneiros da ALADI deveria constituir-se na instância de mais alto nível em matéria aduaneira da Associação, em cujo seio sejam debatidos os problemas referentes ao processo de integração nesse campo e se recomende aos órgãos da Associação a adoção das medidas e ações necessárias em nível regional.

Ao mesmo tempo, o Conselho deveria constituir-se na instância na qual sejam analisados os acordos e recomendações de outros órgãos setoriais como a Conferência de Ministros de Transporte, Comunicações e Obras Públicas da América do Sul ou o Conselho de Turismo da ALADI, em cujos âmbitos são tomadas decisões que incidem ou compreendem atividades próprias das administrações aduaneiras.

Neste contexto, o Conselho deveria ser a instância através da qual se implemente os acordos e decisões dos órgãos políticos da Associação referentes a matérias de competência das alfândegas.

Por outro lado, o Conselho ofereceria a possibilidade às autoridades dos países-membros de aprofundar a coordenação entre as administrações para intensificar a cooperação técnica que permita o intercâmbio de experiências, a formação e capacitação de pessoal e a automatização dos serviços.

Neste último aspecto cabe assinalar que a maioria dos países-membros da ALADI adotou programas automatizados para despacho aduaneiro das mercadorias. Em maior ou menor grau, esses programas contribuíram, nos respectivos países, para agilizar os trâmites referentes ao despacho, permitir a declaração antecipada das mercadorias, fazer mais confiável a contabilidade aduaneira, bem como fornecer estatísticas de comércio exterior em prazos muito curtos, que permitam aos governos e aos operadores econômicos tomar decisões em matéria econômica.

No âmbito da integração econômica regional tem especial importância o intercâmbio de informação entre as Alfândegas dos países-membros. A utilização de sistemas eletrônicos para o intercâmbio de informação entre as alfândegas, permitir-lhes-ia melhorar seus controles para combater o fraude comercial, bem como assegurar o cumprimento dos prazos estabelecidos para a realização de uma operação de Trânsito Aduaneiro Internacional, entre outros.

Em 1987 foi aprovado pelas Nações Unidas um sistema denominado EDI (Electronic Data Interchange), que basicamente consiste no intercâmbio de mensagens estruturadas entre computadores, através de sintaxes acordadas tanto pelos diferentes usuários quanto pela adoção da sintaxe propiciada pela ONU, que é atualmente a mais aceita.

Neste sentido, existe o compromisso, por parte da Organização Mundial das Alfândegas, de intensificar os esforços e dedicar os recursos necessários para assistir aos países que solicitem a implementação deste sistema.

Por último, o Conselho Assessor de Assuntos Aduaneiros da ALADI poderia ser uma instância complementar de coordenação e concertação no âmbito da ALADI a respeito de entidades similares dos esquemas sub-regionais de integração. Outrossim, serviria como instância complementar das atividades desenvolvidas pelas Direções de Alfândegas no âmbito do Convênio Multilateral de Cooperação e Assistência Mútua entre as Administrações Aduaneiras da América Latina, Espanha e Portugal.

Ou seja, o Conselho trataria os assuntos próprios do processo intra-ALADI e serviria de foro de coordenação e consulta para a ampliação das ações parciais desenvolvidas nos esquemas sub-regionais e para a projeção para outros foros de maior abrangência geográfica. Em todo caso, tratar-se-ia de coordenar ações não de duplicá-las, otimizando os recursos disponíveis segundo o âmbito de ação de cada foro.

VII. CONCLUSOES

Como se pode apreciar no documento, na década dos 90 produziram-se mudanças significativas nas políticas comerciais dos países, que repercutem diretamente na atividade das Alfândegas. Ao mesmo tempo, o processo de integração regional alcançou avanços substantivos que também incidem na política aduaneira.

Por outro lado, os países-membros da ALADI participaram ativamente da criação da OMC e subscreveram os acordos resultantes da Rodada Uruguai, o que obriga a adequar as legislações nacionais aos compromissos assumidos nesse âmbito. Muitos desses acordos, uns diretamente e outros indiretamente, incidem na atividade aduaneira.

Os países da região estão também participando das negociações para a criação da ALCA, que supõe, no campo aduaneiro, uma

ativa participação no Grupo de Trabalho sobre Procedimentos Aduaneiros e Regras de Origem.

Ao mesmo tempo, os trabalhos desenvolvidos pela OMA para revisar e atualizar o Convênio de Kyoto introduzirão, uma vez aprovada a revisão, uma mudança importante nas regulamentações aduaneiras que será necessário abordar a curto prazo.

Os avanços dos processos de integração sub-regionais e os acordos de livre comércio subscritos pelos países da ALADI tornam necessária a adoção de normas e procedimentos aduaneiros harmonizados, que assegurem a fluidez do comércio intra-regional e outorguem uma adequada transparência aos operadores econômicos.

Neste contexto, é indispensável que os Diretores Nacionais de Alfândegas assumam um papel direto e ativo que permita orientar e definir os trabalhos de harmonização dos mecanismos, instrumentos e procedimentos aduaneiros requeridos no âmbito do processo integrador.

Para esses efeitos, levando em conta os compromissos assumidos pelos países nos diferentes acordos subscritos e suas projeções a nível regional, os Diretores Nacionais de Alfândegas devem recomendar aos órgãos políticos da Associação a aprovação de um programa de trabalho que responda aos objetivos do processo de integração e às exigências que demande sua progressiva implementação, segundo seu grau de desenvolvimento.

Além de aprofundar os avanços alcançados em matéria de nomenclatura, valoração e trânsito aduaneiro internacional, os Diretores deveriam identificar os temas e matérias prioritárias para seu tratamento em nível da Associação e estabelecer as diretrizes básicas para seu desenvolvimento técnico.

Por outro lado, deveriam ser considerados aspectos relacionados com a coordenação institucional entre as alfândegas e a cooperação técnica em matérias tais como: a formação e capacitação de pessoal, a modernização e automatização de trâmites e procedimentos, a luta contra o fraude e o contrabando, a facilitação do comércio e do transporte, entre outros.
