

Problemas Aduaneiros da Integração

OSWALDO DA COSTA E SILVA
Economista e Consultor do FMI

SUMÁRIO

I. Introdução. II. O tradicionalismo da administração aduaneira. III. Reversão das atividades da administração aduaneira ante o processo de integração. IV. Integração aduaneira versus integração econômica. V. Cooperação aduaneira: exigência do processo de integração. VI. Ação inovadora de universidades e institutos de pesquisa. VII. Conclusão. Bibliografia.

I. Introdução

Na derradeira visita a meu genial e querido amigo Gerson Augusto da Silva, já no final dos seus dias, para ter algo como um lema de vida, que marcasse para sempre as longas, produtivas e cordiais conversas que vínhamos mantendo, pedi-lhe seu conceito sobre a administração aduaneira confrontada com o processo de integração. E apesar de seu estado delicado, veio ele imediatamente nestes termos: "Sem o concurso de uma administração aduaneira modernizada, com regimes aduaneiros harmonizados, não há processo de integração que atinja seus objetivos".

No entanto, será que os países que ontem integravam a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e hoje integram a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), já se deram conta da significativa relevância da integração aduaneira para a eficácia do processo de integração? Por isso, não tenho dúvida de que muitas pessoas, entre elas as que se dedicam também à matéria aduaneira, perguntarão: por que um estudo dos problemas aduaneiros da integração? E se julgarão certas de que jamais terão resposta convincente, argumentando: ora, há

trinta anos participamos de um processo de integração, e em tempo algum assunto de tal ordem foi suscitado — logo, por que admiti-lo correto?

Agora não importam as idéias contrárias; o que importa é esta certeza: os que forem atraídos até ao final deste estudo mudarão seus pontos de vista, ante a argumentação que será desenvolvida, e todos concordarão que o assunto, sem perda de tempo, deverá ser objeto da atenção das autoridades governamentais responsáveis pelo desenvolvimento do processo de integração se, de fato, estão à espera de resultados concretos.

Na análise crítica da administração aduaneira latino-americana o que primeiro se destaca é o tradicionalismo que a caracteriza, até mesmo em países que já a submetem a processo de reforma — matéria estudada no item II.

Com vistas a analisar os aspectos marcantes da administração aduaneira dos países sob processo de integração, será discutida no item III a reversão das atividades das administrações aduaneiras, ante a necessidade de repensar os instrumentos da Alfândega Tradicional, ou seja, como encontrar a maneira de assegurar-lhes características novas, para que assim prestem a contribuição que se lhes está exigindo.

O ponto alto do estudo estará compendiado no item IV — Integração aduaneira *versus* integração econômica. Aí serão examinados os três fatores — Tarifa Aduaneira, Livre circulação de mercadorias e Legislação aduaneira — que dão substância ao processo de integração, pela relevância do terceiro elemento, ao exigir o processo de harmonização da legislação aduaneira, que assegura o desempenho dos dois primeiros fatores. Nesse capítulo serão feitas críticas aos Tratados de Montevideu 1960 e 1980, por não haverem disposto sobre a integração aduaneira, assim como críticas à ALALC e à ALADI, por não terem adotado medidas convincentes para que, alterados aqueles atos internacionais, viessem eles a consagrar a harmonização da legislação aduaneira. E, como natural, essas críticas, e outras mais, serão feitas ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República Argentina.

Como se estudará no item V, para o desenvolvimento do processo de integração é mister que se estabeleça a mais sólida cooperação entre as administrações aduaneiras — condição para que apliquem, com uniformidade, todos os instrumentos concebidos no âmbito do processo de harmonização da legislação aduaneira.

Finalmente, no item VI, valendo-me da experiência colhida no desempenho de tarefas do processo de harmonização da legislação aduaneira, ou então em atividades de assistência técnica ou de treinamento, em vários países da América Latina, pareceu-me conveniente e oportuno suscitar idéias

novas relativamente à eventual contribuição que possam oferecer a esse processo pessoas não vinculadas à administração aduaneira, por entender sejam elas livres para a proposição de medidas inovadoras, condizentes com o processo de integração, ao contrário da ação da burocracia aduaneira.

Aí está o conjunto de idéias que há muito me considero obrigado a discutir — para mim uma forma de elevar graças a Deus pela oportunidade de variadas missões que me proporcionaram os indispensáveis conhecimentos para este estudo, e também o faço na esperança de que essas idéias sejam lançadas em terra fértil, se algum mérito tiverem.

II. *O tradicionalismo da administração aduaneira*

São freqüentes os comentários a respeito do tradicionalismo da administração aduaneira — tradicionalismo que se confirmaria na emergência da introdução de reformas consideradas indispensáveis. E dir-se-ia então que o presente da administração aduaneira seria de tal forma carregado de seu passado, que ela jamais admitiria estar a necessitar de qualquer correção de rumos.

Mas, em boa verdade, é de acreditar-se ser essa a atitude de qualquer grupo social na expectativa de reformas cujos objetivos não lhe hajam sido convenientemente explicitados, ante a natural preocupação de que tais reformas possam determinar alterações na maneira como vem desempenhando suas atividades.

Mas, quando explanados com acerto os objetivos de reformas propostas, como se impõe, muitos dos que antes a ela se opunham, poderão passar a apoiá-las decisivamente, ainda que por acaso, na certeza de que nenhum prejuízo lhes advirá, estando eles apenas obrigados à mudança de atitudes, ou então a se sujeitarem a processos de treinamento para aquisição dos conhecimentos indispensáveis à situação nova que se lhes apresentará.

E nesse ponto parece importante um depoimento pessoal. Militando na administração aduaneira desde 1945, não poucas vezes tive conhecimento de resistências a mudanças, tanto mais aguerridas quanto se desconheciam os objetivos das reformas, ou então quando os impugnadores vislumbravam alguma possibilidade de ofensa ao que julgavam ser indeclináveis direitos.

A propósito, vale uma referência ao que ocorreu, nos anos 50, ao longo dos trabalhos da Comissão Revisora da Tarifa Aduaneira — trabalhos em virtude dos quais veio o Brasil a adotar, pela primeira vez, uma Tarifa Aduaneira *ad valorem*, substituídos assim os direitos aduaneiros específicos. (E a Tarifa Aduaneira então alterada, para um total de 1.897

posições, continha apenas 7 *ad valorem*.) E recorde-se que, no Brasil, Tarifa Aduaneira exclusivamente *ad valorem*, só a que adveio da Carta Régia de 28 de janeiro de 1808, que abriu os portos brasileiros ao comércio internacional.

Assim é que os aduaneiros de então, diuturnamente aplicando uma Tarifa Aduaneira de tributação específica, não admitiriam vê-la substituída por uma tributação *ad valorem*, sobretudo pela facilidade de que se revestia a aplicação daquela — limitada a controle de peso, medida ou contagem, contrariamente a todas as dificuldades que a nova deixava entrever.

Assim é que se mostrou a comunidade aduaneira totalmente adversa à mudança prevista, com o que revelou todo seu indestrutível apego às idéias do passado, em nenhum momento se detendo para examinar criticamente os efeitos da tributação aduaneira, o que, se realizado, por certo a levaria a convencer-se de que, na situação da economia brasileira daquela época, se justificaria satisfatoriamente a tributação aduaneira *ad valorem*, em que pese à evidência dos problemas que adviriam de seu controle.

Há que se reconhecer, no entanto, que a Comissão Revisora da Tarifa Aduaneira, ao contrário do que lhe cumpria — e isso mais tarde disse eu ao seu ex-presidente — nenhuma medida adotou com vistas a minimizar a relutância contra a tributação aduaneira *ad valorem*. Com efeito, a estratégia para a implantação de qualquer mudança deve considerar, entre seus mais relevantes instrumentos, os relativos aos meios com que enfrentar a oposição a essa mudança. E não há dúvida de que, se ressaltados os aspectos positivos da tributação aduaneira *ad valorem*, certamente muitos passariam a aceitá-la, apesar das dificuldades de sua aplicação — como sobretudo conhecidas — notadamente as relacionadas com as fraudes que pode suscitar.

Ademais, mesmo antes de implantada a reforma aduaneira, já deveriam estar programados cursos de treinamento para estudos da tributação aduaneira e da Definição de Valor de Bruxelas, parcialmente adotada como modelo, e de todos os instrumentos de controle da nova forma de tributação. Mas nada disso se fez. Na verdade, os primeiros cursos de matéria aduaneira, realizados pelos Cursos de Aperfeiçoamento do Ministério da Fazenda, só tiveram início, por iniciativa minha, nos anos 60.

Nesse sentido, é pertinente trazer-se à colação uma administração permanentemente preocupada com a eficácia do treinamento, em todas as suas formas. Trata-se da administração aduaneira francesa, que talvez por isso mesmo é considerada como uma das mais desenvolvidas do mundo, sempre se valendo do treinamento como meio adequado para tornar saliente o valor de sua legislação, concebida na linha da proteção de sua economia, mais igualmente tendo em conta os altos interesses de seus usuários.

Na administração aduaneira francesa, com efeito, de maneira constante, o advento de atos legais e regulamentares de influência marcante, que por isso exigem novos conhecimentos, por alterarem normas antes aplicadas, normalmente dá origem a Jornadas de Estudos, de que participam os aduaneiros incumbidos de sua execução. E isso é tanto mais significativo quanto se sabe do rigor dos estudos que seguiram na *École Nationale des Douanes*, como condição para o acesso à carreira.

Outro fato a ressaltar, ainda vinculado com o treinamento, é a realização anual da Reunião de Diretores-Regionais, sob a presidência do Diretor-Geral de Alfândegas, no curso da qual, em seguida às exposições dos Chefes das Divisões da Direção Geral de Alfândegas, a respeito de temas de notória repercussão, promove-se ampla discussão pelos participantes, com a difusão dos indispensáveis conhecimentos relativamente à melhor ação a adotar para o desenvolvimento dos serviços.

É oportuno recordar o que se passou na administração aduaneira inglesa, quando se iniciaram os estudos que levaram à sua informatização. No primeiro momento, admitiram os aduaneiros que os computadores viariam a substituí-los no trabalho. E, como protesto, ameaçaram lançar-se em greve. Informado da situação, o Diretor-Geral de Alfândegas, em sucessivas reuniões, salientou, ante os aduaneiros, que os computadores não tinham por missão substituí-los nas suas tarefas, mas seriam tão-somente eficientes auxiliares que se incumbiriam de fazer, com a maior velocidade, tudo o que se lhe ordenasse. Afastada assim aquela preocupação, prosseguiram os trabalhos da reforma administrativa, do que adveio a satisfatória implantação do Sistema *LACES — London Airport Cargo Electronic Data Processing Scheme*.

Esses fatos levam à conclusão de que o tradicionalismo aduaneiro, que em verdade existe — como pode existir em todos os grupos sociais — pode ser facilmente contornável sempre e quando, mediante estratégias adequadas, sejam expostos os objetivos das reformas programadas, de maneira que todos se informem dos seus valores, com amplos esclarecimentos no tocante à ofensa a pretensos direitos adquiridos, ante a situação que se transformará.

E fator saliente dessa estratégia é ter presente contribuição que os cursos de treinamento podem prestar às reformas. De fato, os cursos de treinamento, orientados na linha das reformas, são valiosos como meio para transmitir os novos conhecimentos necessários a quantos estarão envolvidos pelas reformas.

Se os fatos repercutem negativamente no âmbito da administração aduaneira dos países não vinculados a processos de integração, bem se pode avaliar a nociva influência que o tradicionalismo aduaneiro causa ao pro-

cesso de integração, que não se consolida se não dispuser de serviços aduaneiros renovados.

III. *Reversão das atividades da administração aduaneira ante o processo de integração*

O processo de integração econômica latino-americana, objeto do Tratado de Montevidéu 1960 e do Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana (este Tratado teve por antecedentes cinco zonas de livre comércio do tipo bilateral nos cinco países),¹ vem convivendo desde então com administrações aduaneiras ainda bem longe de poderem ser havidas como modernizadas. E apesar dos muitos anos passados, não se pode ao menos virlumbrar quando essas administrações aduaneiras seguirão caminhos novos. Assim é que esses processos de integração estão até agora confrontados com a *Alfândega Tradicional*.

É claro que ao longo desses anos ocorreram alterações impostas pelas circunstâncias, que devem ser assinaladas. É a generalizada utilização, por seus países-membros, da Nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira (o Brasil foi o primeiro a adotá-la, com algumas alterações, ao tempo conhecida como Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas), a substituição dos direitos aduaneiros específicos pelos direitos aduaneiros *ad valorem*, o emprego da Definição de Valor de Bruxelas, e agora, pelo menos dois — Argentina e Brasil — já signatários do Acordo de Avaliação do GATT.

A *Alfândega Tradicional*, por suas características, alheia à evolução dos tempos, sempre fechada ao ambiente externo, e por isso indiferente aos interesses de seus usuários, na grande maioria dos países latino-americanos apenas se preocupa com a arrecadação de tributos aduaneiros, com vistas ao aumento das receitas tributárias, sem se vincular à missão econômica que lhe cumpre desempenhar. E não atenta que poderia ter às mãos os instrumentos necessários ao desenvolvimento de suas economias. E assim não se transforma na desejada *Alfândega Nova*.

A *Alfândega Tradicional* poderia ser admitida no caso de países que agem isoladamente, embora com prejuízos notórios, ante a já antiga internacionalização das atividades aduaneiras — mas isso é absolutamente inadmissível quando se trata de países que pretendem integrar-se economicamente, o que, como se sabe, lhes impõe missões compartilhadas, no plano da cooperação aduaneira.

O objetivo fundamental do processo de integração é a livre circulação das mercadorias — limitada na etapa de zona de livre comércio às que

1 Alberto Fuentes Mohr. *La Creación de un Mercado Común: Apuntes Históricos sobre la Experiencia de Centroamérica*. Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1973, p. 44.

hajam merecido tratamento preferencial, e ampla nas demais etapas. Pois bem: é a livre circulação das mercadorias que torna indispensável sejam repensados todos os instrumentos utilizados pela *Alfândega Tradicional*. (Ressalve-se a existência de outros fatores que, se não harmonizados, podem causar sérios embaraços à livre circulação das mercadorias, como, por exemplo, as normas técnicas dos produtos industriais, que até hoje desafiam a persistência das Comunidades Européias.)

No âmbito da união aduaneira — a segunda etapa do processo de integração, salvo se esse se inicia pelo sistema de preferências aduaneiras — a livre circulação das mercadorias é conseqüência da inexistência de quaisquer tributos sobre as originárias dos países-membros, ante o advento do território aduaneiro único, em substituição aos territórios aduaneiros individuais. Já quanto às procedentes de terceiros países, essa livre circulação só ocorre depois de se sujeitarem as mercadorias à Tarifa Aduaneira Comum e aos tributos de efeitos equivalentes. E para que não sucedam desvios nas correntes comerciais, e nem se alterem as condições de concorrência, é mister que os efeitos dessa tributação sejam rigorosamente iguais em todo o território aduaneiro da união aduaneira.

É a partir dessa obrigação irrefutável que se configura a necessidade de que surja a *Alfândega Nova* — conseqüência de haverem sido repensados, um a um, todos os instrumentos aduaneiros da *Alfândega Tradicional* — e isso, se em verdade, se deseja que o processo de integração atinja seus objetivos finais.

Nesse repensar dos instrumentos aduaneiros da *Alfândega Tradicional* impõe-se, como tarefa preliminar, a análise crítica de documentos e formalidades aduaneiros previstos para os regimes aduaneiros. E, como se sabe, regime aduaneiro, na linha da definição do Conselho de Cooperação Aduaneira, é o “Tratamento aplicável, pela alfândega, às mercadorias sujeitas ao controle aduaneiro”.²

Tem-se, pois, que devem ser criticados, com vistas à sua simplificação, todos os documentos e formalidades aduaneiros exigidos pelas administrações aduaneiras dos países-membros no cumprimento de suas atividades relacionadas com as mercadorias submetidas à sua jurisdição, quando importadas ou exportadas. Mas é imprescindível que essa análise crítica tenha sempre em alta conta as exigências econômicas do comércio internacional, entre elas, principalmente, a aceleração das atividades e a redução de custos, de maneira a anular tudo o que, sem expressão, vem sendo mantido por inércia administrativa.

Quando se sustenta a conveniência da análise crítica de documentos e formalidades aduaneiros relativos aos regimes aduaneiros surge, desde

² Conseil de Coopération Douanière. *Glossaire des Termes Douaniers Internationaux*. Bruxelles, 1987.

logo, a figura do despacho aduaneiro, que se refere ao “Cumprimento das formalidades necessárias para exportar mercadorias, dar-lhes consumo ou então submetê-las a outro regime aduaneiro.”³ E pode-se afirmar que o despacho aduaneiro, assim na importação como na exportação, é das mais cruciais atividades da *Alfândega Tradicional*, pelos inúmeros e dispensáveis passos a que está sujeito. Há, ainda hoje, administrações aduaneiras onde esse despacho aduaneiro só é concluído ao longo de cento e seis passos, quando, em condições normais, não alcança ele sequer vinte passos.

Simplificados os documentos e formalidades aduaneiros — vale dizer: concebidos novos documentos aduaneiros e, se possível, um documento administrativo único, e novas formalidades aduaneiras, mediante a adoção de critérios racionais, contrariamente aos vigentes, que às mais das vezes parecem significar apenas um conjunto desordenado de exigências (a clássica papelada!) destinado a entorpecer a movimentação das mercadorias (o tão discutido protecionismo administrativo!), passa-se à conclusão de outra relevante tarefa: a uniformização dessas formalidades — sem a qual jamais se concretizará a livre circulação das mercadorias, ante o embaraço que suscitará, no seio do território aduaneiro comum, a divergência flagrante de formalidades.

(E note-se que essa referência específica às atividades de simplificação e uniformização das formalidades aduaneiras naturalmente não significam estejam elas sendo consideradas à revelia da modernização da legislação aduaneira, e sua posterior harmonização, ou mesmo uniformização daqueles capítulos que deverão ser aplicados, como um só direito, por todos os países-membros. Isso será analisado no item IV — Integração aduaneira *versus* Integração econômica.)

E parece pacífico que tanto a simplificação de documentos e formalidades aduaneiros, quanto sua uniformização, se entregues à discricção da burocracia (considerada no sentido positivo), dificilmente se obterá algo de concreto. Hoje essas atividades, em grande número de países, são atribuídas aos Comitês Nacionais de Facilitação, vinculados ao Programa Especial para a Facilitação do Comércio, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). E esses Comitês Nacionais, sugere a UNCTAD, devem ser compostos de representantes, de alto nível, de órgãos públicos e organismos privados. Na França — é sobretudo relevante esta informação — o Comitê para a Simplificação dos Processos do Comércio Internacional, criado em 1973, vem sendo desde então dirigido por pessoas que representam organismos privados, cabendo à Secretaria-Geral a funcionário graduado da Direção Geral das Alfândegas.

A certeza da conveniência de medidas que assegurem a uniformidade nos procedimentos do despacho aduaneiro — uniformidade que é de cres-

3 *Ibid.*

cimento ilimitado, sempre e quando se beneficie das vantagens da cooperação aduaneira, para a tranqüilidade das correntes intracomunitárias, levou o Conselho de Ministros das Comunidades Européias a expedir os Regulamentos (CEE) n.º 768 e 679, de 18 de fevereiro de 1985, com vigência a partir de 1.º de janeiro de 1988, que dispõem, respectivamente, sobre a simplificação de formalidades nas trocas de mercadorias no interior da Comunidade, e a implantação de um modelo de formulário de declaração (modelo administrativo único), a ser utilizado nessas trocas.

Mais tarde, veio a lume o Regulamento (CEE) n.º 2.855, de 18 de setembro de 1985, da Comissão das Comunidades, relativo às disposições para execução daqueles. E com o objetivo de melhoria de ordem técnica e de redação, esses Regulamentos vêm sendo objeto de sucessivas alterações.

Foram consideráveis os trabalhos que deram origem aos dois primeiros Regulamentos, devendo-se ressaltar, que iniciados em 1982,⁴ esses trabalhos contaram com total e permanente colaboração dos meios econômicos — unânimes em julgar excessivamente numerosos os dados então exigidos para o despacho aduaneiro. E com intuito de racionalização, as Comunidades Européias fizeram questão de não admitir divergência muito acentuada entre as formalidades nas trocas intracomunitárias e as que dizem respeito às suas relações com terceiros países.⁵

E naturalmente a partir dessa experiência das Comunidades Européias, já o Conselho de Cooperação Aduaneira, sempre tão diligente na busca do mais “alto grau de harmonização e de uniformidade em matéria aduaneira”, adotou, em suas sessões de junho de 1990, recomendação para introduzir, no âmbito mundial, uma *Declaração Única de Mercadorias*, elaborada por seu Comitê Técnico Permanente, e a ser utilizada, a partir de 1992, mediante convenção internacional.

Há ainda em execução outro elemento novo, igualmente capaz de oferecer grande eficácia à reversão das atividades da administração aduaneira. É a *Convenção Internacional sobre a Harmonização dos Controles de Mercadorias*, concebida pela Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas, e concluída em 20 de outubro de 1982. À medida que se concretize, essa Convenção irá contribuir para reduzir, em âmbito mundial, as formalidades aduaneiras, simplificando, em conseqüência, o controle aduaneiro das mercadorias.

Aí está, pois, o panorama que o processo de integração está a exigir, ou seja, que a *Alfândega Tradicional* conclua estar finda sua missão, acei-

4 Commission des Communautés Européennes. *Dix-huitième Rapport Général sur l'Activité des Communautés Européennes* 1984. Bruxelles. Luxembourg, 1985, p. 100.

5 Comissão das Comunidades Européias. *Nono Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias* 1985. Bruxelas. Luxemburgo, 1986, p. 106.

tando então o advento da *Alfândega Nova*. Tão logo se iniciaram as atividades das Comunidades Européias, diante do fato de que se caminharia no sentido da inexistência de tributos aduaneiros sobre as mercadorias originárias dos países-membros, vezes se levantaram profetizando estar a administração aduaneira vivendo seus derradeiros dias. Isso levou alguns países, notadamente a França, a sustentar a desvalia da proposição, asseverando, ao contrário, que não mais subsistiria a *Alfândega Tradicional*, a ser suplantada pela *Alfândega Nova*, a impor todo um vigoroso conjunto de instrumentos modernizados.

IV. *Integração aduaneira versus Integração econômica*

O processo de integração econômica, para desenvolver-se cabalmente, no plano de suas etapas, tem de caminhar estreitamente vinculado, e de maneira irreversível, a outro processo, sem cujo apoio jamais atingirá seu apogeu. Trata-se do processo de integração aduaneira, na linha destes três fatores: Tarifa Aduaneira Comum, livre circulação das mercadorias e legislação aduaneira.

Tarifa Aduaneira Comum. Mesmo omitidas as clássicas discussões em torno do efeito-proteção e do efeito-consumo dos direitos aduaneiros, que tanto dificultam a elaboração das Tarifas Aduaneiras nacionais, pode-se concluir ser extremamente problemática a configuração de uma tarifa aduaneira, com vistas à integração das economias dos países, ante os riscos que pode projetar sobre as atividades econômicas, notadamente porque, ao se fixarem seus níveis de tributação, ainda não estão concebidas as políticas comercial e aduaneira comuns.

Daí por que se considera audaz a decisão da Comunidade Econômica Européia, ao fixar os níveis de sua Tarifa Aduaneira Comum na base da média aritmética das quatro Tarifas Aduaneiras de seus Estados-Membros: Alemanha, França, Itália e BENELUX. E por isso adverte Roger Touzelet, que, se assim não fosse, as negociações tarifárias teriam durado cerca de três anos, como foi o caso dos níveis tarifários dos produtos sensíveis da Lista G anexa ao Tratado de Roma.⁶

E ponto importante para que em todos os países-membros sejam idênticas as bases de aplicação da Tarifa Aduaneira Comum, são necessárias regras comuns que garantam seja a mesma, em todo o território aduaneiro comum, a incidência da tributação sobre as mercadorias importadas — o que impedirá ocorram, além de desvios no intercâmbio comercial, outras alterações nas condições de concorrência.

⁶ Roger Touzelet. "Las Experiencias de la Armonización Aduanera en Europa" (Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, BENELUX, CEE). In: *Hacia una Tarifa Externa Común en América Latina*. Buenos Aires, INTAL-BID, 1969, p. 325.

Entre outras, essas regras dizem respeito às notas explicativas da Tarifa Aduaneira, que facilitem a classificação tarifária das mercadorias; à determinação do valor aduaneiro, com indicação do momento em que deve ocorrer essa determinação; às condições necessárias para restituição dos direitos aduaneiros pagos; às condições para a concessão de isenção tributária. E essas regras devem ser objeto de uniformização, vale dizer: constarem de ato a ser aplicado, como tal, por todos os países-membros.

Livre circulação de mercadorias. A livre circulação de mercadorias, do ponto de vista tributário, no seio da união aduaneira e das outras etapas de integração, pela existência de um território aduaneiro comum, é consequência, de um lado, da aplicação da Tarifa Aduaneira Comum sobre mercadorias procedentes de terceiros países, e, de outro lado, da estrita proibição de se aplicarem tributos às mercadorias originárias dos países-membros. Anote-se, porém, que essa livre circulação, de caráter amplo, só quando já consolidada a união aduaneira, com a decorrência de uma efetiva harmonização fiscal, visto como, do contrário, apenas existiria uma união tarifária. E é este o estágio das Comunidades Européias, a despeito de serem costumeiramente havidas já como mercado comum.

Convém assinalar, ademais, que a livre circulação de mercadorias permanecerá longo prazo como simples intenção, enquanto não se lograr a harmonização dos entraves técnicos ao intercâmbio, no que tange às normas industriais, alimentares, sanitárias, etc.

Legislação aduaneira. Na conformidade do *Glossário de Termos Aduaneiros Internacionais*, do Conselho de Cooperação Aduaneira, é esta a definição de legislação aduaneira:

“Conjunto de normas legais e regulamentares concernentes à importação e à exportação das mercadorias, que a alfândega é expressamente incumbida de aplicar, e regulamentação eventualmente decidida pela alfândega, em virtude dos poderes que lhe são atribuídos por lei.

Nota

Em geral, a legislação aduaneira compreende disposições sobre:

— a estrutura e a organização da administração aduaneira, suas atribuições, prerrogativas e responsabilidades, assim como direitos e obrigações dos usuários;

— os diversos regimes aduaneiros, assim como as condições e formalidades relativas à sua aplicação;

— os elementos relacionados com a aplicação dos direitos e impostos de importação ou de exportação;

- a natureza e as conseqüências jurídicas das infrações aduaneiras; e

— as diversas formas de recursos.”⁷

Como se vê, com exclusão das questões fiscais, monetárias e cambiais, é extraordinariamente amplo o campo da legislação aduaneira, já que lhe cabe disciplinar todas as ações relacionadas com o intercâmbio comercial de importação e de exportação, donde advém sua qualidade de ferramenta de política econômica, vinculada que está à aplicação da Tarifa Aduaneira — esta, como se sabe, o principal instrumento da política comercial e da política aduaneira.

E é essa preponderância da natureza econômica da legislação aduaneira que torna extremamente complexo o processo de sua harmonização — a mais difícil tarefa da integração aduaneira. Por outro lado, e isso é por demais sabido, que a harmonização da legislação aduaneira que substancia os meios imprescindíveis para que a Tarifa Aduaneira Comum e a livre circulação das mercadorias sejam eficazes na produção dos efeitos que lhe são atribuídos com vistas à consolidação da união aduaneira.

Em conseqüência, nada mais natural que em benefício do paulatino desenvolvimento da integração aduaneira se iniciem as atividades do processo de harmonização da legislação aduaneira ao mesmo tempo em que se vai corporificando a união tarifária, a fim de que, ao se transformar esta em união aduaneira, já encontre em plena vigência as normas legais e regulamentares transformadas nas normas comuns indispensáveis a seu desempenho.

No caso da América Latina, é de lamentar-se que essa preocupação pelo cumprimento das exigências da integração aduaneira, como condição *sine qua non* da integração econômica, só provaleceu enquanto a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) esteve a compartilhar dos albores do processo latino-americano de integração, ante sua convicção de que o desenvolvimento desse continente exigia uma ação conjunta no âmbito econômico.

Relativamente à América Central, por exemplo, foi graças à Resolução 9 (IV) da CEPAL que se iniciou oficialmente o Programa de Integração Econômica Centro-Americana, que teve como órgão coordenador o Comitê de Cooperação Econômica do Istmo Centro-Americano, e como Secretaria-Técnica a própria CEPAL. E foi esse Comitê que adotaria em 1953, esta relevante decisão: que os Governos se dedicassem “à unificação da legislação, regulamentação, terminologia e procedimentos aduaneiros”.

⁷ Conseil de Coopération Douanière. *Op. cit.*

Com isso, tornou claro seu conhecimento de assunto de significativa relevância para a integração aduaneira.

Essa atividade, executada logo a seguir, com o concurso da Assistência Técnica das Nações Unidas, teve resultados concretos em 1955, com a apresentação, pela CEPAL, à reunião do Subcomitê de Comércio Centro-Americano, do anteprojeto do Código Aduaneiro e seu Regulamento. E ressaltou-se que isso ocorreu antes da instituição, nos termos atuais, do processo centro-americano de integração.

Paralelamente a essa tarefa, também sob o patrocínio da CEPAL, se aceleravam os trabalhos que deram origem ao Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, que dispõe no seu

“Artículo XXIX — Para los efectos de reglamentación relacionados con el libre comercio, el tránsito de mercancías y la aplicación del Arancel Centroamericano Uniforme a la Importación, las Partes contratantes suscribirán dentro de un plazo no mayor de un año a partir de la entrada en vigencia del presente Tratado, protocolos especiales mediante los cuales se adopte un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y los reglamentos necesarios de transporte.”⁸

Assim é que vieram à luz o Código Aduaneiro Uniforme Centro-Americano e o Regulamento do Código Aduaneiro Uniforme Centro-Americano.

Não há notícia de outro processo de integração⁹ que já nos seus primeiros dias iniciasse, em bases tão definitivas, seu processo de integração aduaneira, na linha da harmonização da legislação aduaneira. E apesar de essa legislação aduaneira harmonizada não estar sendo utilizada por Costa Rica e Honduras, mesmo assim os outros três países, que as adotam desde então, podem oferecer sugestões válidas para seu aperfeiçoamento.

Em outra oportunidade a CEPAL trouxe à baila suas inquietações no tocante à integração aduaneira. Foi na Assembléia do Panamá, quando se discutia o Relatório do Grupo de Peritos incumbido de examinar e sugerir as primeiras linhas do possível Mercado Comum Latino-Americano — o que se materializou na Resolução 6(II), de 19 de maio de 1959, ao cuidar das normas gerais que recomendou para a constituição do Mercado Comum, entre as quais esta: “Ser caracterizado pela uniformização progressiva dos regimes aduaneiros e outros instrumentos de política comercial dos

⁸ Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. *Instrumentos Relativos a la Integración Económica en América Latina. Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua el 13 de diciembre de 1960.* Washington, 1964.

⁹ Há um exemplo, mas de aspecto limitado, no Tratado que instituiu a União Aduaneira e Econômica da África Central.

países latino-americanos, nas suas relações com as outras regiões do mundo, levando em conta os compromissos internacionais".¹⁰

E como se sabe, foi nessa Assembléia da CEPAL que se deu o adiamento *sine die* do Mercado Comum Latino-Americano, por problemas suscitados pelo Brasil, que para isso obteve principalmente a adesão de Argentina, Chile e Uruguai.¹¹ Mas antes dessa Assembléia, fatos novos, advindos da reforma tarifária brasileira, consubstanciada na Lei n.º 3.244, de 14 de agosto de 1957, por determinar se promovessem gestões necessárias em matéria de tratamento aduaneiro que importassem na aplicação de tributo diferente do fixado na nova Tarifa Aduaneira, impuseram urgentes discussões no que tange aos acordos bilaterais que o Brasil mantinha com Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai.

E o assunto assumiu caráter de urgência, para evitar que, por força da cláusula de nação mais favorecida, muitos países continuassem a gozar das vantagens previstas naqueles acordos bilaterais, que tiveram por objeto direitos aduaneiros específicos, de alíquotas insignificantes, enquanto a nova Tarifa Aduaneira, de tributação *ad valorem*, com alíquotas que atingiam até 150%.

Sob o comando pessoal do ilustre Raúl Prebisch, foram tentadas várias soluções, a primeira delas no seio de reunião de Diretores de Política Comercial da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, por ele convocada. A solução final, no entanto, partiu da Delegação do Brasil que participava, no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio, das negociações da nova Lista III — Brasil, anexa àquele Acordo Geral. Propôs essa Delegação que, mantidos os estudos com vistas ao "sonhado" Mercado Comum Latino-Americano, os países do "cone sul" buscassem a instituição de uma zona de livre comércio — o que daria ensejo ao Brasil de reorganizar, à luz de outras bases, o tratamento tarifário objeto daqueles acordos bilaterais.

Assim terminaram, na América Latina, as abalizadas preocupações com as imprescindíveis exigências da integração aduaneira. E as que viriam a surgir depois, embora jamais em ato de cumprimento obrigatório, mesmo assim não passaram de fogos-fátuos, como se poderão apontar exemplos vários, nos atos internacionais subsequentes.

O Tratado de Montevideu 1960, apesar de técnicos da CEPAL terem colaborado na primitiva redação de seu anteprojeto, não contém qualquer referência à integração aduaneira, e, em consequência, silencia

10 Victor Urquidí. *Génesis du Marché Commun Latino-Américain*. Paris, Presses Universitaires de France, 1962, p. 55.

11 Gustavo Magariños. "Perspectivas Históricas y Actuales de la ALALC". In: *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires, INTAL, mayo de 1976, p. 31.

a respeito da harmonização da legislação aduaneira. E isso é de surpreender, notadamente porque, na linha do seu Artigo 54, deveriam as Partes Contratantes empreender esforços no sentido de orientarem suas políticas em prol do Mercado Comum Latino-Americano, para o que ficou o Comitê Executivo Permanente com a obrigação de realizar estudos e considerar projetos com aquele objetivo. Mais tarde, o Protocolo de Caracas determinou fossem aqueles estudos realizados antes de 31 de dezembro de 1973.

A época, por estar desempenhando, junto à Secretaria da ALALC, missão de cooperação técnica, como funcionário da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, coube-me apresentar este estudo: *La Armonización de la Legislación Aduanera en la ALALC*¹² e, ao que me parece, o único até agora sobre o assunto. E por um preito de justiça, devo revelar a origem desse estudo. Foi ele fruto da capacidade de análise e interesse profissional do então Secretário-Executivo da ALALC — Embaixador Gustavo Magariños, ilustre cidadão uruguaio, que bem assimilou as críticas por mim feitas, dois anos antes, sobre a conveniência de estudos daquela natureza.

As únicas disposições do Tratado de Montevideu 1960, que poderiam revelar alguma preocupação, ainda que tênue, no caminho da integração aduaneira, seriam estas:

“Artigo 49 — Para melhor execução das disposições do Tratado, as Partes Contratantes procurarão, no mais breve prazo possível:

a) Fixar os critérios que serão adotados para a determinação da origem das mercadorias, assim como sua condição de matérias-primas, produtos semi-elaborados ou produtos elaborados;

b) Simplificar e unificar trâmites e formalidades relativas ao comércio recíproco;

c) Estabelecer uma nomenclatura tarifária que sirva de base comum à apresentação das estatísticas e à realização das negociações previstas no presente Tratado;

d) Determinar o que se considera tráfego fronteiriço;

e) Determinar critérios para a caracterização do *dumping* e outras práticas desleais de comércio e os procedimentos a respeito.”

¹² Oswaldo da Costa e Silva. *La Armonización de la Legislación Aduanera en la ALALC*. Montevideo, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1973, pp. 1-52.

E o que surgiu dessas disposições do Tratado? Apenas Resoluções sobre origem de mercadorias e a Nomenclatura Aduaneira da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (NABALALC).

Mas, pelo menos um dos que estiveram à frente das gestões, que culminaram no anteprojeto do Tratado de Montevidéu 1960, em tempo expressou *mea culpa*. Ao reconhecer que o objetivo das Partes Contratantes era alcançar um mercado comum, Gerson Augusto da Silva sustentou que a ALALC deveria formular e adotar medidas pertinentes, ou seja, a gradual harmonização dos seus regimes aduaneiros, até lograr o objetivo final, com a Tarifa Externa Comum.

E essa mudança, na sua opinião, apresentaria três tipos de problemas, a serem resolvidos separadamente, mas de forma coordenada, à base de um programa geral de harmonização dos seus regimes aduaneiros, nestes termos: "a) uniformizar os instrumentos aduaneiros no tocante a seus aspectos técnico-formais; b) lograr a homogeneização conceitual de forma que as Tarifas Aduaneiras dos países-membros tenham funções equivalentes como instrumento de política de comércio exterior; e c) harmonizar a política aduaneira, considerando as Tarifas Aduaneiras tanto em sua função paramétrica, inter-relacionada com as características macroestruturais de cada economia, quanto em função de variável instrumental a serviço das políticas econômicas nacionais."¹³

Ademais disso, traçou ele, com rara propriedade, todas as fases desse programa, com indicação das etapas de uniformização técnico-formal, os esforços conjuntos tendentes a modernizar a estrutura e racionalizar os serviços aduaneiros, ao lado da capacitação dos quadros técnicos e administrativos.

Concluída a uniformização técnico-formal, indicava ele que, antes de passar ao plano da harmonização da política aduaneira, seria necessário estabelecer um marco conceitual uniforme, a fim de tornar mais homogêneas as funções atribuídas à Tarifa Aduaneira nos diversos países, devendo-se, para isso, ter em conta dois fatores de particular importância: "a) minimização do papel das Tarifas Aduaneiras em alguns países, por haverem sido transferidas a outros instrumentos (adicionais cambiais, depósitos prévios, restrições administrativas, etc.) as funções típicas da política aduaneira; e b) a maximização das funções das Tarifas Aduaneiras, já que a estrutura dos direitos aduaneiros de alguns países contém um componente de importância variável, que assume acentuadas características de imposto interno sobre o consumo."¹⁴

13 Gerson Augusto da Silva. "Problemas Fiscais da Integração Econômica Latino-Americana". In: *Estudos de Integração e de Harmonização Tributária*. Brasília, Escola de Administração Fazendária, 1983, p. 72.

14 *Ibid.*, pp. 72-3.

A seguir, trata das conseqüências desses desvios conceituais das Tarifas Aduaneiras; da retificação desses desvios, quando as Tarifas Aduaneiras recuperariam seu caráter num quadro conceitual uniforme, tornando mais explícitas, e fáceis de comparar, as orientações das políticas aduaneiras nacionais, a eliminação dos obstáculos causados pela diversidade de políticas aduaneiras, o que obrigará a distinguir, de um lado, os efeitos derivados da falta de uniformidade dos direitos aduaneiros, e, de outro lado, as freqüentes alterações do nível real dos direitos aduaneiros, por força de isenções e reduções, relacionados com os diversos objetivos de política econômica; o problema causado pelo programa de liberação comercial, ante a falta de uniformidade das Tarifas Aduaneiras; como evitar as dificuldades dos desequilíbrios tarifários, se a Tarifa Externa Comum só pode ser alcançada a longo prazo, pela heterogeneidade estrutural das economias da Zona; necessidade de promover a coordenação, no plano regional, dos programas nacionais de desenvolvimento, tornando-os compatíveis com o processo de integração, quando a harmonização das políticas aduaneiras seria considerada como o instrumento adequado dos objetivos comuns das políticas de desenvolvimento dos países da ALALC.

Com o passar dos dias houve, é certo, na própria ALALC, a antecipação das exigências da integração aduaneira — exigências que evidentemente não poderiam estar limitadas tão só à nomenclatura aduaneira e às regras de origem das mercadorias. E isso veio a surgir com o advento da Resolução 73 (III), da Conferência de 1963, logo substituída pela Resolução 100 (IV), da Conferência de 1964.¹⁵

Naturalmente que ambas as Resoluções bem ponderaram as condições necessárias à etapa de mercado comum, previstas no Artigo 54 do Tratado de Montevideú 1960. Por isso, a Resolução 100 (IV) se refere ao programa de trabalhos a respeito de alguns temas aduaneiros. Esse programa, no entanto, somente tomou corpo, no que concerne aos regimes aduaneiros especiais, a partir de 1971, quando me coube iniciar a elaboração de documentos sobre as Normas Comuns para a aplicação dos regimes de trânsito aduaneiro, entreposto aduaneiro e zona franca.

Ademais dessas atividades, há duas outras não constantes da Resolução 100 (IV), mas estranhamente da Resolução 98, de 18 de agosto de 1966, do Comitê Executivo Permanente, que apenas dispõe sobre o calendário para cumprimento do Programa de Ação daquela primeira Resolução. Trata-se do Esquema de Matérias que poderia conter o Código Aduaneiro Uniforme, da metodologia dos trabalhos pertinentes e da elaboração

¹⁵ A respeito dos esforços no tocante à harmonização da legislação aduaneira, cf. Rômulo de Almeida. "L'Origine, la Structure, le Fonctionnement et les Problèmes de l'Association Latino-Américaine de Libre-Echange". In: *L'Intégration Latino-Américaine*. Paris, Tiers Monde, Presses Universitaires de France, T. 6, n. 23, 1966, p. 623.

desse Código Aduaneiro — atividades que deveriam estar concluídas, respectivamente, em 31 de dezembro de 1966 e 1970.

No que tange ao Esquema de Matérias, ao conhecê-lo, manifestei a opinião de que, com tais matérias, se produziria o mais tradicional Código Aduaneiro, quando as exigências econômicas do comércio internacional já impunham a adoção de instrumentos mais modernos, tanto mais quanto se destinava ele a países submetidos a processo de integração.

E a respeito do Código Aduaneiro Uniforme, apenas me coube esta simples opinião: a esse Código não se chegará senão com o passar de muitos anos, e representará, sem sombra de dúvida, o somatório das conquistas que a duras penas vierem sendo obtidas. A experiência nesse tipo de tarefa ao longo de três anos, me convenceu de que, muito mais do que nas Comunidades Européias, a harmonização da legislação aduaneira na América Latina, notadamente por toda uma série de limitações, entre as quais a notória falta de formação aduaneira, não é das menores, reclamará inauditos esforços.

Anote-se que essas idas-e-vindas na ALALC, em torno dos aspectos aduaneiros da integração, atingiu seu ponto mais alto, pelo menos formalmente, quando se aprovou, em 1965, na Comissão Assessora de Política Comercial, o documento ALALC/CAPC/di 2, sobre *La Armonización de las Legislaciones Aduaneras Nacionales y el Proceso de Integración Regional*, que reproduz, *ipsis litteris*, mas sem nenhuma referência à fonte, o *Programa da Comunidade Econômica Européia em Matéria Aduaneira*, apresentado a seu Conselho de Ministros em agosto de 1963. E naturalmente se substituiu Comunidade Econômica Européia, que se lê no original, por Associação Latino-Americana de Livre Comércio...

A propósito de todas as iniciativas da ALALC, no caminho da integração aduaneira — iniciativas que se frustraram uma a uma — ademais de sua inata dificuldade, acrescida da exagerada idolatria pelas legislações nacionais, deve-se registrar que o principal fator negativo foi, na verdade, a inexistência, no Tratado de Montevidéu 1960, da mais tênue disposição que impusesse a adoção de instrumentos que consubstanciassem normas para a harmonização da legislação aduaneira, que assim ficaram na dependência do interesse dos países, de aceitá-los ou não, o que, por evidente, lhes retirou toda eficácia.

Foi Jules Renard que, em seu *Diário*, afirmou: “A experiência: um presente útil que não serve para nada.” Essa verdade foi confirmada na concepção do Tratado de Montevidéu 1980. Com efeito, ao contrário do que seria justo admitir-se, não se buscou sanar as debilidades do Tratado anterior, no tocante à integração aduaneira, e isso apesar de o novo Tratado repetir a intenção de promover um processo convergente que conduza ao estabelecimento de um mercado regional. Enfim, não se valeram seus

redatores não só da própria experiência da ALALC, mas também da fecunda experiência das Comunidades Européias, que vêm construindo o mais sólido e moderno conjunto de disposições aduaneiras, a despeito também das debilidades, nesse campo, do Tratado de Roma.

Agora, alguns comentários críticos relativamente ao Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina.

Com o Programa de Integração e Cooperação Econômica pretendem, Brasil e Argentina, recuperar o tempo perdido no caminho da integração econômica, notadamente agora, quando a sucessão de acordos bilaterais e parciais parece entrar a desejada multilateralização preferencial da ALADI. E, se em verdade, os novos Governos desses países têm por objetivo concretizar a integração de suas economias, seria sobremodo vantajoso que, indicada a etapa a ser alcançada (em nenhum dos atos surgidos até este momento se faz referência a essa etapa) — seria sobremodo vantajoso se se voltassem com urgência para a integração aduaneira, a fim de que, sem tardança, surgisse o prelúdio das duras tarefas preparatórias que, pela vez primeira, conduziram à ampla harmonização que abrangesse toda a matéria aduaneira — o que certamente encontraria relativa facilidade, seja pelo vigor da vontade política que está na base das decisões governamentais, seja por se tratar de apenas dois países (ou quatro, se Paraguai e Uruguai mantiverem sua presença).

Há ainda outras debilidades. Prescreve o Tratado que a remoção (não seria mais adequado falar em eliminação?) dos obstáculos tarifários e não tarifários será alcançada gradualmente, no prazo de dez anos, por meio de negociações. Ora, sem fixar, no ato internacional, prazos e percentagens da redução tarifária, essa redução, à vista de exemplos passados, talvez jamais venha a ser cumprida. (Repita-se o caso das Comunidades Européias que, graças aos prazos, e percentagens adotadas com base na média aritmética das Tarifas Aduaneiras em vigor, antecipou em dezoito meses a utilização da Tarifa Aduaneira Comum, enquanto a redução tarifária de produtos sensíveis impuseram negociações que se arrastaram por três anos.)

O Tratado se refere à “harmonização das políticas aduaneiras de comércio interno e externo”, naturalmente parecendo referir-se à política aduaneira relativa às mercadorias originárias dos países, de um lado, e, de outro, à política aduaneira das mercadorias procedentes de terceiros países. Contudo, em momento algum, o Tratado cogita da política comercial. Ora, enquanto a política aduaneira, subordinada à política comercial, se preocupa com o nível e a estrutura das importações, a política comercial tem por objetivo orientar as importações e incentivar as exportações — donde a imprescindível exigência de uma política comercial comum, que disciplinará o intercâmbio comercial dos dois países.

Alcançada a união aduaneira, surge, por natural consequência, a livre circulação das mercadorias — beneficiadas, as originárias dos países-membros, com a mais ampla liberdade (sempre que já houver a harmonização fiscal, e minimizadas as fronteiras técnicas), verificando-se essa liberdade, quanto às procedentes de terceiros países, após submetidas à Tarifa Aduaneira Comum — o principal instrumento assim da política comercial como da política aduaneira, dependentes estas da política econômica — e igualmente a tributação interna.

Logo, sem cogitar da política comercial, como dispor relativamente às regras aduaneiras comuns para a uniforme aplicação dos instrumentos da política comercial comum? De fato, como dispor sobre a definição e controle da origem das mercadorias, de que dependerá a Tarifa Aduaneira Comum, quando para a mesma mercadoria houver direitos aduaneiros diferentes, segundo o país de origem; ou a aplicação de disposições várias nos casos de importação de mercadorias de terceiros países, ou de exportação de mercadorias produzidas nos dois países? E igualmente quanto à necessidade de regras comuns para a adoção de direitos aduaneiros anti-dumping e compensadores?

Ademais, são igualmente exigíveis, como já acentuado, outras regras uniformes para o manejo da Tarifa Aduaneira Comum, tais como: interpretação da nomenclatura tarifária; determinação do valor aduaneiro; modalidades de cálculo, liquidação e restituição dos direitos aduaneiros; isenção tributária e condições de sua comum outorga; reimportação de mercadorias exportadas a terceiros países. E todas essas normas, se não impostos prazos para sua concepção, muitos anos certamente se passarão sem que nada de positivo se consiga.

Dispõe ainda o Tratado que a coordenação de políticas, dentre elas a fiscal, será realizada gradualmente, por meio de acordos específicos. Antes de falar em política fiscal, mais adequado seria referir-se ao sub-ramo — política tributária, excluído assim o outro sub-ramo — política orçamentária, que nada tem a ver com o processo de integração. E como se verá, ao invés de coordenação das políticas tributárias, deverá ela ser harmonizada, já que “coordenar entre si normas diferentes significa simplesmente querer eliminar os contrastes, sejam substanciais, sejam lógicos existentes entre elas.”¹⁶

Com efeito, num processo de integração, é forçoso que a harmonização da legislação aduaneira caminhe paralelamente com a harmonização

16 Ricardo Monaco. “Comparaison et Rapprochement des Législations dans le Marché Commun Européen”. In: *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris, Société de Législation Comparée et Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Janvier-Mars, 1960, p. 64.

da tributação interna sobre bens e serviços, para que não se distorçam as condições tanto da concorrência entre produtores, quanto da localização de investimentos. E para esse fim, não se podendo admitir desde logo a unificação tributária — só possível, pelo menos no âmbito da união econômica, ante a existência de uma política econômica comum, há que se pensar na adoção de critérios que possam neutralizar os efeitos da diversidade de níveis de tributação.

Na opinião de Gerson Augusto da Silva, que venho trazendo à colação, notadamente porque suas geniais idéias têm sido repetidas às escâncaras, às vezes *ipsis litteris*, mas sempre sem nenhuma indicação de fonte — nesse caso caberia a adoção do princípio de tributação no destino, mais consentâneo com as etapas iniciais do processo de integração.

Assim é que, para os produtos de exportação e os respectivos insumos, sustentou Gerson Augusto da Silva que “o restabelecimento de condições equitativas de concorrência poderia lograr-se mediante dois sistemas: a) uniformizando completamente, em todos os países, os critérios e níveis de tributação interna sobre bens e serviços; e b) adotando o princípio de tributação exclusiva no país de destino, mediante a devolução dos impostos devidos no país exportador e tributação no país importador”.

No segundo caso — prossegue Gerson Augusto da Silva — “o país exportador isentaria dos impostos internos os produtos de exportação, ou devolveria, aos produtores, os impostos já cobrados, e o país importador, por sua vez, tributaria esses mesmos produtos com os impostos que aplicasse aos produtos nacionais.”¹⁷

Ressalvada a difícil questão do nivelamento das alíquotas dos impostos, as administrações tributárias dos países-membros da ALADI, graças à constância dos esforços de Gerson Augusto da Silva — admirável homem que soube pensar a América Latina, seja nos cursos que fez instituir na Escola Interamericana de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, seja em consequência de sua passagem pela Divisão de Finanças Públicas da Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos (1969-73), por intermédio da qual tanto influenciou as Reuniões de *Diretores de Tributação Interna realizadas pela ALALC — as administrações tributárias dos países-membros da ALADI* contam hoje com relativa homogeneidade, sobretudo com a adoção de tributos cobrados sobre o valor agregado, especialmente o imposto geral sobre vendas, do qual apenas estão excluídos o Paraguai, que aplica um tributo monofásico, do tipo suspensão, e a Venezuela, onde ainda não há tributação às vendas.

17 Gerson Augusto da Silva. “A Harmonização Fiscal no âmbito do Pacto Andino.” In: *Estudos de Integração e de Harmonização Tributária*. Brasília, Escola de Administração Fazendária, 1983, pp. 105-6.

Agora estes comentários no tocante à Comissão de Execução do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que funciona sob o comando dos Presidentes do Brasil e da Argentina. Será que a presença desses altos mandatários à frente dessa Comissão representaria condição satisfatória para o cumprimento de suas tarefas, embora nenhuma delas esteja prevista? Mesmo agindo em nome dos Ministros das Relações Exteriores de seus países, será que os Secretários Nacionais da Comissão terão forças para o desempenho de seus poderes, ainda que nenhum deles esteja previsto?

A propósito da integração aduaneira que o processo de integração reclama, vale trazer à colação os resultados de reunião realizada em Buenos Aires (setembro de 1990), pelo Grupo Mercado Comum Argentina-Brasil, que decidiu criar nove subgrupos de trabalho, e, nesse sentido, comentar as atribuições de quatro subgrupos.

Enquanto ao Subgrupo 1 - Assuntos comerciais correspondem estas matérias: "a) tarifa aduaneira; b) restrições não tarifárias; c) *drawback*; d) cláusula de origem; e) tarifa externa comum; f) normas e procedimentos cambiais; e g) compras do Estado", é de admitir-se que o Subgrupo 2 — Assuntos aduaneiros tratará apenas de matérias abstratas, já que nada se lhe atribuiu.

O fato de a legislação aduaneira ser definida, pelo Conselho de Cooperação Aduaneira, como o conjunto de normas legais e regulamentares aplicadas à importação e à exportação de mercadorias, parece ser de elementar entendimento que nem por isso as matérias objeto dessas normas devam ser catalogadas entre os assuntos comerciais. Não há, portanto, outra conclusão senão esta: assessoramento aduaneiro inadequado.

Ademais disso, foram omitidas outras matérias. A integração aduaneira exige que toda a legislação aduaneira seja compendiada em normas comuns para serem utilizadas pelos países-membros. E nada se diz a respeito. Por outro lado, falou-se em *drawback*. E por que não os outros regimes aduaneiros especiais — também relevantes instrumentos de expansão da economia?

O Subgrupo 3 — Normas técnicas, se refere apenas a duas matérias: a) metrologia; e b) normas sanitárias. E será que esses dois temas esgotam assunto tão importante, como as normas técnicas? Será ainda possível ignorar as tormentosas dificuldades que as Comunidades Europeias vêm enfrentando, pelo menos no tocante aos entraves técnicos ao intercâmbio de produtos industriais?¹⁸

18 Embora muito valiosa, a esse propósito, a análise dos Relatórios Gerais sobre as Atividades das Comunidades Europeias, pelo menos a partir de 1987, sugere-se a análise deste documento: Communautés Européennes. Commission. *L'Achèvement du Marché Intérieur: Livre Blanc de la Commission à l'attention du Conseil Européen*. Luxembourg, 1985, pp. 6-8 e 16-22.

O Subgrupo 4 — “Política fiscal e monetária relacionada com o comércio”, trata destes temas: “a) aspectos de política fiscal e monetária; e b) estímulos à produção; exportação e consumo”. E será que na alínea a está prevista a política tributária, com as complexíssimas tarefas preparatórias da harmonização da tributação interna, relativa a bens, serviços e investimentos?

As debilidades do *Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento* entre Brasil e Argentina, e também as apontadas em recentes trabalhos da Comissão Mercado Comum Argentina-Brasil, talvez não ocorreriam se se tratasse de missões atribuídas a grupos compostos de pessoas com suficientes conhecimentos das várias áreas do processo de integração, e que, ademais, além de disporem, todas elas, de informações relativas às frustrações que se vêm colhendo nesse processo, ao longo dos anos, conhecessem algo da história de outros processos de integração — notadamente os das Comunidades Europeias, pela riqueza de lições contínuas que estão oferecendo ao mundo.

Como se vê, trata-se de atividades interdisciplinares que, em consequência, não podem e não devem ficar restritas a uma só categoria profissional, por melhor que seja em suas tarefas específicas. E, quem sabe, se, dessa forma, os autores das propostas indispensáveis à concretização do processo de integração teriam meios de limitar os males que mortalmente prejudicaram a ALALC, segundo Gustavo Magariños: “Ela [a ALALC] padeceu, talvez com maior intensidade que outro qualquer dos mecanismos ensaiados, os males derivados da errática vontade política dos governos, da incapacidade dos empresários para atravessar a barreira do medo, e da inaptidão dos dirigentes, públicos e privados, para fazer prevalecer os interesses, comuns ou concorrentes, sobre os interesses egoístas.”¹⁹

E essa debilidade, no tocante à integração aduaneira, também é o traço dominante do *Tratado de Assunção*, que dispõe sobre a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Ainda uma vez — e é de lamentar-se — deixou-se de caminhar à luz da experiência das Comunidades Europeias...

Com efeito, ao contrário do que se impunha, não há, por exemplo, disposições taxativas sobre a harmonização da legislação aduaneira — disposições relativas às matérias a serem harmonizadas, ao grau da harmonização, aos instrumentos que disciplinassem essa harmonização — se auto-aplicáveis, ou não, aos prazos a serem observados. E recorde-se que a inexistência de tais dados, no *Tratado de Roma*, tornou sumamente difícil,

19 Gustavo Magariños. *Op. cit.*, p. 30.

para as Comunidades Europeias, comandar a seqüência do processo de harmonização da legislação aduaneira.

Dir-se-á que a harmonização da legislação aduaneira estaria contemplada no Artigo 1 do Tratado, ao prever que o mercado comum implica o "compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes para lograr o fortalecimento do processo de integração". Esqueceram-se os redatores do Tratado, que antes de ser instrumento para fortalecer o processo de integração, a harmonização da legislação aduaneira é o único fator capaz de dar vida, e vida permanente, ao desejado mercado comum.

Essas debilidades da integração aduaneira, e outras muitas que estão à margem deste estudo, põem de manifesto a inanidade do Tratado de Assunção, estando assim frontalmente justificadas estas assertivas do diplomata uruguaio — Embaixador Gustavo Mangariños: "O Tratado de Assunção foi negociado às pressas e com impulsos de finalidades políticas. E seu texto não revela nem acabado processo reflexivo, nem rigorismo técnico suficiente. E sua leitura, por parte dos que decidiram sua subscrição, e dos que a aprovaram, parece haver sido imperfeita."²⁰

V. *Cooperação aduaneira: exigência do processo de integração*

A cooperação, que, por seus propósitos, visa estabelecer a simultaneidade de ações, orientadas para que se harmonizem, ou pelo menos se aproximem, os instrumentos, decisões ou tarefas no caminho da obtenção de determinado objetivo, é atitude que, de uma forma ou outra, com maior ou menor intensidade, sempre esteve na consciência da humanidade. E se considerada em sua forma espontânea, pode-se afirmar ser a cooperação tão velha quanto o pensamento humano — presente que está nas relações familiares e nas relações da comunidade.

E como reciprocidade de interesses, na linha da minimização das rivalidades nacionais, a cooperação econômica internacional adquiriu foros de cidadania, diante das ações desenvolvidas a partir do último pós-guerra, com base na Doutrina Truman, e que, com o advento do Plano Marshall, se dedicou tenazmente à recuperação da Europa.

Sem nenhum condicionamento ideológico, o Plano Marshall foi o instrumento decisivo para a recuperação econômica da Europa, livrando-a da hegemonia do poder soviético, que considerou aquele Plano como a forma de penetração do capitalismo norte-americano.

²⁰ Gustavo Magariños. *Uruguay en el Mercosur*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1991, p. 8.

E para consubstanciar essa forma de cooperação, outros organismos foram surgindo na época. Assim é que, criados pela Conferência de Bretton Woods, em 1944, entraram em cena o Fundo Monetário Internacional e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento — mais conhecido como Banco Mundial.

O outro organismo é o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e o Comércio — este dedicado à cooperação econômica internacional. Em consequência da falência da Carta de Havana, que deveria criar a Organização Internacional do Comércio, ante o desinteresse dos Estados Unidos da América, inicialmente seu mais entusiasta promotor, que temia viesse ela a reduzir sua desejada liberdade de amplas decisões em matéria comercial — passou o Acordo Geral a regular as relações comerciais de seus países-membros à luz destes princípios fundamentais: a) concessões tarifárias; b) não-discriminação; e c) proibição de restrições quantitativas.

E nessa linha, tendo em vista o recrudescimento do protecionismo, não só por meio de direitos aduaneiros elevados, mas também de inúmeras restrições não tarifárias, tem sido substancial a contribuição do Acordo Geral em busca da expansão do comércio internacional, por considerar sobremodo relevante sua influência, tanto sobre o desenvolvimento econômico dos países industrializados, quanto dos que iniciam processo de industrialização. E é para o incremento do comércio internacional que foi lançada, em 1985, a Nova Rodada de Negociações Comerciais Multilaterais (Rodada Uruguai), que deveria estar concluída em dezembro de 1990, quando seus trabalhos foram suspensos sem que fossem alcançados seus objetivos.

Pode-se conceituar a cooperação aduaneira como as relações necessárias entre as administrações responsáveis pelas trocas internacionais de mercadorias — relações que, se já se justificavam mesmo quando as Alfândegas, como no passado, agiam com total independência, assumem agora caráter de imprescindibilidade, no plano das etapas do processo de integração — processo que impõe seu aperfeiçoamento à medida que se vão atingindo suas etapas superiores.

Mesmo na etapa de zona de livre comércio, em consequência da liberação progressiva do essencial do comércio recíproco entre os países-membros, já a cooperação aduaneira se vai impondo de forma crescente. Com efeito, a liberação desse comércio passa a determinar de modo constante a cooperação aduaneira — consequência não só desse comércio livre, mas também das indispensáveis medidas de aproximação de todos os instrumentos relacionados com a livre circulação das mercadorias, no sentido de se evitarem distorções comerciais.

Assim é que a cooperação aduaneira está indissolivelmente ligada a todas as ações requeridas pelo aperfeiçoamento da zona de livre comércio.

E entre essas ações tem expressivo realce a harmonização prévia dos instrumentos de política comercial — requisito essencial à posterior coordenação da política comercial, que, em alguns casos, deve até mesmo ser harmonizada.

E concluída a zona de livre comércio, se há decisão política a fim de evoluir para as etapas superiores do processo, a começar pela união aduaneira, mais decisivo é o concurso que se passa a reclamar da cooperação aduaneira. É o que está pondo de manifesto a experiência das Comunidades Européias.

A concepção em comum dos instrumentos da união aduaneira e, paralelamente, seu emprego uniforme por todos os países-membros, é, em verdade por um lado, a mais elementar, mas, por outro lado, a mais fundamental exigência para que essa etapa do processo de integração atinja seus objetivos precípuos. Nesse ponto, vale ressaltar, em primeiro lugar, a livre circulação das mercadorias originárias dos países-membros, e, em segundo lugar, a administração compartilhada da Tarifa Aduaneira Comum, utilizada para terceiros países, a fim de que haja uniformidade em sua incidência.

Roger Touzelet, ilustre aduaneiro francês, primeiro Chefe da Divisão de Legislação Aduaneira da Comunidade Econômica Européia, e meu ilustre professor na *École Nationale des Douanes*, da França, aponta que os problemas de execução das tarefas aduaneiras no seio da integração “estão sob o signo da *interdependência das responsabilidades* que assumem as seis alfândegas [eram essas ao tempo de sua conferência] da CEE; e que isso é, por sua vez, conseqüência da aplicação das mesmas leis e os mesmos instrumentos a serviço de uma mesma causa e de economias que se integram progressivamente. Essa *interdependência impõe solidariedade* e divisão das competências no nível de execução.”²¹ (Grifado no original)

A fusão dos territórios aduaneiros, *conditio sine qua non* da união aduaneira, sem o apoio de uma sólida cooperação aduaneira, não ensejará a livre circulação dos bens, pela inexistência de efetivas garantias contra as distorções da concorrência — o que é objetivado pela harmonização das legislações aduaneiras e da tributação interna sobre bens e serviços.

A cooperação aduaneira é igualmente valiosa para que se adotem seguras medidas capazes de proporcionar os meios exigidos na comprovação de que está sendo convenientemente aplicado o tratamento tarifário negociado. E, como exemplo, cabe recordar o problema da definição da origem

21 Roger Touzelet. “Les Problèmes Douaniers du Marché Commun.” In: *La Vie de la Douane*. Neuilly-sur-Seine, École Nationale des Douanes, 131, septembre-octobre, 1966, p. 46.

das mercadorias, sobretudo quando se trata de produtos que hajam recebido a contribuição da mão-de-obra de um ou mais países.

E note-se que o processo de harmonização das legislações aduaneiras passa a exigir, a fim de se concretizarem seus objetivos, a mais acentuada cooperação aduaneira, notadamente porque essas legislações harmonizadas, concebidas que são em comum, não podem ser aplicadas unilateralmente, senão de maneira compartilhada, para que se alcance a desejada uniformidade de métodos — condição indispensável a que sejam idênticos os resultados de seu cumprimento por todos os países que a adotem. Ressalte-se, assim, a ação efetiva das Comunidades Européias, sempre a velar pela prevalência da aplicação uniforme dos regimes aduaneiros, à medida que os vêm harmonizando — o que evidentemente, para ter êxito, deve apoiar-se na cooperação aduaneira.

E tão logo admitiram os efeitos benéficos da cooperação aduaneira em suas atividades, os Estados-Membros do Tratado de Roma, antecipando-se a qualquer proposta de seus órgãos institucionais, subscreveram, em 1967, a *Convenção de Nápoles*, com a qual suas administrações aduaneiras se comprometeram a desenvolver ações conjuntas que permitissem fossem apurados os casos de infrações aduaneiras.

Logo a seguir veio à luz, instituída pelas Comunidades Européias, a *Convenção para a Assistência Mútua entre as Administrações Aduaneiras*. Nos termos dessa Convenção, seus signatários tornaram possível, entre si, a assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros à correta percepção dos direitos aduaneiros e outros impostos de importação e de exportação, ademais de prevenir, investigar e reprimir as infrações às leis aduaneiras.

E afim de minimizar as deficiências apontadas por Claude Jacquemart,²² também aduaneiro francês, nessa Convenção, principalmente por não se tratar de um ato comunitário, com base no Tratado de Roma, surgiu o Regulamento n.º 1.468-68, do Conselho de Ministros, que dispõe sobre a assistência mútua entre as autoridades administrativas dos Estados-Membros e a colaboração entre esses Estados e a Comissão das Comunidades Européias.²³ Esse Regulamento, contudo, não tornou sem efeito aquela Convenção.

E sempre a confirmar sua relevância, a cooperação aduaneira se tem tornado cada vez mais expressiva por meio da atuação dos comités insti-

22 Claude Jacquemart. *La Nouvelle Douane*. Paris, Jupiter, 1971, pp. 396-7.

23 Commission des Communautés Européennes. *Journal Officiel des Communautés Européennes*. Luxembourg, n.º L 144, 2 juin, 1961.

túdos pelo Conselho de Ministros, com vistas à uniformidade da aplicação dos vários instrumentos comunitários que vem concebendo, principalmente os que dizem respeito aos atos relativos à harmonização da legislação aduaneira.

VI. *Ação inovadora de universidades e institutos de pesquisa*

As administrações aduaneiras latino-americanas, embora algumas venham reformando sua legislação e sua organização, por várias circunstâncias ainda não teriam condições de estar na vanguarda do processo de integração, caso este, não fossem as frustrações que o cercam,²⁴ estivesse em marcha batida a caminho de sua concretização.

Mas, admitido que esses países, por já haverem assimilado a idéia da relevância da administração pública no processo de desenvolvimento, e, em conseqüência, se dispusessem a submeter-se a processo permanente de reforma, será que a administração aduaneira teria condições de reformar-se por exigência do processo de integração? E será que a própria administração aduaneira poderia, com os meios de que dispõe, realizar essa reforma? Ou, em termos mais objetivos: dispor-se-ia a burocracia aduaneira a enfrentar, com determinação, as tarefas necessárias a imprimir-lhe as características renovadas reclamadas pelos objetivos do processo de integração?

Minha experiência, em longos anos de trabalhos em assistência técnica, e também em treinamento, que me permitiram as mais variadas observações em países do nosso continente, com exceção da Colômbia, os latino-americanos, sempre muito pródigos em torno de generalidades no que tange às reformas da administração aduaneira, normalmente deixam de sê-lo à vista de casos concretos. Nessa ocasião, todas as propostas são havidas como inadequadas a seus países. Assim é que, reformas? — matéria apenas de retórica, de discursos.

Confirma-se, dessa forma, a tese de Guerreiro Ramos, em apoio a fundamentos empíricos de muitos cientistas, de que só ocasionalmente a burocracia, que resiste às mudanças, se decide a contribuir para as reformas. E isso, na sua opinião, porque, entre outras razões, "A disciplina imposta ao burocrata habitualmente amortece suas faculdades críticas e o leva a observar normas que perderam razão de ser, embora, no momento em que foram elaboradas, atenderam a imperativos reais de eficiên-

²⁴ Gustavo Magariños. "Primer Decenio de la ALADI. Principios e Instituciones". In: *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires, INTAL, n. 160, septiembre 1990, pp. 10-23.

cia. A timidez, o conservadorismo, a incapacidade para adaptar-se, tornam-se assim constantes desse tipo de conduta.”²⁵

Variados episódios me foram convencendo da extrema dificuldade em se dispor da ampla e generalizada colaboração da burocracia aduaneira em trabalhos de reforma — com as naturais ressalvas que podem ocorrer.

No Brasil, como já adiantado no item II, a primeira advertência dessa indisposição adveio ao integrar grupo de trabalho para conceber medidas indispensáveis à adoção da tributação *ad valorem* (Lei n.º 3.244, de 14 de agosto de 1957). Por não concordarem com esse tipo de tributação, e sem ao menos se preocuparem em conhecer seus efeitos, naturalmente superiores à tributação específica, houve deserção total dos funcionários mais graduados, apenas assumindo as atividades do grupo de trabalho os dois funcionários de menor hierarquia.

Mas essa indisposição se configuraria mais ostensivamente, quando, responsável pela Equipe do Imposto de Importação da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda (1963-67), à qual coube, entre outras tarefas, elaborar, em substituição à *Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas*, de 1894, o anteprojeto de que resultou o Decreto-Lei n.º 37, de 18 de novembro de 1966 — o nosso Código Aduaneiro, e projeto do Regimento do futuro Departamento de Rendas Aduaneiras, de vida muito curta. (Talvez algum dia me anime a compendiar os penosos momentos vividos pela Equipe, que lutou todo o tempo contra a incompreensão.)

Outras tantas indisposições foram igualmente ratificadas no exterior, seja no desenvolvimento de missão de cooperação técnica, junto à ALALC, seja em atividades de assistência técnica — em todas elas tendo de enfrentar o impenitente conservadorismo, que, sem nenhuma argumentação lógica, se opunha a tudo que fosse julgado contrário à tradição.

Até então, por não estar a par dos estudos sociológicos sobre problemas da burocracia, no que tange à sua incapacidade de assumir atitude de agente ativo de mudanças, intentei descobrir as razões de tal comportamento, notadamente porque as propostas de mudanças sempre foram acompanhadas de críticas à situação sob reforma, e das vantagens que deveriam marcar a situação nova. E essa tentativa ensejou, paulatinamente, a exata compreensão dos velados motivos de resistência à mudança — motivos exemplarmente sumariados por Guerreiro Ramos nestes termos: “A iniciativa da modernização e do desenvolvimento verifica-se, ordinariamente, no nível dos participantes superiores, na medida em que das mudanças

²⁵ Guerreiro Ramos. *Administração e Estratégia do Desenvolvimento: Elementos de uma Sociologia Especial da Administração*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966, p. 249.

do *status quo* possam resultar, para eles, ganhos ou vantagens em prestígio, poder e riqueza.”²⁶

Mas, ao lado desses fatores, admito que também outros poderiam ser alinhados. E entre esses fatores há um que me parece sobretudo relevante: a burocracia aduaneira se julga limitada nas sugestões de mudanças. E isso, a meu juízo, por estar vinculada à administração aduaneira, considera normal julgar-se sem liberdade de propor medidas realmente inovadoras, que surpreendam por seu ineditismo. Ora, como natural, para chegar-se à proposição de medidas inovadoras, é necessário, antes de tudo, liberdade de criação, ademais de todo um processo de assimilação crítica, não só de experiência de outros países, mas também de material concebido por organismos internacionais.

Assinale-se, além disso, que pouquíssimos são os países latino-americanos que preenchem, com funcionários aduaneiros, os cargos de direção — de Diretor-Geral de Alfândegas ao Chefe de Alfândegas — escolhidos sempre à luz de interesses políticos.

Nos dias atuais, apesar da generalizada inação dos países do continente, cada vez mais se tornam facilitadas as tarefas de mudanças aduaneiras, tanto na legislação quanto na organização. Aí estão, com efeito, as significativas propostas do Conselho de Cooperação Aduaneira no tocante à simplificação e à harmonização dos regimes aduaneiros, consubstanciadas em diversos atos, e hoje consolidadas na *Convenção Internacional sobre a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros*, cujos Anexos se iniciaram em 1973. Já no que tange à organização, há toda uma série de exemplos de administrações aduaneiras, agora compreendidos por esse organismo internacional em documento especial.²⁷

E esses modelos, mesmo sem a indispensável análise, sempre são rechaçados, sob a alegação não comprovada de não terem cabimento em países em desenvolvimento — como se as atividades aduaneiras fossem diferentes, na sua essência, segundo o estágio econômico dos países. Esquecem-se, os que assim argumentam, que o Conselho de Cooperação Aduaneira, apesar de sua capacidade para examinar os fatores econômicos relacionados com os regimes aduaneiros, só considera mesmo os aspectos técnicos desses regimes, apenas visando sua harmonia no plano das relações internacionais.²⁸

26 *Ibid.*, pp. 279-80.

27 Conseil de Coopération Douanière. *Manuel sur la Structure et l'Organisation des Administrations des Douanes*. Bruxelles, 1987.

28 Claude J. Berr et Henri Tremeau. *Le Droit Douanier: Régime des opérations de commerce international en France et dans la C.E.E.* Paris, Economica, Nouvelle édition, 1988, p. 65.

Andando o tempo, novas luzes foram entrevistas em face das atividades aduaneiras do Centro Universitário de Pesquisa Européia e Internacional, da Universidade de Ciências Sociais de Grenoble — França, na linha de artigo de seu então diretor, com base nas quais passei a admitir já existirem meios originais para a estratégia da reforma da administração aduaneira.²⁹ E isso por considerar que, ademais de outros fatores negativos da burocracia, a falta de liberdade de proposição é um dos principais obstáculos à concepção, pelos integrantes da administração aduaneira, de idéias de mudança. E esses meios originais podem igualmente advir de Institutos de Pesquisa, não necessariamente vinculados a Universidades.

São dignas de nota as idéias que estão na base desse Centro. Ao registrar que a pesquisa é a vocação fundamental do Centro, Berr acentua que não se busca atingir o conhecimento da regulamentação e seus subtítulos, senão muito mais compreender o porquê das coisas. E para ele, o Código Aduaneiro não é apenas uma coletânea dos direitos e obrigações dos usuários e dos serviços. É mais a manifestação dum certo estado da civilização, a síntese de diversas preocupações (necessidade de proteger os direitos do Tesouro, vontade de favorecer o comércio exterior, etc.).

E como esses imperativos evoluem, por exemplo em face da integração econômica, e os textos correm o risco de se tornarem ultrapassados — sustenta caber às autoridades responsáveis adaptá-los às situações novas, precisamente porque o alvo dos pesquisadores deve ser suprir essas autoridades de análises objetivas, a partir das quais possam tomar decisões com absoluto conhecimento de causa.

Significativamente Berr declara que, longe de se substituir à ação, a pesquisa deve prepará-la. E por estarem livres de qualquer *sujeição* (o grifo é meu — O.C.S.), os pesquisadores devem refletir sobre as instituições atuais, e, considerando as possibilidades de sua reforma, propor às autoridades os meios de lográ-las.

Qualquer que seja o nível em que se situe a pesquisa — anota Berr — é preciso insistir sobre o fato de que o Centro trabalha em estreita colaboração com os serviços locais da administração aduaneira.

Outra afirmativa valiosa é esta: ser desejável a integração dos problemas aduaneiros com as categorias de formação oferecidas pela Universidade, e que, no plano da pesquisa, ambiciona, antes de tudo, provar que a Alfândega é, de fato, uma disciplina científica, graças à qual se podem vincular inúmeras questões que dependem de campos científicos

²⁹ Claude J. Berr. "Grenoble: Le C.U.R.E.I." In: *La Vie de la Douane*. Neuilly-sur-Seine, Ecole Nationale des Douanes, n. 163, Mars, 1975, pp. 55-60.

aparentemente dispersos: trocas comerciais internacionais, política externa, problemas de países em desenvolvimento, diplomacia, etc.

Por fim, sublinha aspirar que o Centro seja considerado, pela administração aduaneira, como uma instituição aberta a todos quantos, além de suas preocupações quotidianas, tenham o gosto de refletir sobre sua profissão, e de contribuir para um melhor conhecimento científico dos problemas aduaneiros.

Essas duas últimas referências têm, em verdade, ampla aplicação ao Brasil. Entre nós, a matéria aduaneira, cuja literatura é de pobreza franciscana, ainda hoje é considerada de somenos importância, qualquer um se julgando com o direito de doutrinar a respeito, embora deixando registradas as marcas da indigência.

Seria extremamente valioso se as Universidades latino-americanas despertassem para a excelência da contribuição que poderiam assegurar ao processo de integração, à medida que desenvolvessem estudos da matéria aduaneira. E diga-se o mesmo relativamente aos variados órgãos intergovernamentais que se ocupam da integração, já que, até agora, ao que eu saiba, nenhum deles se dedicou a essa matéria, apesar da já aparentemente excessiva abundância de estudos acadêmicos de integração.

E se alguns o fizerem, talvez logrem influir para que se modernize a administração aduaneira, minimizando assim a influência negativa da burocracia, mesmo que os países não estejam ainda voltados para a modernização — modernização que, no entanto, é imposta pelo processo de integração, no caminho da concretização dos seus objetivos.

VII. *Conclusão*

Ante o estágio em que se encontra, a administração aduaneira latino-americana não apresenta ainda as mínimas condições para o apoio que lhe deveria exigir o processo de integração econômica, isso porque a evolução aduaneira, ou talvez mais adequado — a revolução aduaneira, já presente há algum tempo nos países desenvolvidos, até agora não se pronunciou em países deste continente.

Trata-se de uma administração aduaneira estática, seguindo uma legislação antiquada, com a exceção talvez de um único país, ou mesmo novas, mas concebidas à luz de modelos ultrapassados, atribuindo maior ênfase à sua missão fiscal, despreocupando-se assim de sua missão econômica — a que mais importa.

Reformas episódicas não são eficazes — apenas são válidas as reformas com caráter de processo permanente, oferecendo condições para trans-

formar a *Alfândega Tradicional* em *Alfândega Nova*, mantendo-a sempre adaptada ao ambiente externo, não só para atender aos interesses de seus usuários, mas também para exercer suas atividades na linha das exigências econômicas do comércio internacional.

Na estratégia do processo de reforma permanente devem estar previstas, por absoluta necessidade, variadas ações de treinamento, primeiro para expor os objetivos das reformas e seus valores, com o sentido de obter a indispensável colaboração dos quadros funcionais, e, depois, transmitir os *conhecimentos essenciais, para que esses quadros tenham condições para o desempenho das funções novas que passarão a ser disciplinadas por instrumentos também novos.*

Para prestar seu concurso ao processo de integração econômica, é mister que a Alfândega tenha repensado seus instrumentos de ação, notadamente no tocante à sua fundamental atividade — que é o despacho aduaneiro de mercadorias para consumo, já informatizado em muitos países desenvolvidos, o que lhe assegura a maior celeridade, compatível com os objetivos dos que têm suas necessidades supridas pelo comércio internacional.

Para que o processo de integração econômica possa desenvolver-se cabalmente, na linha de suas etapas, tem de estar vinculado, de forma efetiva, ao processo de integração aduaneira, que compreende três fatores: Tarifa Aduaneira Comum, Livre Circulação de Mercadorias e Legislação Aduaneira, dentre os quais a legislação aduaneira é o de maior repercussão, pois que é sua harmonização que oferece os meios efetivos para a uniforme aplicação dos outros dois.

A Tarifa Aduaneira Comum, quando aplicada à margem dos efeitos do processo de harmonização da legislação aduaneira, sua incidência deixa de apresentar resultados uniformes, ensejando quase sempre a ocorrência de desvios no intercâmbio comercial e de outras alterações nas condições de concorrência.

Ante as notórias dificuldades do processo de harmonização da legislação aduaneira, como está evidenciado na experiência vivida pelas Comunidades Européias, é inevitável que os atos internacionais, ao disporem sobre os processos de integração econômica, sejam também explícitos na concepção das normas disciplinadoras do processo de harmonização, notadamente no que tange aos atos apropriados, às matérias a serem harmonizadas, e em que nível, e a prazos.

O Tratado de Montevidéu 1960 silencia totalmente a respeito da integração aduaneira, não se referindo, conseqüentemente também, ao processo de harmonização da legislação aduaneira, a despeito de seu Artigo 54 dis-

por que as Partes Contratantes deveriam empreender esforços no sentido de orientarem suas políticas em prol do Mercado Comum Latino-Americano.

Esse silêncio determinou, como se sabe, que se frustrassem, uma a uma, todas as atividades formalizadas pela ALALC, com vistas a lograr a harmonização dos instrumentos básicos cuja ausência estava apresentando seus efeitos negativos no processo de liberação comercial.

Assim também, e inexplicavelmente, falhou o Tratado de Montevideu 1980, quando o normal seria que seus redatores, que naturalmente devem ter estado abertos para o quadro de dificuldades enfrentadas pela ALALC, se julgassem obrigados a sugerir meios compatíveis que eliminassem tão absurda debilidade.

Na verdade, só a CEPAL, enquanto esteve à frente das tentativas de instaurar processos de integração na América Latina, se preocupou expressamente com as exigências da integração aduaneira. Assim foi em todas as tarefas de que resultou o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, cujo Artigo XXIX, de maneira excepcional, como ainda não o fez nenhum outro ato internacional da espécie, estabeleceu a adoção do Código Aduaneiro Uniforme Centro-Americano.

Essas preocupações igualmente foram mantidas quando se cogitava do advento do Mercado Comum Latino-Americano, havendo desaparecido quando se tornou vitoriosa a criação da zona de livre comércio — objeto do Tratado de Montevideu 1960.

Merecem ainda conhecidas, por seu teor científico e objetividade, as lições de Gerson Augusto da Silva, tanto no que respeita à harmonização da legislação aduaneira, quanto no que tange à harmonização da tributação interna.

O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina (1988), como concebido, não terá condições de fazer desenvolver o processo de harmonização da legislação aduaneira, frustrando-se, em conseqüência, os objetivos de integrar as economias dos dois países, em poucos anos, segundo tem noticiado a imprensa. Ademais disso, o Tratado dispõe sobre a coordenação das políticas fiscais, quando mais corretamente deveria falar em harmonização das políticas tributárias.

E se alterado esse Tratado, passando a compendiar disposições relativamente ao processo de harmonização da legislação aduaneira, também deverão ser previstas ações no campo do treinamento para que, com a urgência necessária, sejam convenientemente formados os quadros funcionais que se ocuparão dessas tarefas, e quem sabe se não também os de níveis de decli-

são — e não se tratará de cursos operacionais, como sói acontecer, pelo menos no Brasil dos últimos tempos, mas na verdade de cursos de nível elevado, que transmitam não apenas sólidos conhecimentos de legislação aduaneira, mas de todas as disciplinas cujos objetivos devem ser respeitados por essa legislação, além da metodologia do trabalho a ser empreendido.

No âmbito de um processo de integração, mesmo na etapa de zona de livre comércio, já têm ampla repercussão o sustentáculo da cooperação aduaneira, notadamente no caminho da livre circulação das mercadorias, na etapa da união aduaneira, em consequência da fusão dos territórios aduaneiros, que exige, para sua eficácia, a aplicação uniforme da Tarifa Aduaneira Comum, à base de instrumentos concebidos no quadro da legislação aduaneira harmonizada.

Na América Latina, a burocracia da administração aduaneira, até mesmo se dispuser de sólidos conhecimentos, parece sentir-se limitada no oferecimento de sugestões inovadoras — dessas de que tanto carecem seus países, por estarem obrigados a submeter sua administração aduaneira à constância de processos de modernização, para adaptá-la às condições novas do comércio internacional — tudo isso mais insistentemente exigido ante um processo de integração econômica.

Por isso, parece-me que seria valiosa a tentativa de institucionalizar-se o apoio de Universidades e Institutos de Pesquisa, num primeiro momento, no levantamento de necessidades de reformas das disposições legais e regulamentares de matéria aduaneira, à vista de suas insuficiências à luz da missão econômica da *Alfândega Nova*, e logo a seguir, após o amadurecimento de suas conclusões, seu apoio na concepção das medidas novas.

Vivemos hoje, ainda que ao longe, uma autêntica Revolução Aduaneira — e revolução não se compagina com idéias, atitudes, métodos ultrapassados, senão apenas com a modernidade.

Bibliografia

- ALMEIDA, Rômulo. "L'Origine, la Structure, le Fonctionnement et les Problèmes de l'Association Latino-Américaine de Libre Échange". *L'Intégration Latino-Américaine*. Paris, Tiers Monde, Presses Universitaires de France, T. 6, n. 23, 1965.
- BERR, Claude J. et TREMEAU, Henri. *Le Droit Douanier: Régime des opérations de commerce internationale en France et dans la C.E.E.* Paris, Economica, Nouvelle édition, 1988.
- BERR, Claude J. "Grenoble: Le C.U.R.E.I.". *La Vie de la Douane*. Neuilly-sur-Seine, École Nationale des Douanes, n. 163, 1976.

- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Décimo Nono Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias* 1985. Bruxelas, Luxemburgo, 1986.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. *Journal Officiel des Communautés Européennes*. Luxembourg, n. L 144, 2 juin. 1981.
- . *Dix-huitième Rapport Général sur l'Activité des Communautés Européennes* 1984. Bruxelles, Luxembourg, 1985.
- COMMUNAUTÉS. COMMISSION. *L'Achèvement du Marché Intérieur: Livre Blanc de la Commission à l'intention du Conseil Européen*. Luxembourg, 1985.
- CONSEIL DE COOPÉRATION DOUANIERE. *Glossaire des Termes Douaniers Internationaux*. Bruxelles, 1987.
- . *Manuel sur la Structure et l'Organisation des Administrations des Douanes*. Bruxelles, 1987.
- DA COSTA E SILVA, Oswaldo. *La Armonización de la Legislación Aduanera en la ALALC*. ALALC/SEA/PA/9. Montevideo, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1973.
- DA SILVA, Gerson Augusto da. "Problemas Fiscais da Integração Econômica Latino-Americana". *Estudos de Integração e de Harmonização Tributária*. Brasília, Escola de Administração Fazendária, 1983.
- FUENTES MOHR, Alberto. *La Creación de un Mercado Común: Apuntes Históricos sobre la Experiencia de Centroamérica*. Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina, 1973.
- GUERREIRO RAMOS. *Administração e Estratégia do Desenvolvimento: Elementos de uma Sociologia Especial da Administração*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES. *Instrumentos Relativos a la Integración Económica en América Latina. Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. Washington, 1964.
- JACQUEMART, Claude. *La Nouvelle Douane Européenne*. Paris, Jupiter, 1971.
- MAGARINOS, Gustavo. "Perspectivas Históricas y Actuales de la ALALC". *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires, INTAL, mayo de 1976.
- . *Uruguay en el Mercosur*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1991.
- "Primer Decenio de la ALADI. Principios e Instituciones" *Integración Latinoamericana*. Buenos Aires, INTAL, septiembre de 1990.
- MONACO, Riccardo. "Comparaison et Rapprochement des Législations dans le Marché Commun Européen". *Revue Internationale de Droit Comparé*. Paris, Société de Législation Comparée et Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, janvier-mars, 1960.
- TOUZELET, Roger. "Problèmes Douaniers du Marché Commun. *La Vie de la Douane*. Neuilly-sur-Seine, École Nationale des Douanes, n. 125, 1965.
- . "Las Experiencias de la Armonización Aduanera en Europa (Unión Económica Belgo-Luxemburguesa, BENELUX, CEE)". *Hacia una Tarifa Externa Común en América Latina*. Buenos Aires, INTAL-BID, 1969.
- URQUIDI, Victor. *Génesis del Marché Commun Latino-Américain*. Paris, Tiers Monde, Presses Universitaires de France, 1962.