



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

MATHEUS GARCIA ANTUNES

**DESAFIOS AO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS
REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS À LUZ DA INTEGRAÇÃO DO DIREITO
COMUNITÁRIO SUL-AMERICANO**

*Challenges to the Brazilian foreign trade: an analysis of special customs regimes according
to South American community's law incorporation*

Brasília - DF

2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
BACHARELADO EM DIREITO

**DESAFIOS AO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS
REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS À LUZ DA INTEGRAÇÃO DO DIREITO
COMUNITÁRIO SUL-AMERICANO**

Autor: Matheus Garcia Antunes

Orientador: Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito, no
Programa de Graduação da Faculdade de Direito
da Universidade de Brasília.

Brasília - DF, ____ de _____ de 2023.

FOLHA DE APROVAÇÃO

MATHEUS GARCIA ANTUNES

**DESAFIOS AO COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO: UMA ANÁLISE DOS
REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS À LUZ DA INTEGRAÇÃO DO DIREITO
COMUNITÁRIO SUL-AMERICANO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em: Brasília – DF, ___ de _____ de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Alberto Gurgel de Faria

(Orientador - Presidente)

Prof. Dr. Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira

(Membro)

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges

(Membro)

FICHA CATALOGRÁFICA

Garcia Antunes, Matheus

Desafios ao comércio exterior brasileiro: uma análise dos regimes aduaneiros especiais à luz da integração do direito comunitário sul-americano / Matheus Garcia Antunes; orientador Luiz Alberto Gurgel de Faria. Brasília-DF, 2023, 101 folhas.

Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, 2023.

Inclui bibliografia.

1. Direito Tributário – Comércio Exterior – Brasil, Mercosul e América do Sul. 2. Direito Internacional. 3. Integração regional. 4. Administração alfandegária. 5. Teorias do comércio internacional. 6. Tributos aduaneiros. I. Faria, Luiz Alberto Gurgel de, orient. II – Título.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

GARCIA ANTUNES, M. (2023). **Desafios ao comércio exterior brasileiro**: uma análise dos regimes aduaneiros especiais à luz da integração do direito comunitário sul-americano. Monografia Final de Curso, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2023, 101 p.

Aos meus pais, com amor e admiração.

AGRADECIMENTOS

Início meus agradecimentos, primeiramente, rendendo graças ao Senhor e Criador dos céus e da terra, cujas promessas e ensinamentos, manifestados em sua Santíssima Trindade, são a fonte de toda sabedoria, fé e força daqueles que abraçam seus mandamentos de amor, justiça e obediência, na crença inabalável da reunião eterna.

Honro também minha amada família, lembrando que sem seu árduo apoio, eu não teria conseguido chegar até aqui. Por isso, é com muita felicidade que compartilho a aprovação deste trabalho com Papai, Mamãe, Nana, Afonso, e todos meus familiares, que nunca deixaram passar despercebidos sua torcida pelo nosso sucesso. Muitíssimo obrigado!

Agradeço aos queridos amigos, em especial aos irmãos de coração e maiores cúmplices Adib, Guilherme, Horácio, João Victor, Roberto, Vinícius e Zaire; bem como às minhas irmãs Amanda, Gyovanna, Laís, Lorena, Luiza e Maria Letícia, de quem sempre “gastei a paciência” e, ainda assim, sempre ganhei empatia, acolhimento e compaixão. Vossas amizades sempre me ensinaram que a intimidade (quando sincera) é natural e nunca se perde, mas, melhor, está sempre a crescer, mudar e a se redescobrir.

Ainda por esses últimos 6 anos, sou grato aos colegas de turma, aos professores da faculdade, aos colegas de escritório e servidores da Justiça, não apenas por me ensinar, como, sobretudo, inspirar-me a mim e a minha geração, seja pelo compromisso diário com a excelência jurídica, ética profissional ou com a defesa do Estado Democrático de Direito.

Nesse ponto, levo os exemplos dos Prof. Márcio Iorio, que me proporcionou tantas oportunidades no ambiente acadêmico. E levo também o exemplo do Min. Gurgel de Faria, que pude conhecer em dois momentos. O primeiro, durante sua presidência na 1ª Turma de Direito Público do STJ, onde as questões mais complexas, mesmo para um estagiário de 2º ano, eram didaticamente explanadas e aprofundadas na extensão de sua importância. O segundo momento, como Prof. Luiz Alberto, já em sala de aula, onde seu compromisso em fomentar o pensamento crítico certamente me auxiliou a compreender melhor o Direito Tributário para além da prática forense, atentando-me à sua função social de redistribuir riquezas e desenvolver nosso país.

Concluo esta jornada com muito orgulho de ter integrado esta nobre Universidade, símbolo de nossa querida cidade. Carrego a lembrança desta graduação, agora passado, como fonte de confiança para os desafios futuros. *Não nos apavoremos, nem nos desanimemos, mas sejamos fortes e corajosos! Pois, não foi o Senhor quem nos mandou?* (Josué, 1:9)

A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem; a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão, a coragem, a mudá-las. (Agostinho de Hipona)

RESUMO

Em meio ao crescente diálogo com as fontes de Direito Internacional, este trabalho ambiciona perquirir o arcabouço jurídico brasileiro no que diz respeito ao fomento do comércio exterior de bens e serviços nacionais. A partir de um diálogo entre fontes do Direito, Economia, Sociologia e Ciência Política, esta pesquisa promove uma análise comparativa das vantagens e desvantagens dos diferentes regimes aduaneiros especiais previstos no direito pátrio, tendo por referência, ainda, o fenômeno da convergência das regulações relacionadas ao comércio internacional, sobretudo no contexto da integração regional e econômica sul-americana. Nessa perspectiva, introduzidos os principais conceitos e institutos teóricos que fundamentam os incentivos fiscais ao comércio exterior, este estudo delimita as peculiaridades da norma tributária e dos procedimentos aduaneiros, para, por fim, enfrentar os efeitos da integração do Código Aduaneiro do Mercosul, pendente de aprovação pelo Congresso Nacional. Diante disso, conclui-se que a modernização legislativa do Sistema Brasileiro de Comércio Exterior, apoiada nos melhores padrões supranacionais, e efetivada pela união aduaneira dos mercados sul-americanos por meio de um código comum, resultaria em relevante desenvolvimento e aumento de competitividade da economia local.

Palavras-chave: Direito Tributário; comércio exterior; integração regional; Mercosul; regime aduaneiro; Comunidade Internacional.

ABSTRACT

Amid the growing dialogue with International Law's sources, this paper aims to assert the Brazilian legal structure regarding the promotion of national goods and services in the foreign trade. Taking from a discourse between Law, Economic, Sociology and Political Science sources, this research fosters a comparative analysis of the benefits and drawbacks of the distinct special customs regime covered by domestic law, taking as a reference, yet, the phenomenon of harmonization of regulations related to international trade, mainly in the context of regional and economic South American integration. In this perspective, introduced the main concepts and theoretical ideas which underlie the tax-induced incentives of foreign trade, this study delimits the singularities of tax norms and customs procedures, in order to, finally, address the effects of the integration of the Mercosur Customs Code, pending approval by the National Congress. Therefore, it is concluded that the renewal of the Brazilian Foreign Trade System's legislation, underpinned in the best supranational standards, and fostered by a customs union of South American markets through a common code, would follow a meaningful development and increase in competitiveness in the local economy.

Keywords: Tax Law; Foreign Trade; regional integration; Mercosur; customs regime; International Community.

RÉSUMÉ

Au milieu du croissant dialogue parmi les sources du Droit International, ce travail a pour objectif d'interroger le cadre juridique brésilien concernant la promotion du commerce extérieur des biens et services nationaux. À partir d'un débat parmi les sources du Droit, l'Économie, la Sociologie et de la Science Politique, cette recherche soutient une analyse comparative entre les avantages et désavantages des différents régimes douaniers spéciaux prévus au droit domestique, au regard, encore, du phénomène de convergence des règlements relatifs au commerce international, surtout dans le contexte de l'intégration régionale et économique sud-américaine. Dans cette perspective, introduisent les principaux concepts et instituts théoriques qui fondent les incitations fiscales au commerce extérieur, cette étude délimite les particularités de la norme fiscale et des procédures douanières, pour, à la fin, faire face aux effets de l'intégration du Code des Douanes du Mercosur, en attente d'approbation par le Congrès National. Devant cela, il est conclu que la modernisation législative du Système Brésilien du Commerce Extérieur, soutenu aux meilleurs standards supranationaux, et réalisée pour l'union douanière des marches sud-américaines au moyen d'un code commun, pouvait résulter dans un significatif développement et accroissement de compétitivité de l'économie locale.

Mots-clés: Droit Fiscal; commerce extérieur, intégration régionale; Mercosur; régime douanier; communauté internationale.

LISTA DE ACRÔNIMOS

<i>ADI</i>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<i>AGU</i>	Advocacia-Geral da União
<i>ALC</i>	Área de Livre Comércio
<i>APEC</i>	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
<i>BID</i>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<i>CARF</i>	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
<i>CC</i>	Código Civil
<i>CEPAL</i>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe das Nações Unidas
<i>CIDE</i>	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
<i>CJF</i>	Conselho da Justiça Federal
<i>CNI</i>	Confederação Nacional da Indústria
<i>CNJ</i>	Conselho Nacional de Justiça
<i>CPC</i>	Código de Processo Civil
<i>CRFB</i>	Constituição da República Federativa do Brasil
<i>COFINS</i>	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
<i>CONFAZ</i>	Conselho Nacional de Política Fazendária
<i>CSLL</i>	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
<i>CTN</i>	Código Tributário Nacional
<i>CU-EUT</i>	Tratado de Comércio e União Aduaneira entre União Europeia e Turquia
<i>EC</i>	Emenda Constitucional
<i>GATT</i>	Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio
<i>ICMS</i>	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
<i>IE</i>	Imposto de Exportação
<i>II</i>	Imposto de Importação
<i>IOF</i>	Imposto sobre Operações Financeiras
<i>IPI</i>	Imposto sobre Produtos Industrializados
<i>IRPJ</i>	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
<i>ISSQN</i>	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
<i>IVA</i>	Imposto sobre o Valor Agregado
<i>JF</i>	Justiça Federal
<i>LC</i>	Lei Complementar
<i>LEF</i>	Lei de Execuções Fiscais
<i>LINDB</i>	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
<i>LRF</i>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<i>MDIC</i>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
<i>ME</i>	Ministério da Economia
<i>MEC</i>	Ministério da Educação
<i>MERCOSUL</i>	Mercado Comum do Sul
<i>MF</i>	Ministério da Fazenda
<i>MS</i>	Mandado de Segurança
<i>NAFTA</i>	Acordo de Livre Comércio da América do Norte

<i>OAB</i>	Ordem dos Advogados do Brasil
<i>OCDE</i>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<i>OEA</i>	Organização dos Estados Americanos
<i>OMA</i>	Organização Mundial das Aduanas
<i>OMC</i>	Organização Mundial do Comércio
<i>ONU</i>	Organizações das Nações Unidas
<i>PARLASUL</i>	Parlamento do Mercosul
<i>PASEP</i>	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
<i>PIB</i>	Produto Interno Bruto
<i>PGFN</i>	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
<i>PGR</i>	Procuradoria-Geral da República
<i>PIS</i>	Programa de Integração Social
<i>ERA</i>	Regimes Aduaneiros Especiais
<i>RE</i>	Recurso Extraordinário
<i>REsp</i>	Recurso Especial
<i>SERFB</i>	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
<i>SISCOMEX</i>	Sistema Integrado do Comércio Exterior
<i>STF</i>	Supremo Tribunal Federal
<i>STJ</i>	Superior Tribunal de Justiça
<i>TCAII</i>	Tabela Comum de Alíquotas de Imposto sobre a Importação de Origem Extrablocos
<i>TEC</i>	Tarifa Externa Comum
<i>TRF-1</i>	Tribunal Regional Federal da Primeira Região
<i>TRF-2</i>	Tribunal Regional Federal da Segunda Região
<i>TRF-3</i>	Tribunal Regional Federal da Terceira Região
<i>TRF-4</i>	Tribunal Regional Federal da Quarta Região
<i>TRF-5</i>	Tribunal Regional Federal da Quinta Região
<i>UE</i>	União Europeia
<i>UNCITRAL</i>	Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias
<i>URSS</i>	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I: TEORIAS DO COMÉRCIO EXTERIOR E GANHOS ECONÔMICOS DA ABERTURA COMERCIAL.....	5
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	5
1.2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DOS PRINCIPAIS INSTITUTOS DA ECONOMIA INTERNACIONAL	6
1.3 TEORIA CLÁSSICA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	10
1.4 TEORIA MODERNA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	18
1.5 TEORIA CONTEMPORÂNEA DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	25
CAPÍTULO II: DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS BRASILEIROS.....	31
2.1 INTRODUÇÃO AO DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	31
2.2 A NORMA TRIBUTÁRIA E OS ELEMENTOS DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO	42
2.3 A INTERPRETAÇÃO DA NORMA TRIBUTÁRIA	45
2.4 A EXONERAÇÃO TRIBUTÁRIA	51
2.5 REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS BRASILEIROS	54
CAPÍTULO III: INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA E O FENÔMENO DA CONVERGÊNCIA DAS NORMAS COMUNITÁRIAS	64
3.1 A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA E DOS PARCEIROS SUL-AMERICANOS	64
3.2 CÓDIGO ADUANEIRO DO MERCOSUL E PERSPECTIVAS SUL-AMERICANAS	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

INTRODUÇÃO

Na doutrina pátria, são poucos os estudos relacionados ao Direito Aduaneiro. Esta disciplina, que emprega diversos aspectos do Direito Administrativo, Econômico e Tributário, constitui em verdadeira fronteira das ciências jurídicas em meio ao fenômeno da globalização. Afere-se isso a partir da comparação da (ampla) produção acadêmica internacional – como em nosso vizinho argentino, que possui linhas de pesquisa de pós-graduação sobre a área¹ – e da (tímida) produção nacional sobre o tema – o que não contrasta com a também tímida participação brasileira no comércio internacional².

Por outro lado, não surpreende que os tributos aduaneiros sejam alvo de inúmeros questionamentos perante os tribunais e órgãos administrativos, o que demonstra, no mínimo, a relevância político-social de seu estudo. Até por isso, há um movimento recente pela especialização da Justiça Federal em matéria aduaneira, simbolizada pela autorização em 2017, do Conselho da Justiça Federal, para que sejam criadas varas especializadas para questões aduaneiras³ por todo país.

Assim, em função das dificuldades enfrentadas pelos administrados, consubstanciadas pelo movimento de readequação da organização judiciária e pelos relatórios das confederações econômicas quanto à perda de participação do Brasil no comércio internacional, é pertinente defender a reforma legislativa dos regulamentos aduaneiros com vistas à sua aproximação dos melhores padrões internacionais.

E mais, unidos pela história, pela fraternidade e, desde 1991, pelo Mercosul, é possível afirmar que a reformulação da política comercial brasileiras está intrinsecamente atrelada a dos

¹ A *Universidad de Buenos Aires*, por meio de sua *Facultad de Derecho*, desenvolve linhas de pós-graduação na linha do *Derecho Aduanero y de la Integración*.

² O relatório “Agenda Internacional da Indústria 2021”, publicado anualmente pela CNI com base em dados da OMC, indica a perda recorrente do Brasil na classificação de países com maior participação no comércio internacional. Ainda que as razões sejam diversas (crise doméstica, queda no preço dos commodities, realinhamento das cadeias produtivas, etc.), há um alerta para a queda da competitividade dos produtos brasileiros, sobretudo os de maior valor agregado, representada pela queda em números absolutos, e não apenas proporcionais, como se esperaria, das exportações e importações nacionais (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. Agenda Internacional da Indústria. 6. ed. Brasília: CNI, 2021, p. 28).

³ Em breve pesquisa, constatou-se as seguintes varas federais especializadas em matéria aduaneira: a 6ª Vara Federal da Curitiba, sob a jurisdição do TRF-4; as 16ª e 29ª Varas Federais do Rio de Janeiro e a 1ª, 2ª e 6ª Varas Federais de Vitória, todas sob a jurisdição do TRF-2. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26215 e <https://www10.trf2.jus.br/portal/cjf-especializacao-de-varas-federais-em-direito-da-concorrencia-e-comercio-internacional-e-aprovada/>. Ambas acessadas em: 23 de outubro de 2022.

nossos parceiros comerciais vizinhos. Não por outra razão, há um esforço diplomático para que Argentina, Uruguai e Paraguai, estados-membros do Mercado Comum do Sul, evoluam para um novo estágio de integração aduaneira, por meio da adoção de um código comum.

Destarte, aí está a relevância deste estudo – e a esperança de que o comércio internacional receba a devida atenção da academia nacional –, tendo em vista, mormente, os possíveis efeitos positivos ao desenvolvimento econômico-social do continente sul-americano.

Nesse sentido, esta monografia adota um viés jurídico com amparos interdisciplinares (econômicos, políticos e sociológicos) para enfrentar como tema-problema: as perspectivas do comércio exterior brasileiro para os próximos anos naquilo que concerne sua arquitetura legislativa, visando identificar as presentes deficiências e possíveis recomendações, com o devido alinhamento ao contexto comercial do Cone Sul. Como objetivos específicos, pretende-se: responder o porquê dos países comercializam, quais seus benefícios, quais prejuízos; avaliar a política comercial brasileira, por meio do estudo das principais teorias econômicas, em seus conceitos, em sua evolução histórica; para avançar, em seguida, à análise dos regimes aduaneiros especiais em todas as suas peculiaridades normativas e tributárias; e, assim, examinar, prospectivamente, tendências e caminhos com a futura integração do Código Aduaneiro do Mercosul (CAM).

Diante da questão posta, portanto, intui-se a hipótese de que o regramento legal brasileiro sobre o comércio exterior é deficiente quanto à uniformização e segurança jurídica de suas normas, o que repercute, até mesmo, em potenciais dificuldades para a maximização das exportações pelos agentes econômicos envolvidos. Por outro lado, se integradas as normas comunitárias em análise, com uma conseqüente convergência dos marcos regulatórios nacionais com os melhores padrões internacionais, idealiza-se um potencial crescimento na atividade econômica.

A pesquisa é pautada pelo levantamento doutrinário, legislativo e jurisprudencial para compreender os princípios, institutos e conceitos que norteiam a prática aduaneira nacional e sul-americana no âmbito do Mercosul, por meio das técnicas (i) pesquisa exploratória e (ii) análise de conteúdo. Para isso, foram utilizados livros, bases de dados e ferramentas de pesquisa jurisprudenciais.

Atento ao fenômeno da “hipercriação de leis” - muitas vezes eivadas de vícios formais e materiais, ou, quando menos, contaminadas pela má técnica legislativa – o constituinte estabeleceu em nossa Carta Maior⁴ o dever de consolidação das leis, haja vista os benefícios óbvios que decorrem da uniformização das normas, isto é, a segurança jurídica e o amplo conhecimento da lei. Com a edição da Lei Complementar nº 95/1998, houve a sistematização de princípios e regras na redação de leis, visando, em grande medida, o cumprimento do objetivo constitucional de consolidação da legislação.

Nesse aspecto, são muitas as iniciativas legislativas propondo novos marcos regulatórios com a conseqüente revogação de leis anteriores⁵. No que concerne esta pesquisa, esse mesmo fenômeno ocorreu com a edição do Decreto nº 6.759/2009, que *regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior*.

Ainda que o advento do Regulamento Aduaneiro tenha contribuído para a compilação de extensa e antiga legislação infralegal, permanecem as críticas quanto à hierarquia normativa adotada. Isso porque, ao invés de editar-se um novo Código Aduaneiro, com natureza de lei formal em sentido estrito, editou-se um regulamento por meio de ato normativo, o que, na prática, manteve a concentração de competências perante à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SERFB). Este órgão, vinculado ao Poder Executivo Federal, é competente, então, para alterar a qualquer momento o regramento aduaneiro sem as dificuldades impostas pelo devido processo legislativo, cuja solenidade sem dúvidas fomenta o debate e a ponderação.

Por isso, houve o retorno do estágio anterior ao Decreto nº 6.759/2009, no qual a SERFB edita Instruções Normativas esparsas, aumentando o custo de conformidade das empresas, sem que essas possam influenciar a produção dos atos que as regulam. E pior, enfraquecendo o compromisso de compilação da legislação aduaneira sobre um mesmo regulamento, o que dificulta a entrada de novos agentes econômicos dispostos a se arriscar no mercado de

4 CRFB/88. Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição; II – leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

5 Apenas durante a última legislatura (2019 - 2022), foram aprovados os Marcos Regulatórios do Saneamento Básico (Lei n. 14.026/20), das Ferrovias (Lei n. 14.273/21), da Cabotagem (Lei n. 14.301/22), das Startups (LC n. 182/21), entre outros.

importação e exportação, diminuindo nossa competitividade, maculando a concorrência e inflacionando o consumo.

Nesse contexto, não seria errado defender uma reforma legislativa considerando apenas os marcos regulatórios nacionais para o comércio exterior, haja vista que este problema é, retomando o argumento da concentração de poderes pela SERFB, de fácil mobilização da Administração Pública. Ocorre que essa solução, por si só, não apreciaria todos os desafios necessários ao incremento das exportações brasileiras, tão somente reparando aquilo que há de mais evidente, sem impulsionar-nos para o futuro. É possível mais.

Como já abordado, o comércio exterior é uma atividade intrinsecamente dinâmica, a exigir uma análise interdisciplinar que interaja também com fatores externos, tais como a política comercial e internacional. Por isso, ainda que seja possível propor um estudo apenas sobre o arcabouço aduaneiro nacional, é possível ser mais ambicioso! Isto é, propondo uma saída que englobe os problemas internos, relacionados ao comércio exterior, mas, também, enfrentando os novos desafios externos, com o objetivo principal de fortalecer a inserção do país na economia global.

Na convergência desses desafios, identifica-se o Código Aduaneiro do Mercosul, aprovado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 27/2010, como objeto de pesquisa de relevante interesse. Trata-se, infelizmente, de norma ainda pendente de internalização pelo Congresso Nacional, e, por isso, não vigente no âmbito do bloco político-econômico. Influenciado por diversos fatores políticos, o CAM representa um dos esforços legislativos mais ambiciosos do Mercosul quanto ao fortalecimento da integração regional. Por isso, atribui-se à aprovação do CAM, ainda que não vigente, aliado ao GATT (marco teórico), como objeto de estudo desta pesquisa e referencial para a futura legislação aduaneira nacional, principalmente naquilo que influencia a compatibilização dos regimes aduaneiros especiais com o desejo de evoluir nosso mercado comum para uma efetiva união econômica e monetária.

Para atender o presente estudo, este trabalho foi dividido em três capítulos, que abordarão os seguintes temas: (i) no primeiro, analisa-se as teorias do comércio exterior, em seu aspecto econômico e político, que justificam a instituição de programas de incentivo à exportação; (ii) em seguida, passa-se ao estudo das normas aduaneiras, por meio da pesquisa da teoria geral da norma tributária e da legislação relativa aos regimes aduaneiros especiais,

para, por fim, (iii) no capítulo terceiro, interagir com as perspectivas do direito comunitário sul-americano, com a iminência da internalização do Código Aduaneiro do Mercosul.

CAPÍTULO I: TEORIAS DO COMÉRCIO EXTERIOR E GANHOS ECONÔMICOS DA ABERTURA COMERCIAL

1.1 Considerações Iniciais

Há não muito tempo, as matrizes curriculares de ciências jurídicas eram caracterizadas pela ausência de estudos introdutórios no âmbito das ciências sociais aplicadas, iniciando o aluno, já nas primeiras aulas, nas disciplinas propriamente afetas ao Direito, denominadas disciplinas dogmáticas. Contudo, considerando a eventual deficiência de um futuro jurista sem conhecimentos mínimos de Ciência Política, Economia, Ética, Filosofia, História e Sociologia, a Câmara de Educação Superior do MEC, com apoio da OAB, editou sua Resolução CNE/CES nº 9/2004⁶ para reformular e instituir novas diretrizes curriculares ao curso de graduação em Direito. Entre vários objetivos, buscou-se instituir a obrigatoriedade das referidas disciplinas propedêuticas no currículo de formação, ao exemplo do que algumas poucas instituições de ensino já promoviam, para enriquecer o repertório de argumentos sociais-econômicos quando da análise de um conflito jurídico.

No que concerne especificamente ao campo econômico, é possível identificar que esse movimento, antes destinado a fortalecer a formação dos bacharéis, foi também acompanhado, mais recentemente, por um movimento legislativo visando acentuar a análise dos impactos das decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial. Nesse sentido, há a Lei n. 13.655/18, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para acrescentar dispositivos relativos à segurança jurídica e consequências econômicas das decisões⁷; há a Lei n. 13.784/19, que, além de alterar diversos dispositivos civis, trabalhistas e administrativos, instituiu a “Declaração de Direitos de Liberdade Econômica”, com a positivação de

6 CNE. Resolução CNE/CES 9/2004. Diário Oficial da União, Brasília, 1º de outubro de 2004, Seção 1, p. 17. Alterada pela Resolução CNE/CES nº 3, de 14 de julho de 2017.

7 Lei n. 4.657/42 (LINDB). Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

terminologias e princípios econômicos que visam garantir o desenvolvimento da livre iniciativa frente à regulamentação do Estado⁸; e há até mesmo a Resolução n. 423/21 do CNJ, que alterou os requisitos para o ingresso na carreira da magistratura nacional, para inserir, entre outros conteúdos avaliativos, temas relativos à Análise Econômica do Direito e à Economia Comportamental⁹.

Essa relevância econômica na tomada das decisões, também corroborada pelos principais instrumentos recursais de acesso às cortes superiores (ADI, ADC, ADPF, ADO, RE e REsp)¹⁰, demonstra a imperatividade do jurista contemporâneo em pesquisar fontes de conhecimento para além daquelas propriamente positivadas ou reconhecidas pela doutrina jurídica. No Direito Tributário, isso não é diferente, tendo em vista que eventual decisão favorável ou contrária ao Fisco ou Contribuinte pode gerar consequências orçamentárias em valores verdadeiramente bilionários, como muito se discute acerca dos efeitos da decisão tomada nos autos do RE n. 574.706/PR¹¹.

Por isso, atento ao fenômeno narrado, julgamos necessário, neste capítulo inicial, enfrentar minimamente os embasamentos no campo econômico e político que justificam a instituição de incentivos fiscais ao comércio exterior brasileiro, passando pelas justificativas teóricas e conceituais da economia internacional. Prossigamos.

1.2 Evolução histórica e conceitual dos principais institutos da economia internacional

O que é o comércio internacional, quais seus objetivos e quais seus efeitos? A Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias responde a primeira pergunta pela conjunção de um aspecto subjetivo e outro

8 Lei n. 13.874/19. Art. 1. Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do caput do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do caput do art. 174 da Constituição Federal.

9 Resolução CNJ n. 423/21. Art. 1º A Resolução CNJ no 75/2009 passa a vigorar com as seguintes alterações: (...) Anexo VI – Noções Gerais de Direito e Formação Humanística: g) PRAGMATISMO, ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E ECONOMIA COMPORTAMENTAL.

10 Lei n. 13.105/15 (CPC). Art. 1.035. O Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecorrível, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo. § 1º Para efeito de repercussão geral, **será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico** que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

11 A Instituição Fiscal Independente, órgão de assessoria orçamentária vinculada ao Senado Federal, estima que os impactos da decisão do STF nos autos do RE n. 574.706/PR podem chegar aos R\$ 120,1 bilhões (1,5% do PIB) apenas no período compreendido pela LOA de 2021, conforme Nota Técnica nº 48/21. Trata-se da tese tributária, acolhida após anos de discussão, que decidiu que a base de cálculo do PIS e da COFINS não deve conter o ICMS, popularmente denominada “tese do século” em função dos altos valores envolvidos.

material. É dizer, o comércio internacional é a troca de mercadorias, em relações de compra e venda, entre duas partes com origem em Estados distintos¹². De modo simples e sucinto, esse critério ainda assim deve ser observado na medida que é o critério juspositivo incorporado ao direito pátrio pelo Decreto 8.327/14.

Já em relação aos dois outros questionamentos, devemos socorrer-nos em Montesquieu. O pensador francês ensina¹³ que o objetivo do comércio internacional é proporcionar a venda do excedente de produção de um país para outro, visando a conquista deste mercado, bem como, se possível, a aquisição de produtos importados indisponíveis em seus mercados internos, mas comercializados no exterior. Assim, se esses dois países hipotéticos alcançarem uma relação de trocas mútuas, equilibradas e frutíferas de uma relação horizontal (em contraposição ao pacto colonial), o principal efeito do comércio é trazer a paz. Afinal:

Duas nações que negociam juntas tornam-se reciprocamente dependentes: se uma tem interesse em comprar, a outra tem interesse em vender; e todas as uniões estão fundadas sobre necessidades mútuas. Mas se o espírito de comércio une as nações não une da mesma forma os particulares. Vemos que nos países onde só se é afetado pelo espírito de comércio se traficam todas as ações humanas e todas as virtudes morais: as menores coisas, aquelas que a humanidade requer, fazem-se ou dão-se em troca de dinheiro¹⁴.

12 Decreto n. 8327/14. Artigo 1.

(1) **Esta Convenção aplica-se aos contratos de compra e venda de mercadorias entre partes que tenham seus estabelecimentos em Estados distintos:**

(a) quando tais Estados forem Estados Contratantes; ou (b) quando as regras de direito internacional privado levarem à aplicação da lei de um Estado Contratante.

(2) Não será levado em consideração o fato de as partes terem seus estabelecimentos comerciais em Estados distintos, quando tal circunstância não resultar do contrato, das tratativas entre as partes ou de informações por elas prestadas antes ou no momento de conclusão do contrato.

(3) Para a aplicação da presente Convenção não serão considerados a nacionalidade das partes nem o caráter civil ou comercial das partes ou do contrato.

Artigo 2 - Esta Convenção não se aplicará às vendas:

(a) de mercadorias adquiridas para uso pessoal, familiar ou doméstico, salvo se o vendedor, antes ou no momento de conclusão do contrato, não souber, nem devesse saber, que as mercadorias são adquiridas para tal uso; (b) em hasta pública; (c) em execução judicial; (d) de valores mobiliários, títulos de crédito e moeda; (e) de navios, embarcações, aerobarcos e aeronaves; (f) de eletricidade.

Artigo 3

(1) Serão considerados contratos de compra e venda os contratos de fornecimento de mercadorias a serem fabricadas ou produzidas, salvo se a parte que as encomendar tiver de fornecer parcela substancial dos materiais necessários à fabricação ou à produção.

(2) Não se aplica esta Convenção a contratos em que a parcela preponderante das obrigações do fornecedor das mercadorias consistir no fornecimento de mão-de-obra ou de outros serviços.

13 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. Apresentação de Renato Janine; tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 344-351.

14 *Ibidem*, p. 344.

É dessa antiga lição de paz de Montesquieu que posteriormente edificou-se a União Europeia, como superação à rivalidade franco-germânica. Em menor grau, é também dessa crença numa paz continental que se iniciou o processo de integração sul-americano, como superação do passado autoritário na região¹⁵. Diante disso, o que se deve ter em mente é que, pelo menos no aspecto político, os benefícios da expansão do comércio internacional sempre foram mui evidentes, mesmo para Montesquieu, em tese, autor pretérito às ciências econômicas modernas.

Isso pois, diferentemente do Direito, que possui autores, escolas e correntes de estudo sistematicamente constituídos pelo menos desde a Baixa Idade Média¹⁶, a disciplina da Economia foi constituída como ciência autônoma, metódica e sistemática em período relativamente recente, em meados do século XIX. Ainda assim, produção, trocas comerciais, moeda, riqueza, pobreza, trabalho e recursos são todos termos de longa data e que são facilmente assimilados à economia desde a Antiguidade, quando esses fatores se encontravam dispersos, sob a acepção de diferentes campos do saber, como a religião e a filosofia moral¹⁷.

Por óbvio, a ausência de uma ciência econômica em período anterior nunca obstou que autores clássicos redigissem ensaios e defendessem suas opiniões sobre os fenômenos financeiros que observavam. Entre estes fenômenos, é possível identificar um interesse comum e substancial dos primeiros economistas pela temática do comércio e finanças internacionais, a revelar que a economia internacional talvez seja um dos objetos de estudo que atraem maior atenção desde a constituição desse campo do conhecimento, e, quiçá, seja a origem do raciocínio econômico contemporâneo. Não por outra razão, não é de se espantar que esse desenvolvimento científico, focalizado nas teorias de comércio de David Ricardo (século XIX) e da análise monetária de David Hume (século XVIII), tenha acompanhado a intensificação do processo global de aproximação das economias nacionais, capitalizada nos primeiros estágios pelos investimentos e interesses britânicos, à semelhança da doutrina dos primeiros autores¹⁸.

15 FERREIRA, Hugo Luís Pena. Ideias e instituições econômicas: uma introdução para o curso de direito. 1. ed. Curitiba: Editora CRV Ltda, 2017, p. 85.

16 A *Escola dos Glosadores* era caracterizada pelo estudo analítico do *Corpus Juris Civilis*, tendo origem na Universidade de Bolonha, possivelmente a primeira universidade no sentido moderno, fundada em 1088. Por semelhante modo, a r. instituição também foi a primeira a introduzir o curso de Direito em 1150 d. C. (MACIEL, José F. R.; AGUIAR, Renan. História do Direito. 8. Ed. Saraiva: São Paulo, 2017, p. 181).

17 FERREIRA, Hugo Luís Pena. Ideias e instituições econômicas: uma introdução para o curso de direito. 1. ed. Curitiba: Editora CRV Ltda, 2017, p. 17.

18 Nesse sentido, são as obras dos filósofos escoceses David Hume e Adam Smith, simbolizadas, respectivamente, por suas magnum opus “Da balança comercial” (1752) e “A riqueza das nações” (1776); e dos ingleses David

Porém, mesmo em períodos anteriores, quando do mercantilismo, é possível identificar que já havia um consciente fluxo de mercadorias internacionais sob o controle e direcionamento público, sem, contudo, a devida compreensão da dinâmica econômica.

Pode parecer paradoxal, mas o metalismo, corrente pré-econômica do mercantilismo, que recomendava o acúmulo de metais pelos tesouros nacionais, é uma dessas teorias políticas do pensamento econômico arcaico que melhor representa como a incompreensão da Economia Internacional à época fazia com que os Estados ibéricos perseguissem objetivos que indiretamente eram destrutivos ao desenvolvimento de seus setores manufatureiros, o que deve servir de alerta para nosso desenvolvimento nacional, haja vista nossas heranças históricas.

Isso porque, aprofundando a questão, se eram tão fáceis aos investimentos espanhóis alcançarem retorno com empreitadas mineradoras, qual seria a vantagem de alocar capital numa indústria que, embora crescente e produtiva, traria menores lucros no curto prazo? Acreditava-se que seria mais benéfico reunir ouro e prata (que não deixava de ser uma importação), para com estes metais importar os manufaturados ingleses e franceses, que sua indústria metropolitana havia perdido a capacidade de produzir. Na prática, isso gerou o desigual enriquecimento das companhias de monopólio comercial, ao custo do empobrecimento da população metropolitana e da aniquilação das manufaturas¹⁹.

Essa política só era mantida porque, novamente na prática, beneficiava a arrecadação aduaneira da coroa espanhola, que acreditava fielmente que perseguia a melhor estratégia comercial, visto que essa era justificada pelos seus “teóricos”. Contudo, o que a historiografia verificou posteriormente, é que o metalismo é uma das razões para o baixo desenvolvimento do império espanhol após a descoberta de reservas minerais de metais preciosos, cuja exploração naturalmente encontrava limites. Esse desequilíbrio da economia espanhola, que fortalecia o Estado e aniquilava a dinâmica interna, foi, segundo Celso Furtado, a razão inicial para o sucesso da empreitada colonial brasileira²⁰, que encontrava pouca concorrência no

Ricardo e John Stuart Mill, em suas obras quase homônimas, “Princípios da economia política e tributação” (1817) e “Princípios da economia política” (1848). [KRUGMAN, Paul. OBSTFELD, Maurice. Economia internacional: teoria e política. 8. ed. trad. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010, p.2.]

19 FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 32-37.

20 “A abundância de terras da melhor qualidade para produzir açúcar de que dispunha, barateza de uma mão-de-obra indígena mais evoluída do ponto de vista agrícola, bem como o enorme poder financeiro concentrado em suas mãos, tudo indica que os espanhóis podiam ter dominado o mercado de produtos tropicais desde o século XVI. A razão principal de isso não ter acontecido foi a própria decadência econômica da Espanha. Não existindo por trás um fator político, o desenvolvimento de linhas de exportação de produtos agrícolas americanos teria que ser provocado por grupos econômicos poderosos, interessados em vender seus produtos nos mercados coloniais. **Seria**

cenário de ausência de investimentos de seus rivais comerciais na produção de açúcar, visto que esses capitais eram direcionados a outros setores.

Como é de se perceber, o raciocínio econômico, antes deficiente, era a origem de muitas distorções no desenvolvimento econômico mercantil. Assim, o grande marco teórico, portanto, para o nascer da Economia, com todos os reflexos que impactaram o Direito, foi a tradição econômica inaugurada pelo autor clássico Adam Smith, ao propor pela primeira vez a autonomia, as fontes e a sistemática de seus estudos sobre comércio exterior. Ao contrário de teóricos mercantilistas, como François Quesnay e Thomas Muhn, Smith entendia que o crescimento econômico não estava na extração de metais preciosos, nem exclusivamente na agricultura, mas sim nos ganhos de produtividade gerados pela especialização do trabalho e pela liberdade de comércio²¹, sendo essa sua eterna contribuição à ciência.

Lembramos isso tudo para indagar, afinal, do que trata a economia internacional, e mais, quais são os temas básicos para seu estudo, que poderiam auxiliar juristas e legisladores na formulação de uma política comercial hábil ao desenvolvimento brasileiro. Ainda que conceitos tendam a incompletude ou vagueza teórica, é possível resumir a economia internacional ao estudo das relações econômicas entre Estados soberanos, com fundamento em outros sete subtemas, “ganhos do comércio, padrão do comércio, protecionismo, balanço de pagamentos, determinação da taxa de câmbio, coordenação das políticas econômicas internacionais e mercado internacional de capitais”²². Exploremos, brevemente, cada um destes conceitos.

1.3 Teoria clássica do comércio internacional

Pois bem, ora ou outra, quando se discute o alto grau de desindustrialização pelo qual o Cone Sul tem passado, aventam-se contrapartidas com o fito de reverter essa trágica situação. Ainda que o país possua níveis de abertura comercial superiores aos registrados em 1990, quando supostamente iniciamos um processo de maior inserção na economia mundial, a verdade é que nossa participação no fluxo global de mercadorias é proporcionalmente cada vez menor, o que só foi possível pelo descompasso entre nossa lenta liberalização econômica

de esperar que os produtores de manufaturas liderassem esse movimento, não fora a decadência em que entrou esse setor na etapa das grandes importações de metais preciosos e da concentração de renda em mãos do Estado espanhol. Cabe, portanto, admitir que um dos fatores do êxito da empresa colonizadora agrícola portuguesa foi a decadência da economia espanhola, a qual se deveu principalmente à descoberta de metais preciosos”, *Ibidem*.

21 FERREIRA, *op. cit.*, p. 31.

22 *Ibidem*, p. 3.

quando comparada com as medidas mais agressivas de nossos competidores, à época no Sudeste Asiático e com índices de desenvolvimento humano inferiores²³.

As diferenças entre as políticas econômicas adotadas – substituição de importações e plataforma de exportações – são muitas para adotar conclusões rápidas e superficiais. Contudo, a partir de uma análise de tendências, é perceptível que aquelas nações que arriscaram seus mercados internos visando, como contrapartida, o acesso aos mercados internacionais (Tigres Asiáticos²⁴) tiveram ganhos comerciais superiores aos de seus competidores mais conservadores, cenário no qual o Mercosul se insere. Isso porque, como já constatavam os primeiros tratados do pensamento econômico — a despeito da ausência das melhores ferramentas metodológicas, como a econometria e os modelos macroeconômicos — a conjunção dos fatores positivos e negativos que envolvem a abertura comercial favorecem (no longo prazo) ganhos de produtividade, competitividade e ganhos salariais entre os países envolvidos de tal maneira que os setores prejudicados são justificados pelo amplo crescimento dos demais. E, frise-se, ainda que haja relevante descompasso tecnológico entre os países.

Consoante doutrina especializada²⁵, o comércio, seja ele doméstico, entre nações ou até mesmo entre vizinhos, tem por principal característica a promoção da especialização dos agentes econômicos, e, dessa forma, o incentivo aos ganhos de produtividade com o consequente aumento das riquezas nas atividades desenvolvidas. Essa relação, que pode ser disruptiva num primeiro momento, está relacionada ao custo de oportunidade (medida pelo *trade-off*) que os produtores devem enfrentar a partir da competição com os produtores estrangeiros. Essa constatação, muito bem identificada por Adam Smith, ainda em 1776, é considerada um princípio da análise do comércio internacional e da interdependência econômica entre as nações, atingida pela reflexão em sua obra principal, *in verbis*:

É a máxima de todo chefe de família prudente nunca tentar fazer em casa aquilo que lhe custará mais do que comprar. O alfaiate não tenta fazer seus próprios sapatos, por outro lado, compra-os do sapateiro. O sapateiro não tenta fazer suas próprias roupas, mas compra-as do alfaiate. O fazendeiro não tenta fazer nem um nem outro, porém emprega esses diferentes artesões. Todos eles almejam para seus interesses empregar toda sua indústria de uma forma que eles tenham alguma vantagem sobre seus vizinhos, e possam comprar com

23 CNI, *op. cit.*, p. 28.

24 Também denominados Economias de Industrialização Recente (EIRs), é uma alcunha originalmente atribuída aos países de Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong e Taiwan, mas, recentemente, expandida para englobar o rápido crescimento econômico de outros países na região, como Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia.

25 MANKIOW, Nicholas Gregory. Introdução à economia. 2. ed. trad. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 52-55.

parte de sua produção, ou com o que é a mesma coisa, com a pecúnia de parte dela, qualquer coisa que eles tenham necessidade²⁶.

Essa defesa da divisão do trabalho no comércio internacional é onde reside a justificativa inicial da elevação da liberdade comercial à valor e objetivo fundamental na condução das relações econômicas, primeiramente dos britânicos, e posteriormente dos demais países.

Pois, em um cenário hipotético, se um país X produz A e B, enquanto outro país Y comercializa os mesmos produtos com maior eficiência, isto é, empregando menor quantidade de insumos (tempo, trabalhadores, commodities) que o país X, este, após um acordo comercial bilateral, será obrigado a comparar os custos de oportunidade em manter as duas atividades e, assim, decidir por aquela que atue com maior eficiência. E percebamos, essa mesma reflexão não ficará restrita apenas ao país X – neste cenário, menos produtivo em tudo que produz -, mas também incentivará o país Y a abrir mão daquela atividade que seja mais custosa, por mais que esta possua uma vantagem absoluta quando comparada com a produção do país X. O resultado dessa interação econômica, é a busca do equilíbrio entre esses dois mercados, que, após o rearranjo da cadeia operacional, passará ao cenário de vantagem absoluta dos produtores Y para o cenário de vantagens comparativas entre os produtores Y e X, agora, especializados em uma ou outra atividade.

Em melhores palavras, trata-se do dogma econômico dos ganhos comerciais como *via de mão dupla*, identificado por Smith a partir desse mesmo exercício acima, ao comparar a expansão do comércio de vinho português e tecidos manufaturados ingleses entre os dois países. Como crítica, é imprescindível adiantar que essa formulação teórica e abstrata, que encontrava até mesmo evidências empíricas nos estágios iniciais da globalização, não evoluiu sequencialmente bem para todos os países infinitamente, pois, como é intrínseco à economia, são muitos os fatores limitadores de produção. Com efeito, o comércio internacional nem sempre traz ganhos mútuos, sendo possível a existência de “ganhadores e perdedores”.

26 E o autor continua: “Aquilo que é prudente à condução privada de uma família dificilmente é inaplicável na condução de um grande reino. Se um país estrangeiro pode nos suprir com uma commodity mais barata do que nós possamos fazer, melhor comprarmos-vos com uma parte da produção de nossa própria indústria ao empregá-la de alguma forma que nos crie uma vantagem. **A indústria geral de um país, estando sempre em proporção com o capital empregado, não diminuirá, portanto, assim como nenhum dos citados artesões; mas será incentivada a descobrir uma forma em que possa ser empregada em seu maior benefício.**” [SMITH, Adam. An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations. Edited by S. M. Soares. Lausanne: MetaLibri Digital Library, 2007, p. 350, tradução nossa].

Ainda assim, são muitos os exemplos históricos que comprovam o raciocínio “smith-ricardiano” acima, todavia, para efeitos de aproximação com o cenário sul-americano, haja vista as negociações entre Mercosul e União Europeia para a finalização do Acordo de Associação Birregional²⁷, possivelmente nenhum estudo de caso seria mais relevante do que as conclusões econômicas advindas do Tratado de Comércio e União Aduaneira entre União Europeia e República da Turquia - doravante, CU-EUT - por contraporem agentes econômicos semelhantes aos sul-americanos, em vias de desenvolvimento.

Em vigor desde 6 de março de 1995, o r. tratado está inserido no contexto de realinhamento da ordem econômica mundial, no qual a Turquia e outros países do Leste Europeu almejavam uma reaproximação econômica com os blocos ocidentais. Seu principal objetivo era a remoção de toda as tarifas bilaterais e restrições quantitativas sobre a importação e exportação de todos bens industriais e produtos agropecuários processados, com a introdução de uma tarifa externa comum (TEC). É dizer, na classificação evolutiva dos estágios de integração econômica (sequencialmente, Zona de Livre Circulação, União Aduaneira, Mercado Comum e União Econômica)²⁸, o CU-EUT propôs o avanço imediato para o segundo estágio, caracterizado pelo estabelecimento da TEC, o que chama atenção pela ambição.

Pois bem, embora esse tratado econômico tenha sido ratificado no contexto da candidatura turca para admissão à UE como Estado-Membro - suspensa por questões de conformidade política-institucional -, o longo período desde a entrada em vigor do CU-EUT demonstra, por outra via, que a integração econômica entre os dois blocos em muito já consolidou o desejo por uma aproximação econômica entre mercados antes tão distintos, hoje, tão próximos e interdependentes. Desses resultados, analisando quase mil e um coeficientes produtivos heterogêneos, a conclusão de pesquisadores é que o acordo, firmado entre países com vantagens comparativas e desenvolvimento tecnológicos distintos à época das

27 A proposta de acordo comercial Mercosul-União Europeia encontra-se em discussão desde 1995, tendo sido suspensa em 2004, e retomada em 2010. Em 2019, as negociações foram concluídas, compreendendo três eixos temáticos: (i) diálogo político, (ii) abertura econômica e comercial e (iii) cooperação entre blocos. Desde então, o Acordo permanece pendente de ratificação pelo Estados signatários. Informações disponíveis em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercossul-uniao-europeia>. Acesso em: 21 de outubro de 2022.

28 FERREIRA, *op. cit.*, p. 97.

negociações, resultou num aumento geral do comércio de manufaturas entre os dois países estimado entre 55% a 65%, em um período de apenas 25 anos²⁹.

E mais, a natureza desse tratado, muito criticado pelo Direito Internacional por impor uma relação econômica assimétrica e de não reciprocidade, onde há uma renúncia da soberania do governo turco a dispositivos de controle extrafiscal (e conseqüente vinculação do mercado turco aos efeitos da política econômica europeia), frise-se, sem sua participação nas instâncias deliberativas da EU³⁰, é contrastado com os resultados dos setores imediatamente beneficiados. Explicamos.

No que concerne os primeiros anos do acordo, os balanços comerciais do CU-EUT expuseram um aumento acentuado das exportações europeias acompanhadas de uma queda também acentuada das exportações turcas, como muitos temiam que poderiam ocorrer da interação entre um mercado avançado e outro intermediário. Contudo, com o tempo, estabilizada essa relação prejudicial à Turquia, observou-se uma alteração. Isso porque, em virtude das cláusulas de adesão automática do CU-EUT aos novos acordos comerciais da União Europeia, houve uma expansão constante do mercado inicialmente negociado pela Turquia com a introdução dos novos parceiros econômicos da UE, que eram sobretudo não europeus. Pois bem, em relação assimétrica e com vantagem absoluta, as exportações europeias passaram a se especializar naquelas manufaturas de maior *trade-off*, não necessariamente apenas de maior valor agregado, no intuito de otimizar sua produção em meio aos novos mercados conquistados. Enquanto isso, no âmbito do CU-EUT, a expansão da união aduaneira resultou na estagnação das exportações europeias (agora vocalizadas também a outros mercados) e numa retomada do crescimento das exportações turcas. Por quê? Em razão do acesso turco aos mercados não europeus com os quais foi obrigada a competir. Contra estes, todavia, a nação otomana tinha muito mais vantagens comparativas do que face a seus parceiros europeus, razão pela qual pode se especializar em setores de renda média, como os industriais têxteis, de comidas, bebidas,

29 LARCH, Mario; SCHMEIBER, Aiko F.; WANNER, Joschka. A tale of (almost) 1001 coefficients: the deep and heterogeneous effects of the EU-Turkey Customs Union. *Journal of Common Market Studies*, v. 59, issue 2, 2020, p. 242-260, p. 3.

30 Se concluída a ratificação do Acordo de Associação Birregional entre Mercosul e UE, os efeitos econômicos de abertura comercial, redução de tarifas e convergência aduaneira também se estenderiam ao tratado CU-EUT, ou seja, a natureza desse tratado faz com que ele se estenda aos demais acordos posteriormente ratificados pela UE, propiciando o acesso e exposição do mercado turco aos produtores sul-americanos, e vice-versa. Por outro lado, a vigência do r. tratado criou óbices ao governo turco ao buscar outros tratados de livre-comércio que fossem incompatíveis com os compromissos já adotados com seus parceiros europeus.

couro e tabaco, sobre os quais a UE não tinha intenção de expandir-se, ou até mesmo buscava retrair-se.

Assim, com o aumento da produtividade turca, a exportação desses mesmos produtos, inicialmente focalizados no mercado não europeu, passaram a ter ganhos comparativos também frente às manufaturas de países altamente produtivos contra os quais antes não podia competir, dado a expansão do volume das produções. Foi assim que as indústrias turcas se especializaram em setores de renda média a ponto de reequilibrar a balança comercial com outras potências fabris, como a Alemanha. Em claro efeito multiplicador, essa diversificação industrial do país otomano para outros produtos (ainda que não nos setores econômicos de maior tecnologia), possibilitou também uma segunda fase de investimentos, com a construção de novos parques produtivos visando mercados de maior ganho comercial, como o de automóveis e maquinários, contrapondo-se, uma vez mais, a estagnação das importações europeias. Desse modo, celebrados mais de duas décadas desde a entrada em vigor do CU-EUT, a indústria manufatureira turca não só foi o setor mais beneficiado pelo tratado, como também foi o setor que mais contribuiu para o país alcançar seus primeiros superávits na balança comercial com a União Europeia. Daí decorre o “milagre econômico” do país nos últimos anos³¹.

O sucesso indubitável dessa experiência resultou em novos compromissos entre o governo turco e a Comissão Europeia, visando a modernização e expansão dessa união aduaneira, embora, nessa nova fase, seja o governo alemão quem exponha receios à performance de seus produtos, por puro protecionismo (antes inimaginável). Ainda assim, em meio a pluralidade de teorias e modelos econômicos contemporâneos, inseridos em um cenário de inúmeras variáveis no fluxo internacional de mercadorias, a conclusão dos estudos mais recentes é a de que a relação comercial entre Alemanha e Turquia é a melhor explicada, na atualidade, pela teoria “ricardiana” das vantagens comparativas, ao demonstrar que a assinatura do referido tratado trouxe ganhos comerciais mútuos, ou seja, uma relação de “ganhadores e ganhadores”³².

Como é possível perceber, a teoria de David Ricardo, explicada em termos de diferenças internacionais na produtividade do trabalho é ainda muito válida e capaz de refutar (empiricamente) grandes equívocos que pairam sobre a opinião pública, quando se discute os

31 GÜNEŞ, S.; YEŞİLYURT, F.; KARAALP, H. S. Does trade flow between Turkey and Germany justifies ricardian theory? *Journal of Economics, Business and Management*, v. 1, no. 1, 2013, p. 16-20, p. 16.

32 *Ibidem*, p.17-18.

efeitos da liberalização econômica. Nesse ponto, identifica-se como falsas percepções contra a abertura comercial o mito nº 1, “o livre comércio é benéfico somente se seu país for suficientemente forte para resistir à concorrência estrangeira”, o qual, no contexto sul-americano, ainda reverbera no meio político³³. Tal qual, o modelo clássico também afasta o argumento do trabalho miserável, identificado como mitos nº 2 - “a concorrência estrangeira é injusta e prejudica outros países quando se baseia em salários baixos” – e mito nº 3, de que o “comércio explora um país e o torna pior se seus trabalhadores recebem salários muito mais baixos que os de outras nações”³⁴. Assim, dizendo, trata-se do argumento do *dumping social*.

Ora, retornando ao exemplo do CU-EUT, a diferença entre os níveis salariais europeus e turcos, em 1995, não era suficiente para retirar a vantagem comparativa dos produtos com origem na UE. E mais, essa diferença, quando atenuada pelo aumento da renda per capita turca, não resultou em maiores perdas de competitividade para este país. Pelo contrário, foi acompanhada de um contínuo período de prosperidade e incremento comercial. Na linha do brocardo “smithiano” já citado³⁵, o que foi relevante para a UE (inicialmente mais produtiva na maioria dos setores) é que o acesso a outros mercados possibilitou o aumento de investimentos naquelas atividades em que era mais eficiente, com o conseqüente abandono de outras (ainda que também fossem eficientes em menor escala). Estas, por outra via, passaram a serem supridas pelo comércio com a nação turca, que também se beneficiou do aumento da exportação desses produtos dispensados pela indústria europeia, em evidente análise do custo de oportunidade ao realinhar a cadeia produtiva de ambos parceiros.

Por semelhante modo, os salários turcos, ainda que inferiores aos dos trabalhadores alemães, passaram por um crescimento cuja intensidade (de 375%) possibilitou uma acentuada

33 “Cristina defende protecionismo. A presidente da Argentina, Cristina Kirchner, comemorou ontem, com um dia de atraso, o Dia da Indústria nacional, com um jantar que reuniu mais de mil empresários, além de governadores, prefeitos e parlamentares. Em discurso aos representantes das diversas – e rivais – associações industriais da Argentina, Cristina afirmou que manterá as medidas protecionistas para a economia e defendeu a aplicação das barreiras argentinas criticadas pelo Brasil, EUA e União Europeia, entre outros países: ‘As licenças não automáticas são empregadas em todo o mundo’. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cristina-defende-protecionismo-imp-,925465>. Publicado em 04 de setembro de 2012. Acesso em: 21 de outubro de 2022.

34 KRUGMAN e OBSTFELD, *op. cit.*, p. 28-30.

35 “É a máxima de todo chefe de família prudente nunca tentar fazer em casa aquilo que lhe custará mais do que comprar. (...) Aquilo que é prudente à condução privada de uma família dificilmente é inaplicável na condução de um grande reino. Se um país estrangeiro pode nos suprir com uma commodity mais barata do que nós podemos fazer, melhor comprarmos-vos com uma parte da produção de nossa própria indústria ao empregá-la de alguma forma que nos crie uma vantagem” (SMITH, *op. cit.*, p. 350).

redução da desigualdade social entre os dois países³⁶. Isso porque, uma das premissas da teoria do comércio internacional, é que a possibilidade de acesso a novos mercados diversifica as alternativas de exportações e importações, o que também traz efeitos indiretos como a transferência de tecnologias, valorização cambial das moedas transacionadas e a desinflação dos custos do consumidor. Destarte, tratados de livre-comércio são um dos poucos instrumentos de redistribuição de renda a nível mundial, o que, por certo, auxilia na redução das desigualdades continentais, sem, contudo, jamais extingui-las.

Assim, a existência também dos dois últimos mitos explica porque o livre-comércio é alvo de medo e equívocos também nas nações supostamente desenvolvidas. Nesses países, são geralmente as corporações de ofício e sindicatos que advogam por medidas protecionistas com base exclusivamente no argumento das diferenças salariais³⁷, em outras palavras, o argumento da concorrência desleal entre trabalhadores com níveis sociais distintos.

Isso, todavia, não afasta a limitação desse modelo econômico (clássico), às vezes suficiente para esclarecer relações econômicas mais simples, como as bilaterais supracitadas. Sim, alguns padrões de comércio são fáceis de serem demonstrados, como a alta produtividade da agropecuária sul-americana em função das planícies e climas tropicais e subtropicais na maior parte do ano. No entanto, quando analisada a totalidade do fluxo internacional de mercadorias, é difícil para os economistas elucidarem um padrão de comércio que justifique a existência de uma indústria aeroespacial no Vale do Paraíba, enquanto nesta mesma região não há produção de microprocessadores, que devem ser importados de largas distâncias. Ou, então, por que a indústria de calçados e vestuário brasileira optou por concentrar-se nas regiões Sul e Nordeste, e não no eixo Rio-São Paulo, em tese dotado de maior infraestrutura. Nem tudo é teoricamente racional.

Há, por óbvio, explicações históricas, políticas e sociais que vão sempre distender o equilíbrio da teoria econômica. No que toca os juristas, cabe a nós o poder de intervenção no domínio econômico em nome do interesse público para proteger políticas de discriminações positivas constitucionalmente protegidas. Como exemplo recente, há a decisão cautelar do STF

36 Em 1995, ano da entrada em vigor do EU-EUT, a renda per capita do trabalhador alemão era de \$ 31.658,00, enquanto a do trabalhador turco era de \$ 2.858,00. Já em 2016, ano de atualização do tratado, a renda alemã era \$ 42.136,00, enquanto a turca de \$ 10.734,00, crescimentos respectivos de 33% e incríveis 375%. Informações disponíveis em: <https://www.macrotrends.net/countries/TUR/turkey/gdp-per-capita> e <https://www.macrotrends.net/countries/DEU/germany/gdp-per-capita>. Acesso em: 29 de abril de 2023.

37 KRUGMAN e OBSTFELD, *op. cit.*, p. 28-30.

suspendendo o Decreto do Poder Executivo que reduzia as alíquotas de IPI suficientemente para promover a falência indireta da Zona Franca de Manaus. Como lembrou o Rel. Min. Alexandre de Moraes, a Constituição Federal é clara quanta à manutenção desse regime diferenciado, a despeito das distorções e desequilíbrios econômicos ocasionados, o que, na reflexão do legislador e do jurista, é justificável frente aos benefícios do fomento de uma indústria não extrativista numa região com potencial para o desmatamento. São as palavras do relatório, empregando, inclusive, termos “smith-ricardianos”:

Essas sucessivas manifestações dos poderes constituintes originário e derivado demonstram, claramente, que a região amazônica possui peculiaridades socioeconômicas que impõem ao legislador conferir tratamento especial aos insumos advindos dessa parte do território nacional. Daí decorre a relevância da criação da Zona Franca de Manaus e da sua expressa manutenção pela Constituição Federal de 1988, de ordem a proteger o legítimo tratamento desigual conferido às mercadorias produzidas nessa região, qualificada como de livre comércio em relação às oriundas de outras partes do país. (...) Dessa forma, a redução de alíquotas nos moldes previstos pelos Decretos impugnados, sem a existência de medidas compensatórias à produção na Zona Franca de Manaus, reduz drasticamente a vantagem comparativa do polo, ameaçando, assim, a própria persistência desse modelo econômico diferenciado constitucionalmente protegido (ADCT, art. 40)³⁸.

O que se pretende questionar, como a economia questiona, é que talvez os fatores econômicos não se equilibram de uma forma tão racional quanto se esperava; havendo, sim, acontecimentos e questões aleatórias que às vezes fogem aos princípios econômicos. Esses questionamentos serão retomados no item 1.5 – *Teoria contemporânea da economia internacional*.

1.4 Teoria moderna do comércio internacional

De modo geral, a adoção do trabalho como único fator de produção, como assim propunham o modelo “ricardiano” original, leva a conclusão de que as vantagens comparativas, força matriz da especialização comercial, teriam origem apenas nas diferenças entre os índices de produtividade dos países. A realidade, contudo, aponta para a consideração de outros fatores de produção, como terreno, capital, força de trabalho e disponibilidade de recursos minerais.

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC na ADI n. 7.153/DF. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 06.05.2022. DJe em 06.05.2022. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2023. “Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para SUSPENDER OS EFEITOS da íntegra do Decreto 11.052, de 28/04/2022 e dos Decretos 11.047, de 14/04/2022, e 11.055, de 28/04/2022, apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito constante do art. 7º, § 8º, b, da Lei 8.387/1991.”

E é necessário também ressaltar que, diferentemente da noção comum, a industrialização britânica, envolta pelas teorias dos primeiros economistas, não ocorreu ao lado da liberalização de sua própria economia. Muito pelo contrário, ferro, lã e carvão, insumos estratégicos das primeiras manufaturas, assim como grãos, para a população crescente, são exemplos de commodities que eram rigorosamente controlados, pelo menos até o fim do período das guerras napoleônicas. A verdade é que a liberalização do comércio internacional, com a abertura dos mercados, ocorreu apenas na segunda metade do século XIX, quando eram muitas as vantagens comparativas das exportações industriais inglesas, momento em que, então, o excesso de produção impulsionou a diplomacia imperial a propor a assinatura de tratados comerciais com todos os países. E é aí que reside a origem histórica de um dos mecanismos jurídicos mais importantes para a abertura e não discriminação do comércio. Isso porque, esses primeiros tratados do século XIX tinha a particularidade da inclusão das cláusulas de *nação mais favorecida* (NMF), o que, na prática, fazia com que os países importadores adotassem o mesmo tratamento tarifário entre os produtos britânicos e de seus demais parceiros, algo que foi posteriormente incorporado pelo Direito Internacional como o *princípio da antidiscriminação comercial*, nos artigos 1º e 3º do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT-1948)³⁹.

É dizer, incluída a cláusula NMF, havia uma equiparação entre os acordos comerciais pretéritos e posteriores, prevalecendo os termos mais benéficos para todos os exportadores sobre o mercado em análise. No fim, essa cláusula de concessões recíprocas, também se

39 Decreto Legislativo n. 2.498/98. ARTIGO I TRATAMENTO GERAL DE NAÇÃO MAIS FAVORECIDA 1. **Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras Partes Contratantes ou ao mesmo destinado. Este dispositivo se refere aos direitos aduaneiros e encargos de toda a natureza que gravem a importação ou a exportação**, ou a elas se relacionem, aos que recaiam sobre as transferências internacionais de fundos para pagamento de importações e exportações, digam respeito ao método de arrecadação desses direitos e encargos ou ao conjunto de regulamentos ou formalidades estabelecidos em conexão com a importação e exportação bem como aos assuntos incluídos nos §§ 2 e 4 do art. III. (...)

ARTIGO III TRATAMENTO NACIONAL NO TOCANTE A TRIBUTAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO INTERNAS. 1. As Partes Contratantes reconhecem que os impostos e outros tributos internos, assim como leis, regulamentos e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição ou utilização de produtos no mercado interno e as regulamentações sobre medidas quantitativas internas que exijam a mistura, a transformação ou utilização de produtos, em quantidade e proporções especificadas, **não devem ser aplicados a produtos importados ou nacionais, de modo a proteger a produção nacional**. 2. Os produtos do território de qualquer Parte Contratante, importados por outra Parte Contratante, não estão sujeitos, direta ou indiretamente, a impostos ou outros tributos internos de qualquer espécie superiores aos que incidem, direta ou indiretamente, sobre produtos nacionais. Além disso nenhuma Parte Contratante aplicará de outro modo, impostos ou outros encargos internos a produtos nacionais ou importados, contrariamente aos princípios estabelecidos no parágrafo 1.

estendia a outros países que não os britânicos, embora aqueles não tivessem vantagens comparativas (no início) para competir⁴⁰ com estes.

Dessa reflexão, surgiram outros modelos e padrões de comércio no século XX, que passaram a suplantam o modelo clássico a partir da interação dos recursos, fatores de produção, tecnologia e comércio multilateral. Denominada *teoria das proporções de fatores*, ou *teoria de Heckscher-Ohlin*⁴¹, em homenagem aos seus idealizadores, essa teoria teve a virtude de responder cenários econômicos de maior complexidade ao incluir também eventuais fatores específicos, como custos de transporte e barreiras comerciais (tarifas e cotas de importação), que não tenderiam ao equilíbrio. Desse modelo, restou evidente que os ganhos de comércio nem sempre oportunizam benefícios mútuos aos agentes envolvidos, podendo sim haver ganhadores e perdedores⁴².

É dizer, a defesa do livre-comércio (cenário ideal) não significa que este realmente se concretize ou seja capaz de se impor. Diferentemente da visão dos autores clássicos, que era mais política do que econômica, no sentido de possuir ou não amparo metodológico, o fato de que o comércio internacional poderia beneficiar a todos encontra obstáculos em outros fatores específicos, razão pela qual é seguro afirmar que o comércio nunca é livre, mas, quando menos, possibilita a expansão de escolhas dos setores produtivos, e, assim, o fenômeno da redistribuição de renda a nível mundial.

Grupos de pressão socialmente organizados (perdedores do comércio internacional) possuem meios de levarem suas demandas aos governos e, portanto, desequilibrar os fatores de produção e reivindicar a intervenção econômica. Contudo, se analisados os ganhos e as perdas comerciais, mesmo sob o *modelo Heckscher-Ohlin*, os efeitos totais geralmente são benéficos a todos os países, em menor ou maior grau, mas nunca na intensidade dos modelos do século XIX. Aí reside a crítica maior à ortodoxia econômica clássica.

Não obstante, a inevitável intersecção entre economia e política surge quando a realidade demonstra que eventuais erros institucionais e arranjos comerciais não são

40 FERREIRA, *op. cit.*, p. 52-54.

41 Bertil Ohlin foi um economista sueco, laureado com o Prêmio Sveriges Riksbank em Ciências Econômicas em homenagem a Alfred Nobel, no ano de 1977, “por sua contribuição na pavimentação da teoria do comércio internacional e movimento de capitais internacionais.” (tradução nossa). Informações disponíveis em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/>. Acesso em: 01 de novembro de 2022.

42 *Ibidem*, p. 53.

naturalmente resolvidos, o que apela por algum grau de conciliação entre os raciocínios ortodoxos e heterodoxos⁴³. Sempre há o risco de as instâncias deliberativas serem capturadas por grupos que perdem com o comércio. Ou, nem isso, há também o risco dos consumidores, muitas vezes reféns do mercado doméstico, serem incapazes de perceberem que a política comercial adotada é prejudicial aos seus interesses, razão pela qual não se mobilizam e tem seus direitos difusos permanentemente maculados⁴⁴.

Além disso, os efeitos da Grande Depressão nos anos de 1930, com respaldo no pensamento keynesiano, foi um ponto de inflexão para o liberalismo econômico. Este, por ter sido desacreditado, teve que ceder ao crescimento do Estado na condução de medidas domésticas de atenuação do desemprego estrutural, tendo por objetivo a crescente noção de bem-estar social e pleno emprego. As consequências, segundo Ferreira⁴⁵, foi uma crise no projeto de cooperação internacional, com o dismantelamento da Liga das Nações, da cooperação comercial, financeira e monetária entre os países. Naquilo que concerne esta pesquisa, houve um “(i) aumento do protecionismo comercial, (ii) o contágio internacional de crises bancárias (iii) a acentuação de ocorrências de fuga de capital e (iv) o abandono do padrão-ouro internacional”, o que gerou, também, uma *guerra cambial* entre os países que tentavam retomar a competitividade de seus produtos, numa crise de oferta e demanda.

43 “A maioria dos economistas e autoridades concentra-se em ‘acertar’, quando o que é de fato necessário é uma explicação de onde os países pobres estão ‘errando’. E ‘erram’, basicamente, não por uma questão de ignorância ou cultura. **Como pretendemos mostrar, os países pobres são pobres porque os detentores do poder fazem escolhas que geram pobreza.** Erram, não por equívoco ou ignorância, mas de propósito. (...) A economia tradicionalmente ignora a política, mas compreendê-la é crucial para explicar as desigualdades do mundo. (...) É exatamente por partir do pressuposto de que os problemas políticos já foram solucionados que a economia torna-se incapaz de apresentar uma explicação convincente das desigualdades mundiais. Para explicá-las, a economia ainda terá de compreender como os diferentes tipos de políticas e acordos sociais afetam os incentivos e comportamentos econômicos.” (ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. 1. ed. New York: Currency Printing, 2012, p. 68).

44 **Nos últimos anos, o Brasil já foi responsável por requerer e ser requerido em diferentes disputas no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Contra a Indonésia**, sagrou-se vitorioso, ao arguir que as regulamentações aduaneiras e limitações técnicas impostas ao comércio de frango pelo mercado do país asiático violavam os acordos da OMC e compromissos assumidos perante a organização. Neste primeiro caso, poderia ser dito que os produtores de frango do país asiático eram perdedores do comércio internacional, e, por isso, objetivavam por meios políticos restringir o acesso ao seu mercador consumidor. **Contra a UE e Japão**, o Brasil foi derrotado, ao ter seus programas de incentivo industrial condenados pela OMC. Trata-se dos programas Inovar-Auto, Inclusão Digital, de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores e Equipamentos para a TV, entre outros. Neste segundo caso, as perdas comerciais são da indústria brasileira. Informações disponíveis em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-10/brasil-vence-disputa-na-omc-e-deve-exportar-frango-para-indonesia-em-2018> e <https://www.sun0.com.br/noticias/omc-condenacao-programas-incentivo-brasil/>. Acesso em: 04 de novembro de 2022.

45 FERREIRA, *op. cit.*, p. 28.

De qualquer forma, o *modelo Heckscher-Ohlin* é talvez aquele que se aproxime mais da dinâmica do comércio internacional, no que concerne a existência de diversos fatores específicos e Estados partícipes. No crescente cenário do comércio multilateral, com a derrocada do comércio colonial, há, contudo, suas falhas⁴⁶. Na linha do modelo, os países se especializariam e exportariam bens que utilizassem de forma mais intensiva seu fator de produção abundante, ou seja, aquilo que poderia trazer vantagem absoluta e consolidação de mercado. Assim, os autores propunham uma classificação das atividades econômicas distinta dos autores clássicos. De forma simplificada, dividir-se-ia entre atividades intensivas em capital e intensivas em trabalho qualificado ou não qualificado, na linha da divisão do comércio Norte-Sul. Do desenvolvimento dessa teoria, fica evidente que as premissas e paradigmas da teoria clássica não foram exatamente superados, mas complementados, na tentativa de compreender um comércio cada vez mais complexo. Essa teoria, que ganhou muito entusiasmo acadêmico, foi, contudo, parcialmente questionada pelos estudos empíricos que se seguiram, frise-se, o que não tirou sua validade como padrão de comércio para a compreensão das relações econômicas internacionais.

As constatações empíricas são agrupadas nos seguintes eixos de estudos (i) paradoxo de Leontief, (ii) testes com dados globais, (iii) testes no comércio Norte-Sul e (iv) problema do comércio desaparecido. Destes, cabe destacar o primeiro, origem dos demais. Retornando a classificação das atividades econômicas, os teóricos do *modelo Heckscher-Ohlin* assumiam que a desigualdade de riquezas entre as nações estaria na concentração de atividades de capital intensivo no Norte global, enquanto no Sul global haveriam atividades que compensariam a ausência de capital com trabalho não-qualificado. Em testes com dados dos Estados Unidos, todavia, a expectativa de comprovação dos pressupostos teóricos, de que esse país seria exportador de bens de capital-intensivos e importador de bens de trabalho-intensivo, foi parcialmente frustrada. A publicação do estudo⁴⁷ do economista Wassily Leontief⁴⁸, em 1953,

46 “Na verdade, este modelo é tido como uma das mais importantes evoluções na teoria do comércio internacional desde o modelo ricardiano, tendo sido largamente aceito até que os primeiros testes empíricos, no início da década de 50, apontassem descompassos entre os fatos e a teoria. Apesar disso, não perdeu sua importância, uma vez que ganhou adaptações ao longo do tempo e, muito embora também possua seus pontos fracos, em virtude das necessárias simplificações, ainda permanece como um dos principais fundamentos teóricos na determinação de padrões de comércio.” (MACHADO, Dannel Lafetá. A qualificação da mão-de-obra no comércio internacional brasileiro: um teste do teorema de Heckscher-Ohlin. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora BNDES, 1997, p. 20).

47 LEONTIEF, Wassily. Domestic production and foreign trade: the American capital position re-examined. Proceedings of the American Philosophical Society, v. 97, 1953, p. 337- 341.

48 Wassily Leontief foi um economista russo-americano, laureado com o Prêmio Sveriges Riksbank em Ciências Econômicas em homenagem a Alfred Nobel, no ano de 1973, “pelo desenvolvimento do ‘método de entrada e

constatou que as exportações norte-americanas eram, na verdade, menos intensivas em capital do que suas importações, em contrariedade com a percepção que se tinha do comércio Norte-Sul⁴⁹.

A explicação para o paradoxo de Leontief, que Krugman e Obstfeld especulam, está relacionada à nova dinâmica da economia internacional, de economias de escala, como veremos no tópico seguinte. Para concluir as lições alcançadas no r. paradoxo, referenciamo-nos, outra vez, aos ensinamentos dos doutrinadores, *in verbis*:

Por que, então, observamos o paradoxo de Leontief? Ninguém tem muita certeza. Uma explicação plausível, contudo, poderia ser a seguinte: os Estados Unidos têm uma vantagem especial na produção de bens ou produtos novos fabricados com tecnologias inovadoras, por exemplo, aviões e chips de computadores sofisticados. Talvez, tais produtos sejam *menos* capital-intensivos do que aqueles cuja tecnologia tenha tido tempo para amadurecer e se tornar apropriada às técnicas de produção em massa. Desse modo, os Estados Unidos podem estar exportando bens que utilizam muito trabalho qualificado e empreendedorismo inovador e, ao mesmo tempo, importando manufaturas pesadas (como automóveis) que consomem grandes quantidades de capital. (2010, p. 58)

saída' e pela sua aplicação em relevantes problemas econômicos.” (tradução nossa). Informações disponíveis em: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/>. Acesso em: 01 de novembro de 2022.

49 “Além de ilustrar o paradoxo de Leontief, a tabela 5.2 fornece outras informações sobre os padrões de comércio dos Estados Unidos. Nela, são comparados os fatores de produção utilizados para produzir \$1 milhão de exportações com os fatores de produção utilizados para produzir o mesmo valor de importações, em 1962. Como as duas primeiras linhas da tabela mostram, o paradoxo de Leontief ainda estava presente naquele ano: as exportações foram produzidas com uma razão entre capital e trabalho menor do que as importações. Entretanto, como mostra o restante da tabela, outras comparações de importações e exportações estão mais próximas do esperado. **Os Estados Unidos exportaram produtos mais trabalho qualificado-intensivos do que suas importações, conforme medido pela média ao longo dos anos de estudo. Também tenderam a exportar produtos ‘tecnologia-intensivos’, que necessitam de mais cientistas e engenheiros por unidade de venda. Essas observações são consistentes com a posição dos Estados Unidos como país de alta qualificação, com uma vantagem comparativa em produtos sofisticados.**” BALDWIN *apud* KRUGMAN e OBSTFELD, *op. cit.*, p. 58.

TABELA 5.2 Fator conteúdo das exportações e importações dos EUA para 1962

	Importações	Exportações
Capital por milhões de dólares	US\$ 2.132.000	US\$ 1.876.000
Mão de obra (homem-ano) por US\$ 1 milhão	119	131
Proporção capital-mão de obra (dólares por trabalhador)	US\$ 17.916	US\$ 14.321
Média de anos de educação por trabalhador	9,9	10,1
Proporção de engenheiros e cientistas na força de trabalho	0,0189	0,0255

Fonte: Robert Baldwin, “Determinants of the Commodity Structure of U.S. Trade”, *American Economic Review* 61 (mar. 1971). p. 126-145.

Do exposto, o que há em comum, entre os estudos críticos, é, novamente, que as tendências de equalização do mercado, na busca de seu equilíbrio, são muito mais difíceis de serem alcançadas do que imaginavam os economistas. No século XX, sobretudo, a ascensão de atividades de alta tecnologia, que não necessariamente exigem altos investimentos, mas pessoal capacitado, criou uma corrida por inovação produtiva capaz de tornar indústrias antes bem estabelecidas em obsoletas em pouco tempo. Esse talvez tenha sido o “atalho” do crescimento econômico adotado pelas economias de industrialização recente do Sudeste Asiático⁵⁰. Diferentemente dos processos de industrialização de outros países, como os sul-americanos, os Tigres Asiáticos não priorizaram indústria de base, intensivas em capital e trabalho semiqualeficado, na esperança de atrair as demais indústrias de média tecnologia. Não, em um período curto, com muita ingerência estatal e investimento educacional, esses países promoveram um “salto” imediato de exportações de baixa para alta qualidade ao se incorporarem às atividades terceirizadas pelas economias de escala do Norte global, que, não obstante, faziam parte dos ciclos de produção de alta inovação.

Em outros termos práticos, é muito difícil construir uma indústria inovadora e tecnologicamente intensiva, por exemplo, como uma indústria aeronáutica-espacial desde o início. Por outro lado, é muito mais fácil inserir-se na mesma indústria apenas especializando-se em algum ciclo de sua cadeia produtiva, seja ela inovadora (sistemas de georreferenciamento) ou não inovadora (poltronas para passageiros). O que era importante para os Tigres Asiáticos, e ainda é, era a capacidade de inserir-se pouco a pouco nas redes de produção que exigem maior cooperação internacional e proporcionam geralmente maiores vantagens comparativas, ainda que em caráter complementar aos ganhos do Norte Global. Refletindo sobre o tema, a doutrina entende que essa possibilidade, no caso asiático, só teria sido possível porque não havia outras indústrias nesses países que poderiam ser prejudicadas pela ampla abertura comercial, de modo que o risco dessa ação era simplesmente baixo. Em função disso, qualquer defesa pela simples importação desse modelo econômico para nosso contexto sul-americano é no mínimo duvidosa⁵¹.

Com isso em mente, o modelo ou teorema de *Heckscher-Ohlin*, embora menos bem-sucedido para explicar os padrões de comércio, permanece adequado para explicar os efeitos

50 Taiwan, Coreia do Sul, Hong Kong e Cingapura.
51 (ACEMOGLU e ROBINSON, *op. cit.*, p. 45 - 48).

do comércio internacional, mas não para fazer previsões que afirmem a certeza de diversificação econômica e avanço tecnológico com a abertura comercial⁵².

Pois bem, o que deve ficar claro, é que a existência de um padrão geral de comércio dificilmente é capaz de ser sustentado empiricamente. É verdade, os modelos mais recentes foram úteis em incorporar novos fatores da economia moderna, e, por isso, a ajudar a compreender fenômenos de alta complexidade. Contudo, como vimos no âmbito do CU-EUT, há relações de comércio que ainda podem ser explicadas pela simples teoria clássica de Ricardo, enquanto outras, nem mesmo pelo complexo modelo de *Heckscher-Ohlin*. Deste modo, a conclusão que se alcança, sobretudo no cenário contemporâneo – muito distinto do comércio internacional do início do século XIX, quando surgiram as teorias do comércio exterior – é que a existência de novos fatores específicos, como cotas de importação, práticas de *dumping* e *antidumping*, monopólios e oligopólios, regulamentações técnicas restritivas (sanitárias, segurança, etc.), subsídios, empréstimos internacionais, moedas controladas, sanções econômicas, para dizer apenas alguns, faz com que modelos gerais de livre-comércio sejam simplesmente uma proposta falha no momento. Em outras palavras, o erro não estaria nas respostas e nem em sua concepção, afinal, o conhecimento científico evolui da construção e superação de paradigmas⁵³; mas o erro estaria em presumir, principalmente no cenário atual de “explosão” de fatores externos específicos, a possibilidade de concorrência perfeita entre as nações, sem a interferência de outros coeficientes de política comercial.

1.5 Teoria contemporânea do comércio internacional

É por isso que os estudos sobre economia ideal perderam força para outros modelos especiais, destinados a compreender dinâmicas econômicas específicas entre os países. Retomando o conceito de paradigma científico⁵⁴, como dogma sobre o qual determinada ciência busca sua edificação ou evolução, devemos constatar que as anomalias e descobertas da ciência econômica não necessariamente refutam os princípios estruturados pelos seus autores clássicos. O benefício geral do comércio permanece como princípio, contudo, sujeito a um conjunto de externalidades verdadeiramente desafiador. É dizer, permanece o paradigma, que é desenvolvido e aprofundado por novas teorias modernas e contemporâneas do comércio

52 KRUGMAN e OBSTFELD, *op. cit.*, p. 57-61.

53 KUHN, Thomas S. A estrutura das revoluções científicas. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Editora Perspectiva, 2018, p. 145-148.

54 *Ibidem*, p. 77-82.

internacional. Contudo, e talvez essa seja a evolução do paradigma, as conclusões clássicas, essas sim, podem ser superadas.

É dessa mudança de percepção que nasce o princípio de que “às vezes os governos podem melhorar os resultados dos mercados”⁵⁵, já que estes nem sempre tendem ao melhor cenário para cada país. Ou seja, é possível que as forças de comércio nem sempre aloquem eficazmente os recursos disponíveis, gerando falhas de mercado que exigem intervenção⁵⁶.

Em contraste com o *olhar ortodoxo*, desenvolvido nos subitens anteriores, novas teorias surgiram no abalo do pensamento liberal do período entreguerras. Trata-se da ascensão do pensamento keynesiano, também denominado liberalismo assistido, considerado um novo marco teórico em toda a economia. Os Estados, sob a ótica de um capitalismo regulado, ressignificaram suas competências no domínio econômico, sem, contudo, avançar para planificação central. O economista inglês John Maynard Keynes, maior expoente de sua escola, defendia que a política econômica deve ter por objetivo a promoção do pleno emprego e a distribuição de renda⁵⁷, o que, na linha das teorias do comércio exterior, faz com que governos, impulsionados por demandas domésticas, tentem manter atividades econômicas de menor eficiência produtiva.

E vejamos, mesmo nas concepções iniciais de Adam Smith, encontra-se defesas a intervenções econômicas do Estado, como a necessidade de manutenção de uma indústria de defesa, em especial naval, como imprescindível à segurança das ilhas britânicas; e, mesmo à época, a necessidade de equiparação da tributação nacional de produtos à de seus similares importados, visando impedir a constituição de monopólios no mercado doméstico por meio dos benefícios do comércio internacional⁵⁸.

No contexto brasileiro, para sermos breves, essa mesma ideia de intervenção direta faz-se presente em nossa Carta Maior, quanto “aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”⁵⁹, ou quanto à observação dos princípios da

55 MANKIW, *op. cit.*, p. 52-55.

56 *Ibidem*, p. 56.

57 FERREIRA, *op. cit.*, p. 91.

58 *Ibidem*, p. 39.

59 BRASIL, 1988. CRFB. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução

função social da propriedade, defesa do meio ambiente e da livre concorrência, redução das desigualdades regionais e sociais, e até mesmo a busca do pleno emprego, unindo princípios da ortodoxia clássica e da heterodoxia moderna.

Então, sem aprofundarmo-nos sobre toda evolução histórica da economia do século XX, constatemos que as teorias do comércio internacional nunca poderão ignorar relevantes interesses públicos que fundamentam a intervenção estatal sobre a economia, o que, por outro lado, é também uma das razões de ser das dificuldades em se construir modelos teóricos mais detalhados, haja vista que essas externalidades às vezes têm origem no próprio legislador.

E essa também é uma das principais críticas ao teorema de Heckscher-Ohlin, em sua concepção inicial. Isto é, sua incapacidade de incluir externalidades tais como barreiras comerciais e diferenças nos níveis de desenvolvimento científico, e de conceber a divisão internacional do trabalho a partir das novas relações de economia em escala, onde produtos industriais e de alto valor agregado são produzidos a partir de um esforço conjunto de empresas espalhadas pelo mundo, cada uma se especializando numa etapa da produção⁶⁰. E vejamos, essas três características são justamente os pilares da nova fase global-financeira em vigor.

Ainda assim, é importante que haja tentativas de construção de modelos de padrão de economias comerciais, os quais, reconhecendo as dificuldades expostas nesse tópico, estabelecem-se sobre os pilares do comércio internacional, a saber:

O modelo padrão de comércio é construído sob quatro relações chave: (1) a relação entre a fronteira de possibilidade de produção e a curva de oferta relativa; (2) a relação entre preços relativos e demanda relativa; (3) a determinação do equilíbrio do mundo pela oferta mundial relativa e a demanda mundial relativa; e (4) o efeito dos termos de comércio — o preço da exportação de um país dividido pelo preço de suas importações — no bem-estar de uma nação⁶¹.

E qual a importância desse modelo padrão de comércio? Haja vista as limitações ao método científico econômico imposto pela “explosão” de fatores externos, esse modelo e outros buscam avaliar os benefícios da abertura comercial entre dois países, tendo por referência os

das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

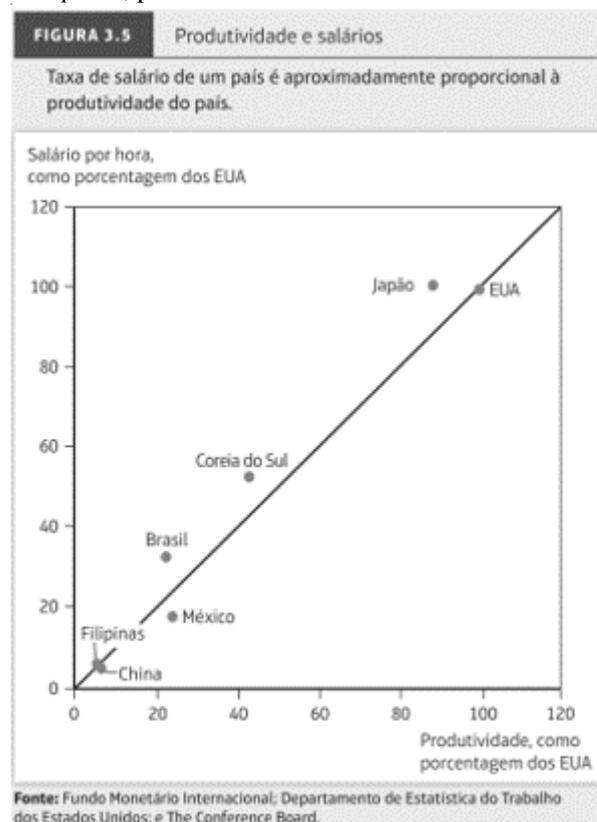
60 KRUGMAN e OBSTFELD, *op. cit.*, p. 57-61.

61 *Ibidem*, p. 94.

principais produtos que compõem essa troca bilateral. Assim, havendo menos contingentes a serem considerados, o que facilita um julgamento se essa hipotética abertura comercial está sendo favorável para as duas partes ou não, é possível aos negociadores celebrarem uma renovação do acordo comercial, seja pela manutenção de suas cláusulas, seja pela correção pontual de determinadas transações que estejam gerando alguma desigualdade. Adiantando essa discussão, essa é uma das razões pelas quais adotou-se a prática no costume internacional pela inclusão de períodos de revisão, renovação e negociação acerca da implementação de tratados de livre-circulação de mercadorias. E é nesse ponto que devemos retomar o questionamento da produtividade chinesa, que, como demonstram Krugman e Obstfeld⁶², continua a ser relativamente baixa à média mundial, por mais contraditório que essa constatação possa parecer.

Afinal, como explicam os dois autores⁶³, a expansão do país asiático sobre o comércio internacional reside sobre uma desigualdade de eficiência entre seus diferentes setores econômicos. Ou seja, os produtos chineses que vencem as barreiras de importação vencem-nas

62 *Op. cit.*, p. 32.



63 Os salários refletem a produtividade? (...) A baixa estimativa de toda a produtividade chinesa pode parecer surpreendente, considerando-se tudo o que se ouve dos norte-americanos que se veem competindo com as exportações daquele país. Os operários chineses que produzem esses bens de exportação não merecem apresentar uma produtividade extremamente baixa. Mas vale lembrar o que afirma a teoria da vantagem comparativa: os países exportam bens em que possuem uma produtividade relativamente alta. Portanto, é de se esperar que a produtividade relativa geral da China esteja bem abaixo do nível dos seus setores de exportação.

A figura 3.5 mostra que a visão econômica ortodoxa de que os salários nacionais refletem a produtividade nacional é, na verdade, constatada pelos dados em um ponto no tempo. Também é verdade que, no passado, a produtividade relativa em alta levou ao aumento de salários. Consideremos, por exemplo, o caso da Coreia do Sul. No ano 2000, a produtividade do trabalho nesse país ficava em torno de 35 por cento do nível nos Estados Unidos, e seu índice salarial, 38 por cento. Nem sempre, porém, foi assim: em um passado não muito distante, a Coreia do Sul constituía uma economia de baixa produtividade e baixos salários. Até 1975, os salários sul-coreanos representavam somente 5 por cento daqueles nos Estados Unidos. Entretanto, quando a produtividade nacional aumentou, os salários também aumentaram. Em suma, as evidências sustentam fortemente a visão baseada nos modelos econômicos, de que os aumentos de produtividade refletem-se nos aumentos salariais [*Ibidem*, p. 32, grifos nossos].

por serem manufaturas inseridas em cadeias cuja produtividade especificamente supera em muito a média mundial, ainda que os demais setores da sua economia (altamente intervencionista) demonstrem baixa produtividade.

Isso porque a ingerência do Estado chinês ocorre para além da mera criação de empresas públicas ou *joint ventures* com capital estrangeiro ou da regulação do mercado de trabalho. Não, a capacidade exportadora chinesa, assim como dos demais países do Sudeste Asiático que adotaram a política comercial “plataforma de exportação”, estrutura-se sobre um sistema de intervenções econômicas apoiados no tripé: (i) tarifas aduaneiras, (ii) gerenciamento de capital, seja doméstico ou estrangeiro, seja fazendo uso de empréstimos e subsídios, seja facilitando ou limitando o acesso ao crédito e (iii) taxa de câmbio (flutuante ou artificial)⁶⁴.

É claro que (numa perspectiva de Direito do Desenvolvimento) a interação desses fatores (que derivam tantos outros) deve ser pesquisada como um todo, para a adequação da política comercial mais adequada a cada país. Contudo, para fins de delimitação desta pesquisa, inserida num contexto de globalização, cooperação internacional, livre circulação de capital e mercadorias, e economias de escala, somados às dificuldades político-econômicas brasileiras, restringir-nos-emos sobre o estudo da política aduaneira, sem desqualificar o mérito dos demais fatores econômicos para o sucesso comercial do país.

Ainda assim, adianta-se uma conclusão essencial para a compreensão da política tributária direcionada às exportações, que é o equilíbrio entre correntes de pensamento econômico ortodoxas e heterodoxos, reconhecendo, como nosso constituinte mui bem ponderou, que há virtude na ausência de ingerência pública em determinados setores, ao passo que em outros, sobretudo aqueles de interesse e segurança nacional, a participação estatal direta ou indireta é fundamental para vencer as “barreiras de entrada” de determinadas indústrias.

64 “O sistema de controle de câmbio, tarifas em cascada, múltiplas taxas de câmbio, incentivos fiscais e subsídios residem no coração da política industrial de países do Sudeste Asiático. Essas intervenções são distintas daquelas promovidas por outras políticas econômicas governamentais na medida em que são setorialmente direcionadas (muito embora os alvos visados nem sempre sejam os beneficiários finais). Essas intervenções são implementadas por meio de isenções fiscais, controle de importação de produtos finais ou produtos intermediários essenciais, restrições na capacidade de entrada de novas indústrias, taxas de juros preferenciais e acesso ao crédito. Essas intervenções foram extensivamente aplicadas na Indonésia, Malásia e Tailândia.”. MONTES, Manuel F. Understanding Development Strategy in Southeast Asia. Artigo apresentado na Conferência para Desenvolvimento de Estratégias no Leste e Sudeste Asiático. Centro de Desenvolvimento de Pesquisa; Conselho de Estado da República Popular da China : 8 a 11 de novembro de 1993, tradução nossa, p. 7.

De uma forma ou outra, rememora-se que os limites da economia política estão submetidos ao conflito histórico e filosófico que existe na hierarquia entre o raciocínio econômico e jurídico, melhor identificado pela teoria hegeliana do idealismo objetivo:

A tendência filosófica e histórica do pensamento de Hegel é deduzir todas as categorias econômicas e sociais do relacionamento de uma pessoa com a sociedade burguesa moderna, para mostrar como as leis objetivas do movimento surgem dessas relações e relações que governam as relações mútuas e relações que tomam forma entre o homem, a natureza e a sociedade, e como as contradições estão ligadas nessa base, cuja superação e conservação em um nível superior tornam possível entender em última instância toda a estrutura da sociedade e da história⁶⁵.

Quão mais complexo torna-se o comércio internacional, maior é a luta dialética entre os conceitos, institutos e princípios econômicos metafísicos de pensamento com a realidade objetiva, o que dificulta todo esforço de “categorização” da economia perfeita. Por isso, talvez, o jurista nunca deve interpretar os argumentos econômicos como verdade absoluta, mas passíveis de questionamento, até pela pluralidade de suas correntes de pensamento. É esta a crítica que deve ser convidada nos capítulos seguintes, agora, sobre o arcabouço jurídico do comércio exterior brasileiro.

65 LUKÁCS, Georg. O jovem Hegel e os problemas da sociedade capitalista. Tradução de Reinaldo Pedreira Cerqueira da Silva. 1938. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lukacs/1938/jovem/index.htm>. Acesso em 30.04.2023, p. 77.

CAPÍTULO II: DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS BRASILEIROS

2.1 Introdução ao Direito do Comércio Internacional

Qual a importância do estudo do Direito Aduaneiro? Antes de tratar propriamente de suas fontes, classificações, funções sociais, tributos, princípios e normas acessórias, é a pergunta anterior que merece maior atenção.

Passados mais de 30 anos desde a promulgação de nossa Carta Cidadã, são muitos os sucessos políticos, econômicos e sociais decorrentes da nossa experiência republicana recente, contudo, a capacidade de inserção do Brasil no comércio internacional, por meio de suas empresas e produtos, não é um desses exemplos. Não se pretende retomar todos os argumentos já trabalhados nos tópicos anteriores, sobre as possibilidades de desenvolvimento nacional. O questionamento que deve ser respondido desde já é que o Direito Aduaneiro tem sua importância na sua capacidade de regular, supervisionar e instrumentalizar a política comercial pátria, por meio de incentivos e desincentivos soberanamente atribuídos ao Estado, visando o aumento de nossa competitividade e a superação das barreiras mercantis, para, assim, conquistar novos mercados.

Nesse sentido, a razão de ser dessa disciplina tão distinta nas ciências jurídicas, é melhor explicada pelo Prof. Geraldo Ataliba:

Dentro dessa perspectiva, os aspectos fiscais ou tributários ficam reduzidos a uma importância até certo ponto secundária, dado que a aduana não tem a sua razão de ser na arrecadação tributária, mas, sim, na afirmação da soberania nacional, no que concerne ao controle, supervisão e demais medidas relativas às manifestações de seu domínio sobre o movimento econômico de entrada e saída, por suas fronteiras, de bens de valor econômico, ou mesmo quaisquer outros bens sobre os quais o Estado queira exercer qualquer tipo de controle⁶⁶.

À primeira vista, pode parecer polêmico, a partir da leitura do excerto, concluir que o autor estaria defendendo uma autoridade maior do argumento econômico sobre o fiscal-tributário na prática aduaneira. Todavia, esse raciocínio não o é estranho.

66 ATALIBA, apud LOPES FILHO, Osiris de Azevedo. Coleção de textos de direito tributário, v. 2: regimes aduaneiros especiais. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983, p. 7.

No início dos Estados nacionais, entre os quais o brasileiro, em 1822, era comum que a atenção pública dada à fiscalização aduaneira se concentrasse sobretudo na sua capacidade arrecadatória, isto é, na capacidade contributiva do fluxo de exportações e importações, afinal, eram poucos os instrumentos de financiamento da atividade pública que poderiam ser eficazmente implementados. Por outro lado, consolidada a cosmovisão clássica da economia no século XIX, posteriormente reformadas pelas teorias em favor do intervencionismo público, percebeu-se, desde logo, que os impostos alfandegários poderiam ser melhor utilizados como mecanismo de fomentação da economia interna, principalmente pelo incentivo à industrialização.

Em outras palavras, não só os tributos relacionados ao comércio exterior - a saber, os impostos de importação e exportação⁶⁷, numa interpretação restritiva (*strictu sensu*) -, como o Direito Aduaneiro, podem ser caracterizados pela função extrafiscal de seus elementos, diferente do mero interesse de obtenção de receitas. Ainda que seja ingênuo afirmar que apenas esses tributos possuem o efeito de estimular ou desestimular condutas no domínio econômico, haja vista que todos tributos, em maior ou menor medida, assim também o fazem, é preciso reconhecer que a extrafiscalidade possui um valor ontológico muito maior nos tributos relacionados ao comércio exterior.

É dizer, não existe um tributo (impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais) propriamente puro, estranho às demais funções da fiscalidade e parafiscalidade. A extrafiscalidade, predominante na prática aduaneira, e, por conseguinte, sobre os tributos a ela relacionados, convive harmonicamente com as demais finalidades, impondo-se, todavia, em maior proporção⁶⁸, haja vista, por exemplo, a tensão maior entre os princípios econômicos e tributários nessa fronteira das duas áreas do conhecimento.

Não por outra razão, nosso constituinte sabiamente excepcionalizou os tributos em apreço dos princípios tributários da legalidade estrita quanto à alteração de suas alíquotas⁶⁹, lógico, desde que obedecidos seus limites legais; assim como excepcionalizou-os dos princípios

67 BRASIL, 1988. Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I – importação de produtos estrangeiros; II – exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III – renda e proventos de qualquer natureza; IV – produtos industrializados; V – operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores imobiliários; VI – propriedade rural; VII – grandes fortunas, nos termos de lei complementar. §1º É facultado ao Poder Executivo, atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, alterar as alíquotas dos impostos enumerados nos incisos I, II, IV e V.

68 CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de direito tributário. 31. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2021, p. 304.

69 BRASIL, 1988. Art. 153, §1º.

da anterioridade e noventa, possibilitando a produção de efeitos imediatos⁷⁰. Frise-se, competência essa que é atribuída à União, tendo em vista o interesse e a conveniência em manter uma política comercial que englobe todo o território nacional. E também, exceções que, contudo, incidem sobre suas alíquotas, não sobre suas bases de cálculo, em regra *ad valorem*⁷¹.

Isso porque, conforme será abordado, a função extrafiscal dos tributos alfandegários adota critérios, parâmetros e interesses distintos da capacidade contributiva dos agentes, que, por isso, podem ser positivamente discriminados em razão da atividade econômica (primária, secundária ou terciária), sustentabilidade ecológica, dignidade humana, condições trabalhistas e / ou sanitárias, assim como muitas outras medidas, que, frise-se, não são estáticas, mas podem ser identificadas em diferentes momentos históricos, em diálogo com a contínua noção de interesse público⁷².

Para ilustrar essa afirmação, identifica-se em nossa Carta Maior benefícios à proteção e produção da cultura nacional, seja por meio de imunidades tributárias⁷³, seja por meio da política nacional de valorização das manifestações culturais⁷⁴. No plano internacional, essa mesma preocupação não passou despercebida, seja pelo reconhecimento da legitimidade dos países promoverem disposições especiais relativas a filmes cinematográficos, como exceção específica ao modelo ideal de comércio internacional⁷⁵, seja por meio de cláusulas de exceção geral, que legitimam prescrições legais positivas ou negativas *(a) necessárias à proteção da moralidade pública; (b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais; (c) relativas aos artigos fabricados nas prisões; (d) impostas para*

70 *Ibidem*. Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos; III - cobrar tributos: a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado; b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; § 1º A vedação do inciso III, b, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, IV e V; e 154, II; e a vedação do inciso III, c, não se aplica aos tributos previstos nos arts. 148, I, 153, I, II, III e V; e 154, II, nem à fixação da base de cálculo dos impostos previstos nos arts. 155, III, e 156, I.

71 COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 366.

72 MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. Manual de direito tributário. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 89.

73 BRASIL, 1988. Art. 150, inciso VI, alínea e.

74 *Ibidem*, Arts. 215-216.

75 Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1947, incorporado ao ordenamento nacional por meio da Lei n. 313, de 30 de julho de 1948, Art. 4º.

a proteção de tesouros nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico; (g) relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, por exemplo⁷⁶.

Ainda sobre os possíveis parâmetros para regulação do fluxo de mercadorias internacionais, faz-se mister afirmar que o desenvolvimento do raciocínio econômico sobre esses instrumentos tributários já há muito superou o paradigma da industrialização por meio da absoluta proteção do mercado interno. A indústria local, na ótica aduaneira, deve e continua sendo objeto de atenção sensível dos reguladores públicos. Ocorre que essa proteção, cada vez mais, deve evoluir adjacente ao dever de proteção dos direitos difusos do consumidor⁷⁷ – geralmente associado ao acesso de produtos estrangeiros – e de cooperação internacional, entre os quais, os muitos deveres decorrentes do *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio* (GATT), do qual nosso país é signatário desde sua edição⁷⁸.

Assim dizendo, a prática aduaneira é caracterizada não só pelas limitações de ordem constitucional e legal, como também de ordem convencional, entre os quais o último ganha crescente protagonismo ao limitar o poder de intervenção pública no domínio econômico, em prol do bem comum do comércio entre as nações. Essas regras, que limitam os Estados na condição de sujeitos internacionais de Direito Público, têm, como principal ideal, a finalidade de promover um tratamento não discriminatório às empresas, mercadorias e capitais em razão de seu local de origem.

Nesse sentido, identificam-se os seguintes princípios, que, ao exemplo de outros princípios tributários, revelam-se como verdadeiras regras, descrevendo condutas que devem ser cumpridas, a saber: (i) tratamento geral de nação mais favorecida, (ii) tratamento nacional no tocante a tributação e regulamentação internas, (iii) direitos “anti-dumping” e de compensação, (iv) eliminação geral das restrições quantitativas, (v) exceções à regra de não discriminação, (vi) subvenções, (vii) empreendimentos comerciais do Estado e (viii) ajuda do Estado em favor de desenvolvimento econômico, para enunciarmos apenas alguns⁷⁹.

Destaca-se que essas regras existem para regular um modelo ideal de comércio internacional possível apenas após um primeiro momento, de redução substancial das alíquotas

76 *Ibidem*, art. 20.

77 *Ibidem*, art. 170, inciso V.

78 SEHN, Solon. Curso de direito aduaneiro. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 4.

79 BRASIL, 1948. Respectivamente, os arts. 1º, 3º, 6º, 11º, 13º, 14º, 16º, 17º, 18º, 20º e 21º.

de importação antes praticadas entre os países até 1948, quando até então não era interdito pelo Direito Internacional a utilização da atividade tributária para discriminar países e produtos, num contexto de acirramento de guerras comerciais ou de depressão econômica. É por isso que esse momento pretérito, felizmente já superado, é lembrado apenas para ilustrar as conquistas já alcançadas pelos tratados de comércio exterior como meio de redistribuição de riquezas e manutenção da paz mundial, o que não seria possível sem a redução substancial dos tributos de importação ao redor do mundo (primeira fase), evoluindo para um modelo ideal de comércio (segunda fase), ainda que sujeito a violações, para então chegar a fase contemporânea e efetivamente multilateral, inaugurada com o tratado de constituição da Organização Mundial do Comércio, em 1995 (terceira fase), aprovado pelo Congresso Nacional na esfera do Decreto Legislativo n. 30 de 15 de dezembro de 1994.

Nesse sentido, percebe-se que o Direito Aduaneiro, possivelmente como disciplina autônoma do conhecimento jurídico, tem ganhado importância em tempo relativamente recente, no bojo da evolução do papel do Estado na condução da economia. São muitas as fontes internacionais imperativas na sua interpretação, como o já citado GATT de 1948, mas, também, os demais compromissos que incidem sobre os membros da OMC, tais como o Acordo Geral sobre a Agricultura, Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias e o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionadas ao Comércio⁸⁰, entre muitos outros.

Sobre os acordos supramencionados, percebe-se que atuam, na linha dos modelos ideais de comércio, como novos fatores externos antes inexistentes no período embrionário da ortodoxia econômica de Smith, o que pode ser interpretado até mesmo como certo entrave, na medida que são normas de Direito Internacional, ao desenvolvimento tardio do Sul Global, posto que retira a possibilidade de adoção de medidas de maior proteção ao mercado interno, ao exemplo da conduta adotada em séculos anteriores pelo Norte Global.

80 Resultado da “Rodada do Uruguai” (1986-1993), todos esses acordos foram incorporados à legislação nacional no seio do Decreto n. 1.355, de 30 de dezembro de 1994.

Sobre essa constatação, são muitas as críticas aos compromissos da OMC quanto ao enrijecimento da divisão internacional do trabalho, em favor dos países já desenvolvidos⁸¹. Por sua vez, percebe-se que essas mesmas críticas encontram réplicas nas disposições da própria norma maior do comércio internacional, ou seja, o GATT de 1948. Lembra-se que o reconhecimento das desigualdades nacionais relativo aos seus índices de desenvolvimento humano fora contemplado desde o início das discussões em prol de um comércio equitativo. Até por isso, o Acordo Geral do Comércio é claro quanto às exceções oferecidas aos países em vias de desenvolvimento para promoverem subvenções ou empreitadas estatais, o que, via de regra, seria interdito para os demais países (desenvolvidos). Senão vejamos:

ARTIGO XVIII – AJUDA DO ESTADO EM FAVOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

1. As Partes Contratantes reconhecem que a realização dos objetivos do presente Acordo será facilitada pelo desenvolvimento progressivo de suas economias, em particular nos casos das Partes Contratantes cuja economia não asseguram à população senão um baixo nível de vida e que está nos primeiros estágios de seu desenvolvimento.

2. As Partes Contratantes reconhecem além disso que pode ser necessário para as Partes Contratantes previstas no parágrafo primeiro, com o objetivo de executar seus programas e suas políticas de desenvolvimento econômico orientados para a elevação do nível geral de vida de suas populações, tomar medidas de proteção ou outras medidas que afetem as importações e que tais medidas são justificadas na medida em que elas facilitem a obtenção dos objetivos deste Acordo. Elas estimam, em consequência, que estas Partes Contratantes deveriam usufruir facilidades adicionais que as possibilitem:

(a) conservar na estrutura de suas tarifas aduaneiras suficiente flexibilidade para que elas possam fornecer a proteção tarifária necessária à criação de um ramo de produção determinado, e

(b) instituir restrições quantitativas destinadas a proteger o equilíbrio de suas balanças de pagamento de uma maneira que leve plenamente em conta o nível elevado e permanente da procura de importação suscetível de ser criada pela realização de seus programas de desenvolvimento econômico^{82 83}.

81 THORSTENTEN, Vera; RAMOS, Daniel; MÜLLER, Carolina; STUCCHI, José André; NOGUEIRA, Thiago; BERTOLACCINI, Fernanda. O perfil dos BRICS no comércio internacional. In: THORSTENTEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org.). Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasília, Rússia, Índia e África do Sul. Brasília: IPEA, 2012, p. 25.

82 Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio de 1947, incorporado ao ordenamento nacional por meio da Lei n. 313, de 30 de julho de 1948.

83 Também no sentido de proteger os países em vias de desenvolvimento quanto aos efeitos da liberalização do comércio, há os arts. XII e XV do GATT 1948. Veja-se:

ARTIGO XII RESTRIÇÕES DESTINADAS A PROTEGER O EQUILÍBRIO DA BALANÇA DE PAGAMENTOS

1. Não obstante as disposições do parágrafo primeiro do artigo XI, toda Parte Contratante, a fim de salvaguardar sua posição financeira exterior e o equilíbrio de sua balança de pagamentos, pode restringir o volume ou o valor das mercadorias cuja importação ela autoriza, sob reserva das disposições dos parágrafos seguintes do presente artigo. 2. (a) As restrições à importação instituídas, mantidas ou reforçadas por uma Parte Contratante em virtude do presente artigo, não ultrapassarão o que for necessário: (i) Para opor-se à ameaça iminente de uma baixa importante de suas reservas monetárias ou para por fim a esta baixa; (ii) Ou para aumentar suas reservas monetárias segundo uma taxa de crescimento razoável, no caso em que elas sejam muito baixas. (...)

ARTIGO XIX MEDIDAS DE EMERGÊNCIA PARA OS CASOS DE IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS ESPECIAIS

1. (a) Se, em consequência da evolução imprevista das circunstâncias e por efeito dos compromissos que uma Parte Contratante tenha contraído em virtude do presente Acordo, compreendidas as concessões tarifárias,

E mais, como é possível compreender da enunciação dos principais tratados que consubstanciam a OMC, verifica-se que preocupação inicial da organização, decorrente dos compromissos anteriores à sua constituição, eram atrelados em maior medida à liberalização do comércio por meio da regulação e eliminação dos incentivos às indústrias domésticas – o que não só favorecia o Norte Global, como também representava o poder de voto da “maioria desenvolvida” nos fóruns internacionais, no período pré-descolonização -, preocupação inicial essa que foi paulatinamente substituída pelos tratados em favor da regulação do comércio de matérias primas, agropecuárias ou extrativistas, e de suas barreiras técnicas e sanitárias, mecanismos estes que eram antes desvirtuados para favorecer os fazendeiros do hemisfério norte. Nesse ponto, a emergência das novas nações asiáticas e africanas, em convergência com a Política Externa Independente da diplomacia brasileira, teve papel preponderante na liberalização do comércio de *commodities*, em favor do Sul Global⁸⁴, reequilibrando os interesses da organização, em favor da assinatura de outros tratados complementares.

Daí conclui-se dois pontos. O primeiro é que a Organização Mundial do Comércio, ainda que sujeita a críticas, sobretudo recentemente quanto à paralisação da “Rodada de Doha”⁸⁵, tem sido um fórum parcialmente bem sucedido em atrair cooperativamente as principais demandas ao desenvolvimento mundial, em favor de um comércio justo para os países em vias de desenvolvimento.

Já o segundo ponto, é que a OMC, aliada à Organização Mundial das Aduanas, é uma das principais, senão a maior agente legiferante para matérias aduaneiras, superando inclusive sua organização parceira, cuja importância reside sobre questões mais técnicas e de menor conflito inter-diplomático, exemplificado pela Convenção Internacional do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias⁸⁶.

Se podemos falar de um sistema de comércio multilateral, em outras palavras, falar de um regime convencional organizado e estruturado em escala universal,

um produto for importado no território da referida Parte Contratante em quantidade por tal forma acrescida e em tais condições que traga ou ameace trazer um prejuízo sério aos produtores nacionais de produtos similares ou diretamente concorrentes, será facultado a essa Parte Contratante, na medida e durante o tempo que forem necessários para prevenir ou reparar esse prejuízo, suspender, no todo ou em parte, o compromisso assumido em relação a esse produto, ou retirar ou modificar a concessão.

84 VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco. História das relações internacionais do Brasil. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 82.

85 MONTENEGRO, Carolina. Reunião em Bali é decisiva sobre futuro da OMC e Rodada Doha. BBC Brasil, 3 de dezembro de 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131203_omc_bali_cm_dg. Acesso em: 26.05.2023.

86 Incorporada ao ordenamento pátrio por meio do Decreto Legislativo n. 71, de 11 de outubro de 1988.

é porque uma considerável rede de acordos multilaterais que constituem a substância normativa está relacionada a uma instituição comum que os administra, a OMC. Dessa dinâmica centralizadora que ela personifica, e que se opõem a dispersão e ao enfraquecimento que sofria aparentemente o direito internacional de mercadorias, resulta uma tamanha organização que nos permite falar de um verdadeiro sistema da OMC. Esse sistema é certamente materializado por um direito substancial aplicável às trocas comerciais, (...) cujo direito material, força e maneira de operação não podem ser compreendidos plenamente senão à luz das diversas funções atribuídas à OMC⁸⁷.

Em que pese esse protagonismo da OMC, o GATT de 1948 concebia a liberalização do comércio como um processo longo e contínuo, que não seria alcançado imediatamente. Na linha dos enunciados internacionais já aqui mencionados, equilibrando os interesses decorrentes da desigualdade mundial, o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio reconheceu que seria *recomendável aumentar a liberdade do comércio desenvolvendo, através de acordos livremente concluídos, uma integração mais estreita das economias dos países participantes de tais acordos*, desde que o estabelecimento de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio tenha *por finalidade facilitar o comércio entre os territórios constitutivos e não opor obstáculos ao comércio de outras Partes Contratantes com esses territórios*⁸⁸.

87 “Si l’on peut parler de système commercial multilatéral, autrement dit d’un régime conventionnel organisé et structuré à l’échelle universelle, c’est parce que le considérable réseau d’accords multilatéraux qui en constituent la substance normative est rattaché à une institution commune qui les administre, l’OMC. De cette dynamique de centralisation qu’elle incarne, et qui s’oppose à la dispersion et au morcellement dont souffrait auparavant le droit international des échanges, il résulte une organisation telle qu’on peut parler d’un véritable système de l’OMC (Chapitre 1). Ce système est matérialisé bien sûr par le droit substantiel applicable aux échanges internationaux, et que ce manuel a principalement vocation à présenter, mais ce droit matériel, sa force et la manière dont il opère ne se comprennent pleinement qu’à la lumière des diverses fonctions assignées à l’OMC (Chapitre 2). Le règlement des différends en fait partie, mais la place centrale qu’il occupe dans le système justifie que lui soit consacré un chapitre distinct (Chapitre 3).” CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick; BISMUTH, Régis; HAMANN, Andrea. Droit International Économique. 6. ed. Paris: Dalloz, 2017, p. 59, tradução livre do francês.

88 BRASIL, 1948, **art. XXIV. APLICAÇÃO TERRITORIAL -TRÁFICO FRONTEIRIÇO - UNIÕES ADUANEIRAS E ZONAS DE LIVRE TROCA** 1. As disposições do presente Acordo aplicar-se-ão ao território aduaneiro metropolitano das Partes Contratantes, assim como a qualquer outro território aduaneiro, a respeito do qual o presente Acordo tenha sido aceito nos termos do art. XXVI, ou seja, aplicado em virtude do art., XXXIII ou de Acordo com o Protocolo de Aplicação Provisória. Cada um desses territórios aduaneiros será considerado como se fosse uma parte no Acordo, exclusivamente para fins de aplicação territorial desse Acordo, com a condição de que as estipulações do presente parágrafo não serão interpretadas como estabelecendo os direitos e obrigações entre dois ou vários territórios aduaneiros, a respeito dos quais o presente Acordo tenha sido aceito nos termos do art. XXVI ou seja aplicado em virtude do artigo XXXIII ou na conformidade do Protocolo de Aplicação Provisória, por uma só Parte Contratante. 2. Para os fins de aplicação do presente Acordo, entende-se por território aduaneiro todo o território para o qual tarifas aduaneiras distintas ou outras regulamentações aplicáveis às trocas comerciais sejam mantidas a respeito de outros territórios para uma parte substancial do comércio do território em questão. (...) 4. As Partes Contratantes reconhecem que é recomendável aumentar a liberdade do comércio desenvolvendo, através de acordos livremente concluídos, uma integração mais estreita das economias dos países participantes de tais acordos. Reconhecem igualmente que o estabelecimento de uma união aduaneira ou de uma zona de livre comércio deve ter por finalidade facilitar o comércio entre os territórios constitutivos e não opor obstáculos ao comércio de outras Partes Contratantes com esses territórios. 5. Em consequência, as disposições do presente Acordo não se oporão à formação de uma união aduaneira entre os territórios das Partes Contratantes ou ao estabelecimento de uma zona de livre troca ou à adoção de Acordo provisório necessário para a formação de

Assim, os tratados regionais de livre-comércio atuariam (no longo processo de liberalização) como meios convergentes com os princípios e objetivos fundamentais da nova ordem de comércio. Ou seja, entendia-se que a regionalização seria uma tendência natural – tendo em vista a proximidade fronteiriça – que no longo prazo serviria como uma etapa intermediária ao ideal final de um comércio equitável, quando, talvez, nem mesmo essas uniões aduaneiras não seriam mais pertinentes.

Essa conclusão, contudo, merece ponderações. A questão do Regionalismo *versus* Multilateralismo é interpretada, contemporaneamente, como um ponto de tensão crescente.

Para a corrente regionalista ou purista, há um posicionamento categórico contra os arranjos preferencias estabelecidos à margem da OMC. Defende-se que estes, ainda que legitimados pelo GATT, fragilizam consideravelmente o princípio da não discriminação e do tratamento da nação mais favorecida, na medida que as uniões aduaneiras “acentuam as desvantagens comparativas dos países não membros”, gerando desvios de comércio⁸⁹.

Ainda para os regionalistas, os acordos pancontinentais apenas postergariam as guerras tarifárias entre os países para suas respectivas uniões, agentes políticos de direito internacional muito mais poderosos, o que elevaria o conflito entre partes do mundo e criaria mais barreiras comerciais⁹⁰. Por fim, referenciando o pensamento do Professor Jagdish Bhagwati⁹¹, um grande problema dos acordos regionais e bilaterais seria o fenômeno da *Spaghetti Bowl*. Em breves palavras, a firmação de acordos bilaterais, que expandiriam as zonas de livre-comércio em função de cláusulas de extensão em outros acordos com outros países, terceiros e estranhos

uma união aduaneira ou de uma zona de livre troca, com a condição de que : (a) no caso de uma união aduaneira ou de um Acordo provisório concluído visando à formação de uma união aduaneira, os direitos aduaneiros, estabelecidos no momento da formação dessa união ou da conclusão desse Acordo provisório, não serão, no seu conjunto, no que respeita ao comércio com as Partes Contratantes estranhas a tais uniões ou acordos, de uma incidência geral mais elevada, nem os regulamentos de trocas comerciais mais rigorosos, que os direitos e as regulamentações aplicáveis às trocas comerciais nos territórios constitutivos dessa união, antes da formação de tal união ou da conclusão do acordo, segundo o caso; (b) no caso de uma zona de livre troca ou de um Acordo provisório concluído visando a formação de uma zona de livre troca, os direitos aduaneiros mantidos em cada território constitutivo, no que respeita ao comércio das Partes Contratantes que não fazem parte de um tal território ou que não participam de tal acordo, no momento da formação da zona ou da conclusão do Acordo provisório, não serão mais elevados, nem as outras regulamentações de trocas comerciais mais rigorosas que os direitos e regulamentações correspondentes existentes nos mesmos territórios antes da formação dessa zona ou da conclusão do Acordo provisório, segundo o caso; (c) e com a condição de que todo Acordo provisório, tendo em vista as alíneas (a) e (b), compreenda um plano e um programa para a formação de uma união aduaneira ou o estabelecimento de uma zona de livre troca num prazo razoável.

89 MEIRA, Liziane Angelotti. Tributos sobre o comércio exterior. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 213.

90 *Ibidem*, p. 214.

91 BHAGWATI, Jagdish. *Free Trade Today*, 2002, p. 107.

ao acordo inicial, envolvendo diferentes setores e regulamentações técnicas, gerariam uma confusão de preferência e uma desvirtuação da finalidade pretendida pelo referido art. XXIV do GATT. E mais, esse aumento do custo de conformidade não só geraria um “imperialismo regulamentador”, com a prevalência dos interesses das agências dos países desenvolvidos, mas também fomentaria uma discriminação técnica aos países mais pobres, de corpos diplomáticos mais tímidos, incapazes de adequar-se à burocracia das uniões aduaneiras mais robustas.

É curioso mencionar essa teoria, porque, relacionando-a com o Tratado de Comércio e União Aduaneira entre União Europeia e Turquia, aludido quando do estudo da teoria clássica do comércio internacional, parece evidente que a Turquia se beneficiou justamente dessa desigualdade técnica em relação aos seus competidores imediatos (outros países em desenvolvimento), conseguindo eficazmente adequar-se à regulação europeia e nutrir-se dos desvios de comércio por ela proporcionados.

Pois bem, por outro lado, a segunda corrente, regionalista moderada, reconhece que os acordos regionais são responsáveis por gerar desvios de comércio até mesmo para seus Estados-Membros, que, todavia, seriam compensados e suplantados após a abertura comercial. Além do mais, como bem perceberam os signatários do GATT de 1948, “as negociações regionais demoram menos tempo e são menos complicadas porque é muito mais eficiente e fácil negociar com poucos países vizinhos do que com os mais de cem membros da OMC”, o que também aproximaria países rivais e solidificaria a paz continental⁹².

No que concerne ao Brasil, a fonte hierárquica superior é sempre a Carta Maior, até mesmo pelo fenômeno brasileiro de constitucionalização de muitos aspectos do Direito Tributário, na tentativa de proteger os direitos e garantias dos contribuintes. Seguindo a hierarquia das normas, identifica-se o Código Tributário Nacional, e, por fim, o Decreto n. 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que *regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior* como normas fundamentais para nosso comércio internacional.

Sobre este decreto, abordar-se-á melhor adiante, quando da análise dos regimes aduaneiros especiais brasileiros, cerne desta pesquisa. Contudo, pode-se adiantar que o referido regulamento possui a virtude de ter compilado boa parte da legislação aduaneira num único

92 MEIRA, *op. cit.*, p. 215.

texto, com vocação de código, embora código (no sentido de lei estrita) não seja. Como é de se imaginar, o acesso e a compreensão da legislação fiscal costuma ser uma reclamação recorrente dos pagadores de impostos, razão pela qual este marco aduaneiro (ainda que a nível infralegal) promoveu uma maior transparência e segurança jurídica na prática do comércio exterior brasileiro.

Numa tentativa de resumir a celeuma doutrinária quanto à autonomia ou não do Direito Aduaneiro, o Professor Solon Sehn, em obra recente⁹³ - verdadeiro marco teórico para este estudo - argumenta que são muitos os autores com justificativas substanciais pela ou contra a ascensão dessa nova disciplina jurídica. O que deve ficar claro, porém, é que a compreensão da prática aduaneira permeia livremente ramos do Direito Administrativo, Tributário, Financeiro e até Econômico, em suas categorias doméstica ou internacional. Por mais que essas classificações tenham geralmente por principal finalidade a afirmação didática do conhecimento, é importante perceber, na linha dos parágrafos anteriores, que os estudos aduaneiros no âmbito internacional gravitam em torno do sistema da Organização Mundial do Comércio, estudada pelo Direito Econômico Internacional.

Dessa forma, se adotado um raciocínio centrípeto, no qual a OMC desempenhe o protagonismo na regulação do comércio internacional, ao exemplo do entendimento da doutrina internacional⁹⁴, e não um raciocínio centrífugo, como parte da doutrina nacional compreende⁹⁵, chegar-se-ia à tese de que o Direito Aduaneiro seria uma manifestação do Direito Econômico interno, ou doméstico. Isso, por outro lado, não possui respaldo na academia brasileira, até onde conseguiu-se averiguar, afinal, a prática aduaneira precede à econômica internacional, pelo menos nessa nova fase multilateral. Ainda assim, a dedução não parece absurda, embora muito internacionalista, o que revela, por outra via, a dificuldade em propor a autonomia dos estudos aduaneiros, por mais que se reconheçam suas fontes, sujeitos e até mesmo princípios, todos, contudo, extremamente interdisciplinares.

Em outra perspectiva, é possível discernir aqueles que falem sobre o Direito do Comércio Internacional, como disciplina do Direito Internacional que transcende a divisão em Direito Público e Privado, desse modo, para englobar ambos, haja vista a dificuldade maior em balizar as fronteiras dos dois campos do saber jurídico no contexto externo. À vista disso, o

93 SEHN, *op. cit.*, p. 1 - 30.

94 CARREAU; JUILLARD; BISMUTH; HAMANN, *op. cit.*, p. 59

95 SEHN, *op. cit.*, p. 2.

Direito do Comércio Internacional reuniria todos os aspectos administrativos, tributários, financeiros, econômicos e internacionais da prática aduaneira, inclusive quanto ao Direito da OMC, mas, também, avançaria para as fontes de Direito Internacional Privado, relacionadas a edição de contratos internacionais, conflitos de leis no tempo e espaço, conflito das competências estatais e não estatais, logística e transporte, garantias, seguros e formas de pagamento⁹⁶. Em outras palavras, expande-se o debate aqui presente para englobar outras fontes e outras *lides*, tais como a função da *Lex Mercatoria*, da Convenção das Nações Unidas sobre Contratos de Compra e Venda Internacional de Mercadorias (UNCITRAL)⁹⁷, as *Incoterms*, os Princípios *Unidroit* relativos aos Contratos Comerciais Internacionais, entre outros.

Não há dúvidas que a compreensão da plenitude do Direito do Comércio Internacional atravessasse esse “universo de fontes”. Sem embargo, a abertura para análise de todos os aspectos privatistas do comércio exterior por certo dificultaria a investigação central sobre a política comercial brasileira em seus aspectos jurídico-econômicos, atinente em maior proporção ao Direito Público. Apesar disso, merece menção as fontes supramencionadas, pelo menos a título de balizas, de que o comércio internacional perfaz um campo de estudo maior e englobador deste, o Direito Aduaneiro Brasileiro.

Assim, interpelados seus sujeitos, suas fontes e funções, avança-se propriamente aos objetos de estudo da prática aduaneira, que podem dividir-se em dois: (i) os tributos no comércio exterior (imposto de exportação e importação) e (ii) os regimes aduaneiros especiais ou suspensivos.

Delimitando a pesquisa, concentrar-nos-emos, no último, examinando, antes, peculiaridades acerca dos elementos constituidores do primeiro, para avançar a interpretação das normas tributárias e dos mecanismos de exoneração tributária, que merecem a consideração desse estudo.

2.2 A norma tributária e os elementos do Imposto de Importação

Como encontramos a norma jurídica? Sabemos que a lei, por si só, nem sempre é suficiente, constituindo, na verdade, em veículo introdutor de textos e enunciados dos quais o

96 AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues. Introdução – O Direito do Comércio Internacional na Era da Globalização: liberalização e integração econômica. In: AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do (coord.). Direito do comércio internacional: aspectos fundamentais. 1. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2004, p. 37.

97 Incorporada ao ordenamento brasileiro por meio do Decreto n. 8.327, de 16 de outubro de 2014.

intérprete extrai as regras de direito. Nesse ponto, referencia-se a hermenêutica, a ciência da interpretação, cujas peculiaridades existem não só no campo do Direito, como também são aprofundadas no campo Tributário.

A doutrina identifica diferentes classificações de normas tributárias. Estas têm por característica geral a descrição de hipóteses de incidência que, se perfeitas, atraem o fato gerador. Trata-se das normas-de-conduta, cuja lógica muito se assemelha ao campo penal, marcados pelos princípios da legalidade e da tipicidade. A diferença, em relação ao campo tributário, é que neste há a descrição de fatos lícitos, a ensejar o pagamento de impostos, enquanto no âmbito penal há a descrição de fatos ilícitos, a ensejar a sanção penal, sem prejuízo da reparação civil e administrativa⁹⁸.

Dentro desse gênero (conduta) estariam as normas impositivas, que “juridicizam” uma parte da realidade, tornando-a relevante ao Direito Tributário. Para além da mera relação de hipótese / consequência, haveria a descrição de determinada conduta cujos efeitos seriam acompanhados de uma prescrição (comando, mandamento, estatuição). Daí subtraindo o valor normativo desses enunciados legais, a partir do seu revestimento em obrigação⁹⁹.

Por outro lado, violada a norma impositiva pelo sujeito passivo da obrigação principal (pagamento de tributo), nasceria a norma sancionadora, ao cabo que a norma tributária incide independentemente da vontade do destinatário, pela sua característica heterônoma. Enquanto a norma impositiva decorre de um fato jurídico lícito, a sancionadora teria por hipótese de incidência um fato ilícito, cuja consequência seria a sanção (pagamento de multas, perda de benefícios tributários, punições)¹⁰⁰.

É fácil de imaginar, que há várias outras classificações doutrinárias acerca da norma tributária. Tendo por referência o Professor Sacha Calmon Navarro Coelho, apresenta-se, aqui, apenas uma dessas classificações, cuja importância reside na compreensão de seus efeitos, e não propriamente de sua terminologia. E, primando pelo pragmatismo, concebe-se o fato gerador, termo caro ao Direito Tributário, a partir de duas acepções, sendo a primeira “a situação abstrata e hipoteticamente descrita em lei – hipótese de incidência – que, uma vez

98 COELHO, Sacha Calmon Navarro. Teoria geral do tributo, da interpretação e da exoneração tributária. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 90.

99 *Ibidem*.

100 *Ibidem*.

ocorrida no mundo real, dá ensejo ao nascimento da obrigação tributária respectiva – (...) assinalando a instalação da relação jurídico-tributária”¹⁰¹.

Tomemos por exemplo o Imposto de Importação, relacionado ao comércio exterior. Sua competência instituidora é atribuída pela Constituição à União¹⁰², complementado pelo Código Tributário Nacional¹⁰³ e regulado por diferentes decretos¹⁰⁴ quanto a sua tributação, controle aduaneiro e fiscalização. Na linha da teoria da regra-matriz de incidência tributária elaborada pelo Professor Paulo de Barros Carvalho, as normas tributárias do referido imposto podem ser analisadas de diferentes aspectos.

CAPÍTULO I - Incidência

Art.1º - O Imposto sobre a Importação incide sobre mercadoria estrangeira e tem como fato gerador sua entrada no Território Nacional¹⁰⁵.

Primeiramente, seu elemento material seria o verbo mais complemento, isto é, a *incidência sobre mercadoria estrangeira e tem como fato gerador sua entrada em território nacional*. Assim, o imposto de importação incide sobretudo na ação, importação, não sobre o produto (complemento verbal), existente *per se*¹⁰⁶. Já seu elemento espacial, a entrada no território nacional, que, na acepção da legislação brasileira, deve ser interpretado como sinônimo de território aduaneiro, excluídas as zonas francas, como a ZFM¹⁰⁷.

CAPÍTULO IV - Cálculo e Recolhimento do Imposto

Art. 23 - Quando se tratar de mercadoria despachada para consumo, considera-se ocorrido o fato gerador na data do registro, na repartição aduaneira, da declaração a que se refere o artigo 44.

Parágrafo único. A mercadoria ficará sujeita aos tributos vigentes na data em que a autoridade aduaneira efetuar o correspondente lançamento de ofício no caso de:

I – falta, na hipótese a que se refere o § 2o do art. 1o; e

II – introdução no País sem o registro de declaração de importação, a que se refere o inciso III do § 4o do art. 1o¹⁰⁸.

Seu elemento temporal, o registro da declaração de importação pelo contribuinte ou, residualmente, quando do lançamento de ofício, com todos seus efeitos retroativos.

101 LOPES FILHO, *op. cit.*, p. 55.

102 BRASIL, 1988, Art. 153, inciso I.

103 BRASIL, 1966, Art. 19 – 22.

104 BRASIL, 1966, 2009, 2010.

105 BRASIL, Decreto-Lei n. 37, de 18 de novembro de 1966. *Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências*.

106 MEIRA, *op. cit.*, p. 316-318.

107 LOPES FILHO, *op. cit.*, p. 62 -63.

108 BRASIL, Decreto-Lei n. 37, de 18 de novembro de 1966.

O elemento pessoal, diz respeito aos sujeitos da relação jurídica. O sujeito ativo, na acepção do art. 153, inciso I, seria a União, ente instituidor do tributo e arrecadador, sem se falar em delegação dessa atividade. Enquanto o sujeito passivo – o contribuinte - é identificado na regra geral do art. 121 do CTN, isto é, aquele *obrigado ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária*, complementado pelo seu art. 22 (norma específica), que indica como contribuinte do imposto de importação *o importador ou quem a lei equiparar; ou o arrematante de produtos apreendidos ou abandonados*, não obstante as hipóteses de responsabilidade solidária.

Por fim, quanto ao elemento quantitativo do imposto de importação, este é formado pela previsão legal da base de cálculo e pela alíquota, o que cômputo do montante devido. Como é lembrado pela doutrina¹⁰⁹, a alíquota específica, a partir de uma unidade de medida (metro cúbico, metro, tonelada) raramente é utilizada, prevalecendo a alíquota *ad valorem*, ou seja, em função do valor da mercadoria importada.

Art. 20. A base de cálculo do imposto é:

I - quando a alíquota seja específica, a unidade de medida adotada pela lei tributária;

II - quando a alíquota seja *ad valorem*, o preço normal que o produto, ou seu similar, alcançaria, ao tempo da importação, em uma venda em condições de livre concorrência, para entrega no porto ou lugar de entrada do produto no País;

III - quando se trate de produto apreendido ou abandonado, levado a leilão, o preço da arrematação¹¹⁰.

Assim, para resumir, seriam cinco os elementos para análise de um imposto: (i) material, (ii) espacial, (iii) temporal, (iv) pessoal e (v) quantitativo¹¹¹. Os três primeiros elementos constituem a hipótese de incidência da norma tributária, enquanto os dois últimos elementos a consequência / comando para aqueles que naquela incidem, devendo proceder com o pagamento¹¹².

2.3 A interpretação da norma tributária

Dado que o ordenamento jurídico é uno, e deve ser interpretado com o objetivo de manutenção da harmonia e sustentabilidade do sistema, a legislação tributária empresta, então, os métodos de interpretação ditos clássicos, na acepção de Savigny. Fala-se dos métodos literal,

109 *Ibidem*, p. 377.

110 BRASIL, Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (CTN).

111 *Ibidem*, p. 312 – 394.

112 SACHA CALMON, *op. cit.* 2018, p. 106.

histórico, sistêmico, finalístico, complementados pelos métodos mais recentes, como a interpretação conforme a constituição, todos estes, sob a égide dos meta-princípios da proporcionalidade e razoabilidade¹¹³.

A esse respeito, contudo, o CTN impõe qualificações. O art. 111 instrui o hermenauta de modo claro que a interpretação da legislação tributária empregará o método literal, quando dispor sobre: (i) *suspensão ou exclusão do crédito tributário*, (ii) *outorga de isenção*, (iii) *dispensa do cumprimento de obrigações tributárias acessórias*. E vejamos, os regimes aduaneiros especiais são concebidos juridicamente a partir de um conjunto de normas ora suspendendo ou excluindo um crédito tributário, ora isentando, desde que atingido algum objetivo da política comercial pelo sujeito ativo da hipótese de incidência.

Ocorre que nem sempre é possível a aplicação literal, já que, mesmo as normas mais técnicas, podem ter uma multiplicidade de significados, o que obrigará o intérprete a socorrer-se em outros sentidos já atribuídos pelo sistema. Assim, por alteridade, o que o art. 111 do CTN busca restringir é a adoção da integração por analogia ou da interpretação ampliativa, os quais, para as hipóteses desse enunciado, maculariam seus sentidos possíveis (*praeter* ou *extra legem*)¹¹⁴, como também entende o Superior Tribunal de Justiça.

TRIBUTÁRIO. IRPF. ISENÇÃO. ART. 6º, XIV, DA LEI 7.713/1988. INTERPRETAÇÃO LITERAL. CEGUEIRA. DEFINIÇÃO MÉDICA. PATOLOGIA QUE ABRANGE TANTO O COMPROMETIMENTO DA VISÃO NOS DOIS OLHOS COMO TAMBÉM EM APENAS UM. 1. Hipótese em que o recorrido foi aposentado por invalidez permanente em razão de cegueira irreversível no olho esquerdo e pleiteou, na via judicial, o reconhecimento de isenção do Imposto de Renda em relação aos proventos recebidos, nos termos do art. 6º, XIV, da Lei 7.713/1988. 2. As normas instituidoras de isenção devem ser interpretadas literalmente (art. 111 do Código Tributário Nacional). Sendo assim, não prevista, expressamente, a hipótese de exclusão da incidência do Imposto de Renda, incabível que seja feita por analogia. 3. De acordo com a Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID-10), da Organização Mundial de Saúde, que é adotada pelo SUS e estabelece as definições médicas das patologias, a cegueira não está restrita à perda da visão nos dois olhos, podendo ser diagnosticada a partir do comprometimento da visão em apenas um olho. Assim, mesmo que a pessoa possua visão normal em um dos olhos, poderá ser diagnosticada como portadora de cegueira. 4. A lei não distingue, para efeitos da isenção, quais espécies de cegueira estariam beneficiadas ou se a patologia teria que comprometer toda a visão, não cabendo ao intérprete fazê-lo. 5. Assim, numa interpretação literal, deve-se entender que a isenção prevista no art. 6º, XIV, da Lei 7.713/88 favorece o portador de qualquer tipo

113 MACHADO SEGUNDO, *op. cit.*, p. 183.

114 *Ibidem*, p. 184.

de cegueira, desde que assim caracterizada por definição médica. 6. Recurso Especial não provido¹¹⁵.

Naquilo que é mais caro a esta pesquisa, cumpre evidenciar, dentro do Capítulo IV do CTN, da *Interpretação e Integração da Legislação Tributária*, que o uso de termos normativos também *não pode alterar a definição, o conteúdo e o alcance de institutos, conceitos e formas de direito privado, utilizados, expressa ou implicitamente, pela Constituição Federal (...), para definir ou limitar competências tributárias*¹¹⁶.

Por fim, quanto à interpretação, traz-se à tona, o contestável art. 98, do CTN¹¹⁷. Sem o desejo de adentrar em todas as peculiaridades deste enunciado, tantas vezes comentado em doutrina e aplicado em jurisprudência, é necessário, minimamente, sintetizar o processo de incorporação dos tratados e convenções internacionais, estas, expressões sinônimas entre si.

Inclinando-nos ao entendimento do Supremo, pacificador de nossa ordem constitucional, a incorporação de um tratado internacional ao ordenamento brasileiro ocorreria da seguinte forma: (i) celebração do tratado pela competência privativa do Presidente da República¹¹⁸;

(ii) aprovação, pelo Congresso Nacional, mediante decreto legislativo, de tais convenções, (iii) ratificação desses atos internacionais, pelo Chefe de Estado, mediante depósito do respectivo instrumento; (iv) promulgação de tais acordos ou tratados, pelo Presidente da República, mediante decreto, em ordem a viabilizar a produção dos seguintes efeitos básicos, essenciais à sua vigência doméstica; (a) publicação oficial do texto do tratado e (b) executoriedade do ato de direito internacional público, que passa, então – e somente então – a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Precedentes¹¹⁹.

115 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.196.500/MT. Relator Ministro Herman Benjamin. 2ª Turma. Julgado em 02.12.2010. DJe em 04.02.2011. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2011.

116 BRASIL, 1967, art. 110.

117 Ibidem, Art. 98. Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevinha.

118 Ibidem, Art. 84, inciso VIII.

119 MERCOSUL – CARTA ROGATÓRIA PASSIVA – DENEGACÃO DE EXEQUATUR – PROTOCOLO DE MEDIDAS CAUTELARES (OURO PRETO/MG) – INCAPLICABILIDADE, POR RAZÕES DE ORDEM CIRCUNSTANCIAL – ATO INTERNACIONAL CUJO CICLO DE INCORPORAÇÃO, AO DIREITO INTERNO DO BRASIL, AINDA NÃO SE ACHAVA CONCLUÍDO À DATA DA DECISÃO DENEGATÓRIA DO EXEQUATUR, PROFERIDA PELO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RELAÇÕES ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL, O DIREITO COMUNITÁRIO E O DIREITO NACIONAL DO BRASIL – PRINCÍPIOS DO EFEITO DIRETO E DA APLICABILIDADE IMEDIATA – AUSÊNCIA DE SUA PREVISÃO NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO – INEXISTÊNCIA DE CLÁUSULA GERAL DE RECEPÇÃO PLENA E AUTOMÁTICA DE ATOS INTERNACIONAIS, MESMO DAQUELES FUNDADOS EM TRATADOS DE INTEGRAÇÃO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

1) A recepção dos tratados ou convenções internacionais em geral e dos acordos celebrados no âmbito do Mercosul está sujeita à disciplina fixada na Constituição da República. (...) 2) Procedimento constitucional de incorporação de convenções internacionais em geral e de tratados de integração (Mercosul). (...) 3) **O sistema constitucional brasileiro não consagra o princípio do efeito direto e nem o postulado da aplicabilidade imediata dos tratados ou convenções internacionais.** (...). [Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Carta R

Sobre o processo de incorporação de tratado internacional, a pesquisa sobre as relações entre o Direito Internacional Público e o Direito Interno Estatal é relevante, sobretudo, quanto ao embate doutrinário se nosso sistema constitucional teria adotado o monismo – uma norma internacional e interna agem como dois ramos de um só sistema, prescindindo aquela de qualquer processo de “transformação” para ter sua aptidão ou aplicabilidade reconhecida, de modo a prevalecer, em geral, a norma externa sobre a interna - ou o dualismo – entende pela independência da ordem legal interna e da internacional, ainda que ambas válidas, contudo, reconhecendo a imprescindibilidade da adoção ou transformação desta por algum ato legislativo para integrar plenamente aquela, de modo a prevalecer, em geral, a norma interna sobre a externa¹²⁰.

Longe de querermos aprofundar na questão, devemos restringir-nos a conclusão firmada pelo STF, de que os tratados e convenções internacionais, salvo a exceção daqueles que versam sobre direitos humanos¹²¹, inaugurada pela E.C. n. 45/2004, devem ser interpretados em posição de paridade normativa com as leis ordinárias federais, no que concerne sua hierarquia, plano e grau de eficácia, sem prejuízo dos métodos de resolução de conflitos de lei (hierárquico, cronológico e especialidade). Assim, prevalece o raciocínio de que adotamos a concepção do *monismo moderado*.

CONVENÇÃO DE GENEBRA – LEI UNIFORME SOBRE LETRAS DE CÂMBIO E NOTAS PROMISSÓRIAS – AVAL APOSTO A NOTA PROMISSÓRIA NÃO REGISTRADA NO PRAZO LEGAL – IMPOSSIBILIDADE DE SER O AVALISTA ACIONADO, MESMO PELAS VIAS ORDINÁRIAS. VALIDADE DO DECRETO-LEI N. 427, DE 22.01.69.

1. Embora a Convenção de Genebra que previu uma lei uniforme sobre letras de câmbio e notas promissórias tenha aplicabilidade no direito interno brasileiro, não se sobrepõe ela às leis do país, disso decorrente a constitucionalidade e conseqüente validade do Dec.-Lei n. 427/69, que instituiu o registro obrigatório de Nota Promissória em repartição fazendária, sob pena de nulidade do título.
2. Sendo o aval um instituto do direito cambiário, inexistente será ele se reconhecida a nulidade do título cambial a que foi apostado.
3. Recurso extraordinário conhecido e provido¹²².

ogatória n. 8.279-4. Relator Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 17.06.1998. DJe em 10.08.2000. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2000].

120 MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Curso de direito internacional público. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 99 – 106.

121 BRASIL, 1988, Art. 5º. §3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

122 *Ibidem*, Supremo Tribunal Federal. RE n. 80.004/SE. Relator Ministro Cunha Peixoto. Tribunal Pleno. Julgado em 01.06.1977. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1977.

Após a ratificação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969¹²³, essa posição, em favor do monismo, parece mais consolidada, haja vista a integração do preceito internacional de que quando *uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado*¹²⁴.

Retomando a imprecisão da parte final do art. 98, do CTN, que afirma que *os tratados e convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha*, deve-se questionar: afinal, pode o legislador ordinário revogar ou alterar os termos do tratado rigorosamente incorporado ao direito pátrio? Ou estaríamos diante de um “paradoxo da democracia”, de um eterno enrijecimento, devido a uma primazia dos tratados internacionais em Direito Tributário?

Na linha do julgado do STF¹²⁵, pelo *monismo moderado*, deve-se entender que a possibilidade de uma lei ordinária modificar ou revogar o tratado internacional imediatamente não existe, ainda que ambos tenham a mesma hierarquia, haja vista que conclusão semelhante desvirtuaria o processo de denúncia e retirada do país-membro do tratado, sem falar na má fama de descumpridor de compromissos internacionais. Em outras palavras, o art. 98 do CTN, recepcionado como Lei Complementar, seria compatível com a Lei Maior, não havendo de se falar em sua inconstitucionalidade, mas sim na sua função de complementar a Constituição quanto aos conflitos entre tratados e leis internas na matéria tributária, no sentido de garantir a primazia da primeira sobre a segunda¹²⁶.

A questão, todavia, não parece pacificada, pelo menos não completamente. Cumpre mencionar que o Superior Tribunal de Justiça¹²⁷ tem empreendido interessantes reforços para conciliar o texto do art. 98 com hipóteses variadas de convenções, a partir da distinção entre tratados normativos (lei) e contratuais, limitando a incidência do referido dispositivo ao tratado

123 Incorporada ao ordenamento brasileiro por meio do Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

124 BRASIL, 2009, art. 27.

125 Também nesse sentido. *Ibidem*, Supremo Tribunal Federal, Medida Liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.480-3/DF. Relator Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 04.09.1977. DJe em 18.05.2001. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2001.

126 SACHA CALMON, 2020, *op. cit.*, p. 117.

127 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 426.945/PR. Relator p/ acórdão Ministro José Delgado. 2ª Turma. Julgado em 22.06.2004. DJe em 25.08.2004. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2004.

lei, mas não aqueles com natureza de contrato. Por outro lado, não está claro se essa distinção seria unânime na Corte, ou referendada pelo Supremo, na linha de outros julgados¹²⁸.

Superada essa questão, subsiste a dúvida quanto a outros efeitos da incorporação dos tratados relativos a questões fiscais. Um desses efeitos, seria a extensão das isenções firmadas pelo Presidente da República quanto aos tributos de competência dos Estados e Municípios, entidades autônomas em nosso sistema federativo. Afinal, a Constituição prescreve que *é vedado à União instituir isenções de tributos da competência dos outros entes federados*¹²⁹. Essa antinomia aparente, da Constituição com tratados com cláusulas de isenções, foi apreciada inicialmente pela jurisprudência nacional no sentido de que os tratados internacionais tributários não poderiam invadir a esfera estadual / municipal, na medida que o art. 98, do CTN, deveria ser reinterpretado à luz do sistema instituído pelo constituinte¹³⁰. Ocorre que a doutrina aparentemente era muito assertiva quanto ao equívoco de tal entendimento, senão, veja-se:

E o fundamento para tanto está no seguinte: não é a União que celebra tratados, mas sim a República Federativa do Brasil, da qual a União é apenas parte. Ora, o comando do legislador constituinte que proíbe a concessão de isenções heterônomas (aquelas concedidas por normas emanadas de pessoa pública que não é titular da competência para instituir o tributo) está direcionado tão somente à União (que é pessoa jurídica de Direito interno), e não ao Estado brasileiro personalizado na República Federativa do Brasil (que é pessoa jurídica de Direito Internacional, à qual o texto constitucional dá competência para assumir compromissos exteriores). É a República Federativa do Brasil, ou seja, o Estado brasileiro, e não a União (que é, assim como os Estados Federados e Municípios, apenas um dos componentes da República), que tem personalidade jurídica de direito das gentes e, portanto, pode celebrar tratados internacionais com outras potências soberanas¹³¹.

Como era esperado, ambos STF¹³² e STJ¹³³ reformularam suas posições, para esposar o argumento doutrinário, de que, de fato, quem firma os tratados não é União, sujeito de direito

128 *Ibidem*. REsp 228.324/RS. Relator Ministro João Otávio de Noronha. 2ª Turma. Julgado em 12.05.2005. DJe 01.07.2005. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2004.

129 BRASIL, 1988, art. 151, inciso III.

130 Tributário. Isenção. ICMS. Tratado internacional. 1. O sistema tributário instituído pela CF/1988 vedou a União Federal de conceder isenção a tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal e Municípios (art. 151, III). 2. Em consequência, não pode a União firmar tratados internacionais isentando o ICMS de determinados fatos geradores, se inexistente lei Estadual em tal sentido. 3. A amplitude da competência outorgada à União para celebrar tratados sofre os limites impostos pela própria Carta Magna. 4. O art. 98, do CTN, há de ser interpretado com base no panorama jurídico imposto pelo novo sistema tributário nacional. 5. Recurso especial improvido. [Ibidem. REsp 90.871/PE. Relator Ministro José Delgado. 1ª Turma. Julgado em 17.06.1997. DJe 20.10.1997. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1997]

131 MAZZUOLI, *op. cit.*, p. 507.

132 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 229.096/RS. Relator p/ acórdão Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 16.08.2007. DJe 11.04.2008. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 2008.

133 *Ibidem*. Superior Tribunal de Justiça. REsp 480.563/RS. Relator Ministro Luiz Fux. 1ª Turma. Julgado em 06.09.2005. DJe 03.10.2005. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 2005.

público interno, mas, sim, o Estado Federado, sujeito de direito público externo. No mérito, essas ações discutiam a validade da isenção de ICMS (imposto estadual) conferida pela República aos países signatários do GATT de 1948. Recordar-se, que essa Lei Maior do comércio internacional tem, entre suas prescrições, a vedação à discriminação em razão da origem, a afirmação do tratamento nacional e a eliminação de restrições de trânsito no interior de um território aduaneiro¹³⁴, e, por isso, conflitaria com as legislações estaduais que diferenciavam a taxa sobre os produtos importados.

A despeito da letra do art. 111, do CTN, prevendo a interpretação literal das isenções, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça harmonizaram a possibilidade de convivência com as isenções heterônomas (concedidas por ente distinto daquele instituidor) por meio de subsequentes súmulas, as seguintes, todas sobre o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio:

Súmula 20/STJ – A mercadoria importada de país signatário do GATT é isenta de ICM, quando contemplado com esse favor o similar nacional.

Súmula 71/STJ – O bacalhau importado de país signatário do GATT é isento do ICM.

Súmula 575/STF – À mercadoria importada de país signatário do (GATT) ou membro da (ALALC), estende-se a isenção do imposto de circulação de mercadorias concedidas a similar nacional.

Nesse ponto, consolidado as questões mais importantes acerca da interpretação das normas tributárias, as últimas discussões permitem-nos avançar para a investigação dos mecanismos de exoneração tributária. Sigamos.

2.4 A Exoneração Tributária

Uma das melhores formas de compreender qualquer instituto é, talvez, por alteridade, definindo o que ele não é. Quanto a essa linha, o Professor Paulo de Barros Carvalho preconiza¹³⁵ como um erro didático de nossa doutrina em promover um paralelo entre as imunidades e isenções tributárias, por sua suposta similitude. Entende o doutrinador que tal abordagem não se justifica.

Apesar da verificação de alguns pontos comuns - a saber, “a circunstância de serem normas jurídicas válidas no sistema; integrarem a classe das regras de estrutura; e tratarem de matéria tributária”, as duas espécies são distintas. A imunidade, de um lado, atua, no raciocínio

134 BRASIL, 1948, arts. III e V.

135 CARVALHO, *op. cit.*, p. 252.

da teoria da matriz de incidência, em momento pretérito a qualquer fato gerador, no desenho das competências constitucionais impositivas¹³⁶. Ao passo que as isenções, atuam num momento posterior, relacionadas à legislação ordinária, de modo que a regra de isenção atua para reduzir a hipótese de incidência de um tributo ou a consequência de sua regra-matriz, ainda que a conduta do contribuinte esteja, inicialmente, adequada ao fato gerador¹³⁷.

É dizer, a isenção não afasta a incidência tributária (nem a “exclui”, terminologia adotada pela lei), pois, mesmo com a isenção, os fatos geradores permanecem, gerando a obrigação tributária. O que não sucede, porém, é o momento de lançamento do crédito tributário, impossibilitando, dessa forma, sua constituição. É por isso que a isenção está inserida no capítulo do CTN relativo à exclusão de crédito tributário¹³⁸, ao lado da anistia, que também atua como expediente impeditivo do lançamento administrativo, contudo, atuando sobre as penalidades pecuniárias. Ou seja, a anistia¹³⁹ atua depois da infração, mas antes do lançamento, o que também diferencia a anistia da remissão, esta sim sobre o crédito tributário já constituído, verdadeiro “perdão público”, no campo da extinção do crédito tributário¹⁴⁰.

Pois bem, a doutrina¹⁴¹ identifica que são várias as correntes de interpretação das normas de isenção tributária, muito em razão da celeuma de sua classificação como meio de exclusão do crédito, o que seria uma possível imprecisão. Assim, talvez o melhor seria compreender a visão dos autores do Anteprojeto do Código Tributário, para transpor sua divergência normativa, e alcançar o estudo de seus efeitos.

Clássica é a tese de que a isenção é um favor legal consubstanciado na dispensa do pagamento do tributo devido. Sensível a reclamos de ordem ética, social, econômica, política, financeira, etc., a autoridade legislativa desonera o sujeito passivo da obrigação tributária de cumprir o dever jurídico de recolher o gravame, mediante dispositivo expreso de lei. Toma-se como premissa que o fato jurídico ocorre, normalmente, nascendo o vínculo obrigacional. Por força da norma isentante, opera-se a dispensa do débito tributário¹⁴².

136 BRASIL, 1988, Art. 150, inciso VI, alíneas a - e.

137 CARVALHO, *op. cit.*, p. 252.

138 BRASIL, 1967, art. 175. Excluem o crédito tributário: I - a isenção; II - a anistia. Parágrafo único. A exclusão do crédito tributário não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja excluído, ou dela conseqüente.

139 *Ibidem*. Art. 180. A anistia abrange exclusivamente as infrações cometidas anteriormente à vigência da lei que a concede, não se aplicando: I - aos atos qualificados em lei como crimes ou contravenções e aos que, mesmo sem essa qualificação, sejam praticados com dolo, fraude ou simulação pelo sujeito passivo ou por terceiro em benefício daquele; II - salvo disposição em contrário, às infrações resultantes de conluio entre duas ou mais pessoas naturais ou jurídicas.

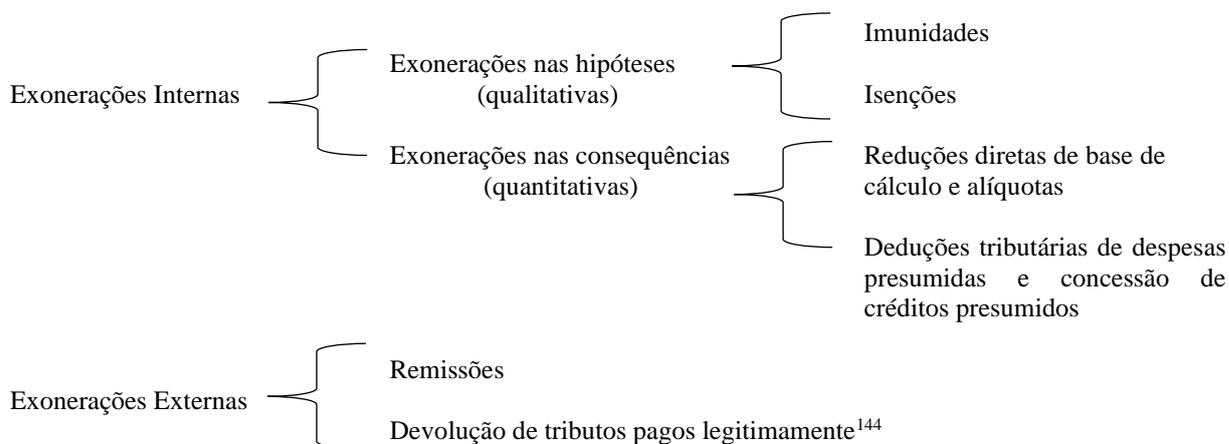
140 *Ibidem*. Art. 156, inciso IV.

141 CARVALHO, *op. cit.*, p. 565 - 570

142 *Ibidem*, p. 566.

Como é possível perceber, as regras isentivas servem como interessante ferramenta de consecução da extrafiscalidade. Por meio de isenções, é possível ao legislador adequar o interesse público em favor de determinada indústria, que precise ser incentivada, de diferentes formas. Por exemplo, a isenção pode ter caráter geral, para determinado produto ou atividade, assim como pode restringir-se a determinada região do país, atuando como um limite espacial, à semelhança do que ocorre com a Zona Franca de Manaus, em favor do desenvolvimento da região. A isenção, pode ser concedida por prazo certo, atendidas determinadas condições, isto é, como um limite temporal. Contudo, a isenção deve sempre ser instituída por lei, requisito determinante para sua validade. São essas suas principais características.

Esquemmatizando o fenômeno das isenções, o Professor Sacha Calmon propõe interessante classificação¹⁴³. À luz do interesse público em manter a arrecadação de receitas equilibrada, seria preferível enxergar as limitações ao poder de tributar, reduções, deduções, remissões e outros fenômenos de renúncia de receita como espécies de um gênero só. Aprofundando, o doutrinador propõe a seguinte divisão:



E por que a classificação acima merece destaque? Porque, a partir da leitura proposta pelo autor acerca do art. 150, §6º, da Lei Maior¹⁴⁵, temos uma melhor compreensão dos principais instrumentos extrafiscais de que dispõe o Estado, como sujeito ativo das relações

143 SACHA CALMON, 2018, *op. cit.*, p. 154.

144 *Ibidem*, adaptação livre.

145 BRASIL, 1988, Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: § 6º **Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g.**

tributárias, para incentivar as atividades alinhadas com o interesse público econômico. Assim, por mais que seja a isenção e a imunidade os institutos de maior compreensão, é possível “fugir” do rigoroso controle de legalidade que essas ferramentas exigem para serem implementadas por meio de outras técnicas exonerativas tão eficientes quanto.

Nesse ponto, relembremos a recente decisão do Supremo Tribunal Federal¹⁴⁶, em 2022, suspendendo os efeitos de uma série de Decretos do governo federal quanta à redução significativa ou até mesmo “zeramento” do Imposto para Produtos Industrializados sobre produtos e atividades concentradas no polo franco de Manaus. Pois bem, qual seria o efeito dessas medidas, ao reduzir as alíquotas de IPI no território nacional, para os mesmos níveis da ZFM? Por certo, retirar o desvio de comércio favorável ao desenvolvimento amazônico, sem ter o devido referendo do Congresso Nacional, frise-se, por meio de uma medida que o Professor Sacha Calmon classifica como exoneração interna do tipo quantitativo, relacionado às suas consequências.

Reflitamos, na linha da constatação do STF, que esses instrumentos extrafiscais devem ser analisados não apenas à luz de seus preceitos formalísticos, sujeitos à desvirtuação por um agente político abusivo. Não, deve-se contemplar, sobretudo, os seus efeitos, na persecução pela proteção do interesse público econômico.

Comparando o referido julgado, sobre IPI, com o Imposto de Importação, cuja alíquota é determinante para a viabilidade dos regimes aduaneiros especiais, é fácil concluir que semelhante abuso pode ocorrer para outros impostos de função extrafiscal. Equivalente a dizer, uma redução substancial do II significa, na prática, um “ataque” as políticas comerciais incentivadas, como os regimes aduaneiros especiais, que veremos a seguir.

2.5 Regimes Aduaneiros Especiais Brasileiros

Define o art. 23 do Decreto-Lei 37/66 que *quando se tratar de mercadoria despachada para consumo, considera-se ocorrido o fato gerador na data do registro, na repartição*

146 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MC na ADI n. 7.153/DF. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 06.05.2022. DJe em 06.05.2022. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2023. “Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, para SUSPENDER OS EFEITOS da íntegra do Decreto 11.052, de 28/04/2022 e dos Decretos 11.047, de 14/04/2022, e 11.055, de 28/04/2022, apenas no tocante à redução das alíquotas em relação aos produtos produzidos pelas indústrias da Zona Franca de Manaus que possuem o Processo Produtivo Básico, conforme conceito constante do art. 7º, § 8º, b, da Lei 8.387/1991.”

aduaneira, da declaração de despacho aduaneiro. Rememorando os elementos da matriz de incidência do Imposto de Importação, trata-se do limite temporal desse tributo.

Vejamos, porém, que esse mesmo enunciado traz outras qualificações de interesse à delimitação de sua hipótese de incidência, é dizer, a finalidade da mercadoria, *in verbis, para consumo*. É curioso, porque o dispositivo indica uma das dimensões teleológicas desse imposto tão distinto pela sua capacidade de ingerência no domínio econômico. E, frise-se, indica uma dimensão, não um elemento do fato gerador, não sendo possível descaracterizar a relação de importação por mero subjetivismo do importador ao declarar que a mercadoria não seria para o consumo.

O elemento finalístico, como caracterizador da hipótese de incidência do tributo, tem sido muito defendido no Brasil, em razão do transplante de doutrinas estrangeiras, elaboradas em função de suas respectivas legislações nacionais, que dão guarita a essa construção teórica.

Os defensores dessa posição entendem que, apesar de a legislação não explicitar o elemento teleológico de consumo, como componente do núcleo da hipótese de incidência, ele persiste por obra da doutrina e reconhecimento da jurisprudência. (...)

Resulta que a lei aduaneira, no Brasil, utiliza critério objetivo para definir a substância do fato gerador, fazendo, portanto, tábua rasa da subjetividade do importador, ao declarar a finalidade da importação. (...)

O fato gerador do Imposto de Importação é objetivo e se materializa, consoante nossa legislação, com a entrada de mercadoria estrangeira no território nacional, equivale dizer, pela passagem da linha aduaneira do país¹⁴⁷.

Ocorre que, essa dimensão teleológica, ausente como elemento do fato gerador do II, possui sim relevante significado para a prática aduaneira, de modo a atrair, pelo critério de especialidade, o Regulamento dos RAEs. O Professor Osiris de Azevedo Lopes Filho explica¹⁴⁸ que o referido Decreto-Lei, ao estabelecer o instrumento normativo matriz do II, teria incorporado a tradição aduaneira francesa em diferenciar os regimes de entrada de mercadorias em comum ou especial a partir dessa finalidade, consumo ou não consumo. Em outras palavras, a compreensão do legislador do comércio internacional brasileiro é de que, em geral, as hipóteses de incidência do II existem para regular a entrada de mercadorias destinadas ao consumo (ainda que este aspecto seja irrelevante para a instalação da obrigação tributária - novamente - do II), enquanto as demais mercadorias, sob a discriminação expressa da lei, poderão ser interpretadas como excepcionadas do regime geral desde que cumpram outras funções econômicas diferentes do mero consumo.

147 LOPES FILHO, *op. cit.*, p. 66-67.

148 *Ibidem*, p. 44.

Para ficar mais claro, essa dimensão finalística (consumo ou não consumo) é insuficiente para afastar a matriz de incidência do II, mas é essencial para o deferimento do ato concessório do regulador do comércio exterior (SISCOMEX) para que o exportador possa usufruir de um tratamento incentivado, isto é, o regime especial, que, conforme veremos, chega a constituir o crédito tributário na modalidade *drawback* suspensão, haja vista que todos os elementos do fato gerador estão devidamente caracterizados. Todavia, suspende sua exigibilidade, pelo ato concessório, em função da finalidade destinada ao produto importado, nacionalização, industrialização, aperfeiçoamento, reprocessamento ativo, etc. Ou seja, não se afasta a hipótese de incidência, nem macula o raciocínio tributário, mas, o ato concessório, ao suspender a exigibilidade, atua em momento posterior à constituição do crédito, já na esfera do interesse público em querer ou não perseguir o pagamento ou a execução fiscal.

Sob o ponto de vista econômico, os RAEs servem, então, como uma exceção à política comercial (puramente) protecionista, esta sim inspiradora do Imposto de Importação, em sua acepção extrafiscal, moderna e não arrecadatória. Assim, o grande objetivo dos regimes especiais é promover políticas de liberalização do comércio em setores específicos, sob certas condições. Regulado pelo Sistema Integrado de Comércio Exterior¹⁴⁹, a partir de estudos prévios da SRFB, BACEN e MDIC, o agente público discriminaria quais atividades proporcionariam ganhos de escala na economia se incentivados pelos reguladores do comércio exterior, em regra, por meio de algum mecanismo de exoneração tributária.

Por outra óptica, essa classificação constitui um diálogo entre as teorias econômicas protecionista e plataforma de exportação, haja vista que esta, por meio dos RAEs, reconhece a premissa de que nem sempre é possível a nacionalização de todas as etapas de uma cadeia produtiva. Por isso, importa-se parte dessa cadeia – os produtos, o maquinário, etc – sem abdicar do objetivo fundamental, agregar valor à carteira de exportação, diversifica-la e atrair divisas internacionais, na busca pelo equilíbrio da balança de pagamentos. E mais, esses efeitos positivos dos regimes não viriam apenas das exportações em si, mas também da estrutura e logística acrescentada por essas operações, o que gera um claro efeito multiplicador na economia, que, pelas palavras do Professor, “oxigena-se”, ganhando um novo fôlego de

149 Instituído pelo Decreto n. 660, de 25 de setembro de 1992. Art. 2º O SISCOMEX é o instrumento administrativo que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, mediante fluxo único, computadorizado, de informações.

dinamismo, o que, por certo, também favorece os demais setores, incentivados ou não incentivados, no intercâmbio com o mercado externo¹⁵⁰.

É interessante identificar como esses dois regimes, geral e especial, são concebidos como espécies de um todo, a prática aduaneira nacional. Isso revela, uma vez mais, a vocação de nosso legislador em conciliar instrumentos ortodoxos e heterodoxos para intervir no domínio econômico, de acordo com a vocação nacional. Não podemos nos precipitar na afirmação de que se busca o equilíbrio entre essas duas teorias, porque tal afirmação seria mui genérica, sem fundamentos empíricos, que vão de encontro a necessidade de cada país adaptar as medidas que servem melhor a sua realidade social, sem preconceito ideológico. Ainda assim, é razoável supor que se um país enfrenta dificuldades especificamente em sua capacidade exportadora, e os regimes aduaneiros especiais são um dos principais mecanismos de fomento à exportação, logo, estes deveriam ser reformados e estudados na esperança de torná-los mais eficientes.

Avançando, daí nasce a divisão em regime geral - vinculado à incidência do Imposto de Importação - e em regimes aduaneiros especiais, vinculados ao não pagamento imediato do II, se cumpridas determinadas condições. E constatemos, o elemento material dessas ações (verbo + complemento) será praticamente o mesmo. Ocorre que, a depender da finalidade dessa importação, o Regulamento Aduaneiro reinterpretará as regras gerais em favor das especiais, que afastam, de modo geral, a necessidade pelo pagamento imediato do tributo, seja pela suspensão, seja pela restituição, seja pela remissão.

Essa distinção, como lembra o doutrinador, não é de toda estranha, ocorrendo com outros impostos, como aquele relativo à Renda da Pessoa Jurídica, *cujo regime geral de apuração é com base no lucro real, enquanto o regime especial se fundamenta no lucro presumido e lucro arbitrado*, ainda que o elemento material seja idêntico¹⁵¹, ou seja, auferir renda. Desse mesmo raciocínio idealizou-se os regimes aduaneiros especiais (RAE). Ocorre que, salvo essa distinção teleológica e relativa ao afastamento do pagamento imediato, são poucos os pontos comuns entre as diferentes modalidades especiais, cada uma constituída para atender as necessidades de um setor produtivo (indústria alimentícia, automobilística, naval, extrativista, metalúrgica, etc.), característica essa que recomenda seu estudo sobre suas generalidades, para a compreensão geral de seu funcionamento.

150 LOPES FILHO, *op. cit.*, p. 50.

151 *Ibidem*.

Até por isso, o autor observa que é árduo propor um estudo da natureza jurídica dos regimes aduaneiros especiais, novamente, em função de sua heterogeneidade. Sintetizando o entendimento das doutrinas italiana, francesa e espanhola, a solução para explicar a natureza jurídica dos RAEs estaria no compartilhamento de uma *conditio iuris*, independente da vontade das partes, mas fixada pela própria lei, como “integrante da relação jurídica, de modo que esta somente se integralizará no momento em que se verificar o implemento da condição imprópria”. Assim, o regime especial seria explicado pela teoria da obrigação tributária condicional, de natureza suspensiva, resolutiva ou alternativa¹⁵², sendo essas exigências, na linha do entendimento do CARF, muito mais do que meras obrigações acessórias, mas sim em condições para fruição do benefício, os quais, se desrespeitados, ocasionam na perda de acesso ao regime especial (como verdadeiro privilégio público). Equivalente a dizer, descumpridos os requisitos, exige-se o crédito tributário, antes suspenso, por meio de sua execução fiscal.

REGIMES ADUANEIROS Ano-calendário: 2005 DRAWBACK SUSPENSÃO. PRINCIPIO DA VINCULAÇÃO FÍSICA. No regime de Drawback, modalidade suspensão, para os fatos geradores ocorridos até 28/07/2010, é condição para a regularidade do regime que os insumos importados com benefício fiscal sejam efetivamente empregados na industrialização dos produtos a serem exportados. Inexistindo exceção normativa que afaste tal obrigação e nem se desincumbindo o contribuinte de comprovar o atendimento de tal exigência, ele sujeita-se à autuação fiscal pelo descumprimento do regime. DRAWBACK SUSPENSÃO. COMPROVAÇÃO. IRREGULARIDADES NO REGISTRO DE EXPORTAÇÃO. CONTROLE ADUANEIRO O tempestivo e regular enquadramento dos Registros de Exportação ao Regime Aduaneiro Especial de Drawback - Suspensão e sua vinculação ao Ato Concessório são requisitos indispensáveis, como condições para a fruição do incentivo do Drawback - Suspensão, em atendimento à previsão Constitucional de controle aduaneiro. A ausência de alguma dessas informações exclui o benefício do Drawback, em face da impossibilidade de verificação tempestiva das exportações para atendimento do Regime Aduaneiro¹⁵³.

Faz-se necessário ressaltar, porém, que, no campo doutrinário, a conciliação da prática aduaneira com os institutos fiscais não é pacífica, sendo até difícil afirmar a existência de uma corrente predominante, que aprofunde para além da mera relação condicional entre a exigibilidade dos tributos de importação e sua suspensão em caso de enquadramento no Regulamento Aduaneiro. Apenas a título de menção, teorias tributárias de extremo renome como aquelas desenvolvidas pelos Professores José Souto Maior Borges (*Teoria Geral da Isenção Tributária*), Geraldo Ataliba (*Hipótese de Incidência Tributária*) e Paulo de Barros

152 *Ibidem*, p. 80 – 84.

153 BRASIL, Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. REsp n. 12452.000484/2009-02. Relator Conselheiro Luiz Eduardo de Oliveira Santos. 3ª Turma da 3ª Seção da Câmara Superior de Recursos Fiscais. Julgado em 19.10.2021. Publicado em 19.01.2022. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 2022.

Carvalho (*Teoria da Norma Tributária*), adotadas para a pesquisa dos fenômenos tributários, nem sempre se harmonizam com o raciocínio do legislador aduaneiro nacional, o que, frise-se, não revela uma reprovação das ilustres teorias, mas sim uma negligência da legislação aduaneira em compatibilizar-se com os institutos tributários¹⁵⁴.

Essa mesma conclusão, pela inconclusão, parece permanecer para os autores mais contemporâneos. O Professor Solon Sehn¹⁵⁵ nota que nenhuma doutrina oferece uma explicação completa sobre a natureza jurídica dos RAEs, capaz de unificá-los. Se, por um lado, a teoria suspensiva (tradicional) concentra-se no crédito tributário constituído (mas inexigível), peca, por outro lado, pelo silêncio quanto à natureza jurídica dos regimes aduaneiros nos quais não há essa formalidade (modalidades isentivas e restitutorias), problema esse que é aumentado pela ausência de qualquer hipótese de “suspensão aduaneira” no teor do art. 151, do CTN¹⁵⁶ - o que dificulta a aceitação plena de outra parte da doutrina -, embora esse rol não seja taxativo (*numerus clausus*) e não viole a reserva de lei complementar para estabelecer normas gerais.

Em outra óptica, o doutrinador discerne que as teorias da isenção ou da não incidência também não explicam “a que título se admite a validade do crédito tributário formalizado no termo de responsabilidade”, pelo importador, ou seja, o crédito suspenso. Essa tensão demonstra que o Direito Aduaneiro, submetido ao Direito Tributário, tem grande dificuldade em ser explicado pela teoria geral da norma tributária, o que não necessariamente reflete a autonomia da disciplina, mas sim o estágio de incompatibilidade com os institutos do CTN, que, quando concebidos, não parecem ter antevisto (até porque seria impossível) a necessidade em conciliar seus instrumentos de desoneração fiscal com os procedimentos de regulação das importações condicionadas.

O que se observa é que, nos regimes especiais, o legislador permite a entrada ou a saída de mercadorias do território aduaneiro sem o pagamento de tributos, total ou parcialmente, mediante a observância de determinados requisitos legais por parte de tributos, total ou parcialmente, mediante a observância de determinados requisitos legais por parte do beneficiário. Isso pode ocorrer porque a operação não configura uma importação (ou exportação) ou, mesmo sendo, o legislador entende apropriado isentá-la. Há ainda uma terceira possibilidade: o legislador pode não pretender isentar, mas conceder uma

154 SEHN, *op. cit.*, p. 256 – 261.

155 *Ibidem*.

156 BRASIL, 1966, Art. 151. Suspendem a exigibilidade do crédito tributário: I - moratória; II - o depósito do seu montante integral; III - as reclamações e os recursos, nos termos das leis reguladoras do processo tributário administrativo; IV - a concessão de medida liminar em mandado de segurança. V – a concessão de medida liminar ou de tutela antecipada, em outras espécies de ação judicial; VI – o parcelamento.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não dispensa o cumprimento das obrigações acessórias dependentes da obrigação principal cujo crédito seja suspenso, ou dela consequentes.

subvenção governamental ao beneficiário do regime, por meio de um crédito financeiro passível de compensação e de ressarcimento em dinheiro. Em qualquer desses casos, o objetivo imediato não é a desoneração ou a subvenção, mas garantir a realização dos fins de interesse público a ele vinculados, seja os decorrentes de tratados internacionais ou de políticas de desenvolvimento¹⁵⁷.

Atualmente, é possível identificar treze regimes especiais no Regulamento Aduaneiro (Decreto n. 6.759/2009), que são acrescidos pela legislação esparsa regulando o décimo quarto e décimo quinto regimes, isto é, as Áreas de Livre Comércio, entre as quais a ZFM, e as Zonas de Processamento de Exportação. Superados os principais aspectos gerais sobre o estudo dos RAEs, seria inócuo adentrar nas particularidades de cada uma dessas modalidades, haja vista que muitas delas tem baixa participação na balança comercial nacional e são muito específicas a determinados setores da economia, às vezes até em políticas públicas efêmeras, vigentes em lei, mas exauridas na prática¹⁵⁸.

Por isso, a melhor escolha seria aquela que focasse sobre o principal regime aduaneiro especial, por excelência. Não só pela relevância econômica, mas pela sua concepção geral e abstrata, do qual conseguimos extrair o raciocínio para os demais regimes. Trata-se do *drawback*, em suas três modalidades, suspensão, isenção e restituição.

Na obra *A Riqueza das Nações*, Livro IV, sobre os *Sistemas da Política Econômica*, são cinco as políticas comerciais observadas por Adam Smith como meios adequados ao enriquecimento, desenvolvimento e equilíbrio da balança de pagamentos, na busca pelo acúmulo de divisas e capital¹⁵⁹. São elas, (i) o protecionismo comercial, com o aumento do Imposto de Importação para as mercadorias que poderiam ser nacionalizadas, para incentivar a indústria doméstica, (ii) os *drawbacks*, (iii) os subsídios, (iv) os tratados de comércio e (v) o estabelecimento de colônias ultramarinas. Dessas cinco políticas, é verdade que apenas a última não prevalece mais, sendo interessante, contudo, constatar a longevidade das outras quatro primeiras, ainda relevantes na nova ordem comercial pós “Rodada do Uruguai” (1994), embora por esta contida e regulamentada no bojo do GATT de 1948.

157 SEHN, *op. cit.*, p. 259.

158 Decreto n. 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 (Regulamento Aduaneiro). 1. Admissão Temporária (arts. 353 - 372). 2. Trânsito Aduaneiro (arts. 315 - 352). 3. *Drawback* (arts. 383 - 403). 4. Entrepasto Aduaneiro (arts. 404 - 419). 5. Entrepasto Industrial (arts. 420 - 426). 6. Exportação Temporária (arts. 431 - 488). 7. Admissão Temporária para Utilização Econômica (arts. 373 - 379). 8. Admissão Temporária para Aperfeiçoamento Ativo (arts. 380 - 381). 9. RECOM (arts. 427 - 430). 10. Exportação Temporária para Aperfeiçoamento Passivo (arts. 449 - 457). 11. REPETRO (arts. 458 - 462). 12. REPEX (arts. 463 - 470). 13. REPORTO (arts. 471 - 475). 14. Áreas de Livre Comércio. 15. Zonas de Processamento de Exportação.

159 SMITH, *op. cit.*, p. 327 - 514, tradução nossa.

O mesmo pode ser dito dos drawbacks para a reexportação de mercadorias estrangeiras importadas, que, na Grã-Bretanha, geralmente representam de longe a máxima parte das taxas sobre importações. Em virtude da segunda regra anexa à Lei do Parlamento, que impôs o que hoje se chama antigo subsídio, permitia-se a todo comerciante, inglês ou estrangeiro, recuperar a metade dessa taxa de exportação: o comerciante inglês, desde que a exportação se efetuasse no prazo de 12 meses; o estrangeiro, desde que ela se efetuasse no prazo de 9 meses¹⁶⁰.

Consideremos como Adam Smith já averiguava, no século XVIII, que as operações de admissão temporária de insumos para aperfeiçoamento ativo constituíam, na verdade, na maior parte das importações de seu país, e, também, a principal razão de sua força mercantil. À época, prevalecia a restituição do crédito tributário, que podia ou não podia representar a totalidade das taxas de importação. E, mesmo nesse período, o economista clássico alertava para o descontentamento de parte do setor produtivo, que denunciava as operações de *drawback* como suscetíveis à “reimportação clandestina”, sobretudo no comércio de fumo das colônias de *Maryland* e *Delaware*, destinados às ilhas britânicas para reprocessamento e exportação no mercado europeu¹⁶¹, e não para competição interna com os produtores de tabaco locais, que ainda assim se queixavam.

Ainda que o *drawback* tenha por característica preponderante a importação para a reexportação após algum processamento, nem sempre foi assim. No contexto inglês, outra vez, era muito comum a mera importação de produtos para reexportação sem alteração de substância, por exemplo, no comércio de vinho do Porto. Isso ocorria mais no cenário de mercados fechados, nos quais os britânicos atuavam por carta de monopólio ou tratamento comercial privilegiado com outros países, costumes que, para o bem do comércio mundial, foram formalmente abolidos pelo Acordo Geral sobre Comércio, em 1948¹⁶².

Por semelhante modo, os norte-americanos adotavam o mesmo instrumento comercial, desde 1789. Por outro lado, no Brasil, o *drawback* só veio a ser instituído com o advento do Decreto-Lei n. 994/34, contudo, sem grande prestígio, sendo pouco utilizado. Na prática, esse

160 SMITH, 2007, p. 385, tradução de Luiz João Baraúna.

161 *Ibidem*, p. 389.

162 *Ibidem*, p. 386.

mecanismo só foi intensificado após o processo de reabertura econômica, no bojo da Lei n. 8.402/92, o que revela o quão recente é nossa experiência¹⁶³.

Ainda assim, as operações de reprocessamento são responsáveis por incríveis 20% das exportações brasileiras, na média histórica, enquanto a importação de seus insumos por apenas 4%¹⁶⁴. Para se ter uma breve noção dos valores absolutos, os dados consolidados de 2018 atestam que as exportações com *drawback* somaram US\$ 49 bilhões, ao passo que as importações com *drawback* apenas US\$ 7,8 bilhões. Esses resultados, não obstante, não afastam as críticas quanto sua insegurança jurídica, gerado pela má técnica legislativa de sua regulamentação¹⁶⁵. Nesse ponto, o *drawback* representa um conjunto relevante da pauta de julgamento do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, sobretudo no âmbito dos tributos do comércio exterior¹⁶⁶.

Nos termos do art. 383, do Regulamento, são três as modalidades: suspensão (inciso I), isenção (inciso II) e restituição (inciso III), todos regulados por ato concessório da Secretaria de Comércio Exterior, complementado pela assinatura de termo de responsabilidade entre importador e Receita Federal do Brasil, quando do desembaraço aduaneiro, para contemplar o II, IPI, COFINS, PIS/PASEP–Importação e COFINS–Importação.

Retomando Adam Smith, o *drawback*, por excelência, seria apenas aquele na modalidade restituição, na linha da teoria europeia¹⁶⁷. O Professor Lopes Filho também acompanha esse entendimento, ao identificar no Direito Comparado que as legislações espanhola e francesa também adotam a política de reprocessamento de insumos para exportação na sua modalidade restitutória, criticando o legislador brasileiro, por tamanho descaso

163 SEHN, *op. cit.*, p. 293.

164 BRASIL, Ministério da Economia, Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais. Dados do Drawback Suspensão e Isenção Dezembro de 2018. Publicado em 29.03.2019. COEXP, Brasília, 2019, p. 4.

165 DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. O regime aduaneiro especial de drawback como estímulo às exportações: o desempenho no Brasil de 2004 a 2010. Boletim de Economia e Política Internacional. IPEA: n. 6, Abr./Jun., 2011, p. 17.

166 Das doze súmulas atinentes à categoria “IPI / Comércio Exterior” no CARF, duas são relacionadas às operações de *drawback*. Súmula CARF nº 100 - O Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil tem competência para fiscalizar o cumprimento dos requisitos do regime de drawback na modalidade suspensão, aí compreendidos o lançamento do crédito tributário, sua exclusão em razão do reconhecimento de benefício, e a verificação, a qualquer tempo, da regular observação, pela importadora, das condições fixadas na legislação pertinente. Súmula CARF 156 - No regime de drawback, modalidade suspensão, o termo inicial para contagem do prazo quinquenal de decadência do direito de lançar os tributos suspensos é o primeiro dia do exercício seguinte ao encerramento do prazo de trinta dias posteriores à data limite para a realização das exportações compromissadas, nos termos do art. 173, I, do CTN.

167 SMITH, *op. cit.*, p. 384 – 389.

terminológico. Ocorre que essa modalidade, em tese “tradicional”, é a menos usada no país, o que tem uma grande razão de ser: (i) o contribuinte paga um tributo que, por mais que seja futuramente restituído, diminui o capital de giro da empresa, seu “caixa”; e (ii) sendo restituído depois, é mais fácil caracterizar esse pagamento estatal como *dumping* ou subsídio, o que atrai a atenção dos reguladores internacionais. Por isso sua quase irrelevância, haja vista a ausência de interesse dos produtores e o receio das próprias autoridades governamentais¹⁶⁸.

Como meio termo, haveria o *drawback* isenção. Sobre este, não se deseja incorrer a todo momento nas críticas da doutrina, afinal, deve prevalecer a vontade da legislação em adotar semelhante denominação, porém, outra vez, a crítica em si ajuda mais a compreender o regime do que a legislação. Nesse sentido, o doutrinador adverte novamente pelo erro da terminologia. A isenção na verdade ocorreria em função de uma “compensação de créditos” entre o sujeito ativo e passivo da relação. Explica-se.

A finalidade da modalidade isenção é a reposição de estoques (nomenclatura adotada pelo doutrinador) para o *reparo, criação, cultivo ou atividade extrativista de produto já exportado; e para industrialização de produto intermediário*¹⁶⁹, visando a reexportação. Na prática, funciona da seguinte forma: (i) contribuinte importa insumos pelo regime geral e realiza o pagamento do imposto de importação; (ii) contribuinte industrializa a operação e exportar, esgotando seu estoque de insumos anteriormente importados (pelo regime geral); (iii) contribuinte demonstra ao SISCOMEX que a importação anterior foi para exportação; (iv) SISCOMEX defere a análise e isenta o contribuinte para importar uma segunda vez os insumos na mesma quantidade e quantidade, dessa vez, isentos, em função da operação anterior.

Essa modalidade, embora mais utilizada, tem por demérito a necessidade do importador / exportador manter uma produção constante, continuada, que sempre justifique a possibilidade de requerer uma isenção futura, de outro modo, ele perde essa expectativa de desoneração tributária, sendo essa sua principal dificuldade.

Por fim, há o *drawback* suspensão, esse sim, a principal modalidade adotada pelo setor exportador brasileiro. Compreendido os regimes anteriores, é patente o porquê da preferência, o contribuinte pode importar sem realizar nenhum pagamento tributário prévio. A ressalva da administração pública reside na constituição do crédito tributário dessa operação, que, contudo,

168 LOPES FILHO, *op. cit.*, p. 129.

169 BRASIL, Decreto n. 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 (Regulamento Aduaneiro), art. 393-B, incisos I e II.

fica com a exigibilidade suspensa por um período de tempo, para que o contribuinte possa reprocessar a importação, exportá-la, demonstrá-la ao SISCOMEX e, por conseguinte, ter o crédito tributário anulado.

O prazo de vigência do regime é, em regra, de um ano¹⁷⁰, admitida uma única prorrogação por tempo semelhante, salvo situações específicas, como bens de capital de longo prazo, que é de cinco anos. Em outras situações excepcionais (e.g. pandemia de COVID-19)¹⁷¹, é comum o governo federal estender o prazo de vigência dos atos concessórios. A justificativa é simples, desacelerada a atividade econômica, os exportadores precisam de mais tempo para venderem seus produtos, o que é razoável. E, nos termos do art. 386-A, a concessão dos benefícios também se aplica para a aquisição de insumos no mercado interno.

CAPÍTULO III: INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA E O FENÔMENO DA CONVERGÊNCIA DAS NORMAS COMUNITÁRIAS

3.1 A política comercial brasileira e dos parceiros sul-americanos

Em obra basilar para a compreensão da formação econômica latino-americana¹⁷², o Professor Raúl Prebisch identificava em 1949, logo após a assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio, os principais desafios para o desenvolvimento econômico da região. Um dos principais desafios, segundo o autor, seria, primeiramente, vencer a falsa premissa de que um livre comércio internacional impulsionaria uma “marcha inevitável” na redistribuição de riquezas.

Ocorre que, como o próprio autor argentino identificava¹⁷³ nas palavras de Adam Smith, o desenvolvimento econômico não está atrelado à mera abertura comercial, mas sim aos aumentos de produtividade, que são díspares em função das atividades desenvolvidas em cada país, sendo a origem das desigualdades mundiais. Era dessa constatação que o autor advogava pelos programas de industrialização incentivados na América Latina, como meio de repartição de riquezas entre as nações e contestação à divisão internacional do trabalho.

170 *Ibidem*, art. 388, caput.

171 BRASIL, Medida Provisória n. 960, de 30 de abril de 2020. *Prorroga os prazos de suspensão de pagamentos de tributos previstos nos atos concessórios do regime especial de drawback, que tenham sido prorrogados por um ano pela autoridade fiscal e tenham termo em 2020.*

172 PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Naciones Unidas – Cepal, 1949, p. 5.

173 *Ibidem*, p. 7.

La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias, tan acentuadas, en los niveles de vida de las masas de éstos y de aquélla, y las notorias discrepancias entre sus respectivas fuerzas de capitalización, puesto que el margen de ahorro depende primordialmente del aumento en la productividad¹⁷⁴.

E a explicação para participação ativa do Estado nesse processo econômico decorreria justamente da necessidade de acumulação de capital, sem o qual seria impossível fomentar ciclos de investimento, sobretudo para adquirir bens de capital, como maquinário especializado, cuja tecnologia seria o cerne dos ganhos futuros de produtividade. E, na busca pelas vantagens comparativas, isto é, pelos setores cujos investimentos trariam maior retorno e competitividade a nível mundial, o teórico da CEPAL identificava a sinergia natural entre os setores agroexportadores com as indústrias de base, empregadoras de grande quantidade de cidadãos, e, por conseguinte, fomentadora de um mercado consumidor suficiente para a implementação de indústrias futuras, de média tecnologia¹⁷⁵. Em brevíssimas palavras, a política econômica da região adequa-se ao pensamento dos teóricos da CEPAL, pela industrialização incentivada e pela “substituição de importações”. O grande questionamento seria indagar se esta teoria foi positiva ou negativa para o desenvolvimento econômico.

A resposta que Krugman e Obstfeld oferecem é assertiva quanto ao sucesso do modelo latino-americano no século XX – argumentando que nas décadas de 1930 a 1980 o crescimento econômico na região superou em muito a média mundial, tendo por principal setor a indústria secundária. Ainda assim, os autores oferecem algumas ponderações. A primeira é quanto à real necessidade das subvenções estatais para o primeiro estágio de industrialização, o que os autores denominam de “problema da indústria nascente”, do qual também nasceria a falha de mercado do protecionismo da região. Explica-se¹⁷⁶.

174 *Ibidem*, p. 6.

175 *Ibidem*, p. 43-57.

176 KRUGMAN e OBSTFELD, *op. cit.*, p. 188.

É questionável, segundo os autores, se os setores manufatureiros latino-americanos prescindiam verdadeiramente de políticas extrafiscais para seu desenvolvimento inicial, haja vista que: (i) a industrialização na região seria um processo natural, que teria iniciado sem apoio governamental, em função da crise de oferta de importados no período de guerras; (ii) os setores inicialmente desenvolvidos (metalúrgico, siderúrgico, alimentício, extrativista) possuíam sinergias com a economia local, razão pela qual rapidamente adquiriria vantagens comparativas para competir com as manufaturas importadas e pouco precisariam do apoio contínuo das exonerações fiscais.

Na verdade, a grande dificuldade da região seria a dificuldade de mobilizar eficaz e estavelmente a política macroeconômica sob dois aspectos, a política monetária / cambial, posto a dependência da entrada de dólares norte-americanos como garantia da balança e dívida comercial; e, na linha do Professor Presbich, mobilizar o capital disponível para investimentos na indústria, haja vista o baixo desenvolvimento do mercado de capitais e bancário (privado) para o financiamento de empreitadas sem a garantia do Estado¹⁷⁷.

Em outras palavras, a necessidade em proteger o mercado interno, por meio de tributos e cotas de importação não seria a necessidade imediata do setor produtivo local, mas sim uma necessidade mediata, haja vista a dificuldade em financiar o crescimento de suas operações, cuja origem também estaria na instabilidade macroeconômica do sistema financeiro. Posto que esse problema foi negligenciado à época – o que resultaria nos choques de inflação – as indústrias locais nasceram altamente dependentes da falta de concorrência externa, jamais desenvolvendo sua capacidade concorrencial, e, por isso, criando um limite ao desenvolvimento industrial da região, incapaz de manter os ganhos de produtividade e assim aumentar a renda de sua população após um período de estagnação¹⁷⁸.

Na maioria dos países em desenvolvimento, o impulso da substituição de importações parou próximo de seu limite lógico: os bens manufaturados sofisticados, como computadores e máquinas-ferramentas de precisão, continuaram a ser importados. (...) Como estratégia de estímulo ao crescimento das manufaturas, a industrialização pela substituição de importações sem dúvida funcionou. As economias da América Latina geram hoje uma parcela

177 *Ibidem*, p. 190.

178 *Ibidem*, p. 191.

da produção das manufaturas quase tão grande quanto a das nações avançadas¹⁷⁹.

A grande questão da dificuldade em desenvolver indústrias de maior tecnologia, segundo os autores, não estaria apenas no desenvolvimento da tecnologia em si - que, como tudo, exige mobilização de capital, sem certeza de retorno financeiro -, mas na baixa representatividade dos mercados domésticos latino-americanos para “compensar” tais investimentos. Ou seja, mesmo nos maiores países em desenvolvimento, o mercado consumidor não seria suficiente para incentivar, mesmo com a proteção do mercado interno, a fabricação nacional de produtos de maior valor agregado, haja vista, até mesmo, a estagnação da renda média nesses países no momento que eles poderiam aspirar por novas indústrias.

Isso porque as indústrias de maior tecnologia são altamente dependentes da sua capacidade exportadora, dificilmente desenvolvendo-se (pelo alto valor e risco de seus investimentos) apenas para abastecer um mercado local. Seria essa a vantagem do Norte Global, não só no acesso às tecnologias em si, mas, também em função de seus mercados “mais livres” terem acesso facilitado a outros mercados também, isto é, a economia globalizada, indo além do mercado de origem, em função de seus tratados comerciais e boa reputação.

Foi nesse cenário que a política comercial de liberalização, promovida a partir dos anos 1985 ao redor do mundo, foi especialmente decepcionante no contexto da América Latina, incapaz de reensaiar o crescimento econômico das décadas anteriores. E lembra-se, a pressão pela liberalização dos mercados não era mais da ordem estritamente diplomática ou política, a partir de negociações livres. Já nesse período, avançavam a implementação dos acordos suplementares do GATT, bem como o período de adaptação aos países em vias de desenvolvimento para reduzirem suas barreiras protecionistas, o que será consolidado com a entrada em vigor do acordo constitutivo da OMC, aumentando as sanções contra as barreiras comerciais. Ou seja, essa liberalização era apoiada não só no discurso econômico, ideológico, quanto em compromissos internacionais, de ordem legal.

Para ilustrar essa decepção, os autores comentam o desenvolvimento mexicano que, como sabemos, é um caso emblemático, na medida que “conseguiu” trocar sua política comercial de substituição de importações para plataforma de exportação, por meio dos tratados

179 *Ibidem*, p. 192.

comerciais da América do Norte. Ainda assim, o resultado econômico do país nos anos seguintes, a despeito da diversificação da pauta exportadora (mais industrial nos anos seguintes), também é abaixo das décadas anteriores, à semelhança dos vizinhos ao Sul¹⁸⁰.

Em outro giro, constatou-se que o nível de proteção comercial da indústria brasileira, por exemplo, era muito substancial, em função da efetiva proteção recebida pelos custos de importação. Daí viria sua estagnação nos anos seguintes, das desvantagens comparativas em relação aos seus competidores mundiais¹⁸¹¹⁸², com quem, mesmo após o desenvolvimento do mercado de capitais e a estabilização macroeconômica, teve dificuldade de resistir no mercado interno, quão menos exportar.

Nesse ponto, é possível concluir sobre dois efeitos da manutenção de altas alíquotas do Imposto de Importação. O primeiro, mais óbvio, é a proteção do mercado interno e intimidação de agentes econômicos estrangeiros, haja vista o “o custo de entrada”. O segundo efeito, contudo, é menos intuitivo e, ainda assim, mais prejudicial. Trata-se da inibição das empresas nacionais em perseguirem a exportação de seus produtos, haja vista o baixo grau de risco e alto retorno encontrado no mercado doméstico. É dizer, mantido um II alto, mesmo as empresas brasileiras com capacidade de competição no mercado externo, dificilmente o farão. Isso porque a sobrevivência e crescimento dessas empresas não depende da sua força em conquistar novos mercados, como em outros países “mais liberais”, sendo seguras as altas margens de lucro no país de origem – o que certamente não ocorre no comércio exterior -, razão pela qual o protecionismo excessivo distorce até mesmo a possibilidade de desenvolvimento de um setor exportador orgânico, sem incentivos governamentais¹⁸³.

Pois bem, sobre a liberalização, acelerada pela sua etapa seguinte de globalização financeira, que persiste em maior ou menor grau hodiernamente, a doutrina apelidou esse

180 KRUGMAN; OBSTFELD, *op. cit.*, p. 194.

181 **Proteção efetiva às manufaturas em alguns países em desenvolvimento (porcentagem)**: México (1960) – 26%, Filipinas (1965) – 61%, **Brasil (1966) – 113%**, Chile (1961) – 182% e Paquistão (1963) – 271%. BALASSA, Bela. *The structure of protection in developing countries*. Baltimore: John Hopkins Press, 1971, p. 82, *apud* KRUGMAN; OBSTFELD, *op. cit.*, p. 192.

182 **Taxas de proteção efetivas para o setor manufatureira na Índia e no Brasil**: Final da década de 1980 – 126% (IND) e **77% (BRA)**; Final da década de 1990 – 40% (IND) e **19% (BRA)**. ABREU, Marcelo de Paiva. *Trade liberalization and the political economy of Brazil since 1987*, artigo, Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2004; RODRIK, Dani; SUBRAMIAN, Arvind. *From Hindu growth to productivity surge: the mystery of the Indian growth transition*, artigo, Fundo Monetário Internacional, 2002, *apud* KRUGMAN; OBSTFELD, *op. cit.*, p. 193.

183 KRUGMAN; OBSTFELD, *op. cit.*, p. 194.

processo no Brasil de “Abertura sem Projeto”¹⁸⁴. Entusiasmado pela abertura comercial que ocorria a nível mundial, critica-se que o debate econômico teria sido indevidamente “politizado” pelos mandatários sul-americanos, numa falsa esperança pelo progresso certo.

De um lado, se observado o incremento comercial regional com a assinatura do Tratado de Assunção - constituindo o Mercado Comum do Sul -, era possível concluir que o crescimento intrabloco de cerca de 300% apenas nos seis primeiros anos poderia rapidamente ser acompanhado de um sucesso semelhante nas trocas comerciais com os demais mercados mundiais, o que, infelizmente, não ocorreu.

Ainda assim, a maior virtude desse processo de liberalização no continente certamente foi sua perspectiva integradora, novamente, também advogada pelos teóricos da CEPAL, a título de “Regionalismo Aberto”¹⁸⁵. A superação da rivalidade histórica (Brasil-Argentina), por meio de uma aceleração do processo de integração em 2005, quando da entrada em vigor da Tarefa Externa Comum (TEC) do Mercosul, sinalizava para a consolidação de um mercado maior e mais forte na região, capaz de impulsionar um novo ciclo de industrialização, desta vez, transnacional, quiçá, capaz de atrair investimentos em tecnologia.

Todavia, naquilo que as chancelarias platinas concordavam quanto ao protecionismo comercial do bloco em relação aos demais países, sobretudo aqueles do NAFTA, pouco concordavam na relação comercial intrabloco, que passou a admitir novos mecanismos de restrição do comércio, como cotas de importação entre si e medidas de salvaguarda - muito utilizadas por Buenos Aires - impedindo maiores investimentos na concepção de um modelo industrial binacional, haja vista as limitações no trânsito de mercadorias, ausência de previsibilidade, “quebra de expectativas” e posterior fragilização do mercado argentino¹⁸⁶.

3.2 Código Aduaneiro do Mercosul e perspectivas sul-americanas

Para prospectar as perspectivas do Mercado Comum do Sul, é essencial, antes, relembrar qual sua classificação dentro dos estágios de integração regional. Segundo a academia, o regionalismo de integração é uma forma de limitação parcial da soberania de Estados vizinhos

184 VIDIGAL; DORATIOTO, *op. cit.*, p. 114.

185 *Ibidem*, p. 107.

186 *Ibidem*, p. 118.

que visam a aproximação comercial, geralmente, em direção ao objetivo final de constituição de uma federação econômica¹⁸⁷.

Como já adiantado em momento anterior, são três as etapas dessa “evolução institucional”. A primeira seria a constituição de zonas de livre-comércio, no qual, por concessões mútuas, as restrições tarifárias e não tarifárias são eliminadas no comércio regional, ao exemplo do extinto NAFTA. Em seguida, haveria as uniões aduaneiras, que, além de manter as concessões anteriores, instituem uma proteção comum (TEC), tarifária e não tarifária, contra os Estados terceiros, à semelhança da extinta BENELUX¹⁸⁸.

E, por fim, haveria o mercado comum, que, somando as características anteriores, suprime toda e qualquer restrição à livre circulação de outros fatores econômicos (que não apenas mercadorias, como também para indivíduos e serviços), tendendo a criação de um ambiente macroeconômico homogêneo. É a etapa mais elaborada da integração econômica, sob a qual o MERCOSUL se classifica, ainda que sujeito a distorções¹⁸⁹.

Frise-se também que, por ser o mercado comum a etapa mais complexa, é possível identificar no interior dessa mesma etapa diferentes níveis de integração, tais como a união política e monetária, únicas ao modelo europeu. No momento, naquilo que concerne ao MERCOSUL, esse esforço pela harmonização econômica – na circulação de pessoas, bens e serviços – tem por fronteira institucional a consolidação desse sistema de transferência mútua de competências aduaneiras, isto é, sobre a regulação, supervisão e fiscalização do comércio exterior entre os Estados-Membros, no qual a aprovação e integração do Código Aduaneiro do Mercosul é o principal marco.

A integração comunitária desenvolve-se assim sobre três pilares principais: primeiro pilar: integração econômica, política, ambiental, cultural, sanitária, monetária e fiscal; segundo pilar: política externa e segurança comum, com a coordenação das posições dos diversos Estados-membros nos foros internacionais, inclusive com a possibilidade de realizar missões de manutenção da paz e restauração da paz, com ou sem a ajuda de outras

187 CARREAU; JUILLARD; BISMUTH; HAMANN, *op. cit.*, p. 35.

188 *Ibidem*, p. 36.

189 *Ibidem*, p. 37.

Organizações Internacionais (ONU e OTAN); terceiro pilar: cooperação judiciária e policial¹⁹⁰.

Mas, antes de adentrar propriamente nos possíveis impactos do CAM, faz-se necessário comentar, brevemente, que é dessa edificação de uma federação econômica que se desenvolve a noção de Direito Comunitário Sul-Americano, como um resultado natural da convergência e harmonização de leis entre os países membros do MERCOSUL, naquilo que já renunciaram mutuamente de suas competências soberanas em prol da integração regional.

Sem embargo, a noção de comunidade também traz consigo uma noção de passado, valores e objetivos comuns nessa integração, razão pela qual a convergência supera os aspectos econômicos, mas, por interagir com os fundamentos legais, partilha seus pilares éticos, históricos e sociológicos¹⁹¹. E vejamos, em sua idealização, o MERCOSUL foi estruturado, ainda nos termos do Protocolo de Ouro Preto¹⁹², para ser executado por meio de seis órgãos principais, entre os quais o Parlasul, como órgão representativo, deliberativo e legiferante de normas comunitárias derivadas para o bloco, na busca pela harmonização política, social e econômica. Sabemos, contudo, que o referido órgão parlamentar supranacional, embora instalado, é tímido em suas competências¹⁹³, pouco avançando na construção de normas comuns à região.

Pois bem, ressalvadas algumas críticas, o Mercosul tem por mérito a implementação da Tarifa Externa Comum, na acepção atribuída pela prática aduaneira norte-americana e canadense, que diferencia *taxes* (tributos) – incidentes sobre operações domésticas – e *tariffs* (tarifas), incidente sobre operações externas. Se transplantado esse instituto à luz do Direito Tributário pátrio, a melhor denominação à TEC seria “Tabela Comum de Alíquotas de Imposto sobre a Importação de Origem Extrabloco”, ou, TCAII¹⁹⁴.

190 VARELLA, Marcelo Dias. Direito internacional público. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 571.

191 MAZZUOLI, *op. cit.*, p. 906.

192 BRASIL, Decreto n. 1.901, de 09 de maio de 1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994. Artigo 1. A estrutura institucional do Mercosul contará com os seguintes órgãos: I - O Conselho do Mercado comum (CMC); II - O Grupo Mercado Comum (GMC); III - A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM); IV - A Comissão Parlamentar Conjunta (CPC); V - O Foro Consultivo Econômico-Social (FCES); VI - A Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM). Parágrafo único - Poderão ser criados, nos termos do presente Protocolo, os órgãos auxiliares que se fizerem necessários à consecução dos objetivos do processo de integração.

193 BRASIL, 2015, Regimento Interno do Parlasul. Art. 90. São atos do Parlamento: a) pareceres; b) projetos de normas; c) anteprojetos de normas; d) declarações; e) recomendações; f) relatórios e g) disposições.

194 MEIRA, *op. cit.*, p. 290.

A TEC, ou TCAII, constitui no cerne da integração regional econômica, a título de mercado comum. Isso porque os países membros abdicam de parte de sua política comercial, sobretudo do poder de alterar as alíquotas de importação unilateralmente, para concentrarem essas decisões extrafiscais em decisões colegiadas, partilhadas pelo bloco. Ressalta-se, contudo, que essa abdicção não é total, mas sujeita ao estabelecimento de exceções¹⁹⁵. Ainda assim, essa uniformização da política protetiva exige também uma convergência das regulamentações aduaneiras, entre as quais destaca-se o Sistema de Nomenclatura Comum do Mercosul, elaborado com referência no Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias da OMA; e também o Código Aduaneiro do Mercosul¹⁹⁶, projeto de longa data, infelizmente, até hoje não implementado.

A proposta por um CAM não é moderna. O primeiro foi redigido ainda em 1994¹⁹⁷, quando da assinatura do Tratado de Assunção, constitutivo do Mercosul. Todavia, este foi ratificado apenas pela República do Paraguai, razão pela qual, passados anos após a inércia dos demais países-membros, optou-se por retomar a proposta novamente, dessa vez, com uma nova redação, mais atualizada e alinhada aos interesses dos membros. Com isso, o fortalecimento da União Aduaneira seguiria com a aprovação de nova decisão do Conselho do Mercado Comum, propondo em 2010, nova proposta de Código Aduaneiro comum¹⁹⁸.

CONSIDERANDO: Que o Tratado de Assunção, em seu artigo 1º, reafirma que a harmonização das legislações dos Estados Partes nas áreas pertinentes é um dos aspectos essenciais para conformar um Mercado Comum; Que a Decisão CMC n. 54/04 “Eliminação da Dupla Cobrança da TEC e Distribuição da Renda Aduaneira”, em seu artigo 4º, estabelece que para permitir a implementação da livre circulação de mercadorias importadas de terceiros países dentro do MERCOSUL, os Estados Partes deverão aprovar o Código Aduaneiro do MERCOSUL; Que foi conformado um Grupo *Ad Hoc*

195 BRASIL, Resolução Gecex n. 324, de 29 de março de 2022. São exemplos de exceções à TEC: bens de capital, informática e telecomunicações; peças automotivas e maquinário especializado; medicamentos e aparelhos hospitalares; reatores nucleares e hidroelétricos.

196 MEIRA, *op. cit.*, p. 295.

197 MERCOSUL. Decisão CMC n. 25, de 16 de dezembro de 1994. Assinado em Ouro Preto. Publicado pelo Conselho do Mercado Comum. Montevideú, Uruguai, 1994. CONSIDERANDO: Que, pela Resolução GMC 13/94, foi encomendada ao SGT 2 elaboração do Projeto do Código Aduaneiro do MERCOSUL; Que são necessárias a elaboração de uma legislação básica que compreenderá a definição e o disciplinamento dos institutos que regulam a matéria aduaneira no âmbito do MERCOSUL, tendo em vista a União Aduaneira, a partir de 01.01.95; Que todos os Estados Partes devem aplicar uma legislação aduaneira básica comum no âmbito do MERCOSUL; O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE: Art. 1 - Aprovar o Código Aduaneiro do MERCOSUL, que figura como Anexo à presente Decisão.

198 Decisão CMC n. 27, de 2 de agosto de 2010. Assinado em Buenos Aires. Publicado pelo Conselho do Mercado Comum. Montevideú, Uruguai, 2010.

dependente do Grupo Mercado Comum encarregada da redação do Projeto de Código Aduaneiro do MERCOSUL; e Que a adoção de uma legislação aduaneira comum, conjuntamente com a definição e o disciplinamento dos institutos que regulam a matéria aduaneira no âmbito do MERCOSUL, criará condições para avançar no aprofundamento do processo de integração.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM DECIDE: Art. 1º - Aprovar o Código Aduaneiro do MERCOSUL, que consta como Anexo e faz parte da presente Decisão. Art. 2º - Durante os próximos seis meses, os Estados Partes farão as consultas e gestões necessárias para a eficaz implementação do mesmo dentro de seus respectivos sistemas jurídicos. Art. 3º - Os Estados Partes se comprometem a harmonizar aqueles aspectos não contemplados no Código Aduaneiro MERCOSUL que se aprova no artigo 1º. Art. 4º - Esta Decisão deverá ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes.¹⁹⁹.

Constatemos como o epílogo dessa decisão revela diversas diretrizes não só para o CAM, como também para a união aduaneira, como um todo, a saber: (i) o dever geral de uniformização das leis; (ii) a garantia à livre circulação de mercadorias importadas (como assim dispõe o Art. 5º - Liberdade de Trânsito, do GATT 1948), (iii) a convergência das regulamentações aduaneiras por meio de um Código, como etapa para o *aprofundamento do processo de integração*. Como norma compromisso, o dever de implementação em até 6 meses do CAM (o que sabemos que não se concretizou), bem como o dever de adaptação da legislação interna com sua futura incorporação.

Com mais de cento e oitenta artigos, o CAM representa um compromisso entre os Estados-Membros em torno dos consensos alcançados quanto às questões fundamentais do grupo, sem o objetivo de regular as especificidades sobre as quais o bloco ainda não convergiu. Por isso, esse Código-Marco, embora extenso, permite ainda sua complementação e regulamentação por normas inferiores, pormenorizando sua aplicação²⁰⁰.

O principal impacto do CAM, caso internalizado por todos os países, será sobre as definições trazidas no bojo de seus artigos. Novamente, por sua natureza de código, o CAM prima pela introdução de conceitos iniciais para a compreensão unificada da prática aduaneira, assim, fixando o significado de sujeitos aduaneiros, território aduaneiro, obrigação tributária,

199 *Ibidem*.

200 MEIRA, *op. cit.*, p. 308.

mercadoria, importação e exportação tributos e tantos outros, todos esses conceitos muito caros ao Direito Aduaneiro-Tributário.

A Professora Liziane Angelotti Meira²⁰¹ observa que, naquilo que concerne ao ordenamento brasileiro, os artigos 157 e 159²⁰² serão os de maior impacto na legislação, doutrina e jurisprudência brasileira. Isso porque esses dispositivos alteram a hipótese de incidência do Imposto de Importação, indicando-o como a importação definitiva, na linha da doutrina europeia, já citado pelo Professor Osiris Azevedo Lopes Filho, em tópico anterior. Assim, alterar-se-ia o limite material e espacial da regra matriz do II, que deixaria de ser *a entrada destes no território nacional*²⁰³.

Assim, haja vista cláusula afirmando que *as disposições deste Código em matéria tributária aplicam-se exclusivamente aos tributos aduaneiros*, especula-se que a internalização do CAM teria por consequência não só a revogação tácita ou expressa de inúmeros dispositivos tributários, como também (e talvez mais importante) o afastamento da teoria geral da norma tributária, em sua concepção nacional. Dessa forma, por meio dessa cláusula de especialização, os tributos aduaneiros, hoje interpretados à luz do Direito Constitucional-Tributário e do CTN, teria sua interpretação mais adstrita ao Código do Mercosul, o que representa sensível alteração hermenêutica.

Essa mudança na hipótese de incidência ocorreria até mesmo para outros tributos relacionados ao comércio exterior, como o ICMS e o IPI, ambos na modalidade importação. Sobre o primeiro, ao propor o conceito aduaneiro de mercadoria, o CAM talvez exija uma

201 *Ibidem*, p. 309.

202 MERCOSUL, Decisão CMC n. 27, de 2 de agosto de 2010. Art. 157 – Tributos Aduaneiros. 1. O presente Código regula os seguintes tributos aduaneiros: **a) o imposto ou direito de importação, cujo fato gerador é a importação definitiva de mercadoria para o território aduaneiro**; e b) as taxas, cujo fato gerador é a atividade ou serviço realizados ou postos à disposição pela Administração Aduaneira, em uma importação ou exportação. 2. Consideram-se ainda de natureza tributária as obrigações pecuniárias originadas do descumprimento da obrigação tributária aduaneira. 3. Para os fins deste Código, o conceito de imposto de importação é equivalente ao conceito de direito de importação. 4. O presente Código Aduaneiro não trata sobre imposto de exportação e, por essa razão, a legislação dos Estados Partes será aplicável no seu território aduaneiro preexistente à sanção deste Código, respeitando os direitos dos Estados Partes. Art. 158 – Modalidades. **Os tributos aduaneiros poderão ser:** a) **ad valorem**: quando sejam expressos em porcentagem do valor aduaneiro da mercadoria; b) **específicos**: quando sejam expressos em montantes fixados por unidade de medida da mercadoria; ou c) **uma combinação de tributos ad valorem e específicos**. Art. 159 – Âmbito de aplicação das disposições em matéria tributária. 1. **As disposições deste Código em matéria tributária aplicam-se exclusivamente aos tributos aduaneiros**. 2. A Administração Aduaneira poderá ser autorizada a exigir, arrecadar e fiscalizar tributos não regidos pela legislação aduaneira por ocasião da importação ou da exportação.

203 BRASIL, 1966 (CTN), art. 19.

reinterpretação da Súmula 660/STF²⁰⁴, enquanto, sobre o segundo, ao propor o conceito de “liberação”, equivalente ao nosso “desembaraço aduaneiro”, alteraria a interpretação desse instituto, em seu elemento material²⁰⁵.

Em outra perspectiva, salienta-se substanciais mudanças quanto aos regimes aduaneiros especiais, inclusive sobre o tratamento diferenciado concedido à Zona Franca de Manaus, possivelmente um dos entraves políticos que fortalecem a resistência ao CAM perante o parlamento brasileiro, para fins de internalização da norma. Nos termos da definição de território aduaneiro²⁰⁶, a ZFM teria seus incentivos tributários mantidos, contudo, sem a possibilidade de ser incluída nos acordos de preferência comercial futuramente assinados pelo Mercosul “(ou seja, as reduções de alíquota de II negociadas não se aplicariam à ZFM), e, além disso, haveria incidência do II quando um bem saísse da ZFM e fosse introduzido nos países do território do Mercosul, inclusive no restante do território brasileiro”²⁰⁷.

Ainda, questiona-se as disposições do CAM relativas aos regimes aduaneiros especiais. Longe de entrar nas especificidades de cada regime, a dúvida seria muito simples, se o CAM, ao rogar sua especialidade para interpretação de todas as normas aduaneiras, não estaria revogando tacitamente os capítulos do Regulamento Aduaneiro nacional pertinentes aos

204 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula 660/STF. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Tese definida em 06.11.2013. DJe em 17.03.2014. Tema 171. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2013. *Não incide ICMS na importação de bens por pessoa física ou jurídica que não seja contribuinte do imposto.* 1. Há competência constitucional para estender a incidência do ICMS à operação de importação de bem destinado a pessoa que não se dedica habitualmente ao comércio ou à prestação de serviços, após a vigência da EC 33/2001. 2. A incidência do ICMS sobre operação de importação de bem não viola, em princípio, a regra da vedação à cumulatividade (art. 155, § 2º, I da Constituição), pois se não houver acumulação da carga tributária, nada haveria a ser compensado. 3. **Divergência entre as expressões 'bem' e 'mercadoria' (arts. 155, II e 155, § 2º, IX, a da Constituição). É constitucional a tributação das operações de circulação jurídica de bens amparadas pela importação. A operação de importação não descaracteriza, tão-somente por si, a classificação do bem importado como mercadoria. Em sentido semelhante, a circunstância de o destinatário do bem não ser contribuinte habitual do tributo também não afeta a caracterização da operação de circulação de mercadoria.** Ademais, a exoneração das operações de importação pode desequilibrar as relações pertinentes às operações internas com o mesmo tipo de bem, de modo a afetar os princípios da isonomia e da livre concorrência. [RE 439.796, rel. min. Joaquim Barbosa, P, j. 6-11-2013, DJE 51 de 17-3-2014, Tema 171.]

205 MEIRA, 2011, p. 267.

206 MERCOSUL, Decisão CMC n. 27, de 2 de agosto de 2010. Art. 126 – Definição. 1. **Zona franca é uma parte do território dos Estados Partes na qual as mercadorias introduzidas serão consideradas como se não estivessem dentro do território aduaneiro, no que respeita aos impostos ou direitos de importação.** 2. (...) Art. 129 – Exportação de mercadoria de território aduaneiro à zona franca. 1. **A saída de mercadoria do restante do território aduaneiro com destino a uma zona franca será considerada exportação** e estará sujeita às normas que regulam o regime de exportação solicitado. 2. (...) Art. 130 – Importação de mercadoria ao território aduaneiro procedente da zona franca. **A entrada de mercadoria no restante do território aduaneiro procedente de uma zona franca será considerada importação** e estará sujeita às normas que regulam o regime de importação solicitado.

207 MEIRA, Liziane Angelotti. Reflexões sobre o Código Aduaneiro do Mercosul. Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário, Brasília, v. 6, n. 2, p. 259-290, jul./dez., 2011, p. 264.

regimes especiais, em função da regra estabelecida no art. 98 do CTN²⁰⁸, conforme já tivemos a oportunidade de analisar.

A resposta mais provável é que sim, o CAM revogaria essas disposições, em favor de um regime especial com menos categorias e mais simplificado, o que, todavia, é difícil saber se seria do interesse da plenitude do setor produtivo nacional, ou até mesmo da administração tributária e do comércio exterior, que teria que reformular seus regulamentos de fiscalização e arrecadação.

Já cabe mencionar que, com a introdução do CAM, a classificação brasileira de regimes aduaneiros comuns e regimes aduaneiros especiais cairá por terra, pois, com exceção da importação definitiva, os demais regimes aduaneiros elencados no artigo 36 do CAM são no Brasil regimes aduaneiros especiais, e os regimes aduaneiros especiais enumerados no artigo 101 do CAM não correspondem aos brasileiros²⁰⁹.

A Professora explica que²¹⁰ todo o conflito acerca da natureza jurídica dos RAEs brasileiros, bem como sobre sua difícil conciliação com as teorias condicionais da norma tributária (em sua acepção suspensiva, isentiva ou restitutória) perderia pertinência com a entrada em vigor do CAM, haja vista que, na linha do Código, seriam mantidos como regimes especiais apenas hipóteses de pouca relevância, que não inspiram o modelo brasileiro de regimes aduaneiros especiais.

TÍTULO VIII – REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS.

CAPÍTULO I – DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 100 – Definição.

Os regimes aduaneiros especiais são regulações específicas dentro de um regime aduaneiro que permitem o ingresso no ou a saída do território aduaneiro ou a circulação neste de mercadorias, meios de transporte e unidades de carga, sem pagamento ou com pagamento parcial dos tributos aduaneiros e com sujeição a um despacho aduaneiro simplificado, em razão da qualidade do declarante, da natureza das mercadorias, da forma de envio ou do destino.

Artigo. 101 – Classificação.

1. São regimes aduaneiros especiais: a) bagagem; b) pertences de tripulantes; c) provisões de bordo; d) franquias diplomáticas; e) remessas postais

208 BRASIL, 1966 (CTN), Art. 98. *Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha.*

209 MEIRA, 2011, *op. cit.*, p. 269.

210 *Ibidem*, p. 272.

internacionais; f) amostras; g) remessas de assistência e salvamento; h) comércio fronteiriço; i) contêineres; j) meios de transporte comerciais; k) retorno de mercadoria; l) remessas em consignação; e m) substituição de mercadoria.

2. Os órgãos competentes do MERCOSUL poderão estabelecer outros regimes aduaneiros especiais além dos previstos no numeral 1²¹¹.

Enquanto o *drawback*, entreposto industrial (RECOF), admissão temporária para utilização econômica, admissão temporária para aperfeiçoamento ativo, RECOM, REPETRO e tantos outros, estes sim, atrelados às exonerações na importação de insumos para reexportação após aperfeiçoamento (agregação de valor), esses seriam genericamente enquadrados como Zonas Francas, à semelhança da ZFM.

Assim, uma consequência, seria que os países-membros abdicariam de parte de sua política extrafiscal, como o estabelecimento de RAEs, ao delegarem essa competência para o Conselho do Mercado Comum, em decisão colegiada, que não permitiria mais políticas de incentivos unilaterais. Esse modelo, de generalização dos RAEs em Zonas Francas, teria tido por inspiração o Código Aduaneiro Europeu Modernizado e a Convenção de Quioto Revisada, que atribuem limites espaciais, geográficos, para o usufruto e devida fiscalização de suas zonas francas, com controles de entrada e saída, como se ocorressem relações de importação e exportação²¹².

Por outro lado, a Professora chama atenção também para os temas que se encontram ausentes do CAM, que, ainda assim, seriam determinantes para o ideal de corpo unitário aduaneiro. Por falta de consenso, seriam as matérias: “infrações aduaneiras e sanções pecuniárias; disciplinamento da profissão de despachante aduaneiro; decadência e prescrição”, bem como a regulamentação do Imposto de Exportação, até o último momento previsto em projeto de elaboração, contudo, excluído em virtude de divergências entre Argentina e Uruguai, o segundo dependente de importações do primeiro, enquanto o primeiro dependente da manutenção de elevadas taxas de exportação para o segundo, para fins de arrecadação de receitas²¹³.

211 MERCOSUL, Decisão CMC n. 27, de 2 de agosto de 2010.

212 *Ibidem*, p. 272.

213 MEIRA, 2012, *op. cit.*, p. 309.

Por fim, faz-se menção à recente adesão e incorporação brasileira do *Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros - Convenção de Quioto, concluído em Bruxelas, em 26 de junho de 1999*²¹⁴. Como o próprio nome permite compreender, a Convenção atua como um harmonizador e simplificador de terminologias e institutos aduaneiros, inclusive como referencial para normas futuras, visando o adequado uso dos termos em seu sentido original para diminuir o risco de interpretação distinta pelas jurisdições nacionais em função da “alienação” de jargões internacionais. É dizer, a importância da adesão à essa Convenção está sobre sua vocação pacificadora, isto é, sua convergência de regulamentações aduaneiras, entre as quais o CAM já encontrar-se-ia alinhado, por mais que seja anterior à Convenção, razão pela qual a adesão brasileira representaria uma etapa facilitadora da incorporação dos dispositivos vinculados no Código do Aduaneiro do Mercosul²¹⁵, como já antecipava doutrina.

214 BRASIL, 2020, incorporado ao ordenamento brasileiro por meio do Decreto n. 10.276, de 13 de março de 2020. PREÂMBULO. As Partes Contratantes na presente Convenção, elaborada sob os auspícios do Conselho de Cooperação Aduaneira. ESFORÇANDO-SE por **eliminar as disparidades entre os regimes aduaneiros e as práticas aduaneiras das Partes Contratantes**, que podem dificultar o comércio internacional e as outras trocas internacionais. (...). RECONHECENDO que **a simplificação e a harmonização referidas poderão ser obtidas nomeadamente pela aplicação dos seguintes princípios**: - execução de programas de modernização permanente dos regimes aduaneiros e práticas aduaneiras e de melhoria da sua eficácia e do seu rendimento; - aplicação dos regimes aduaneiros e das práticas aduaneiras de forma mais previsível, coerente e transparente; - disponibilização de toda a informação necessária às partes interessadas, no que se refere à legislação, regulamentação, diretivas administrativas, regimes aduaneiros e práticas aduaneiras; - adoção de técnicas modernas, tais como sistemas de gestão de risco e controles de auditoria bem como a mais ampla utilização possível das tecnologias da informação; - cooperação, sempre que for o caso, com outras autoridades nacionais, outras administrações aduaneiras e o comércio; - aplicação de normas internacionais adequadas; - abertura às partes interessadas de vias de recurso administrativo e judicial facilmente acessíveis; e (...).

215 MEIRA, 2011, *op. cit.*, p. 264.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É comum que o breve estudo de Economia, no curso de Direito, seja acompanhado por modelos micro e macroeconômicos amparados em toda espécie de gráfico e justificação de álgebra linear. Esse conhecimento, que inútil não é, nem nunca será, quando desacompanhado dos fundamentos da economia política, como aqui tentamos propor, tem por resultado a mera aceitação do “argumento econômico” como algo intangível e incompreensível ao futuro jurista.

Não há dúvidas de que estudos interdisciplinares favorecem visões e soluções de problemas para além dos princípios e raciocínios lógicos que às vezes determinado campo científico está sujeito, como o nosso naturalmente está. No que concerne isso, a crítica à ausência de embasamento em determinados argumentos jurídicos é bem-vinda. Ocorre que, essa constatação, também é pertinente no outro sentido, de que os ideais e objetivos fundamentais da Constituição, aos quais o jurista jura fidelidade, também são muitas vezes desconsiderados pela “necessidade econômica” de determinada reforma legislativa ou medida orçamentária, e, por isso, devem ser defendidos pelos operadores do direito, até mesmo pelas ferramentas econômicas disponíveis.

Como pudemos identificar em diferentes momentos neste trabalho, resta claro que nosso constituinte, originário e derivado, propõe um modelo econômico conciliador entre políticas econômicas ortodoxas e heterodoxas, em diferentes aspectos, entre os quais, o industrial desenvolvimentista. Não causa nenhum espanto, também, a constatação de que o uso de mecanismos extrafiscais e exonerativos é de longa data defendido pelos teóricos econômicos, até mesmo os clássicos, como identificou-se no pensamento de Adam Smith.

Talvez naquilo que este trabalho peque, em chegar em conclusões claras sobre as difíceis escolhas (“*hard choices*”) que nossos gestores públicos deveriam adotar para o futuro, este trabalho sucede em identificar as principais distorções na política comercial brasileira. A despeito da importância econômica alcançada pelos regimes aduaneiros especiais, na composição de nossa pauta exportadora, observa-se que essa política é alvo de fortes críticas não só de empresas, como também de juristas, doutrinadores e operadores do direito, não pela sua extinção, mas, no mínimo, pela sua reforma.

O que se observa é que a dogmática aduaneira é extremamente sincrética, ora conformando-se com o Direito Fiscal-Tributário, ora não, apelando para o princípio da

especialidade para salvar sua má técnica legislativa e garantir sua “sobrevivência” dialética. De outra forma, como abordamos brevemente, é difícil conciliar a teoria geral da norma tributária com as características *sui generis* da prática aduaneira, peculiar em si mesma.

Até por isso, a proposta de incorporação do Código Aduaneiro do Mercosul, por mais que configure em renúncia parcial de soberania de nossa política comercial, representa talvez a alternativa mais plausível à reforma do sistema de comércio exterior. Perquirindo as dificuldades que rondaram a rejeição da primeira proposta de código em 1994, quando da constituição do Mercado Comum, bem como os impactos imediatos da internalização de seus termos em sua proposta atual, de 2010, não é difícil questionar se essa mesma letargia pública pela sua internalização não seria um indicativo de um novo fracasso em unificar a legislação aduaneira do bloco comercial. Passada uma década, uma conclusão nesse sentido para evidente.

Contudo, teria o estudo do CAM perdido seu mérito? Acreditamos que não. O Código permanece como uma proposta ambiciosa e imperativa no aprofundamento da harmonização legislativa no bloco, de aproximação econômica e de simplificação das transações comerciais. As dificuldades que decorrem de sua implementação não devem ser interpretadas como sinais de sua falibilidade como Código, mas como sinais de falibilidade da prática aduaneira dos países membros, que, por estruturarem-se em sistemas tão complexos e confusos, de difícil compreensão dogmática, como pudemos perceber no caso brasileiro, sequer permitem o avanço de qualquer programa unificador, haja vista “os custos revogatórios” que proveem dessa decisão.

Ainda assim, o CAM revela uma importante dimensão do Mercosul, o consenso sobre alguns pontos da prática aduaneira que seriam de ampla aceitação. E é sobre estes pontos que devemos convidar a academia a intensificar esforços, no compromisso de conformar nossa legislação com um padrão de comércio comunitário sul-americano, como etapa intermediária, e com um padrão de comércio mundial, como etapa final, na linha do que vem sendo discutido e aprovado em fóruns internacionais, tais como a Organização Mundial do Comércio e Organização Mundial das Aduanas.

E vejamos, se talvez erramos, por não avançar no debate público pela internalização do CAM, talvez erramos mais ainda por promover novas políticas extrafiscais e exonerativas a cada troca de gestão, sem a devida atenção com as normas de Direito Econômico Internacional que já se encontram estabelecidas, seja em nosso ordenamento pátrio, por meio de sua

declaração em Decreto Legislativo, seja aquelas às quais ainda não aderimos, mas que já possuem força de costume internacional.

E frise-se, por mais que o Brasil permaneça resistente a essas incorporações do Direito Internacional, o processo histórico demonstra que essas normas têm ganhado cada vez mais aceitação e força sancionatória, não só pelo fortalecimento dos Organismos Econômicos, como também em função do entusiasmo de nossos concorrentes externos, mais favoráveis a conformar sua legislação com os padrões desenvolvidos pela prática internacional.

A indagação que deve ser feita é se passados alguns anos desde a consolidação da proposta inicial do Código Aduaneiro do Mercosul, estaríamos mais próximos de sua incorporação ou não. Sem o desejo de aprofundarmo-nos sobre o debate político - até porque, como pudemos ilustrar nos primeiros capítulos, que o ardor pelo fortalecimento de um bloco econômico na Bacia do Prata, como alternativa à divisão internacional do trabalho, é justificável à luz da teoria econômica e jurídica (GATT-1948) - a letargia na integração aduaneira sul-americana parece uma dificuldade crescente, haja vista que a legislação aduaneira-tributária (pelo menos a brasileira) continua a se desenvolver, e pior, em contrariedade com os consensos firmados em 2010, o que aumenta o impasse na conformidade comunitária.

Vimos como o uso dos mecanismos extrafiscais (II e RAEs), ainda que sem qualquer mau uso, causa, por si só, distorções econômicas (desvantagens comparativas) que minam o desenvolvimento de uma indústria exportadora em caráter orgânico, sem a dependência de incentivos governamentais. Como Smith sinalizava, não há dúvidas de que esses instrumentos são essenciais para a diversificação produtiva, sobretudo para a industrialização via exportações, como estamos tentando adotar em caráter parcial. Todavia, deve-se salientar que a mera implementação desses regimes é acompanhada de desvios nos custos de produtividade, investimento e especialização da economia nacional, razão pela qual mesmo um sucesso parcial é altamente custoso, não apenas em seus aspectos fiscais arrecadatórios, mas em seus aspectos incentivadores, relativos à devida alocação de capital pelos agentes econômicos.

Talvez seja nesse sentido que o CAM proponha uma unificação tão absoluta de todos esses regimes especiais em apenas uma categoria, Zona Franca. Percebe-se que às vezes a simplificação, generalidade e abstratividade da norma jurídica é preferível a inúmeros regimes específicos, difíceis de serem conciliados pelo entendimento empresarial e tributário, a ensejar conflitos em tribunais e inconformismo do setor investidor, receoso dos infortúnios enfrentados.

Sem preconceito ou poluição ideológica, devemos ter em mente, o difícil cenário do comércio internacional contemporâneo, onde a América Latina, antes crescente e esperançosa com os frutos de um crescimento passado (amparado em políticas de substituição de importações), passou a assistir à decepção do processo econômico de liberalização, inaugurado na virada do século. A perda de competitividade e a dificuldade em aumentar nossa produtividade é o cerne de várias de nossas mazelas sociais, pois, como vimos, a dificuldade em inserir-se no comércio exterior tem por consequência a dificuldade em atenuar as desigualdades regionais e em repartir riquezas a nível mundial.

De qualquer forma, o desenvolvimento nacional parece exigir alguma política industrial incentivada, protagonizada pelo gerenciamento estatal e por medidas heterodoxas, novamente, sem preconceito ideológico. Ocorre que esse modelo dificilmente deverá repetir o unilateralismo do século anterior, sendo essencial a cooperação entre mercados maiores, fracos na sua independência, mas mais fortes em sua união, como assim propõe o Mercosul.

A retomada do entusiasmo regionalista parece uma possibilidade salutar para a inserção de nossas cadeias produtivas em economias de escala de maior valor tecnológico, incapazes de se desenvolverem naturalmente em nosso território, ou até mesmo artificialmente, a despeito das exonerações tributárias que sejam prometidas. Como constatamos, por mais que o comércio internacional favoreça a geração de riquezas em todos os países, é possível, nessa nova fase global, haver verdadeiros “perdedores” e “ganhadores” da economia internacional.

É possível que os processos de federalização econômica, por meio da assinatura de tratados ou de constituição de mercados comuns, tenham “perdedores”. Todavia, parece maior a evidência de que “o maior perdedor” será sempre aquele que deixar de assinar tratados, deixar de seguir uma política comercial ativa e ativa e deixar de perseguir o diálogo entre as nações.

O isolacionismo não pode ser uma opção nacional. Devemos advogar pela cooperação regional, devemos retomar a integração sul-americana. O Mercosul não falha pelo que ele é, mas sim pelo que ele ainda não foi. As dificuldades em incorporar o Código Aduaneiro do Mercosul no ordenamento pátrio revelam apenas uma dimensão desses desafios, que, frise-se, pecamos não por errarmos, em escolher um modelo de integração ao comércio exterior ou outro. Não, erramos por não tentarmos implementar um efetivo Mercado Comum, forte e unido.

Precisamos tentar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. 1. ed. New York: Currency Printing, 2012.

AMARAL, Antonio Carlos Rodrigues. **Introdução – O Direito do Comércio Internacional na Era da Globalização: liberalização e integração econômica**. In: AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do (coord.). **Direito do comércio internacional: aspectos fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de incidência tributária**. 8. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014. BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. **Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, DF, 1942.

_____. **Lei n. 313, de 30 de julho de 1948**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, DF, 1948.

_____. **Código Tributário Nacional. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1966.

_____. **Decreto-Lei n. 37, de 18 de novembro de 1966**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1966.

_____. **Lei de Liberdade Econômica. Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1988.

_____. **Decreto Legislativo n. 71, de 11 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1988.

_____. **Decreto n. 660, de 25 de setembro de 1992**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1992.

_____. **Decreto n. 1.355, de 30 de dezembro de 1994**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1994.

_____. **Decreto n. 1.901, de 09 de maio de 1996.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1996.

_____. **Decreto n. 2.498, de 13 de fevereiro de 1998.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1998.

_____. **Decreto n. 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 2009.

_____. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 2009.

_____. **Decreto n. 7.213, de 15 de junho de 2010.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 2010.

_____. **Decreto n. 8.327, de 16 outubro de 2014.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2014.

_____. **Código de Processo Civil. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2015.

_____. **Decreto n. 10.276, de 13 de março de 2020.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2020.

_____. **Regimento interno do Parlamento do Mercosul, Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul e a Resolução do Congresso Nacional do Brasil n. 1º de 2011.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2015.

_____. **Medida Provisória n. 960, de 30 de abril de 2020.** Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2020.

_____. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. **Recurso Especial n. 12452.000484/2009-02.** Relator p/ acórdão Conselheiro Luiz Eduardo de Oliveira Santos. 3ª Turma da 3ª Seção da Câmara Superior de Recursos Fiscais. Julgado em 19.10.2021. Publicado em 19.01.2022. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 2022.

_____. Instituição Fiscal Independente. **Nota técnica n. 48, de 31 de maio de 2021.** Simulações para a retirada do ICMS da base do PIS e da COFINS. Senado Federal, Brasília, 2021.

_____. Ministério da Economia, Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais. **Dados do Drawback Suspensão e Isenção Dezembro de 2018**. Publicado em 29.03.2019. COEXP, Brasília, 2019.

_____. Ministério da Economia, Câmara de Comércio Exterior e Comitê-Executivo de Gestão. **Resolução Gecex n. 324, de 29 de março de 2022**. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE n. 80.004/SE**. Relator Ministro Cunha Peixoto. Tribunal Pleno. Julgado em 01.06.1977. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1977.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Liminar na ADI n. 1.480-3/DF**. Relator Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 04.09.1977. DJe em 18.05.2001. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2001.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ag. Reg. em Carta Rogatória n. 8.279-4**. Relator Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 17.06.1998. DJe em 10.08.2000. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2000.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 229.096/RS**. Relator p/ acórdão Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 16.08.2007. DJe 11.04.2008. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 660/STF**. Relator Ministro Joaquim Barbosa. Tese definida em 06.11.2013. DJe em 17.03.2014. Tema 171. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MC na ADI n. 7.153/DF**. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Julgada em 06.05.2022. DJe em 06.05.2022. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2023.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 90.871/PE**. Relator Ministro José Delgado. 1ª Turma. Julgado em 17.06.1997. DJe 20.10.1997. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 1997

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 426.945/PR**. Relator p/ acórdão Ministro José Delgado. 2ª Turma. Julgado em 22.06.2004. DJe em 25.08.2004. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2004.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 228.324/RS**. Relator Ministro João Otávio de Noronha. 2ª Turma. Julgado em 12.05.2005. DJe 01.07.2005. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2005.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 480.563/RS**. Relator Ministro Luiz Fux. 1ª Turma. Julgado em 06.09.2005. DJe 03.10.2005. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional, Brasília, DF, 2005

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.196.500/MT**. Relator Ministro Herman Benjamin. 2ª Turma. Julgado em 02.12.2010. DJe em 04.02.2011. Diário Oficial da União, Imprensa Nacional. Brasília, DF, 2011.

CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick; BISMUTH, Régis; HAMANN, Andrea. **Droit International Économique**. 6. ed. Paris: Dalloz, 2017.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Teoria geral do tributo, da interpretação e da exoneração tributária**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Curso de direito tributário brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Agenda Internacional da Indústria**. 6. ed. Brasília: CNI, 2021.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 31. ed. rev. atual. São Paulo: Noeses, 2021.

DESIDERÁ NETO, Walter Antonio. **O regime aduaneiro especial de drawback como estímulo às exportações: o desempenho no Brasil de 2004 a 2010**. Boletim de Economia e Política Internacional. IPEA: n. 6, Abr./Jun., 2011.

FERREIRA, Hugo Luís Pena. **Ideias e instituições econômicas: uma introdução para o curso de direito**. 1. ed. Curitiba: Editora CRV Ltda, 2017.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GÜNEŞ, S.; YEŞILYURT, F.; KARAALP, H. S. **Does trade flow between Turkey and Germany justifies ricardian theory?** Journal of Economics, Business and Management, v. 1, no. 1, 2013, p. 16-20.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** Tradução de Mario R. da Cruz. Publicado originalmente pela Royal Economic Society, 1973. 1. v. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996.

KRUGMAN, Paul. OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional: teoria e política.** 8. ed. trad. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas.** Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Editora Perspectiva, 2018.

LARCH, Mario; SCHMEIBER, Aiko F.; WANNER, Joschka. **A tale of (almost) 1001 coefficients: the deep and heterogeneous effects of the EU-Turkey Customs Union.** Journal of Common Market Studies, v. 59, issue 2, 2020, p. 242-260.

LEONTIEF, Wassily. **Domestic production and foreign trade: the American capital position re-examined.** Proceedings of the American Philosophical Society, v. 97, 1953, p. 331-349.

LOPES FILHO, Osiris de Azevedo. **Coleção de textos de direito tributário, v. 2: regimes aduaneiros especiais.** 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

LUKÁCS, Georg. **O jovem Hegel e os problemas da sociedade capitalista.** Tradução de Reinaldo Pedreira Cerqueira da Silva. 1938. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/lukacs/1938/jovem/index.htm>. Acesso em 30.04.2023.

MACIEL, José F. R.; AGUIAR, Renan. **História do Direito.** 8. ed. Saraiva: São Paulo, 2017

MACHADO, Danniell Lafeté. **A qualificação da mão-de-obra no comércio internacional brasileiro: um teste do teorema de Heckscher-Ohlin.** 1. ed. Rio de Janeiro: Editora BNDES, 1997.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de direito tributário.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia.** 2. ed. trad. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público.** 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MEIRA, Liziane Angelotti. Reflexões sobre o Código Aduaneiro do Mercosul. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 259-290, jul./dez., 2011.

_____. **Tributos sobre o comércio exterior**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTENEGRO, Carolina. **Reunião em Bali é decisiva sobre futuro da OMC e Rodada Doha**. BBC Brasil, 3 de dezembro de 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131203_omc_bali_cm_dg. Acesso em: 26.05.2023.

MERCOSUL. **Decisão CMC n. 25, de 16 de dezembro de 1994**. Assinado em Ouro Preto. Publicado pelo Conselho do Mercado Comum. Montevidéu, Uruguai, 1994.

_____. **Decisão CMC n. 27, de 2 de agosto de 2010**. Assinado em Buenos Aires. Publicado pelo Conselho do Mercado Comum. Montevidéu, Uruguai, 2010.

MONTES, Manuel F. **Understanding Development Strategy in Southeast Asia**. Artigo apresentado na Conferência para Desenvolvimento de Estratégias no Leste e Sudeste Asiático. Centro de Desenvolvimento de Pesquisa; Conselho de Estado da República Popular da China : 8 a 11 de novembro de 1993.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das leis**. Apresentação de Renato Janine; tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PREBISCH, Raúl. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas**. Naciones Unidas – Cepal, 1949.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SEHN, Solon. **Curso de direito aduaneiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SMITH, Adam. **An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations**. Edited by S. M. Soares. Lausanne: MetaLibri Digital Library, 2007.

THORSTENTEN, Vera; RAMOS, Daniel; MÜLLER, Carolina; STUCCHI, José André; NOGUEIRA, Thiago; BERTOLACCINI, Fernanda. **O perfil dos BRICS no comércio internacional**. In: THORSTENTEN, Vera; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado (org.). Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasília, Rússia, Índia e África do Sul. Brasília: IPEA, 2012.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

VIDIGAL, Carlos Eduardo; DORATIOTO, Francisco. **História das relações internacionais do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.