

# As investigações de falsa declaração de origem como novo instrumento de defesa da indústria

*Daniel Marteleto Godinho*

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, devido ao ingresso significativo de produtos importados em condições ilegais no mercado brasileiro, constatou-se um interesse crescente pelas questões relacionadas à verificação e ao controle da origem de mercadorias, especialmente aquelas sujeitas a medidas de defesa comercial. Diante desse cenário, percebeu-se a urgência na definição de um marco legal acerca do controle da origem dessas mercadorias, que veio a ser suprida com o advento da Resolução nº 80 da Camex, de 9 de novembro de 2010. Com a definição dessa base legal, a política comercial do Brasil, em tempos de crise econômica

global, passou a contar com um instrumento ágil para comprovar a verdadeira origem das mercadorias importadas, tornando assim possível o combate a práticas ilegais de comércio que causam efeitos negativos sobre a indústria nacional.

No jargão de comércio exterior, utiliza-se a terminologia “regras de origem não preferenciais” para definir as normas criadas pela Resolução Camex nº 80, de modo a distingui-las daquelas regras previstas no âmbito de acordos preferenciais de comércio dos quais o Brasil é signatário. Estas últimas – as “regras de origem preferenciais” – vêm sendo utilizadas habitualmente pela

---

**Daniel Marteleto Godinho** é diretor do Departamento de Negociações Internacionais do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Registro meu sincero agradecimento à equipe da Coordenação-Geral de Disciplinas Comerciais do Deint, cuja dedicação e competência transformaram em realidade as investigações de falsa declaração de origem no Brasil. Agradeço em especial à coordenadora-geral, Maruska Aguiar, e à coordenadora-geral substituta, Marcelle Gomes, pelas valiosas contribuições ao presente artigo.

Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) em processos de investigação destinados a verificar o cumprimento das regras necessárias para o gozo de benefícios tarifários previstos pelos acordos comerciais firmados pelo Brasil.

Aqui traçamos uma primeira distinção importante: enquanto as investigações de origem preferenciais visam a identificar falsas declarações de origem utilizadas para o gozo de benefícios a que não se teria direito (e.g. produto efetivamente originário de país A, que não possui acordo comercial com o Brasil, é falsamente declarado como originário de país B, que possui acordo com o Brasil, com o objetivo de gozar indevidamente de tratamento tarifário preferencial), as investigações de origem não preferencial visam a identificar falsa declaração de origem utilizada para burlar a aplicação de medidas de defesa comercial e, assim, evitar o recolhimento da sobretaxa correspondente (e.g. produto efetivamente originário de país X, objeto da aplicação de um direito antidumping, é falsamente declarado como originário de país Z, que não possui nenhuma medida aplicada sobre o mesmo produto, com o objetivo de não recolher a sobretaxa correspondente).

Desde novembro de 2010, a Secex, por meio de seu

Departamento de Negociações Internacionais (Deint), conta com ferramentas para apurar denúncias sobre a falsa declaração de origem que é realizada para burlar a aplicação de medidas de defesa comercial. Além disso, mantém-se focado nas demais falsas declarações de origem, que buscam o usufruto indevido dos benefícios tarifários previstos nos acordos preferenciais de comércio firmados pelo Brasil.

O presente artigo abordará exclusivamente as chamadas investigações de origem não preferencial. No entanto, antes de avançar em discussões mais substanciais sobre a matéria, algumas distinções conceituais ainda se fazem necessárias.

## DEFINIÇÃO

Em primeiro lugar, o termo “falsa declaração de origem” parece mais apropriado do que o termo “fraude de origem”, muitas vezes empregado para caracterizar as situações de que pretende tratar a Resolução Camex nº 80. O termo “fraude” encontra definição e aplicação próprias nos campos do direito civil e penal, entre outros. Em todos esses casos, é necessária a presença de dolo – conduta intencional – para a configuração da fraude. Todavia, nos casos de origem declarada em desacordo com as regras não preferenciais, não necessariamente estará presente o elemento da intenção. Haverá casos em que o importador declarará a origem

levando em consideração tão somente as informações fornecidas pelo exportador. Este, por sua vez, pode perfeitamente entender que os processos produtivos realizados por sua empresa sejam suficientes para que o produto final seja considerado originário daquele país. No entanto, como veremos adiante, a Resolução Camex nº 80 adota dois critérios para a determinação do país de origem de uma mercadoria. A investigação de origem a ser conduzida pelo Deint objetiva justamente a comprovação de tais requisitos e a consequente averiguação da verdadeira origem da mercadoria em cada caso. Por outro lado, a investigação do Deint não tem e nem poderia ter por objetivo comprovar a intenção do importador ou do exportador em declarar falsamente a origem de mercadorias. Como a intenção constitui elemento estranho aos processos de investigação conduzidos pelo Deint, se utilizará apenas o termo falsa declaração de origem, suficiente para abranger tanto os casos de fraude deliberada quanto as hipóteses de declaração viciada, porém não intencional.

Além disso, há que se diferenciar as hipóteses de falsa declaração de origem daquelas de circunvenção amparadas pela Resolução Camex nº 63/2010, importante instrumento que começa a ser adotado pelo Departamento de Defesa Comercial (Decom) da Secex/MDIC. Embora adotadas com o mesmo objetivo – frustrar a aplicação de uma

**A falsa declaração de origem – prática ilegal de comércio – consiste na não autenticidade do certificado de origem e/ ou na não veracidade das informações nele contidas**

medida de defesa comercial –, a falsa declaração de origem e a circumvenção possuem características distintas.

A circumvenção – prática desleal de comércio – consiste na transferência de parte do processo de produção ou montagem para um terceiro país ou para o próprio mercado de destino das exportações, ou ainda a realização de pequenas modificações no produto.<sup>1</sup>

A falsa declaração de origem – prática ilegal de comércio – consiste na não autenticidade do certificado de origem e/ou na não veracidade das informações nele contidas. Nesse caso, um produto originário de um determinado país é falsamente declarado como originário de um terceiro país que não está sujeito à aplicação de medidas de defesa comercial.

As duas categorias também se distinguem do ponto de vista das consequências legais. As investigações de circumvenção que comprovem a existência de práticas elisivas que frustrem a aplicação de medidas de defesa comercial terão como resultado a extensão dessas medidas sobre as importações do país que transfere parte do processo de produção ou montagem, ou sobre as partes, peças e componentes exportados ao Brasil. Já aqueles produtos objeto de falsa declaração de origem terão a sua

licença de importação indeferida e não ingressarão em território nacional, conforme veremos adiante.

## **ANTECEDENTES**

Durante a Rodada Uruguaia de Negociações Comerciais Multilaterais do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), os países participantes reconheceram a necessidade de estabelecer transparência nos regulamentos e práticas relativos às regras de origem para prevenir obstáculos desnecessários ao fluxo de comércio internacional.

Naquele contexto, foi estabelecido o Acordo de Regras de Origem, como um dos resultados da Rodada Uruguaia. Para fins desse acordo, as regras de origem foram definidas como as leis, regulamentos e determinações administrativas aplicados por qualquer membro na determinação do país de origem de mercadorias, desde que não estejam relacionadas a regimes comerciais contratuais ou autônomos que prevejam a concessão de preferências tarifárias.

O Acordo de Regras de Origem da Organização Mundial do Comércio (OMC), visando à criação de um ambiente mais previsível na condução do

<sup>1</sup> O artigo 2º da Resolução Camex nº 63, de 18 de agosto de 2010, alterada pela Resolução Camex nº 25, de 5 de maio de 2011, dispõe que: "Constitui prática elisiva, para os efeitos desta Resolução: I - a introdução no território nacional de partes, peças ou componentes cuja industrialização resulte no produto de que trata o art. 1º; II - a introdução no território nacional de produto resultante de industrialização efetuada em terceiros países com partes, peças ou componentes originários ou procedentes do país sujeito à medida de defesa comercial; III - a introdução do produto no território nacional com pequenas modificações que não alterem o seu uso ou destinação final".

comércio mundial, estabeleceu um programa de trabalho para a harmonização das regras não preferenciais. Até que esse programa esteja concluído, os países poderão aplicar, modificar ou introduzir novas regras.

Em virtude disso, o governo brasileiro, que vinha discutindo desde 1998 um projeto para a implementação dessas regras de origem não preferenciais, encaminhou ao Congresso Nacional (Mensagem Presidencial nº 506, de 31 de maio de 2001) o Projeto de Lei nº 4.801, que dispõe sobre a aplicação das regras de origem previstas no Acordo sobre Regras de Origem do GATT 1994.

Paralelamente às discussões no Congresso, a Secex apresentou à Camex proposta de Resolução com o objetivo de promover a verificação e o controle da origem não preferencial, que culminou na aprovação da Resolução Camex nº 80/2010, a qual finalmente conferiu base legal para as investigações de falsa declaração de origem não preferencial no Brasil. Posteriormente, a Resolução Camex nº 80/2010 foi alterada pela Resolução Camex nº 26, de 5 de maio de 2011.

Finalmente, no dia 26 de outubro de 2011, foi aprovada na Câmara dos Deputados a Medida Provisória nº 540/2011, que constituirá a nova base legal para as regras de origem não preferenciais no Brasil. A MP nº 540 aperfeiçoa e inova em relação a vários aspectos presentes no Projeto de Lei nº

4.801, há dez anos em tramitação no Congresso, e aproveita várias das importantes inovações trazidas pela Resolução Camex nº 80. Além disso, a referida MP, em seus artigos 28 a 45, disciplina com maiores detalhes as investigações de falsa declaração de origem e prevê a necessária coordenação entre a Secex e a RFB. Ao tempo da produção do presente artigo, o Projeto de Lei de Conversão nº 29/2011, resultado da aprovação da MP em questão pela Câmara dos Deputados, seguiria para votação no Senado Federal.

### **REGRAS DE ORIGEM NÃO PREFERENCIAIS ADOTADAS PELA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

A Resolução Camex nº 80 adota dois critérios para a determinação do país de origem de uma mercadoria. O primeiro deles é o dos “produtos totalmente obtidos”. Por esse critério, país de origem é aquele onde houver sido produzida a mercadoria, elaborada integralmente no território do país, quando em sua elaboração forem utilizados, única e exclusivamente, materiais dele originários. O segundo critério é conhecido como “mudança de posição tarifária ou salto tarifário”. Por esse critério, país de origem é aquele onde a mercadoria houver recebido transformação substancial, em cuja elaboração forem utilizados materiais não originários, quando resultantes de um processo que lhes confira uma nova individualidade, caracterizada pelo fato de estarem classificados em uma posição

tarifária diferente da posição dos mencionados materiais.

É importante lembrar que a rationale para a adoção de tais critérios de origem é o combate à falsa declaração de origem. Não se pretendeu adotar critérios mais rígidos, como aqueles comumente adotados nos instrumentos preferenciais, mas tão somente criar requisitos para que se possa indicar com precisão a origem dos produtos. A partir da criação desses requisitos, o Brasil pode investigar o país de origem de determinado produto e, assim, combater a falsa declaração de origem. Antes do advento da Resolução Camex nº 80, somente era possível a determinação da origem de produtos para fins de gozo ou não de tratamento tarifário preferencial, de acordo com os critérios estabelecidos em cada acordo comercial firmado pelo Brasil (regras de origem preferenciais). A imposição de regras de origem não preferenciais rígidas não se justificaria, uma vez que seu objetivo é tão somente criar critérios para que se possa combater a falsa declaração de origem.

### **PROCESSO DE INVESTIGAÇÃO DE FALSA DECLARAÇÃO DE ORIGEM: FASES E CARACTERÍSTICAS ESSENCIAIS**

A Secex, por meio do Deint, promove a verificação da origem não preferencial, sob os aspectos de autenticidade e veracidade.

**A Secex poderá estender as investigações a operações suspeitas cuja origem declarada sejam países que subitamente se tornem produtores ou exportadores de produtos objeto de medidas de defesa comercial**

A autenticidade está relacionada com a legitimidade e a integridade do certificado de origem. A veracidade se relaciona ao conteúdo e à qualidade das informações que compõem o certificado. Portanto, o processo de investigação conduzido pela Secex não se limita à verificação material do certificado de origem emitido no país exportador. Após a análise sobre a sua autenticidade, a Secex também examinará os aspectos relacionados à veracidade das informações inseridas no certificado. Para tanto, informações quanto à origem do produto declarada pelo importador no Siscomex são cotejadas com as informações fornecidas pelo exportador ou pelo suposto produtor. Com base nos elementos obtidos, o Deint avalia o cumprimento das regras de origem não preferenciais previstas pela Resolução Camex nº 80.

O processo de investigação de falsa declaração de origem compreende seis fases, cujas três primeiras são referentes à instrução da investigação e as três últimas atinentes ao contraditório administrativo e à decisão. O processo pode ser esquematicamente dividido da seguinte maneira:

1) Instauração, atuando a Secex de ofício ou mediante denúncia de interessado. Nessa fase, indícios de falsa declaração de origem devem ser obtidos diretamente pelo governo ou apresentados por interessado. Como exemplos de indícios, pode-se citar movimentos

suspeitos de mercado após a aplicação de determinada medida de defesa comercial (e.g. incremento súbito de exportações de determinada origem que tradicionalmente não exporta determinado produto) e até mesmo situações concretas de suspeita de falsidade documental (e.g. empresa que oferece online certificados de determinada origem para determinados produtos).

2) Instrução, realizada por meio de questionário dirigido ao exportador e, caso necessário, investigação in loco na planta produtora no exterior. Nessa fase, o Deint obtém junto ao exportador ou produtor todas as informações e documentos necessários para comprovar a efetiva fabricação do produto no local de origem declarado e o cumprimento das regras de origem previstas pela Resolução Camex nº 80, garantido o sigilo das informações obtidas por meio do processo de investigação. O Deint verifica as informações sobre o processo produtivo das mercadorias e solicita provas documentais de todas as operações objeto de investigação.

3) Conclusão preliminar, na qual o Deint encerra a fase de instrução e apresenta os primeiros resultados da investigação aos interessados. A conclusão preliminar deve conter os elementos essenciais que motivaram a decisão. Caso qualquer das partes interessadas negue acesso à informação necessária ou de alguma maneira obstrua a investigação, as conclusões do Deint serão

elaboradas com base nas informações disponíveis.

4) Defesa, na qual o Deint faculta aos interessados o exercício do direito de ampla defesa, mediante manifestação em que apresentem as suas razões e eventuais documentos comprobatórios.

5) Elaboração de relatório conclusivo, em que o Deint, após ouvidas as partes interessadas, elabora e submete à Secex documento indicando a matéria objeto do processo e os elementos de formação de juízo pela Administração, bem como a proposta de decisão devidamente justificada a respeito.

6) Expedição de decisão final, por meio de Portaria, com determinação final sobre o cumprimento, ou não, por parte do exportador ou do produtor, das regras de origem não preferenciais.

Superadas as etapas do processo de investigação, cabe ressaltar que a Secex atua na fase do licenciamento de importação, ou seja, a investigação de origem não preferencial objetiva detectar a falsa declaração de origem antes do ingresso do produto no país. Para tanto, as licenças de importação de produtos sob investigação somente serão deferidas após a conclusão do processo descrito acima que comprove o cumprimento das regras de origem previstas pela Resolução Camex nº 80. Caso comprovada a falsa declaração de origem após o término do

processo, a Secex indeferirá as licenças de importação objeto da investigação e, portanto, os produtos investigados não ingressarão em território nacional.

Após o início formal do processo de investigação, todas as licenças de importação solicitadas para os produtos e países de origem suspeitos de falsa declaração serão verificadas pelo Deint. O objeto da investigação, portanto, passa a ser a licença de importação solicitada por importador brasileiro que identifica o exportador e/ou o produtor no exterior. Conseqüentemente, o processo de investigação que concluir que o produto não cumpre as regras de origem previstas pela Resolução Camex nº 80 levará ao indeferimento da licença de importação de determinada empresa exportadora ou de determinado produtor no exterior, que deverão ser identificados na Portaria Secex que adotar o ato, conforme cada caso. Isso não quer dizer, no entanto, que o resultado da investigação tenha alcance limitado. Após o início do processo, a Secex estenderá a investigação a todas as solicitações de licença de importação desses produtos quando provenientes da origem suspeita, independentemente da empresa exportadora. Afasta-se, assim, a possibilidade de criação de novas pessoas jurídicas com o objetivo de contornar os processos de investigação em curso e os já concluídos.

Além disso, a Secex poderá estender as investigações a operações suspeitas cuja

origem declarada sejam países que subitamente se tornem produtores ou exportadores de produtos objeto de medidas de defesa comercial. Após concluído o processo de investigação que indefira licença de importação de determinada origem, é possível que outros países passem a ser utilizados como origem declarada. A Secex observará todos os movimentos de mercado, e o Deint estenderá as investigações sempre que houver indícios de novas falsas declarações.

Do esforço investigador, seja por meio de um processo ou de um conjunto de processos, poderá ainda resultar a comprovação de que determinado país não produz aquele produto objeto de investigação. Nesse caso, todas as licenças de importação desse produto serão automaticamente indeferidas quando referido país figurar como origem declarada.

Finalmente, exportadores e/ou produtores que tiveram licenças anteriormente indeferidas poderão solicitar ao Deint nova análise sobre o cumprimento das condições necessárias para que esse produto seja considerado originário, segundo os critérios estabelecidos na Resolução Camex nº 80. Enquanto o processo de reavaliação não estiver concluído, as licenças solicitadas referentes a esses exportadores e/ou produtores serão automaticamente indeferidas.

**Com o advento das investigações de falsa declaração de origem, o Brasil passou a contar com uma ferramenta cirúrgica destinada a combater tentativas de burla à aplicação de medidas de defesa comercial**

## **PRIMEIRAS INVESTIGAÇÕES DE FALSA DECLARAÇÃO DE ORIGEM**

Recentemente, a Secex concluiu suas primeiras investigações de falsa declaração de origem. Nesses casos, foram investigados os ímãs permanentes de ferrite (cerâmico), em forma de anel, classificados na NCM 8505.19.10, alegadamente fabricados em Taipé Chinês (Taiwan). Esses mesmos produtos, quando originários da China, possuem direito antidumping aplicado de 43% sobre o valor aduaneiro das importações.

Para a tomada de decisão, a Secex enviou questionário às empresas declaradas produtoras, solicitando informações necessárias para comprovar a efetiva fabricação do produto no local de origem declarado. Entre outras informações, foi solicitado que a empresa fornecesse:

- I) descrição completa dos insumos utilizados na fabricação dos ímãs de ferrite em forma de anel;
- II) suas respectivas classificações tarifárias no Sistema Harmonizado;
- III) nome do fornecedor;
- IV) endereço do fornecedor e país de origem;
- V) valor unitário (US\$ FOB);
- VI) quantidade;
- VII) coeficiente técnico;
- VIII) estoque.

Especificamente em relação ao processo produtivo dos ímãs de ferrite em forma de anel, foram solicitadas:

I) descrição detalhada (incluindo indicação de quando os insumos foram usados durante o processo); II) capacidade de produção e produção efetiva (com detalhamento dos últimos três anos, dividido por ano); III) data de início da atividade produtiva da empresa.

Sobre as transações comerciais da empresa foram solicitadas:

- I) exportações (em valor e em quantidade) totais de ímãs de ferrite em forma de anel, por destino, nos últimos três anos;
- II) vendas nacionais (em valor e em quantidade) de ímãs de ferrite em forma de anel, nos últimos três anos;
- III) importações totais dos ímãs de ferrite em forma de anel, por origem, nos últimos três anos.

Foi ainda solicitado que a empresa apresentasse os seguintes documentos:

- I) diagrama completo do processo produtivo, incluindo a disposição das máquinas dentro da fábrica;
- II) planilha contendo detalhamento das compras dos insumos;
- III) planilha contendo detalhamento das compras de ímãs de ferrite em forma de anel. Sobre o detalhamento da compra de insumos e da compra de ímãs de ferrite em forma de anel, foi informado à empresa que, posteriormente, poderiam ser solicitadas cópias das faturas comerciais como forma de comprovação.

Nas primeiras investigações sobre os ímãs de ferrite,

os elementos obtidos no questionário foram suficientes para que a Secex concluísse que as empresas investigadas não eram efetivamente fabricantes do produto. Durante os processos, não foram prestadas todas as informações solicitadas. Ademais, nos questionários foram prestadas informações conflitantes em relação àquelas apresentadas no pedido de licenciamento de importação. Não houve demonstração da existência de compras e estoque de matérias-primas suficientes para a fabricação do produto. Tampouco houve comprovação quanto à produção efetiva e à capacidade de produção compatível com a quantidade a ser exportada. Em um dos casos, ficou evidenciado que apenas operações simples, consideradas insuficientes ou mínimas segundo os critérios definidos pela Resolução Camex nº 80, eram realizadas.

Não foi, portanto, sequer necessária a realização de visita in loco às instalações das empresas investigadas. Comprovou-se por meio da análise dos questionários a falsa declaração de origem, o que levou a Secex, por meio da Portaria nº 25, de 9 de agosto de 2011, e da Portaria nº 33, de 23 de setembro de 2011, a decidir pela desqualificação da origem dos ímãs de ferrite exportados pela empresa Le Grand Corp e Nian Hung, sediadas em Taiwan. As licenças de importação solicitadas pelos importadores brasileiros referentes ao produto em questão, dos

referidos exportadores e da referida origem foram indeferidas. As licenças futuramente solicitadas serão automaticamente indeferidas até que se conclua processo de reavaliação que comprove o cumprimento das condições necessárias para que esse produto seja considerado originário de Taiwan. Ademais, após o final da investigação, diante de indícios de falsas declarações envolvendo outras origens, a Secex estendeu ex officio a investigação a terceiros países.

Nos casos presentes e futuros, tendo em vista que a divulgação dos produtos, empresas e países investigados pode acarretar desvios nas origens declaradas de operações suspeitas, a Secex manterá as investigações sob sigilo até que se chegue a uma conclusão final em cada caso, respeitado o direito das partes envolvidas de se manifestarem durante o curso da investigação, uma vez que somente elas serão comunicadas da abertura dos respectivos processos.

## CONCLUSÃO

Com o advento das investigações de falsa declaração de origem, o Brasil passou a contar com uma ferramenta cirúrgica destinada a combater tentativas de burla à aplicação de medidas de defesa comercial. A força desse instrumento pode ser comprovada por meio da possibilidade de indeferimento

da licença de importação de produto que não cumpra com as regras de origem antes mesmo de seu ingresso em território brasileiro, conjugada com a possibilidade de extensão da medida a todas as operações suspeitas, independentemente das empresas exportadoras ou produtoras e de suas respectivas origens declaradas.

Após o anúncio do resultado das primeiras investigações, o Deint/Secex recebeu e continua recebendo várias denúncias do setor privado, que já estão sendo apuradas. Trata-se de pedidos represados referentes a produtos que já são objeto de aplicação de direitos antidumping cuja eficácia foi atingida pela prática ilegal da falsa declaração de origem.

As investigações destinadas a combater tais práticas ilegais de comércio funcionam como garantidoras da efetiva e eficaz aplicação das medidas de defesa comercial adotadas. Dado o crescente ativismo do governo brasileiro na aplicação dessas medidas, prevê-se uma importância crescente das investigações de falsa declaração de origem, que serão cada vez mais utilizadas como um novo e importante instrumento de defesa da indústria nacional. ■