

ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL Nº13



Confederação Nacional da Indústria
PELO FUTURO DA INDÚSTRIA

Modelo híbrido de prova de origem no novo Regime de Origem do MERCOSUL: prioridades da indústria

O Regime de Origem do MERCOSUL (ROM) foi aprovado durante a 62ª Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, realizada em Puerto Iguazú, na Argentina, em 04 de julho de 2023.

O novo ROM foi atualizado com base nas melhores práticas internacionais, com objetivo de modernizar e simplificar as regras de origem no âmbito do bloco comercial, sendo um instrumento essencial para promover maior integração produtiva.

Uma atualização importante do novo ROM foi a previsão do modelo híbrido de prova de origem, oferecendo às empresas exportadoras dos países-membros do MERCOSUL a flexibilidade de escolher o modelo que melhor se adapte à sua realidade. Na prática,

Panorama da autocertificação de origem

A declaração de origem por autocertificação pode ser realizada de duas formas: um certificado de origem autoemitido ou uma manifestação escrita

Modelo híbrido de prova de origem



Autocertificação pelas empresas exportadoras ou importadoras



Emissão de certificado de origem pelo governo ou por entidades habilitadas pelo governo do país exportador

o modelo híbrido estabelece a coexistência de dois modelos de prova de origem a ser reconhecida pelos países-membros de um acordo comercial: a autocertificação pelas empresas exportadoras ou importadoras; e a emissão de certificado de origem pelo governo ou por entidades habilitadas pelo governo do país exportador.

acrescida em um documento de exportação ou importação, como fatura comercial, nota de entrega, contrato comercial ou qualquer outro documento que contenha informações sobre a mercadoria e o processo produtivo.

O regime de origem pode definir um modelo de autocertificação ou apenas exigir informações essenciais. No caso da manifestação escrita, pode-se utilizar uma frase predefinida pelo regime de origem e/ou exigir a inclusão de informações mínimas sobre a mercadoria e o processo produtivo, que devem constar no documento de exportação ou importação. Isto também se aplica ao certificado de origem autoemitido, que pode ter definido um formulário para preenchimento das informações

ou simplesmente uma indicação de informações mínimas que devem ser fornecidas.

O regime de origem do acordo comercial deve determinar, também, se a manifestação escrita de que a mercadoria cumpre os requisitos de origem ou se o certificado de origem autoemitido devem ser feitos pelo exportador ou importador. No caso da autocertificação, há algumas formas de emissão de prova de origem pelo exportador ou importador, conforme Tabela 1. É importante destacar que o emissor, seja o exportador ou importador, é responsável por respaldar a autocertificação com a documentação necessária, caso as autoridades competentes realizem uma verificação de origem.

Figura 1 - Modelo de autocertificação prevista no Acordo entre União Europeia e Canadá¹

Annex 2 – Text of the origin Declaration

The origin declaration, the text of which is given below, must be completed in accordance with the footnotes. However, the footnotes do not have to be reproduced.

(Period: from _____ to _____(1))

The exporter of the products covered by this document (customs authorisation No ...(2)) declares that, except where otherwise clearly indicated, these products are of ...(3) preferential origin.

.....(4)
(Place and date)

.....(5)
(Signature and printed name of the exporter)

(1) When the origin declaration is completed for multiple shipments of identical originating products within the meaning of Article 19.5, indicate the period of time for which the origin declaration will apply. The period of time must not exceed 12 months. All importations of the product must occur within the period indicated. Where a period of time is not applicable, the field can be left blank.

(2) For EU exporters: When the origin declaration is completed by an approved or registered exporter the exporter's customs authorisation or registration number must be included. A customs authorisation number is required only if the exporter is an approved exporter. When the origin declaration is not completed by an approved or registered exporter, the words in brackets must be omitted or the space left blank.

For Canadian exporters: The exporter's Business Number assigned by the Government of Canada must be included. Where the exporter has not been assigned a business number, the field may be left blank.

(3) "Canada/EU" means products qualifying as originating under the rules of origin of the Canada-European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement. When the origin declaration relates, in whole or in part, to products originating in Ceuta and Melilla, the exporter must clearly indicate the symbol "CM".

(4) These indications may be omitted if the information is contained on the document itself.

(5) Article 19.3 provides an exception to the requirement of the exporter's signature. Where the exporter is not required to sign, the exemption of signature also implies the exemption of the name of the signatory.

Spanish version

(Período comprendido entre el _____ y el _____(1))

El exportador de los productos incluidos en el presente documento (autorización aduanera nº ...(2)) declara que, salvo indicación en sentido contrario, estos productos gozan de un origen preferencial. ...(3).

Fonte: Acordo de Livre Comércio entre a União Europeia e Canadá.

1 International Trade Centre (ITC). ITC Model Certificate of Origin for Goods Exported under Preferential Trade Agreements. Disponível em: <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/P1.aspx?lang=eng#2>. Acesso em: 06 mai. 2024.

Tabela 1 - Formas de emissão de prova de origem pelo exportador ou importador

Formas	Descrição
Exportador autorizado pela autoridade competente do país exportador	Para ser autorizado, o exportador deve comprovar que tem condições reais de determinar se uma mercadoria pode ser considerada originária. Após essa comprovação, a autoridade competente autoriza o exportador a se autocertificar.
Exportador registrado pela autoridade competente do país exportador	Para ser registrado, o exportador deve apenas fornecer informações específicas para obter a permissão para se autocertificar, não sendo necessário processos mais rigorosos de comprovação de condições reais de determinar a origem de uma mercadoria.
Sem necessidade de autorização ou registro	Alguns acordos permitem que o exportador se autocertifique sem a autorização ou supervisão das autoridades competentes.
Autocertificação realizada pelo importador	Nesse caso o importador pode se autocertificar de acordo com o seu próprio conhecimento sobre as mercadorias importadas.

Fonte: Elaborado a partir da publicação 'A certificação da origem nos acordos preferenciais assinados pelos países-membros da ALADI'².

Panorama da certificação de origem emitido pelo governo ou por entidades habilitadas

O certificado de origem emitido por uma terceira parte não interessada, podendo ser o governo ou entidades habilitadas pelo governo do país exportador, é um documento adicional ao processo de exportação que deve ser apresentado às autoridades aduaneiras do país importador para comprovar que a mercadoria está em conformidade com os critérios estipulados no regime de origem e, conseqüentemente, pode ser reconhecida como originária do país exportador. Esse documento deve seguir o formato e conteúdo previamente estabelecido no acordo comercial, incluindo informações detalhadas sobre a mercadoria e o processo produtivo.

A entidade emissora deve ser autorizada pela autoridade competente e, para isso, pode ser necessário atender alguns requisitos, tais como: manter patrimônio mínimo, possuir tempo mínimo de fundação, demonstrar *expertise* no comércio exterior, ter profundo conhecimento em regras de origem, entre outros.

O exportador deve solicitar a emissão do certificado de origem ao governo ou à

entidade habilitada. Para isso, é necessário apresentar documentos que comprovem que a mercadoria a ser exportada foi produzida seguindo os critérios estabelecidos no acordo comercial.

Com base na documentação apresentada pelo exportador, o governo ou a entidade habilitada analisa se as documentações estão corretas e enquadra a mercadoria em uma regra de origem. Em seguida, emite o certificado de origem, que será apresentado à autoridade aduaneira no país de importação.

O governo ou as entidades habilitadas compartilham com o exportador a responsabilidade pela veracidade das informações contidas no certificado de origem. Essa responsabilidade não será considerada se ficar evidenciado que o certificado de origem foi emitido com base em informações falsas fornecidas pelo exportador, que estão fora do alcance das práticas usuais de controle do governo ou da entidade habilitada.

No Brasil, até o momento, é permitida apenas a emissão de certificados de origem por entidades habilitadas pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), conforme estabelecido na Portaria SECEX nº 249, de 04 de julho de 2023. O anexo VI dessa Portaria lista 48 entidades habilitadas a emitir certificados de origem. Entre elas, estão: 26 federações de indústrias, duas associações comerciais, uma confederação das associações comerciais e empresariais, nove federações das associações comerciais e 10 federações do comércio.

² ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). 2021. A certificação da origem nos acordos preferenciais assinados pelos países-membros da ALADI. [Online]. Disponível em: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_Estudios/239_pt.pdf. Acesso em: 11 mar. 2024.

Figura 2 - Modelo de certificado de origem previsto no Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE 18)³

APÊNDICE II CERTIFICADO DE ORIGEM DO MERCOSUL				
1. Produtor Final ou Exportador (nome, endereço, país)			Identificação do Certificado (número)	
2. Importador (nome, endereço, país)			Nome da Entidade Emissora do Certificado	
3. Consignatário (nome, país)			Endereço:	
4. Porto ou Lugar de Embarque Previsto			Cidade: País:	
5. País de Destino dos Produtos			6. Meio de Transporte Previsto	
7. Fatura Comercial			Número: Data:	
8. Nº de Ordem	9. Códigos NCM	10. Denominação dos Produtos	11. Peso Líquido ou Quantidade	12. Valor
Nº de Ordem	13. Normas de Origem			
14. Observações:				
CERTIFICAÇÃO DE ORIGEM				
15. Declaração do Produtor Final ou do Exportador:			16. Certificação da Entidade Habilitada:	
Declaramos que os produtos mencionados no presente formulário foram elaborados no e estão de acordo com as condições de origem estabelecidas no Acordo.....			Certificamos a veracidade da declaração que antecede de acordo com a legislação vigente.	
Data:			Data:	
Carimbo e Assinatura			Carimbo e Assinatura	

Fonte: Acordo de Complementação Econômica nº 18.

Benefícios e desafios dos modelos de prova de origem

O Brasil tem negociação em andamento de acordos de livre comércio abrangentes com a União Europeia e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês), além de ter assinado o Acordo MERCOSUL-Singapura. Esses três acordos comerciais e o novo Regime de Origem do MERCOSUL irão modificar o modelo de prova de origem comumente utilizado no país.

Com exceção do Acordo de Associação MERCOSUL-União Europeia⁴, os outros três acordos comerciais citados adotam o modelo híbrido de prova de origem. Isso implica

que, uma vez que esses acordos entrem em vigor, os operadores de comércio exterior brasileiros terão a opção de se autocertificar ou solicitar a emissão do certificado de origem por meio de uma entidade habilitada.

Para identificar como o Brasil pode se adequar as melhores práticas internacionais, garantindo que as empresas brasileiras aproveitem plenamente os benefícios dos acordos de livre comércio e facilitem o seu acesso ao mercado internacional, foram analisados os principais benefícios e desafios dos dois modelos de prova de origem: autocertificação pelas empresas exportadoras ou importadoras e emissão de certificado de origem pelo governo ou por entidades habilitadas pelo governo do país exportador.

3 Ministério da Economia. Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex). MERCOSUL - ACE 18. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/MERCOSUL-ace-18>. Acesso em: 24 set. 2023.

4 O acordo entre os países do MERCOSUL e da União Europeia prevê apenas o modelo de prova de origem baseado na autocertificação.

Autocertificação de origem

Os principais **benefícios** do modelo de prova de origem baseado na autocertificação pelas empresas exportadoras ou importadoras são:

- **Economia:** como a própria empresa exportadora ou importadora se autocertifica, não há necessidade de efetuar pagamento a uma entidade habilitada pela emissão de documento.
- **Celeridade:** a empresa pode se autocertificar a qualquer momento, eliminando a necessidade de aguardar a análise de uma entidade habilitada para emissão do documento.
- **Desburocratização:** devido à autocertificação poder ser uma simples manifestação escrita, acrescida em um documento de exportação ou importação, resulta-se na eliminação de um documento no processo de exportação, o certificado de origem.
- **Autonomia:** diante da complexidade do entendimento das regras de origem, as empresas exportadoras ou importadoras com maturidade no comércio exterior que, geralmente contam com departamentos internos especializados nesse assunto, têm uma vantagem evidente ao adotar esse modelo de prova de origem, uma vez que já possuem o conhecimento necessário para efetuar a autocertificação com sucesso.

Os principais **desafios** do modelo de prova de origem baseado na autocertificação pelas empresas exportadoras ou importadoras são:

- **Fraude:** nesse modelo, a probabilidade de fraude e de declarações falsas aumenta devido à complexidade das regras de origem, uma vez que a origem da mercadoria não é submetida à verificação por uma entidade habilitada pelo governo e especializada no tema.

- **Aumenta o risco do importador:** o importador deve ser cuidadoso ao estabelecer a relação contratual com o exportador, sendo necessário esclarecer de antemão as responsabilidades e as penalidades resultantes de uma autocertificação incorreta por parte do exportador, visto que a penalidade de pagamento dos impostos de importação recai sobre o importador.
- **Utilização indevida do tratamento tarifário preferencial:** as fraudes e erros podem resultar no potencial perda de receita em função da utilização indevida do tratamento tarifário preferencial pelos importadores.
- **Capacidade de verificação de origem:** na autocertificação, é crucial fortalecer a capacidade de verificação de origem pelas autoridades aduaneiras. A prática internacional confirma que esse modelo de prova de origem é seguro apenas quando acompanhado por um controle efetivo da autoridade aduaneira. Nesse sentido, a implementação de uma gestão baseada na análise de risco pelas autoridades aduaneiras e o investimento de recursos para uma fiscalização mais eficiente se tornam elementos fundamentais.
- **Dificuldade para Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPMEs):** por estarem nos estágios iniciais do processo de internacionalização, frequentemente, as MPMEs carecem do conhecimento necessário para atestar a origem das mercadorias de acordo com os critérios estabelecidos nos acordos comerciais. Isso pode resultar em procedimentos incorretos que, além de gerar custos adicionais, também podem atrasar o processo de internacionalização dessas empresas e comprometer suas futuras exportações.
- **Estrutura legal:** é fundamental que o país incorpore a autocertificação em seu regulamento aduaneiro ou na legislação nacional relacionada às regras de origem. Além disso, é importante criar incentivos legais que promovam a conformidade, estabelecer um procedimento eficaz para a verificação de origem e definir penalidades apropriadas em casos de fraude.

Certificado de origem emitido pelo governo ou por entidades habilitadas

Os principais **benefícios** do modelo de prova de origem baseado na emissão do certificado de origem pelo governo ou por entidades habilitadas pelo governo do país exportador são:

- **Credibilidade:** recorrer a uma entidade habilitada para a emissão do certificado de origem assegura que a origem da mercadoria foi devidamente atestada por uma equipe especializada no assunto.
- **Menor risco:** nesse modelo de prova de origem, os procedimentos de verificação de origem costumam ocorrer com menor frequência e envolvem um controle mais formal por parte

das aduanas, que inclui a verificação do correto e completo preenchimento do certificado de origem, bem como a autenticação das assinaturas e selos dos funcionários autorizados a assinar o documento em nome da entidade habilitada.

- **Qualidade:** a entidade habilitada preza pela correta emissão do certificado de origem, inclusive podendo realizar visitas às instalações do produtor da mercadoria para confirmação da veracidade das informações recebidas para emissão do documento. Adicionalmente, essas entidades costumam oferecer assessoria aos exportadores em relação ao arquivamento de seus processos e, quando necessário, durante o processo de verificação de origem. Esse papel desempenhado pelas entidades contribui para diminuir a quantidade de fraudes.

- **Apoio para as MPMEs:** as MPMEs costumam optar pela emissão de certificados de origem por entidades habilitadas, dada a complexidade do assunto. Isso permite que essas empresas impulsionem seu processo de internacionalização e minimizem os riscos associados.

Os principais **desafios** do modelo de prova de origem baseado na emissão do certificado de origem pelo governo ou por entidades habilitadas pelo governo do país exportador são:

- **Custo:** normalmente, ao realizar a emissão do certificado de origem por uma entidade habilitada, há necessidade de efetuar o pagamento de uma taxa pela emissão.
- **Tempo:** após a solicitação de emissão do certificado de origem, o exportador precisa aguardar a análise da documentação pela entidade habilitada para confirmar a origem da mercadoria.
- **Erros:** as informações presentes nos certificados de origem são diretamente extraídas das faturas comerciais, o que pode potencialmente resultar em erros pelo exportador ao duplicar as informações.

Avaliação da indústria dos modelos de prova de origem

A autocertificação realizada pelas empresas exportadoras ou importadoras, em um documento de exportação ou importação já existente, torna a operação menos burocrática e célere. O desafio nesse modelo é manter a credibilidade e qualidade que a emissão do certificado de origem por uma entidade habilitada proporciona, principalmente para as MPMEs em processo de internacionalização.

Com base nos benefícios e desafios apresentados e, em concordância com a *International Chamber of Commerce (ICC)*⁵, é recomendado que o Brasil defenda durante as negociações e renegociações de acordos comerciais o modelo híbrido de prova de origem, ou seja, a coexistência da autocertificação e da emissão do certificado de origem por entidades habilitadas pelo governo do país exportador.

Os acordos comerciais devem permitir que as empresas exportadoras escolham o sistema de prova de origem que melhor se adequa às suas capacidades, de forma a atender aos critérios de atribuição de origem previstos e ao mesmo tempo oportunizar que eles sejam bem aproveitados pelo maior número de exportadores aptos a comercializar suas mercadorias.

Condições para implementação da autocertificação no modelo híbrido de prova de origem

O Brasil já tem consolidado a emissão de certificado de origem por entidade habilitada com alto nível de credibilidade e segurança jurídica. Porém, para implementar o modelo híbrido de prova de origem, é essencial que a autocertificação seja oferecida com as mesmas condições de confiabilidade e integridade. Para isso, é importante se atentar para:

- Legislação clara e transparente estabelecendo procedimentos, obrigações, requisitos de manutenção de registros, sanções e penalidades e previsão de procedimento de verificação de origem.

5 *International Chamber of Commerce (ICC). Multi-systems for Proof of Origin in Preferential Free Trade Agreements*. Disponível em: <https://iccwbo.org/publication/multi-systems-for-proof-of-origin-in-preferential-free-trade-agreements/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

- Estabelecer um processo de autorização do exportador para se autocertificar baseado em uma verificação prévia sobre a capacidade de se autocertificar.
- Sólida cooperação entre as autoridades aduaneiras do país de exportação e importação.
- Confiança entre as autoridades aduaneiras e os operadores de comércio exterior.
- Conscientização e capacitação dos exportadores e importadores sobre como determinar a origem das mercadorias conforme estabelecido nos acordos.
- Previsão de penalidades aplicáveis no país exportador por não conformidade com os critérios do acordo comercial.
- Estabelecer uma verificação proativa da prova de origem pelo país exportador, antes do pedido formal de verificação de origem pelo país importador, garantindo mais segurança e oportunizando uma reputação positiva ao país exportador.
- Manter o sistema híbrido como alternativa viável aos operadores de comércio exterior que não estejam preparados ou estejam se capacitando para implantar a autocertificação.
- O profundo conhecimento atualmente existente pelas entidades habilitadas especializadas em regras de origem, que poderia ser utilizado pelas autoridades governamentais e aduaneiras para melhorar a gestão de risco e para capacitar operadores do comércio exterior para se autocertificar.

Considerações finais

Os dois modelos não devem ser vistos como concorrentes, mas sim como opções viáveis que os operadores de comércio exterior podem escolher de acordo com as suas necessidades e perfil de risco, buscando aproveitar por completo o tratamento tarifário preferencial do acordo comercial.

Além do modelo híbrido, é necessário prever uma padronização das informações mínimas que devem conter na autocertificação ou na certificação de origem por entidade habilitada. Sugere-se simplificar a estrutura de prova de origem e exigir apenas os dados necessários

para controlar a conformidade da origem. Da mesma forma, é imprescindível acompanhar o formato estabelecido com uma instrução de preenchimento que não deixe dúvidas quanto às informações que devem ser colocadas em cada campo.

Qualquer informação adicional que seja exigida na prova de origem pode aumentar o risco de erros na sua emissão, o que pode levar a procedimentos de retificação que demandam tempo ou até implicar na negação do tratamento tarifário preferencial.

É fundamental que a emissão da prova de origem prevista nos acordos comerciais seja mais moderna e padronizada, pautada no princípio de facilitação de comércio, garantindo que os operadores de comércio exterior sejam os reais beneficiários do tratamento tarifário negociado.



Veja mais

Mais informações em: <https://www.portaldaindustria.com.br/cni/canis/assuntos-internacionais/>

ANÁLISE DE POLÍTICA COMERCIAL | Publicação da Confederação Nacional da Indústria - CNI | www.cni.com.br | Diretoria de Desenvolvimento Industrial - DDI | Diretor: Rafael Lucchesi | Superintendência de Relações Internacionais | Superintendente: Frederico Lamego | Gerência de Comércio e Integração Internacional | Gerente: Constanza Negri Biasutti | Gerência de Promoção Comercial | Gerente: Fernanda Maciel Mamar Aragao Carneiro | Análise: Aline Veras de Araujo e Pedro Henrique Sampaio Barroso | Equipe Técnica: Marcus Gabriel Silva | Superintendência de Economia - ECON | Superintendente: Mário Sérgio Carraro Telles | Coordenação de Divulgação - CDIV | Coordenadora: Carla Gadêlha | Design gráfico: Amanda Priscilla Moreira | Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992; sac@cni.com.br

Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

