

# **Comércio de produtos de contrafação e zonas francas**

**Dados recolhidos de tendências recentes**

**RESUMO**



## *Prefácio*

Numerosos países criaram zonas francas (ZF) a fim de potenciarem a atividade económica e colherem benefícios do comércio livre. Estas zonas têm tido um papel instrumental na evolução das rotas comerciais das cadeias de abastecimento integradas da economia global. Todavia, as ZF podem também facilitar atividades ilícitas e criminais, tais como o comércio de produtos de contrafação e de mercadorias-pirata, proporcionando-lhes um ambiente relativamente seguro, boas infraestruturas e um nível de controlo reduzido.

Para terem uma compreensão plena do problema do comércio de produtos de contrafação e de mercadorias-pirata e identificarem as melhores formas de o abordar, os responsáveis políticos necessitam de elementos de facto que documentem os elos que ligam as ZF e o comércio ilícito, incluindo o comércio de produtos de contrafação e de mercadorias-pirata. É esse precisamente o propósito do presente estudo conjunto da OCDE e do EUIPO, que lança uma nova luz sobre a utilização abusiva de zonas francas para o comércio de produtos de contrafação e de mercadorias-pirata. Estamos também gratos à Organização Mundial das Alfândegas, à Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira da Comissão Europeia e ao Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos pela cedência dos dados, sem os quais este estudo não teria sido possível.

Regozijamo-nos pelo facto de as nossas duas instituições terem sido capazes de cooperar no desenvolvimento desta investigação sólida e sem paralelo, assente em dados concretos. Acreditamos que os resultados deste trabalho contribuirão para a conceção de modelos de políticas inovadoras tendentes a responder aos desafios do comércio de bens contrafeitos e outras formas de comércio ilícito.

António Campinos  
Diretor Executivo do EUIPO

Marcos Bonturi  
Diretor da OCDE/GOV



## Preâmbulo

Muitos países de todas as regiões do mundo criaram zonas francas (ZF) com o objetivo de estimular o desenvolvimento económico. As ZF oferecem benefícios fiscais e outras isenções em matéria de regulação que têm promovido a facilitação do comércio, a constituição de empresas e o investimento estrangeiro. A investigação indica que o número de ZF está a aumentar e os fluxos que por elas passam a crescer.

Embora tragam benefícios económicos claros às economias em que se inserem, as ZF são suscetíveis de ser utilizadas abusivamente por organizações criminosas para fins de tráfico e contrabando de produtos de contrafação e de mercadorias-pirata. Isto suscita a dupla preocupação do impacto das atividades criminais e de comércio ilícito nos planos da boa governação, da segurança pública e do primado do direito, e do efeito negativo que o comércio de produtos de contrafação tem sobre a legítima vantagem competitiva dos titulares dos direitos e, conseqüentemente, na inovação, no emprego e no crescimento económico a longo prazo. O recente relatório *Mapping the Real Route of Trade in Fake Goods* (Mapeamento das verdadeiras rotas do comércio de produtos falsificados) da OCDE e do EUIPO identificou os riscos gerados pelo comércio ilícito de bens contrafeitos que transitam por ZF, e os desafios que lhes estão subjacentes em matéria de lacunas da aplicação da lei. Das conclusões ressalta a ideia de que uma quota significativa do comércio ilícito destes bens parece transitar por, ou recorrer a ZF, questão que carece de uma análise mais aprofundada.

Este relatório conjunto OCDE-EUIPO investiga as evidências empíricas de ligações entre o comércio de produtos de contrafação e de mercadorias-pirata e as zonas francas. O relatório, que usou como base de partida estudos anteriores da OCDE e do EUIPO sobre comércio de produtos de contrafação e de mercadorias-pirata, apresenta fortes indícios que documentam essas ligações. Na OCDE, este estudo foi supervisionado pelo Grupo de Ação para Combater o Comércio Ilícito (Task Force on Countering Illicit Trade – TF-CIT), que se dedica à investigação com base em dados concretos e à análise avançada para auxiliar os decisores políticos no levantamento e compreensão das vulnerabilidades do mercado exploradas e criadas pelo comércio ilícito.

O relatório foi elaborado por Piotr Stryszowski, economista principal na Direção de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial da OCDE, juntamente com Michał Kazimierzczak, economista do Observatório Europeu das Infrações aos Direitos de Propriedade Intelectual do EUIPO, sob a supervisão de Stéphane Jacobzone, conselheiro da OCDE, e Nathan Wajzman, economista-chefe do EUIPO. Os autores estão reconhecidos a Peter Avery e Florence Mouradian (OCDE) e a Claire Castel (EUIPO) pelos seus contributos.

Os autores desejam agradecer aos peritos da OCDE pelos conhecimentos e perspetivas valiosos que proporcionaram: Rachel Bae, Dominique Guellec e Przemysław Kowalski. Gostariam também de agradecer aos peritos dos países membros da OCDE e aos participantes de vários seminários e *workshops* pela sua assistência preciosa. Um testemunho especial de apreço é devido à Prof.<sup>a</sup> Chiara Franzoni, do Politecnico di Milano e ao Prof. Jean Marc Siroën, da Université Paris-Dauphine.

A investigação quantitativa do presente estudo baseou-se numa base de dados mundial de apreensões nas alfândegas cedida pela Organização Mundial das Alfândegas (OMA), complementada com dados regionais enviados pela Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira da Comissão Europeia, pela Agência responsável pelas Alfândegas e pela Proteção das Fronteiras dos EUA e pelo Serviço de Polícia da Imigração e Controlo Aduaneiro dos EUA. Os autores agradecem os dados e o apoio valioso destas instituições.

O Secretariado da OCDE agradece a Liv Gaunt, Kate Lancaster, Andrea Uhrhammer e Will Bromberg pelo apoio editorial e de produção.

## *Resumo*

As zonas francas (ZF) têm um longa e prezada tradição no comércio mundial, remontando pelo menos ao início do século XVIII. Podem propiciar às empresas e aos países de acolhimento benefícios inequívocos em abundância. Contudo, as ZF com baixo nível de regulação são também atrativas para agentes que se dedicam a atividades ilegais e criminosas, como o comércio de produtos de contrafação e de mercadorias-pirata ou o contrabando e o branqueamento de capitais, visto que lhes oferecem um ambiente relativamente seguro com boas infraestruturas e um nível de controlo reduzido.

O presente estudo confirma as ligações entre as ZF e o comércio de produtos de contrafação. Há uma correlação entre a existência, o número e a dimensão das ZF num país e aumentos do valor das exportações de produtos de contrafação e mercadorias-pirata da respetiva economia. À criação de uma ZF adicional numa economia corresponde, em média, um incremento de 5,9% do valor dessas exportações problemáticas. O estudo forneceu indicações claras no que respeita às conexões entre o valor das exportações de bens contrafeitos de uma dada economia, por um lado, e o número de firmas que operam em ZF e o valor total das exportações a partir dessas zonas, por outro lado.

As ZF, que eram originalmente estabelecidas para facilitar o trânsito de produtos, isentando os comerciantes da obrigação de cumprir muitas das formalidades aduaneiras aplicáveis num país no ato de importação de bens de consumo, evoluíram ao longo dos tempos, tornando-se um importante instrumento de captação de investimento estrangeiro e de promoção do crescimento e desenvolvimento económicos, em particular nos países em desenvolvimento, que as podem usar para queimar etapas nesse processo. Contudo, as economias desenvolvidas têm retirado igualmente benefícios destas zonas, conforme o provam as várias centenas de zonas que existem em operação só nos Estados Unidos.

As zonas revestem muitas formas distintas e estão sujeitas a legislação e regulação específicas dos países em que se situam. Os custos e benefícios para as empresas e os países de acolhimento diferem consideravelmente de uma economia para outra. Às empresas as ZF oferecem numerosos benefícios, incluindo poupanças em impostos e direitos aduaneiros, regimes laborais e de imigração mais flexíveis que os vigentes no território aduaneiro dos países de acolhimento, um menor grau de regulação e controlo das respetivas atividades e menos restrições às mesmas, e oportunidades adicionais de distribuição de produtos para diversos mercados. Além disso, ainda que a opção de instalação numa ZF acarrete custos, incluindo eventualmente um conjunto de taxas especiais, tal ónus é amiúde bastante ligeiro, porventura até inferior ao que a empresa tem de suportar caso opte por se estabelecer no território aduaneiro do país de acolhimento.

Para as economias dos países de acolhimento, as ZF serão benéficas na medida em que atraíam investimento estrangeiro, criem emprego e melhorem o desempenho em matéria de exportação. Os benefícios para os países de acolhimento têm, porém, um custo, porquanto os governos são forçados a abdicar de receitas e os ganhos decorrentes da atividade das zonas frequentemente não compensam as perdas sofridas. Além disso, os potenciais benefícios das ZF para as economias restringem-se àquelas atividades que, sem a sua criação, não se teriam estabelecido no território aduaneiro do país em causa.

Para além dos custos e benefícios económicos que ocasionam a estados e empresas, estas zonas de regulação reduzida são também atrativas para os agentes que se dedicam a atividades ilegais e criminosas. É inquestionável que algumas zonas poderão ter facilitado o comércio de produtos de contrafação e de mercadorias-pirata, o contrabando e o branqueamento de capitais. O problema é agravado, quando os governos não asseguram um policiamento adequado das ZF. Tal pode ocorrer quando estas são tratadas como entidades estrangeiras não abrangidas no âmbito das atividades de polícia doméstica. No caso de ZF operadas por entidades privadas, o principal interesse da gestão tende a consistir em encontrar modos de elevar a respetiva taxa de ocupação e de prestar serviços lucrativos às empresas nelas estabelecidas. Os responsáveis poderão, por conseguinte, ter pouco interesse direto em/ou capacidade para exercer atividades de aplicação da lei. E podem não dispor, também, de capacidade ou autoridade para monitorizarem de modo efetivo as operações desenvolvidas na zona. Mesmo nos casos em que as autoridades governamentais participam ativamente na supervisão das atividades das ZF, há indícios de que a coordenação entre elas e os operadores destas, particularmente quando se trata de operadores privados, é por vezes deficiente, facultando às organizações criminosas espaço adicional para as usarem para os fins das suas atividades ilícitas.

Ações e coordenação aos níveis nacional e internacional mais eficazes são urgentemente necessárias para garantir que as zonas francas não sejam minadas por atividades ilegais. Tal necessidade concitou a atenção da OCDE, da EUIPO, do Organismo Europeu de Luta Antifraude, da Europol, da Organização Mundial das Alfândegas, da Organização Mundial do Comércio, da Interpol, do Gabinete da ONU para a Droga e a Criminalidade, e da Organização Mundial da Saúde. As seguintes organizações apresentaram propostas de abordagem da situação: Grupo de Ação Financeira das Caraíbas, Grupo Multilateral de Peritos na Bolsa Clandestina de Câmbio de Pesos, Câmara de Comércio Internacional e International Trademark Association.

Trabalhando em conjunto, a comunidade internacional poderá garantir que as ZF continuem a desenvolver-se enquanto instituições importantes que promovem o comércio internacional sem facilitarem a prática de atividades ilícitas. Os dois objetivos não são incompatíveis.