

Revista Brasileira de Comércio Exterior



Ano XXXIV

144

Julho, Agosto  
e Setembro  
de 2020

## OMC

Pedido de Adesão do Brasil ao  
**ACORDO DE COMPRAS  
GOVERNAMENTAIS**

Proposta do Brasil para as  
**NEGOCIAÇÕES DE  
FACILITAÇÃO DE  
INVESTIMENTOS**



Comparação Internacional e Impacto para as Multinacionais  
**PARAÍSO FISCAL, REGIME FISCAL PRIVILEGIADO E SUBTRIBUTAÇÃO**

Internacionalização de Empresas  
**SUA EMPRESA É FORNECEDORA? OU EXPORTADORA?**

Abertura Comercial e Mobilidade do Trabalho  
**O PAPEL DAS POLÍTICAS DE REQUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL**



**FUNCEX**  **fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

Compre dólar  
e euro aqui.



Opções >

- Transferências
- Pagamentos
- DDA - Boletos Registrados
- NOVO Saldo e Extratos
- NOVO Cartões
- Investimentos
- Home Broker
- NOVO Consórcio
- Agendamentos
- Depósito de Cheques
- Seguros
- Previdência
- Recargas
- Renegociação de Dívidas
- Cheques
- Capitalização
- Câmbio
- Atualização Cadastral
- Débito Automático

# TODAS AS SOLUÇÕES DE CÂMBIO. UM SÓ BANCO.



Dólar e euro no App Bradesco,

150 ATMs e mais de 800 agências



Segurança de ter

cédulas novas



Isenção de tarifa



**bradesco**



## SÉRIE QUERO EXPORTAR O jeito mais fácil de entrar no mercado internacional

Agora você tem a oportunidade de ampliar seu conhecimento sobre o processo de exportação em cursos com metodologia garantida por uma instituição de qualidade reconhecida e **100% on-line**.

São três opções de capacitações que vão desde o básico, para quem está começando no processo de internacionalização, ou temas mais avançados sobre precificação e adequação de embalagens para exportação. Faça a diferença no mercado internacional, aprenda com a série **Quero Exportar**.

**CRUZE AS FRONTEIRAS DO CONHECIMENTO, ACESSE  
[WWW.EXPORTAFLIXCNI.COM.BR](http://WWW.EXPORTAFLIXCNI.COM.BR) E SAIBA MAIS.**



Confederação Nacional da Indústria  
**PELO FUTURO DA INDÚSTRIA**

## 2 Editorial

O comércio exterior como pilar da retomada econômica

Eduardo Machado

---

## 4 Acordo de Compras Governamentais

O Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio e o pedido de adesão do Brasil

Fernando Coppe Alcaraz, Stenio Moraes Gonçalves,  
João Augusto Baptista Neto, Ronaldo Inamine e Adélmara Torres

---

## 14 Acordo de Facilitação de Investimento

As Negociações de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio: Proposta do Brasil

Samo Sergio Gonçalves

---

## 20 Tributação e Investimento Externo

Comparação internacional de conceitos de paraíso fiscal, regime fiscal privilegiado e subtributação: impactos para as multinacionais brasileiras

Allana Rodrigues e Audrei Okada

---

## 26 Internacionalização de Empresas

Vender ou exportar? A sua empresa é fornecedora ou exportadora?

Nicola Minervini

---

## 33 Mediação na Resolução de Conflitos

A importância da mediação na resolução de conflitos privados dos negócios internacionais

Arthur Pimentel, Flávia Pereira, Paula M. Sady e Roberta Portella

---

## 36 Abertura Comercial e Mobilidade do Trabalho

O papel das políticas de requalificação profissional

Gabriel de Barros Torres

---

## 47 Defesa Comercial

Defesa comercial: a inadequabilidade do modelo de equilíbrio parcial na análise de interesse público

Marcus Vinicius de Souza Gomes

---

# O comércio exterior como pilar da retomada econômica

Todos os países do mundo em desenvolvimento têm, de 2020 em diante, uma nova janela para transformarem o comércio exterior em algo muito mais relevante em termos estratégicos. Introdutoriamente abordo a necessidade de conscientização em massa de pontos que podem parecer óbvios para quem já realiza atividades de exportação, mas não para a maioria dos indivíduos e até mesmo para empresas de pequeno e médio porte com potencial real para atuar em comércio exterior. A principal conscientização necessária é que o comércio exterior não se faz por decreto ou por pura vontade unilateral, mas sim como consequência de um árduo processo com início, mas sem linha de chegada determinada. Outra característica é ser um caminho de mão-dupla em que quanto mais madura for a relação de confiança estabelecida entre empresas, países e organismos bilaterais, mais provável será o crescimento do volume e a qualidade dos negócios.

Fazer comércio exterior requer habilidades apuradas, desenvolvimento de características de negociação modernas baseadas em regras internacionais de *compliance*. Tudo isto exige planejamento para entrar neste universo. Pode até ser uma entrada por necessidade e não por oportunidade, não há problema algum que assim seja, o bom preparo faz a diferença para melhor. Obviamente esse processo poderia e deveria ser menos complexo e espero que nossos atuais governantes trabalhem nesse sentido. Ótimas iniciativas para simplificar o comércio exterior encontram-se sinalizadas e suas respectivas implantações ajudarão o ambiente de negócios e aumentarão a competitividade das empresas brasileiras.

Uma das bases fundamentais para aumentar as chances de um bom desempenho em ações relacionadas ao comércio exterior está na busca e qualificação de informações. Neste ponto, a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (Funcex) ajuda muito. O banco de dados FuncexData apresenta centenas de séries históricas que podem ser de grande proveito para quem faz parte dos grupos de interesses atuantes em comércio exterior. Há também boletins e informes mensais e trimestrais que sinalizam o desempenho econômico recente e, apresentam de forma consistente, as tendências que estão por vir. Mas independentemente de ser a Funcex a fonte ou não, a busca de informações é fator crítico para quem atua em comércio exterior. Isto não pode ser esquecido.

A busca de informações qualificadas deve ser o passo inicial para os que começam uma caminhada no comércio exterior, e para aqueles que já estão nesse caminho jamais devem esquecer que as informações mudam em velocidade cada vez maior, tudo deve ser revisado sempre que necessário ou possível.

De posse de informações qualificadas inicia-se o planejamento, preferencialmente, com visão mínima de cinco anos. Muitos dirão que o levantamento de dados com qualificação da informação é uma etapa do planejamento. Não discordo em absoluto dessa posição, mas, uma coisa é certa, comércio exterior não se faz no curtíssimo prazo, sendo uma construção cada vez mais exigente e dinâmica.

Finalmente, chega-se à fase que importa, a da execução. Nesse ponto não há escapatória, exige-se cada vez mais precisão nas atividades, todas realizadas com a característica da flexibilidade, sendo um ponto fundamental em pro-

cessos negociais. O equilíbrio ganha cada vez mais importância, pois um bom e duradouro negócio não se sustenta no longo prazo. Outro tema fundamental é a compreensão dos comprometimentos com a sustentabilidade em suas três dimensões centrais: (i) econômica, (ii) ambiental e (iii) social. Há uma conscientização cada vez maior de que a preocupação com a sustentabilidade é uma obrigação empresarial, não mais um diferencial. Em tempos pandêmicos, adicionam-se aspectos relativos à segurança humana nessa equação.

A pós-execução bem-feita praticamente garante o surgimento consequente de outras oportunidades, em que a exigência torna-se parte integrante do cotidiano. Chega a hora de inovar em produtos, processos e serviços. Só não há opção de ficar estagnado em comércio exterior, até mesmo quando se trata de *commodities*, pois há cada vez menos espaço para repetições não criativas, mas sim para a inovação.

Enfim, desobstruir e fortalecer o comércio exterior não é uma opção para o Brasil, é uma necessidade de recuperar muito tempo perdido em um emaranhado de regras complexas. Simplificar é sinônimo de ordem e progresso, isto no curtíssimo prazo. Em paralelo, capacitação, representatividade e relacionamento fortalecidos de maneira ininterrupta. Desse modo, o resultado da nova equação será muito melhor para nosso país. Na prática, observa-se que o comércio exterior global indica uma nova ordem na qual os países asiáticos desempenham papéis cada vez mais centrais. Isto não é uma opinião, mas sim conclusão baseada em conversas com especialistas muito bem preparados e dados confiáveis publicados pelo Ministério da Economia.

Fecho o editorial convidando o leitor para mais conteúdos diferenciados nesta edição da *Revista Brasileira do Comércio Exterior* – RBCE. São diversos artigos que versam sobre acordo de compras da OMC, defesa comercial, requalificação profissional, conceitos e impactos para multinacionais, proposta do Brasil para facilitação de investimentos, além de um questionamento sobre venda e exportação. Aproveitem a leitura. Convido-os para visitarem os sites [www.funcex.org.br](http://www.funcex.org.br); [www.funcexdata.com.br](http://www.funcexdata.com.br) e conhecerem mais sobre os pilares, atividades e publicações da Funcex. Boa leitura!



**Eduardo Machado**  
Diretor Geral da Funcex

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras



*Responsivo, adaptável  
a celulares e tablets*



*Atendimento ao vivo  
com consultores*



*A Funcex está preparando  
muito mais que um novo site...  
uma nova forma de se **comunicar**.*



*Integração com  
Redes Sociais*



*Segurança na  
Navegação com SSL*

# O acordo de compras governamentais da Organização Mundial do Comércio e o pedido de adesão do Brasil

## Fernando Coppe Alcaraz

é subsecretário de Estratégia Comercial da SE-Camex do Ministério da Economia (ME), mestre em International Law and Economics (*Summa cum laude*) pelo World Trade Institute da Universidade de Berna, na Suíça

## Stenio Moraes Gonçalves

é advogado e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

## João Augusto Baptista Neto

é coordenador-geral de Gestão Tarifária da SE-Camex do ME, mestre em International Law and Economics (*Summa cum laude*) pelo World Trade Institute da Universidade de Berna, na Suíça

## Ronaldo Inamine

é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Graduado em Administração pela Universidade de São Paulo e mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina

## Adelmar Torres

é doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB), mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UnB e mestre em Economia do Setor Público pela UnB

Este artigo tratará da decisão do governo brasileiro de solicitar sua adesão ao Acordo de Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em 16 de dezembro de 2019, após uma ação coordenada de diversos órgãos do governo, o Conselho de Estratégia Comercial da Câmara de Comércio Exterior (Camex) aprovou mandato para que o Brasil pudesse iniciar negociação com vistas à sua adesão/acessão ao GPA. Como resultado inicial desse mandato, o governo brasileiro entregou à OMC sua solicitação de adesão ao GPA em 19 de maio de 2020. A efetiva adesão dependerá da aprovação dos atuais membros do acordo.

O GPA é um acordo plurilateral da OMC que, em poucas palavras,<sup>1</sup> abre os mercados de compras públicas de seus países membros para os bens, serviços e fornecedores dos demais países signatários, exclusivamente para as compras cobertas pelo acordo. O tratado estabelece ainda obrigações e padrões mínimos de não discriminação, transparência e justiça e equidade processual.<sup>2</sup>

A solicitação de adesão ao GPA é uma mudança expressiva em relação a um anterior histórico de relativo fechamento desse mercado no Brasil e insere-se em uma política comercial que, desde o princípio de 2019, tem-se guiado pelos objetivos de melhor integrar o país à economia global e, com isto, contribuir para a redução do custo Brasil e para a promoção de um melhor ambiente de negócios.

No caso específico do GPA, conforme será abordado adiante, quando concluída, a adesão contribuirá ainda para os importantes objetivos de tornar mais eficientes as compras do governo e reduzir o risco de corrupção nas compras públicas.

\* Este artigo foi escrito em caráter estritamente pessoal por seus autores e não procura descrever ou representar visões ou posições institucionais do Ministério da Economia ou da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (SE-Camex).

<sup>1</sup> Esta é uma descrição inicial e bastante genérica. Informações mais detalhadas sobre o GPA serão apresentadas na segunda seção deste artigo.

<sup>2</sup> Tradução livre de *procedural fairness*.



Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é apresentar o GPA e realizar uma avaliação da decisão do Brasil de solicitar sua adesão/acessão ao acordo, considerando as prioridades da atual política comercial brasileira.

De forma mais específica, pretende-se avaliar os benefícios, os desafios e os ganhos potenciais relacionados à adesão e as eventuais reformas na legislação e em normas relacionadas às compras públicas no Brasil.

O artigo está dividido em seis seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda seção apresenta de forma geral o GPA, seus membros, suas principais obrigações e um breve histórico das tratativas brasileiras para as negociações do acordo. A terceira seção analisa os benefícios esperados do ponto de vista da política comercial brasileira, ganhos relacionados a acesso a mercados, transparência, coerência com regras internacionais e redução na corrupção. A quarta seção trata do processo de adesão ao GPA e das etapas necessárias para concluir as negociações. A quinta aborda como o pedido de adesão se insere na atual política comercial brasileira. A sexta

seção finaliza o documento, apresentando as conclusões e considerações finais.

## O GPA: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

Conforme indicado na seção anterior, o GPA é um acordo plurilateral da OMC que, para as compras cobertas pelo acordo, abre os mercados de contratações governamentais de seus países membros para os bens, serviços e fornecedores dos demais membros da OMC que são partes do acordo. O acordo estabelece ainda obrigações e padrões mínimos de não discriminação, transparência e justiça e equidade processual.

Nesta seção, procuraremos explorar um pouco melhor cada um desses aspectos.

### Breve histórico: os acordos plurilaterais sobre contratações públicas

Um primeiro acordo plurilateral sobre compras governamentais (Código da Rodada de Tóquio sobre Compras Governamentais) entrou em vigência em 1981. O escopo desse primeiro acordo, ainda do período pré-OMC do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT), limitava-se à compra de bens e às entidades dos governos centrais.

A primeira versão do Acordo sobre Compras Governamentais da OMC foi assinada durante a Conferência Ministerial de Marrakech, em 15 de abril de 1994, sendo contemporâneo ao acordo que estabeleceu a Organização. O novo acordo entrou em vigor em 1º de janeiro de 1996. O GPA é um dos acordos “plurilaterais” incluídos no Anexo 4 do Acordo de Marrakech que cria a OMC, significando que nem todos os membros da OMC estão vinculados por ele. Na comparação com o acordo da Rodada de Tóquio, o novo acordo teve seu escopo expandido, para incluir as entidades subcentrais e as contratações de serviços, inclusive os serviços de construção.

Uma versão revisada e ampliada do acordo entrou em vigor em 2014. Dentre os principais avanços dessa versão do GPA, poderíamos citar: i) aumento no acesso aos mercados de compras governamentais; ii) referências ao uso de ferramentas eletrônicas para compras governamentais; iii) a promoção da boa governança e a luta contra a corrupção tornam-se objetivos explícitos do Acordo; iv) nova abordagem para as medidas transitórias para os países em desenvolvimento; e v) flexibilidades adicionais para todos os membros participantes.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Mais detalhes a respeito podem ser encontrados em: Anderson e Muller (2017).

## GPA: Um acordo plurilateral

Diferentemente da maioria dos acordos da OMC, inclusive do GATT, que trata de comércio de bens, e do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), que regula o comércio de serviços, o GPA é um acordo plurilateral, isto é, gera direitos e obrigações apenas para um subconjunto dos atuais 164 membros da OMC. Assim, a decisão de um país de aderir ao acordo é uma deliberação soberana de seus governantes, baseada no mérito intrínseco de sua celebração, a partir da avaliação de possíveis benefícios e custos à luz do contexto econômico, social e político de cada membro da OMC.

O GPA conta atualmente com 48 partes/membros do acordo. Adicionalmente, 35 membros da OMC participam do Comitê do GPA na condição de observadores e 12 membros da OMC estão em processo de adesão ao acordo.<sup>4</sup> O Brasil encontra-se nessas duas últimas categorias.

Dentre outros, são partes do GPA: União Europeia, Estados Unidos, Japão, Canadá, Suíça, Noruega, Islândia, Ucrânia, Israel, Austrália e Nova Zelândia.

Caso o pedido de adesão do Brasil seja aceito, o país será o primeiro país latino-americano a se tornar parte do Acordo.

### As “compras cobertas” pelo acordo

O Acordo não se aplica a todas as compras governamentais das partes, mas apenas às chamadas “compras cobertas”, nos termos do artigo II do GPA Revisado.

As compras cobertas incluem as aquisições:

- a) pelas entidades adquirentes que cada parte listou nos Anexos 1 a 3 do Apêndice I, relacionadas, respectivamente, às entidades do governo central, entidades do governo subcentral e outras entidades, como serviços públicos;
- b) de bens especificados em listas no Anexo 4 do Apêndice I;
- c) de serviços, em geral, e de serviços de construção especificados, respectivamente, em listas nos anexos 5 e 6 do Apêndice I; e
- d) de um valor superior a determinados patamares ou valores-limite especificados nos anexos do

Apêndice I de cada parte. Os valores-limite são resultado de um processo negociador efetuado quando da entrada de cada parte no acordo e podem variar. Para a maioria das partes do GPA esses limites foram acordados em 130 mil Direitos Especiais de Saque (DSE) para bens e serviços cobertos adquiridos por entidades do governo central (Anexo 1) e em 5 milhões de DSE para os serviços de construção cobertos adquiridos pelas entidades cobertas de todos os níveis de governo.<sup>5</sup>

Em adição às definições de escopo e cobertura anteriormente apresentadas, assim como ocorre em outros acordos da OMC, o GPA Revisado também contém, em seu artigo III cláusulas de exceções gerais e de segurança.

À semelhança do que ocorre com disposições similares do GATT (em seus artigos XX e XXI), e do GATS (em seus artigos XIV e XIV bis), o artigo III do GPA permite que, a despeito de quaisquer obrigações constantes do acordo, as partes possam:

- a) adotar qualquer ação que considerem necessária para proteger seus interesses essenciais de segurança nacional.
- b) adotar medidas necessárias para proteger a vida e a saúde humana, animal ou vegetal, a propriedade intelectual e outros valores e objetivos de política mencionados no artigo, desde que de forma a não constituir uma discriminação arbitrária ou injustificável entre as partes ou uma restrição disfarçada ao comércio.

### Não discriminação

Os diversos acordos da OMC usualmente tratam do princípio da não discriminação em dois principais artigos distintos denominados Nação Mais Favorecida (NMF) e Tratamento Nacional (TN). É o caso, por exemplo, dos artigos I e III do GATT, assim como dos artigos II e XVII do GATS.

O princípio da NMF, em poucas palavras, proíbe que um ou alguns membros ou partes tenham tratamento menos favorável que o concedido a qualquer parte ou não parte do Acordo. Já o princípio do tratamento nacional proíbe que qualquer parte tenha tratamento menos favorável que o concedido aos nacionais.

<sup>4</sup> Organização Mundial do Comércio. Agreement on Government Procurement. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm). Acesso em 21 de junho de 2020.

<sup>5</sup> As listas de compromissos contidas nos Anexos ao Apêndice I de todas as partes do GPA podem ser encontradas em: <https://e-gpa.wto.org>. Cada membro notifica periodicamente à OMC o equivalente em moeda nacional dos seus limites.

No caso do GPA Revisado, essas duas obrigações são encontradas nos artigos IV.1 e IV.2.

O artigo IV.1 estabelece as obrigações de TN e NMF para bens, serviços e fornecedores de qualquer país parte do Acordo. Já o Artigo IV.2 proíbe discriminação contra fornecedores locais que tenham capital ou propriedade estrangeiros ou ofereçam bens ou serviços que tenham origem em uma das partes do GPA.

### Transparência e justiça e equidade nos procedimentos

O GPA segue o princípio de que não basta que o mercado de compras governamentais esteja aberto à participação de bens e serviços importados e fornecedores estrangeiros, ambos membros do GPA. Para além das listas de acesso e da definição de compras cobertas do artigo II, o acordo dispõe de normas adicionais sobre transparência e equidade nos procedimentos para aumentar a probabilidade de que o acesso conferido aos provedores das demais partes do GPA possa efetivamente ocorrer.

No caso das disposições relacionadas à transparência, para garantir a efetiva possibilidade de participação de fornecedores estrangeiros, o Acordo contém uma série de regras para garantir que os processos licitatórios sejam transparentes, de modo que os fornecedores possam ter acesso tempestivo às informações necessárias à sua participação.

As principais normas sobre transparência do GPA concentram-se nos artigos VI e VII. O artigo VI estabelece a obrigação de publicar qualquer regra ou decisão judicial ou administrativa de aplicação geral relacionada a compras governamentais, assim como de fornecer explicações a respeito, caso solicitado por outra parte do GPA. Adicionalmente, as partes do GPA têm ainda que informar, nos apêndices do Acordo, quais são os meios eletrônicos ou convencionais nos quais as informações são publicadas. O artigo VII determina que, para cada compra prevista, seja realizada, com antecedência, a publicação de uma nota/anúncio de compra prevista.<sup>6</sup> O artigo detalha quais devem ser os conteúdos desse documento e determina a publicação de uma nota resumo em um dos três idiomas oficiais da OMC (Inglês, Espanhol ou Francês).

De forma semelhante às disposições sobre transparência, o GPA contém medidas que procuram evitar que quaisquer outras práticas, procedimentos ou requisitos possam ser utilizados para limitar a participação de fornecedores dos demais países partes do GPA. Dentre as disposições desta categoria, destacam-se:

“

O GPA é um acordo plurilateral, isto é, gera direitos e obrigações apenas para um subconjunto dos atuais 164 membros da OMC. Assim, a decisão de um país de aderir ao acordo é uma deliberação soberana de seus governantes, baseada no mérito intrínseco de sua celebração, a partir da avaliação de possíveis benefícios e custos à luz do contexto econômico, social e político de cada membro da OMC

”

- **Art. VIII (Condições para participação):** vedação à exigência de que o fornecedor tenha sido contratado previamente seja pela entidade que está organizando o certame, seja por uma entidade de uma parte do GPA;

- **Art. IX (Qualificação de fornecedores):** vedação de que qualquer sistema de registro ou procedimento de qualificação crie obstáculos desnecessários à participação de fornecedores de outras partes do GPA;

- **Art. X (Especificações técnicas e documentação relativa ao processo de compra):** vedação de que especificações técnicas e procedimentos de avaliação de conformidade sejam adotados tendo como propósito ou efeito a criação de obstáculos desnecessários ao comércio. Adicionalmente, obrigação de incluir na documentação relativa ao processo licitatório toda a informação necessária para que os interessados possam preparar suas propostas.

- **Art. XI (períodos):** obrigação da entidade licitante de prover tempo suficiente aos interessados para avaliar e preparar documentos.

Em síntese, o GPA da OMC fornece às partes signatárias garantia de que as contratações públicas cobertas pelo acordo sejam realizadas de maneira competitiva, não discriminatória e transparente.

<sup>6</sup> Tradução da expressão *notice of intended procurement* ou *anuncio de la contratación prevista*, nos textos oficiais do acordo em inglês e espanhol.

## BENEFÍCIOS DA ADESÃO

A adesão como membro pleno ao GPA pode ser motivada por uma série de fatores, destacando-se, do lado externo, o acesso a terceiros mercados e, do lado das compras governamentais domésticas, os ganhos em termos de transparência, maior concorrência e maior transparência nas licitações, com potenciais benefícios em redução de custos para os governos e redução dos casos de corrupção nas compras públicas.

Em primeiro lugar, destaca-se a questão do acesso a mercados. Os volumes transacionados entre os países signatários são indicativos de que se trata de grande oportunidade para acessar tanto os mercados de países desenvolvidos quanto os mercados de países em desenvolvimento que podem tornar-se membros no futuro, dado o potencial de crescimento do número de adesões.

Nesse quesito, é importante destacar a relevância econômica dos mercados de compras públicas dos membros do GPA. Apenas as transações cobertas pelo GPA na sua atual conformação somam cerca de US\$ 1,7 trilhão anuais (OMC, 2020). Os gastos com compras governamentais são um componente significativo da demanda agregada na maioria dos países. A média desses gastos, entre países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), representa 12% do PIB. Para alguns membros, como Coreia do Sul e Japão, esse número alcança 35% do PIB, valores próximos da média global de 30% do PIB (Dawar, 2017).

Adicionalmente, outros países estão em processo de adesão ao GPA, incluindo alguns com grandes mercados de compras governamentais, com os quais o Brasil não possui acordos de livre comércio, como China e Rússia. Estima-se que o mercado total de compras governamentais da China, por exemplo, seja de até US\$ 1,19 trilhão, com uma possível cobertura esperada do GPA de até US\$ 379 bilhões (OMC, 2016, que atualizou estimativas de Anderson *et al.*, 2011). Ao se tornar uma parte do GPA, o Brasil terá ainda o benefício adicional de poder participar da negociação das condições de entrada dos membros da OMC interessados em aderir ao acordo, conforme indica o artigo XXII.2 do GPA revisado.

Além de abrir novos mercados para bens e serviços, a adesão ao GPA proporcionará maior segurança para as empresas brasileiras contra medidas protecionistas futuras que possam vir a ser introduzidas pelas partes

do GPA. Um exemplo desta natureza protetiva frequentemente mencionado na literatura é o caso das diversas edições do Buy American Act, que, ao mesmo tempo em que criaram norma que concedia preferência às compras de produtos dos Estados Unidos, estabeleciam que esta preferência teria de ser implementada em consonância com os acordos internacionais assinados pelos Estados Unidos, preservando, assim, os direitos dos países partes do GPA.

Recentemente o governo dos Estados Unidos editou decreto (Executive Order nº 13.881, de 15 de julho de 2019), para garantir uma aplicação mais abrangente do Buy American Act. Esse ato normativo determina que o Conselho Regulador de Aquisição Federal dos Estados Unidos fortaleça as preferências domésticas nos termos da norma. Os novos dispositivos aumentam as margens de preferência para aquisição de produto nacional (de 12% para 30% para as micro e pequenas empresas) e reduzem os percentuais para qualificar um produto como estrangeiro (de 50% para 5%, no caso de ferro e aço). De acordo com Yukins (2019), os novos parâmetros não alcançam, na prática, os produtos e serviços negociados no âmbito de acordos internacionais, tais como o GPA. Senão, vejamos:

*What is often overlooked is that the Buy American Act does not apply to procurements above the thresholds set in various international trade agreements; those thresholds for supplies range from \$25,000 (for Canada) to \$180,000 (under the most important agreement, the World Trade Organization (WTO) Agreement on Government Procurement (GPA)).<sup>7</sup>*

Em segundo lugar, o GPA oferece oportunidade para que governos usem de forma mais eficiente os recursos dos contribuintes, pois traz incentivos à competição nesse mercado, aumentando o espectro possível de fornecedores e de bens e serviços disponíveis para contratação.

Em terceiro lugar, o acordo dissemina as melhores práticas internacionais sobre o tema, aumentando a transparência dos processos e o grau de eficiência do setor público em suas contratações.

Anderson *et al.* (2011) tratam desses pontos elencados acima. Para os autores, um dos benefícios do GPA é o potencial ganho de mercado exportador pelo acesso aos mercados dos outros países integrantes do acordo. Os autores também citam o aumento da competição e a me-

<sup>7</sup> YUKINS (2020).

lhora da governança como resultados associados à adesão ao GPA. Além disso, outros benefícios potenciais poderiam ser destacados. Os requisitos relacionados à transparência e ao processo de compras aplicados aos entes nacionais e subnacionais podem auxiliar na coordenação política interna e na padronização das contratações públicas dentro dos países. A filiação ao GPA pode ser vista como um “selo de aprovação” internacional que pode estimular o fluxo de investimento estrangeiro direto. Por outro lado, os autores também apontam desafios à adesão ao GPA: os custos de preparar uma oferta e negociar com os integrantes do grupo; os custos de adaptação institucional e/ou legislativa; e os impactos nos trabalhadores locais e na indústria nacional.

Schefer (2013), por sua vez, afirma que as atividades de compras públicas são propensas à corrupção. Segundo a autora, os cidadãos globalmente pagam aproximadamente 25% a mais do que deveriam por bens e serviços públicos devido à corrupção, e normalmente adquirem produtos e serviços de menor qualidade. A razão para isso é simples: a natureza dos contratos públicos é tal que um pequeno número de funcionários tem forte discricionariedade sobre a concessão de contratos para projetos complexos e com vultosos valores. A combinação desses quatro fatores (poucos funcionários, ampla discricionariedade, contratos complexos e grandes somas) garante que os incentivos ao comportamento corrupto sejam particularmente altos, mas as chances de punição tendam a ser particularmente baixas. Além disso, mesmo que a corrupção seja detectada, as acusações muitas vezes são politicamente indesejadas e/ou difíceis de provar.<sup>8</sup>

Para lidar com esta questão, em março de 2012, as partes do GPA revisaram o acordo para exigir explicitamente o combate à corrupção em compras públicas. A revisão do GPA incorporou obrigações anticorrupção explícita e implicitamente. Como destaca Schefer (2013), de particular importância é o artigo IV do Acordo ao exigir que as partes realizem compras de uma “maneira transparente e imparcial que impeça a corrupção”. O uso do termo “imparcial”, além de “transparente”, torna claro que a imparcialidade não é simplesmente uma emanção de transparência. O dever de imparcialidade é focado nos indivíduos, é de aplicação geral, e as partes não devem tratar preferencialmente nenhum fornecedor, nacional ou estrangeiro. Quando o favoritismo é detectado em desvantagem de um fornecedor estrangeiro, as disposições de solução de controvérsias da OMC podem ser invocadas. Isso coloca os contratos de compras induzidos

“

Além de abrir novos mercados para bens e serviços, a adesão ao GPA proporcionará maior segurança para as empresas brasileiras contra medidas protecionistas futuras que possam vir a ser introduzidas pelas partes do GPA

”

por corrupção diretamente em desacordo com as normas da OMC, conclui a autora. A adesão do Brasil ao GPA, portanto, pode gerar novas regras e práticas para desincentivar e combater a corrupção nesta área.

Em estudo mais recente, Taş *et al.* (2019) analisaram o impacto do GPA nas compras governamentais da União Europeia no período entre 2006 e 2016. Os autores concluíram que o GPA incentiva a competição e produz um aumento da probabilidade de uma empresa estrangeira vencer a licitação, o que reduz consideravelmente o risco de corrupção por meio da diminuição de contratos com um mesmo participante, havendo ainda uma redução na probabilidade de que o preço licitado seja maior que o custo estimado.

A adesão do Brasil ao GPA contribuirá ainda para aperfeiçoar a relação custo-benefício das compras governamentais, resultando em economia e contribuindo para a melhoria do gasto público. Em estudo de 2019 sobre a eventual adesão do país ao GPA, Araújo Júnior (2019) afirmou que o aumento de produtividade governamental decorrente da adesão pode gerar diversos benefícios econômicos, principalmente pelo aumento nas exportações:

quando comparado com os efeitos da substituição de fornecedores locais por estrangeiros, nota-se que haveria um ganho líquido para a economia em todas as variáveis. Isso indica que seria vantajoso entrar no GPA se o governo pudesse oferecer mais bens e serviços utilizando a mesma quantidade de insumos, mesmo considerando que o GPA resulta em um aumento nas importações como consequência da substituição de fornecedores locais. Por fim, os efeitos sobre a renda das famílias sinalizam que as mais pobres teriam ganhos relativos de renda maiores do que as mais ricas.

<sup>8</sup> SCHEFER (2013).

Gourdon e Messent (2017) analisaram as evidências relacionadas ao tamanho das compras governamentais, o nível de viés doméstico (*home bias*) e a efetividade dos acordos multilaterais e bilaterais de compras em reduzir esse viés. O estudo afirma que há evidência de que o viés doméstico nas compras governamentais tem crescido nos últimos anos. Para os autores, o GPA reduz o protecionismo nas compras governamentais, aumentando o comércio entre os integrantes do acordo. Por outro lado, a evidência disponível não indica um efeito considerável de diminuição do protecionismo para os acordos bilaterais.

Dengler e Hoekman (2018) analisaram a relação entre acordos comerciais internacionais que impõem regras nas práticas de compras públicas, refletidas no GPA, e as importações do setor público após a crise financeira de 2008. Os resultados sugerem que regras internacionais nas compras públicas funcionam como um mecanismo de compromisso que restringe o retrocesso ao protecionismo. Os membros do GPA foram responsáveis por uma parcela considerável das importações após 2008 provenientes de países não membros que, por sua vez, diminuíram sua abertura comercial após a crise financeira.

Por fim, Anderson e Muller (2017) avaliaram que o GPA serve como inspiração e modelo para o tratamento das compras governamentais nos acordos de comércio bilateral e em outros acordos preferenciais. Assim, os autores acreditam que a importância do GPA como um instrumento de política econômica internacional vai além do acordo propriamente dito, dado que o GPA claramente tem influenciado a elaboração de outros acordos comerciais. Do ponto de vista de um país que solicita a adesão ao GPA, a mensagem que pode ser extraída dessa conclusão é a de que, uma vez concluída a adesão e iniciadas as eventuais adaptações necessárias em suas normas e procedimentos, torna-se muito mais fácil concluir acordos bilaterais que incluam disciplinas em compras governamentais, dado que essas disciplinas são influenciadas pelas disciplinas do GPA.

Por fim, os membros da OMC que se tornam signatários do GPA podem se beneficiar de sinergias entre os compromissos assumidos no âmbito do GPA e aqueles firmados no interior de outros acordos da OMC. De acordo com Anderson e Müller (2017):

*In fact, the market access commitments made under the GPA are likely to bear importantly on the benefits flowing from participation in the GATT and the*

*GATS, and vice versa. Market access provided under the GATT and the GATS has, for example, an important impact on suppliers' ability to compete in government procurement markets if and to the extent that the goods or services supplied to the government are sourced internationally. Conversely, the ability to supply government procurement markets can be an important determinant of the general competitiveness of foreign companies selling in goods and services markets, given that in many cases, the government may be their single largest customer.*

## O PROCESSO DE ADESÃO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Com respeito ao processo de adesão, todos os membros da OMC são elegíveis para aderir ao GPA. Atualmente, segundo informações da OMC, 12 membros estão em processo de adesão ao Acordo, incluindo o Brasil.<sup>9</sup>

O processo tem início com a apresentação do pedido de adesão e compreende duas outras dimensões principais: negociações entre o membro aderente e as partes do GPA sobre a cobertura a ser oferecida pelo membro aderente e verificação de que a legislação desse membro é consistente com os requisitos do GPA.

Uma vez que os termos da adesão tenham sido acordados entre as partes do GPA e o membro da OMC aderente, o Comitê toma a decisão convidando o membro a aderir ao Acordo. A decisão especifica os termos acordados e estabelece um prazo para o membro aderente depositar seu instrumento de adesão junto ao diretor-geral da OMC, que é normalmente de três a seis meses.

No caso do Brasil, o Conselho da Camex aprovou em 23 de agosto de 2017, por consenso, proposta para que o Brasil apresentasse solicitação para ingresso, como observador, no Acordo sobre Compras Governamentais.

Em dezembro de 2019, a mesma Camex aprovou mandato para que o Brasil solicitasse à OMC sua adesão ao GPA. A aprovação foi efetuada na 1ª reunião do Conselho de Estratégia Comercial da Camex, atual instância superior e final de deliberação da Câmara. Finalmente, em maio de 2020, foi efetivamente entregue ao Comitê do GPA na OMC o pedido de adesão como membro pleno do Brasil no Acordo.

<sup>9</sup> Organização Mundial do Comércio. *Agreement on Government Procurement*. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm). Acesso em 21 de junho de 2020.



Para que o processo negociador seja bem-sucedido, será crucial negociar uma oferta que atenda, ao mesmo tempo, a dois critérios:

- i) Em primeiro lugar, a oferta terá que ser abrangente e ambiciosa o suficiente para produzir os desejados ganhos de eficiência nas compras públicas brasileiras, assim como para atender às demandas dos atuais países membros, de modo que a adesão do Brasil possa ser aprovada pelos atuais países que fazem parte do acordo.
- ii) Em segundo lugar, a oferta deverá ter em conta as particularidades do sistema brasileiro de compras governamentais.

Para que este resultado possa ser atingido, será imprescindível um trabalho coordenado entre os diversos órgãos envolvidos do governo federal, além de uma coordenação efetiva com os demais níveis de governo. Nesse esforço de coordenação, destacam-se algumas possíveis entidades parceiras, como a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP) e o Conselho Nacional dos Municípios (CNM), para que se possa alcançar, de forma abrangente, os entes da Federação que poderão vir a ser consultados por diversas formas, como por formulários de consulta eletrônica.

Vislumbra-se também uma eventual futura necessidade de trabalhar junto ao Congresso para adequar algumas normas nacionais às exigências do GPA. Por exemplo, é provável que seja necessário modificar o §2º do art. 3º da Lei 8.666/1993, que prevê formas para desempatar uma licitação e determina que será dada preferência aos bens produzidos no país ou produzidos ou prestados por empresas brasileiras. Há ainda uma preferência em lei relacionada a microempresas e empresas de pequeno porte que participam de procedimentos de licitação, e que talvez tenham que receber modificações. Um ponto adicional que poderá demandar adequação relaciona-se ao artigo XI: 2 do GPA, que estabelece, como regra geral, um prazo para envio das propostas entre os concorrentes de, no mínimo, 40 dias. Na Lei de Licitações, os prazos para as modalidades de concorrência, tomada de preço e carta convite são diferentes e variam entre 45 (concorrência) a 5 dias (carta convite).

Em todos esses casos, a efetiva necessidade ou não de ajustes e a forma como esses ajustes serão feitos serão

“

A solicitação de adesão ao GPA insere-se de forma precisa e certa nas prioridades da política comercial iniciada no princípio de 2019, que incluem os objetivos de melhor integrar o Brasil à economia internacional e de utilizar os instrumentos de política comercial disponíveis para reduzir o custo Brasil e tornar a economia brasileira mais eficiente e produtiva

”

avaliadas ao longo do processo negociador. Conforme indica a segunda seção deste artigo, o GPA oferece flexibilidades para acomodar inúmeras necessidades e peculiaridades das políticas públicas de cada membro da OMC.

Para as alterações legislativas que venham a ser necessárias, durante o processo de negociação de adesão, o Brasil, a exemplo de outros membros que recentemente aderiram ao GPA, poderá tentar obter um período para efetuar os ajustes necessários na sua legislação doméstica para deixá-la em conformidade com o GPA. Por exemplo, Israel pôde manter, como exceção e durante um período de transição de até 16 anos, políticas de compras governamentais contendo exigências de *offsets*, conteúdo nacional e transferência de tecnologia.<sup>10</sup>

Outro aspecto que deve ser monitorado no processo de adesão ao GPA é a tramitação do Projeto de Lei nº 6.814/2017 que trata de licitações e contratos da Administração Pública. O PL nº 6.874/2017 revoga a Lei nº 8.666/1993; a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e é importante monitorar a compatibilidade das propostas de alteração legislativa com as disciplinas do GPA.

<sup>10</sup> Organização Mundial do Comércio - Portal Eletrônico do GPA. GPA Annex 8 - Israel. Disponível em: <https://e-gpa.wto.org/en/Annex/Details?Agreement=GPA113&Party=Israel&AnnexNo=8&ContentCulture=en>. Acesso em: 1º de julho de 2020.

## COMO A ADESÃO AO GPA SE INSERE NA ATUAL POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL?

A solicitação de adesão ao GPA insere-se de forma precisa e certa nas prioridades da política comercial iniciada no princípio de 2019, que incluem os objetivos de melhor integrar o Brasil à economia internacional e de utilizar os instrumentos de política comercial disponíveis para reduzir o custo Brasil e tornar a economia brasileira mais eficiente e produtiva.

Analisando-se o período recente, não obstante o histórico relativamente protecionista que predominou no Brasil até 2018, o país tem adotado diversas decisões que indicam uma alteração de sua posição sobre o assunto. Ainda em 2016, Brasil e Peru assinaram o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial, que inclui compras públicas.<sup>11</sup> Em março de 2019, Brasil e Chile assinaram um Acordo de Compras Governamentais que possibilitará aos fornecedores de bens e serviços chilenos concorrerem nos processos licitatórios em igualdade de condições com os empresários brasileiros, e vice-versa.<sup>12</sup> Ainda no âmbito bilateral, o país negocia com Colômbia e México, o que pode significar acesso a um mercado significativo, além de imprimir maior concorrência ao mercado interno.

No âmbito regional, os países membros do Mercosul recentemente decidiram acelerar as negociações sobre compras governamentais iniciadas em 2004, tendo o Protocolo de Contratações Públicas do bloco sido assinado em dezembro de 2017. Por fim, no âmbito multilateral, o Brasil aderiu ao GPA na condição de país observador em 2017, e solicitou a adesão como membro pleno em 2020, fato que confirma a mudança de preferência e o interesse do país sobre o tema.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, a solicitação de adesão do Brasil ao GPA da OMC sinaliza uma mudança nas políticas públicas brasileiras em direção: i) às melhores práticas na área de contratações públicas, e ii) a uma maior integração do Brasil aos fluxos globais de comércio e investimentos.

No que diz respeito à busca de alinhamento às melhores práticas internacionais de gestão das compras públicas, a

solicitação de adesão ao GPA reforça e caminha no mesmo sentido da solicitação do país de aderir à OCDE, uma vez que aquela Organização prima pelo desenvolvimento e a disseminação das melhores práticas em políticas públicas.

A adesão do Brasil ao GPA da OMC, por aumentar o espectro de fornecedores e de bens e serviços à disposição da administração, tenderá a contribuir para a redução dos casos de corrupção nas compras públicas e para que as diversas esferas do governo possam fazer o melhor uso possível de seus recursos, com benefícios para contribuintes e cidadãos brasileiros.

A adesão ao GPA, assim, reflete uma visão do Estado como consumidor de bens e serviços responsivo ao público, e por essa razão, interessado em ofertas com preços mais baixos e qualidade mais elevada.

No que diz respeito à busca de uma maior integração do Brasil aos fluxos globais de comércio e investimentos, a solicitação de adesão ao GPA insere-se de forma certa no espírito e nas prioridades da atual política comercial brasileira. Em adição aos benefícios mencionados nos parágrafos anteriores, a adesão ao GPA aumentará de forma significativa as possibilidades de acesso das empresas brasileiras aos maiores mercados de compras governamentais do planeta, garantindo acesso em bases preferenciais a um mercado atualmente estimado em US\$ 1,7 trilhão anuais e que inclui 48 membros, dentre eles muitas das maiores economias do mundo, como Estados Unidos, União Europeia e Japão.

Os próximos passos nesta jornada incluirão um trabalho coordenado entre distintos órgãos governamentais, no nível federal e nos níveis subnacionais, com o objetivo de elaborar uma oferta brasileira que tenha em conta as necessidades do país e possa maximizar a probabilidade da adesão do Brasil ao GPA.

“

A adesão ao GPA reflete uma visão do Estado como consumidor de bens e serviços responsivo ao público, e por essa razão, interessado em ofertas com preços mais baixos e qualidade mais elevada

”

<sup>11</sup> MDIC (2020).

<sup>12</sup> MRE (2020).

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Robert D.; MULLER, Anna Caroline. 2017. *The revised WTO Agreement on Government Procurement (GPA): Key design features and significance for global trade and development*. *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 48, p. 949.
- ANDERSON, Robert D.; PELLETIER, Philippe; OSEI-LAH, Kodjo; MULLER, Anna Caroline. 2011. *Assessing the Value of Future Accessions to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA): Some New Data Sources, Provisional Estimates, and an Evaluative Framework for Individual WTO Members Considering Accession*. Staff Working Paper ERSD-2011-15. World Trade Organization. Economic Research and Statistics Division. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1943405>.
- ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. 2019. **Uma análise dos custos e benefícios da entrada do Brasil no Acordo de Compras Governamentais da Organização Mundial do Comércio**. Brasília: Ipea.
- DAWAR, Kamala. 2017. *Openness of Public Procurement Markets in Key Third Countries*. Europa Parliament. Policy Department. Julho. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603840/EXPO\\_STU\(2017\)603840\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603840/EXPO_STU(2017)603840_EN.pdf). Acesso em 15/07/2020.
- DENGLER, Benedikt; HOEKMAN, Bernard. 2018. *The WTO government procurement agreement as a commitment device: a first appraisal*. Centre for Economic Policy Research . CEPR Discussion Paper n.º DP13266. Outubro. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3270945>. Acesso em 20/06/2020.
- GOURDON, Julien; MESSENT, James. 2017. *How government procurement measures can affect trade*. OECD Trade Policy Papers, n.º 199, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/d1a-b07b8-en>. Acesso em 19/06/2020.
- MDIC – MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. Acordo de Ampliação Econômico Comercial Brasil – Peru (*Ainda sem vigência*). Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1508-acordo-de-ampliacao-economico-comercial-brasil-peru-ainda-sem-vigencia>. Acesso em 01/07/2020.
- MRE – MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. **Acordo de Compras Públicas Brasil – Chile**. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/2018/Contratao\\_-\\_pblica\\_chile.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/2018/Contratao_-_pblica_chile.pdf). Acesso em 01/07/2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Agreement on Government Procurement*. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm). Acesso em 21/06/2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **GPA Annex 8 - Australia**. Disponível em: <https://e-gpa.wto.org/en/Annex/Details?Agreement=GPA113&Party=Israel&AnnexNo=8&ContentCulture=en>. Acesso em 01/07/2020.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. 2016. *The revised WTO agreement on government procurement: main elements and improvements*. WTO Secretariat background information. Agosto.
- SCHEFER, Krista Nadakavukaren. 2013. *Will the WTO finally tackle corruption in public purchasing? The revised agreement on government procurement, Insights*, Vol. 17, Issue 11, Abril. American Society of International Law. Disponível em: <https://www.asil.org/insights/volume/17/issue/11/will-wto-finally-tackle-corruption-public-purchasing-revised-agreement>. Acesso em 01/07/2020.
- TAŞ, Bedri Kamil Onur *et al.* 2019. *Does the WTO government procurement agreement deliver what it promises? World Trade Review*, Vol. 18, n.º 4, p. 609-634.
- YUKINS, Christopher R. 2019. *Trump executive order calls for more aggressive use of The Buy American Act — An order likely to have more political than practical effect*. Public Law Research Paper n.º 2019-47, Julho. GWU Legal Studies, George Washington University Law School. Disponível em: [https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2701&context=faculty\\_publications](https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2701&context=faculty_publications). Acesso em 01/07/2020.

# As Negociações de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio: Proposta do Brasil



Samo Gonçalves

Samo Sergio Gonçalves é diplomata da Missão do Brasil junto à OMC, responsável pelas negociações de Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento

## POR QUE INFLUXOS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO IMPORTAM?

O Investimento Estrangeiro Direto (IED)<sup>1</sup> desempenha papel essencial no desenvolvimento econômico das nações, especialmente dos países em desenvolvimento (PEDs) e de menor desenvolvimento relativo (PMDRs).<sup>2</sup> A poupança doméstica nacional é normalmente insuficiente nos PEDs e nos PMDRs para financiar nível de investimentos capaz de produzir taxas de crescimento suficientes para aumentar a riqueza e diminuir a pobreza. O IED contribui para aumentar o nível de investimentos – Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), variável-chave para o crescimento econômico sustentado.<sup>3</sup>

A título de exemplo, a taxa da poupança doméstica na América Latina e Caribe, e na África Subsaariana foi de 17,8% do PIB em 2019, aquém do necessário para um crescimento econômico satisfatório. Já o nível de investimentos (FBCF) dessas regiões foi cerca de 21% do PIB no mesmo ano, mostrando que o IED (com outros fluxos da poupança externa) contribuiu para elevar a FBCF em 3,2%, complementando, assim, o *gap* entre poupança interna e investimentos.<sup>4</sup>

O IED permite, ademais, a transferência de tecnologia, que, geralmente, ocorre por meio de treinamento, patentes, melhorias em conhecimento de gestão e na qualidade de produtos. Como resultado, observa-se uma expansão da produtividade, componente essencial para o crescimento de médio-longo prazo dos países.

As visões expressas neste artigo são manifestações pessoais e não refletem as posições do Ministério das Relações Exteriores.

<sup>1</sup> Embora a nomenclatura atualmente utilizada no Manual do Balanço de Pagamentos do FMI seja Investimentos Diretos no País (IPDs), optei pelo termo antigo por ser mais conhecido, de modo a facilitar a compreensão dos leitores.

<sup>2</sup> Na OMC, os países podem ser classificados em: desenvolvidos (PDs), países em desenvolvimento (PEDs) e países de menor desenvolvimento relativo (PMDRs). Os países podem autointitular-se PDs ou PEDs; já os PMDRs não podem, e devem seguir classificação das Nações Unidas.

<sup>3</sup> Crescimento econômico com inflação e contas externas controladas.

<sup>4</sup> Base de dados do FMI (2019). Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/index.aspx>.



## PANORAMA DOS FLUXOS GLOBAIS DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO

Na última década, o IED consolidou-se como principal fonte privada de financiamento externo para os PEDs. Entre 2012 e 2018, os fluxos de IED foram responsáveis, em média, por 40% desse financiamento, seguido por remessas estrangeiras (24%), investimentos de portfólio (18%), assistência para o desenvolvimento (11%) e outros investimentos, principalmente empréstimos bancários (10%).<sup>6</sup>

Além da sua relevância em termos de volume financeiro, os IEDs são a fonte mais resiliente a choques econômicos e financeiros. Diferentemente de fluxos de investimento de portfólio e de dívida, o IED é menos suscetível às “paradas súbitas” e aos “comportamentos de manada”.

A participação dos PEDs nos fluxos globais de IED aumentou nos últimos 20 anos, de 17% total, em 2000, para aproximadamente 54%, em 2019. Esse crescimento permanece, porém, abaixo do potencial e assimetricamente distribuído, com a Ásia atraindo 39,4% desse total; a América Latina, 11,3%; e o continente africano, apenas 3,6%.

Para os PMDRs, contudo, a assistência oficial para o desenvolvimento (ODA) ainda constitui a principal fonte de financiamento externo (36%), contra 21% dos IEDs. Esses números revelam o potencial de atração de IED por parte dos PMDRs. O contexto internacional dos últimos dez anos caracterizou-se por baixas taxas de juros e elevada liquidez. No período de 2002 a 2019, entretanto, os influxos de IED para esse grupo de países cresceu muito pouco, de 0,3% para cerca de 1,8%.

Em 2019, o Brasil recebeu cerca de US\$ 72 bilhões de IEDs, quase metade (48%) do total destinado à América Latina e Caribe, ocupando a sexta posição no *ranking* global de atração de IED.<sup>7</sup> Embora esse montante seja considerável, representando 4,7% do fluxo global e 4,3% do PIB brasileiro em 2019,<sup>8</sup> ainda há espaço para o país atrair mais investimentos. A título de comparação, em 2019 os Estados Unidos receberam 16% dos influxos globais de IED, figurando em primeiro lugar do *ranking* mundial, seguidos da China (9%), Cingapura (6%), Países Baixos (5,4%) e Irlanda (5%).<sup>9</sup>

Vale lembrar que comércio e IED são duas faces da mesma moeda, de modo que o aumento dos influxos de IED implica, necessariamente, ampliação dos vínculos comerciais mundiais. Cerca de dois terços do comércio mundial ocorrem por meio de multinacionais. O IED<sup>5</sup> concorre, igualmente, para aumentar a competição no mercado doméstico dos países receptores, elevando a eficiência geral da economia.

De acordo com a Unctad (2019), o IED é essencial para a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU. A Organização estima que os PEDs necessitam de US\$ 1,5 trilhão adicionais por ano (comparado ao que recebem hoje) em investimentos para atingir as metas estipuladas para 2030. Tendo em vista a capacidade limitada dos PEDs e PMDRs para aumentar o nível de investimentos em contexto pós-Covid-19, o papel do IED no nível geral de investimento desses países será ainda mais relevante.

<sup>5</sup> Tanto os que geram nova capacidade produtiva (*greenfield*), como aqueles que ampliam as existentes (*brownfield*).

<sup>6</sup> De acordo com o Fundo, existem mais de US\$ 100 trilhões em ativos sendo geridos no mundo atualmente, podendo chegar a US\$ 145 trilhões em 2025.

<sup>7</sup> Em 2019, o influxo de IED para o Brasil foi 20% superior a 2018, contra um aumento de 10% para a América Latina e Caribe e um recuo de -5% no México. Entre os BRICS, o Brasil é o segundo país que mais atraiu IED em 2019 depois da China, seguido de Índia (3,2%), Rússia (1%) e África do Sul (0,4%).

<sup>8</sup> Mais do que suficiente para financiar o déficit em conta-corrente do país de -2,7% do PIB em 2019.

<sup>9</sup> Dados extraídos do Relatório Mundial de Investimentos de 2020 da Unctad e de sua base de dados: [https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?CS\\_ChosenLang=en](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?CS_ChosenLang=en).

## O ACORDO DE FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS NA OMC E A MELHORIA DO AMBIENTE DE INVESTIMENTOS

Para os estudiosos,<sup>10</sup> existem diversos fatores responsáveis pela atração de IED: i) tamanho do mercado doméstico; ii) disponibilidade de recursos naturais; iii) qualidade do capital físico (infraestrutura) e humano (escolaridade dos trabalhadores); iv) custo da mão de obra; e v) ambiente regulatório de investimentos.

Na OMC, países lançaram negociações sobre acordo de facilitação de investimentos que visa tornar o arcabouço regulatório de investimentos dos membros da organização mais transparente, eficiente e previsível para os investidores internacionais.<sup>11</sup>

Um acordo de facilitação de investimentos (ACFI) no âmbito multilateral tem inúmeras vantagens *vis-à-vis* acordos bilaterais. Tal instrumento contempla, de uma só vez, extenso número de participantes, produzindo amplos benefícios econômicos a um custo relativamente baixo.<sup>12</sup> Com um compromisso no âmbito da OMC, os integrantes do futuro acordo terão acesso a assistência técnica e capacitação, além da cooperação entre os países-membros, para implementá-lo plenamente. Embora muitos PEDs e PMDRs já tenham assinado ACFIs, alguns enfrentam dificuldade para implementá-los, limitando os possíveis benefícios econômicos. Acordos internacionais, como este de facilitação de investimento, ajudam, ademais, a promover e a “ancorar” processos de reformas econômicas domésticas nos participantes. PEDs, como o Brasil, têm muito a ganhar com acordos firmados no âmbito desses organismos internacionais – como a OMC e a OCDE – na medida em que seus dispositivos geralmente reproduzem as melhores práticas e dificultam retrocessos regulatórios.<sup>13</sup>

## A NEGOCIAÇÃO PLURILATERAL DE FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO: BREVE HISTÓRICO

Lançada na Conferência Ministerial de Buenos Aires (dezembro de 2017), a discussão estruturada sobre Facilitação de Investimentos para o Desenvolvimento avançou tanto em número de países como em termos de substância. O número de participantes aumentou de 70 signatários da referida declaração, para os atuais 102 membros.

Após diálogo exploratório realizado em 2018 e, mais intensamente, em 2019 (dez reuniões ocorreram entre março e dezembro), os vice-ministros de Comércio dos países que integram a iniciativa reuniram-se em Davos, em janeiro de 2020, e decidiram iniciar a fase negociadora. Com a eclosão da pandemia do Covid-19, contudo, os países realizaram apenas um encontro em fevereiro (27/02/20). As demais reuniões negociadoras previstas para ocorrer ao longo do primeiro semestre de 2020 foram canceladas.<sup>14</sup>

Entre maio e julho de 2020, foram realizadas quatro reuniões virtuais em que os participantes apresentaram propostas e intercambiaram impressões: União Europeia, Japão, China e Turquia, Coreia do Sul e, mais recentemente, o Brasil. A proposta brasileira (PB) foi circulada aos membros pelo secretariado da OMC no último dia 6 de julho e formalmente apresentada pelo Brasil em reunião do dia 10 de julho.

Até o momento, as discussões resultaram na elaboração de três textos-base, que servirão de referência para as negociações. A primeira versão, denominada *Working Document/WD* (INF/IFD/RD/39) foi divulgada em

<sup>10</sup> Os teóricos dividem esses fatores em dois tipos: aqueles que podem ser alterados pelos países, com vistas a atrair mais fluxos de investimentos; e os exógenos, que não podem ser alterados (tamanho do mercado interno e quantidade de recursos naturais). Entre os determinantes que podem ser alterados, a literatura os separa entre os que demandam tempo para serem aperfeiçoados e aqueles em que há maior margem para os governos mudarem no curto-médio prazo. Hykmete Bajrami, Nazmi Zeqiri. *Theories of foreign direct investment (FDI) and the significance of human capital* (2019). Acessível em: <https://www.researchgate.net/publication/333791442>.

<sup>11</sup> Cumprir lembrar que não está em negociação um acordo global de investimentos, de modo que temas como acesso a mercados, proteção de investimentos e o mecanismo para solução de controvérsias entre investidor e Estado não farão parte deste acordo.

<sup>12</sup> O custo de oportunidade, em termos de recursos (financeiros e humanos) e de tempo, tende a ser mais elevado no caso dos ACFIs. Dito isso, é importante realçar que o acordo de FI da OMC e os ACFIs são complementares e, não, excludentes, uma vez que tratativas bilaterais tendem a produzir acordos mais abrangentes do que aqueles negociados no plano multilateral.

<sup>13</sup> Acordos internacionais dificultam retrocessos regulatórios e institucionais nos países-membros, pois eventuais descumprimentos podem ter implicações jurídicas e econômicas. Vale lembrar que, no caso do acordo de FI da OMC, os membros que não cumprirem suas obrigações podem ser acionados perante o Mecanismo de Solução de Controvérsias da Organização.

<sup>14</sup> Antes da eclosão da pandemia, estavam previstas inicialmente quatro rodadas negociadoras até a Conferência Ministerial de Nursultan (8-11/junho): 12 e 13 de março, 21 a 23 de abril, 13 a 15 de maio e 28 e 29 de maio.

meados de 2019. Posteriormente, o WD foi substituído pelo *Streamlined Text/ST* (INF/IFD/RD/45) que, com a evolução das discussões, resultou no *Consolidated Text/CT* (INF/IFD/RD/50) que, por sua vez, foi, recentemente, revisado para incorporar propostas de outros membros (INF/IFD/RD/50/Rev.1). Nova versão do CT deve ser circulada em breve para incluir as propostas da Coreia do Sul e do Brasil.

No CT (INF/IFD/RD/50/Rev.1), estão estruturados os principais temas do futuro acordo, distribuídos em sete seções, além do Preâmbulo e dos Objetivos: Escopo e Princípios Gerais (seção I); Medidas de Transparência de Previsibilidade (seção II); Simplificação e Eficiência dos Procedimentos e Requerimentos Administrativos (seção III); Arranjo Institucional para aumentar a Cooperação Interna e Internacional visando a facilitação de investimentos (seção IV); Tratamento especial e Diferenciado (seção V); Medidas de Natureza Transversal (seção VI); e Arranjo Institucional e Dispositivos Finais (seção VII).

Embora existam divergências relativas aos temas, elas não são irreconciliáveis. O desafio não reside em concluir um acordo, mas alcançar compromissos com razoável grau de ambição. No cenário mais otimista, vislumbra-se a possibilidade de os membros lograrem algum tipo de acordo até a próxima Conferência Ministerial da OMC (MC-12), prevista para ocorrer em meados de 2021, no Cazaquistão.

## A NOVA PROPOSTA BRASILEIRA DE FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Os participantes das discussões plurilaterais sobre FI são países *like-minded*, mas possuem graus de ambição variados em relação aos diferentes tópicos. Ativo nas discussões, o Brasil tem apresentado demandas abrangentes em temas relativos à simplificação do ambiente de investimentos.

Entre as propostas apresentadas até o momento, a brasileira (INF/IFD/RD/53) é, seguramente, uma das mais ambiciosas, contendo sugestões de disciplinas para todos os elementos do texto consolidado, do preâmbulo à seção VII. O Brasil, assim como a China e a União

“

Acordos internacionais, como este de facilitação de investimento, ajudam, ademais, a promover e a “ancorar” processos de reformas econômicas domésticas nos participantes.

PEDs, como o Brasil, têm muito a ganhar com acordos firmados no âmbito desses organismos internacionais – como a OMC e a OCDE – na medida em que seus dispositivos geralmente reproduzem as melhores práticas e dificultam retrocessos regulatórios

”

Europeia, defende escopo amplo para o acordo, contemplando todo o ciclo de investimentos (admissão, estabelecimento, aquisição e expansão), ao passo que outros países preferem compromisso com alcance mais restrito.

A PB contém repertório de medidas que conciliam as dimensões de “facilitação de investimentos” e de “desenvolvimento sustentável”.<sup>15</sup> No que diz respeito à primeira vertente, entre as principais novidades do texto do Brasil (INF/IFD/RD/53) estão a proposta de estabelecimento da figura do Facilitador Nacional de Investimentos (FNI), que seria a principal autoridade responsável por prover assistência aos investidores internacionais. A PB inovou e trouxe mais clareza às discussões ao dividir, de forma clara, as funções do futuro FNI – que ficaria responsável pela relação com investidores – daquela a ser desempenhada pelos “pontos focais” (*enquiry/contact/focal points*), que ficariam encarregados dos contatos entre os Estados-membros e/ou entre estes e a OMC.

Caso o FNI possa ser adotado, ajudará os investidores internacionais a “navegar” com muito mais facilidade em grandes federações, como o Brasil, que detêm número considerável de leis e regulamentos versando sobre investimentos, além de órgãos e agências com alguma atribuição na área.<sup>16</sup> A existência de um FNI em todos os países que participam da negociação auxiliaria,

<sup>15</sup> Em 26 de março de 2018, ainda durante o período das discussões estruturadas de FI (antes, portanto, da fase negociadora), o Brasil apresentou proposta (INF/IFD/W/1). Na nova proposta (INF/IFD/RD/53), em 6 de julho de 2020, ao reiterar alguns elementos importantes da proposta anterior, o Brasil procurou levar em consideração as discussões havidas e as sensibilidades de outros participantes.

<sup>16</sup> No Brasil, são 37 agências envolvidas com investimentos somente no âmbito federal.

“

A ambiciosa proposta brasileira em FI apresentada na OMC reflete, portanto, o objetivo do Brasil em ampliar sua integração aos fluxos de comércio e investimentos mundiais.

Sinaliza, ao mesmo tempo, total alinhamento com a política econômica doméstica, que tenciona, entre outros objetivos, atrair mais influxos de IED para os programas de privatização e de concessão do governo federal, e melhorar o ambiente de negócios no país

”

igualmente, empresas brasileiras que atuam no exterior, principalmente as pequenas e médias, que dispõem de menos recursos para contratar consultores e advogados locais.

O Brasil também reapresentou, com alterações (para contemplar sensibilidade e sugestões de outros países), a proposta de criação do Portal Único (similar à “Janela Única” do Acordo de Facilitação de Comércio), que funcionaria como um “guichê único” no recebimento de documentos e formulários enviados pelos investidores internacionais. Propõe-se que o Portal Único (PU) de cada país disponibilize todas as informações relativas às medidas de investimentos e às agências e órgãos competentes na matéria – em uma das línguas oficiais da OMC. Tendo em vista os desafios relacionados à implementação dessa ferramenta, o PU é o elemento da PB que enfrenta maior resistência entre os principais participantes. O Brasil tem realizado intenso esforço negociador junto a esses países para chegar a uma linguagem de compromisso.

Outra novidade proposta pelo Brasil diz respeito à abertura de canal de diálogo formal entre a OMC e os investidores internacionais e outros importantes *stakehol-*

*ders* no futuro Comitê de Facilitação de Investimentos, para ajudar na implementação e futura atualização dos compromissos. Esse diálogo direto com o setor privado ocorreria pela primeira vez na OMC. Trata-se de proposta inovadora que antecipa medida que, possivelmente, fará parte de um programa de reforma mais amplo da Organização.

No que se refere à dimensão do desenvolvimento, o Brasil propôs a introdução de dispositivo no acordo encorajando a criação de uma “base de dados sobre fornecedores locais”. O objetivo deste artigo é incentivar os Estados-membros a criar bancos de dados<sup>17</sup> para ajudar os investidores internacionais a encontrar fornecedores locais de bens e serviços, o que contribuiria para reduzir a assimetria de informação e facilitaria a inserção de fornecedores locais às cadeias de suprimento internacionais.

A PB apresenta um conjunto de medidas que visam fortalecer a cooperação entre os membros e a capacitação técnica dos países mais pobres, sobretudo dos PMDRs, para ajudá-los na implementação dos compromissos negociados. Cláusulas dessa natureza serão utilizadas sobretudo por PMDRs.

O documento brasileiro também propõe a inclusão de dispositivos no acordo que encorajam os investidores internacionais a assumir, voluntariamente, conduta corporativa responsável em suas atividades, tais como: i) incentivar o uso de tecnologias que promovem o desenvolvimento sustentável das comunidades locais; ii) respeitar os direitos humanos relacionados às atividades do investimento; iii) estimular o reforço de capacidades locais; e iv) abster-se de ações discriminatórias ou disciplinares contra trabalhadores que reportam ocorrências severas para a administração da empresa ou para as autoridades competentes. Esses artigos inspiram-se, em grande medida, em disciplinas dos ACFIs firmados pelo país.

A ambiciosa proposta brasileira em FI apresentada na OMC reflete, portanto, o objetivo do Brasil em ampliar sua integração aos fluxos de comércio e investimentos mundiais. Sinaliza, ao mesmo tempo, total alinhamento com a política econômica doméstica, que tenciona, entre outros objetivos, atrair mais influxos de IED para os programas de privatização e de concessão do governo federal,<sup>18</sup> e melhorar o ambiente de negócios no país.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Cada Estado-membro decidirá sobre a forma de implementar esses bancos de dados. No Brasil, a opção preferencial dos ministérios e agências envolvidas na discussão é que essas “listas” sejam elaboradas em parceria com confederações e/ou associações empresariais, que conhecem bem o setor em que atuam.

<sup>18</sup> A carteira de projetos dos programas de privatização e concessão do governo federal, soma, somente na área de transportes, R\$ 233,50 bilhões.

<sup>19</sup> O acordo de FI na OMC contribuirá para melhorar a posição do Brasil no *ranking* do *Doing Business* do Banco Mundial.



## O ACORDO DE FACILITAÇÃO DE INVESTIMENTOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA OMC: UMA FORÇA CENTRÍPETA DE IED

Atualmente (15 de julho), 102 países participam das negociações de FI da OMC, representando aproximadamente 65% do PIB mundial, 70% dos fluxos globais de IEDs e 78% do comércio mundial. À medida que as negociações avancem, com perspectivas reais de um acordo, o número de participantes muito provavelmente aumentará, aproximando-se de um acordo multilateral – englobando todos os 164 Estados-membros da organização.

Dentre as principais economias do mundo (G20), somente Estados Unidos, Índia, Indonésia e África do Sul não participam ainda das negociações.<sup>20</sup> Entre os dez países que mais receberam IEDs em 2019, apenas os Estados Unidos e a Índia ainda não participam das negociações; todos os demais integram as negociações: China, Cingapura, Brasil, Reino Unido, Irlanda, Países Baixos, Hong Kong, França, Canadá e Alemanha.

Em estudo lançado em dezembro de 2019, dois pesquisadores do Instituto de Desenvolvimento Alemão (DIE) e um professor da Universidade de Iowa quantificaram os possíveis impactos econômicos de um potencial acordo de facilitação de investimentos na OMC.<sup>21</sup> Utilizando um modelo de equilíbrio geral computável (GTAP 10), os autores simularam três cenários diferentes. No menos ambicioso, a conclusão do acordo FI da OMC poderia elevar o bem-estar econômico global em US\$ 75 bilhões adicionais (comparado ao cenário-base de não existência desse acordo). No médio, esse valor poderia chegar a US\$ 150 bilhões. Já no cenário mais otimista, o nível de bem-estar econômico mundial aumentaria em cerca de US\$ 220 bilhões, podendo chegar a US\$ 250 bilhões com a inclusão dos Estados Unidos e da Índia no acordo.

Conforme a pesquisa, o Brasil estaria entre os países que mais se beneficiariam da conclusão do acordo, juntamente com Rússia, União Europeia, Coreia do Sul, Colômbia e Argentina. Segundo os autores, a participação de mais países no processo negociador ampliaria, ainda mais, os benefícios econômicos mundiais.

A OMC prevê recuo entre -13% a -32% nas transações comerciais mundiais em 2020, e a Unctad estima queda de -40% nos fluxos globais de investimento estrangeiro direto este ano. À luz desse contexto, as negociações e a possível conclusão de um Acordo de FI na OMC podem oferecer contribuição importante para a recuperação da atividade econômica mundial e, particularmente, do Brasil.

## REFERÊNCIAS

BALISTRERIA, Edward J.; BERGER, Axel; OLEKSEYUK, Zoryana. *Economic Impacts of a potential investment facilitation agreement*. December, 2019. Disponível em: <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/9567.pdf>.

### Bibliografia Consultada

MORAN, Theodore H. *Harnessing foreign direct investment for development: policies for developed and developing countries*. Washington, 2006.

### Websites Consultados:

<https://infraestrutura.gov.br/concessoes/>

<https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2769>

[https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS\\_ChosenLang=n](https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=n)

<https://www.doingbusiness.org/>

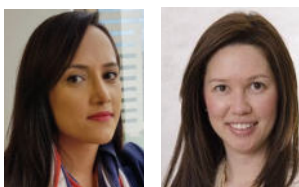
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/01/weodata/index.aspx>

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/invfac\\_e/invfac\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/invfac_e/invfac_e.htm)

<sup>20</sup> Entre as negociações plurilaterais atualmente em curso na OMC (Comércio Eletrônico e Regulação Doméstica de Serviços), Facilitação de Investimentos é a que contempla o maior número de participantes.

<sup>21</sup> Balistreria, Berger e Olekseyuk (2019).

# Comparação internacional de conceitos de paraíso fiscal, regime fiscal privilegiado e subtributação: impactos para as multinacionais brasileiras



Allana Rodrigues

Audrei Okada

Allana Rodrigues

é analista de políticas e indústria da Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Audrei Okada

é associate partner da Ernst & Young (EY)

O investimento de empresas brasileiras no exterior é uma atividade estratégica para o país. As multinacionais brasileiras, segundo estudos feitos pela Confederação Nacional da Indústria: (i) inovam mais que as grandes empresas estrangeiras no Brasil e as demais grandes empresas nacionais;<sup>1</sup> (ii) exportam mais a partir do Brasil;<sup>2</sup> e (iii) são mais produtivas no Brasil.<sup>3</sup>

Ao acessar novos mercados, as empresas geram retorno para seu país de origem. Por isso, as principais economias do mundo têm políticas tributárias consistentes e bem definidas de apoio à atuação no exterior.

As regras tributárias no Brasil, assim como nos países ao redor do mundo, impactam diretamente a competitividade das empresas multinacionais brasileiras. A realidade é que as regras brasileiras de tributação de lucros auferidos no exterior têm deixado essas empresas em desvantagem com relação aos seus competidores no exterior.

Em adição, num momento de redução global das alíquotas de imposto sobre a renda da pessoa jurídica (IRPJ) no mundo, o Brasil adota algumas definições engessadas nessa área, dificultando o ambiente de negócios para as multinacionais brasileiras: o conceito de Regime de Tributação Favorecida (ou paraíso fiscal), o conceito de Regime Fiscal Privilegiado e o conceito de Subtributação.

Para analisar os principais contrastes da legislação brasileira a respeito do tema com relação a outros países, compararam-se os conceitos de país ou dependência com tributação favorecida (paraíso fiscal), regime fiscal privilegiado e regime de subtributação, sob as óticas brasileira e de mais seis jurisdições: Chile, China, Estados Unidos, Países Baixos (Holanda), México e Portugal.

Dos países analisados, a China, assim como o Brasil, não faz parte da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Incluíram-se ainda outras economias emergentes, como é o caso do Chile e do México, bem como economias consolidadas como os Estados Unidos e a Holanda.

Além da diferença de conceitos, foram exploradas também as principais consequências fiscais resultantes da realização de transações comerciais ou de investimentos entre os países anteriormente citados com jurisdições consideradas paraíso fiscal, regime fiscal privilegiado ou regime de subtributação.

<sup>1</sup> CNI. Atividades Inovadoras dos Grupos Multinacionais Brasileiros. Brasília, 2018.

<sup>2</sup> CNI. O Desempenho Exportador das Multinacionais Brasileiras. Brasília, 2020.

<sup>3</sup> CNI. A Produtividade do Trabalho das Empresas dos Grupos Multinacionais Brasileiros. Brasília, 2019.



## A EVOLUÇÃO DO TEMA NA OCDE

As políticas tributárias internas de cada país ganharam destaque e papel relevante a partir do processo de globalização econômica, conforme aponta a OCDE.<sup>4</sup>

Há, desde o início dos anos 2000, uma clara tendência global de redução de alíquotas corporativas ou oferecimento de condições tributárias mais vantajosas, a fim de captar fluxos de investimentos estrangeiros, o que acirrou a relação concorrencial entre diferentes países.

A OCDE reconheceu que a competição agressiva por fluxos de capitais estrangeiros potencializou a existência de paraísos fiscais (*tax heaven*) e regimes preferenciais nocivos (*harmful preferential tax regimes*).

Apesar de o termo paraíso fiscal, no contexto da OCDE, não ter um significado preciso, está normalmente associado a fatores-chave, como: (i) a ausência de tributação ou baixa tributação **nominal** da renda; (ii) a inexistência de troca de informações tributárias com outras jurisdições; (iii) a ausência de transparência fiscal; e (iv) a não exigência de realização de atividades econômicas substantivas.

Quanto aos regimes preferenciais nocivos, estes estão normalmente associados: (i) à ausência de tributação ou

baixa tributação **efetiva** da renda; (ii) concessão de condições tributárias mais favoráveis, quando comparadas àquelas concedidas às suas próprias empresas nacionais; (iii) quando a entidade beneficiária do regime é proibida de operar no mercado interno (*ring-fencing*); (iv) ausência de troca de informações e transparência fiscal.

A utilização dessas jurisdições apenas como meio para acesso a uma tributação reduzida causa distorções nos comparativos de transações e investimentos, e transfere, de forma indevida, as bases tributárias em detrimento das jurisdições onde as atividades são, de fato, realizadas.

Nesse contexto, um dos objetivos dos trabalhos da OCDE tem sido criar um ambiente em que todos os países possam competir de forma transparente e até mesmo cooperativa.

## A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

### Evolução Normativa

País ou dependência com tributação favorecida ou paraíso fiscal, conforme o Artigo 24 da Lei nº 9.430/1996, são: (i) os que não tributam a renda ou que a tributam à alíquota máxima inferior a 20%,<sup>5</sup> ou (ii) cuja legislação não permita o acesso a informações relativas à composição societária de pessoas jurídicas, a sua titularidade ou à identificação do beneficiário efetivo de rendimentos atribuídos a não residentes.

O regime fiscal privilegiado, por sua vez, é definido como aquele que apresenta uma ou mais das seguintes características:

- i) não tribute a renda ou a tribute à alíquota máxima inferior a 20%;<sup>6</sup>
- ii) conceda vantagem de natureza fiscal à pessoa física ou jurídica não residente sem exigência de realização de atividade econômica substantiva no país ou dependência, ou condicionada ao não exercício de atividade econômica substantiva no país ou dependência;
- iii) não tribute, ou o faça em alíquota máxima inferior a 20%<sup>7</sup> os rendimentos auferidos fora de seu território;

<sup>4</sup> OECD. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. OECD: Paris, 1998, p. 13 e 14.

<sup>5</sup> Reduzida para 17% com base na Portaria nº 488/2014.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

- iv) não permita o acesso a informações relativas à composição societária, titularidade de bens ou direitos ou às operações econômicas realizadas.

Por suas características, os regimes fiscais privilegiados na legislação brasileira podem ser comparados aos regimes preferenciais nocivos mencionados pela OCDE.

Em 2010, por meio da Instrução Normativa nº 1.037 (IN 1.037/2010), a Receita Federal do Brasil (RFB) formalizou um rol taxativo de países ou dependências com tributação favorecida (lista negra) e regimes fiscais privilegiados (lista cinza), sendo ambas as listas objeto de atualizações ao longo dos anos.

O regime de subtributação, por sua vez, surgiu em 2014, com a Lei nº 12.973, no contexto das regras de tributação de lucros auferidos no exterior, e é definido como “aquele que tributa os lucros da pessoa jurídica domiciliada no exterior a alíquota nominal inferior a 20%”.

Considerando que a atual média de alíquota de IRPJ mundial é de 22,96% (e levando em conta 202 países),<sup>8</sup> a utilização de alíquota fixa de 20% para a definição de regime de subtributação, ou ainda 17% para paraísos fiscais e regimes fiscais privilegiados, parece carecer de revisão, na medida em que, somente entre os cerca de 35 países da OCDE, 14 já apresentam alíquotas nominais de 20% ou inferiores.

E esse número tem crescido nos últimos anos, tendo em vista a redução gradual de alíquotas corporativas em diversos países.

### Consequências Tributárias

A classificação de determinados países, como os com tributação favorecida, regime fiscal privilegiado, ou regime de subtributação, enseja diferentes consequências tributárias quando comparadas a transações com países ou regimes comuns, dentre elas:

- **Países com tributação favorecida**
  - i. Aumento da alíquota do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) para 25% sobre juros, *royalties*, serviços técnicos e ganhos de capital do não residente.<sup>9</sup>

- **Países com tributação favorecida e regimes fiscais privilegiados**

- i. Obrigatoriedade do cumprimento das regras de preços de transferência, ainda que as partes não sejam consideradas partes relacionadas.
- ii. Regras de subcapitalização: limites máximos menores para fins de dedução de juros (relação entre dívida e capital de 0,3:1 comparada a 2:1 em caso de jurisdições comuns).
- iii. Necessidade de comprovação da capacidade operacional da pessoa física ou entidade no exterior de realizar a operação, identificação do efetivo beneficiário dos valores recebidos, comprovação documental do pagamento do preço respectivo e do recebimento dos bens e direitos, ou da utilização de serviço para que as despesas possam ser consideradas dedutíveis.

- **Países com tributação favorecida, regimes fiscais privilegiados e regimes de subtributação**

- i. Impossibilidade de: (a) consolidação dos resultados auferidos por controladas diretas e indiretas de companhias brasileiras no exterior;<sup>10</sup> (b) opção pelo regime de caixa para fins de tributação dos lucros de coligadas; (c) diferimento do pagamento dos tributos devidos em face dos lucros apurados por controladas e coligadas no exterior (IRPJ e CSLL); e (d) dedução do crédito presumido de até 9% (nove por cento) sobre os lucros auferidos por investidoras que realizem determinadas atividades econômicas.<sup>11</sup>

Importante esclarecer que há uma diferença importante na estrutura das regras de tributação dos lucros auferidos no exterior, quando comparadas aos demais países.

A legislação fiscal de muitas jurisdições não tributa a renda de suas investidas até que esta seja disponibilizada ao acionista. De forma resumida, a fim de evitar que grupos facilmente transfiram renda como receita de juros, dividendos, aluguéis e *royalties* para subsidiárias localizadas em países com baixa ou nenhuma tributação, postergando indefinidamente a repatriação (e con-

<sup>8</sup> Conforme estudo “A evolução histórica das alíquotas de imposto de renda em diferentes países. Análise comparativa”. CNI, dez./2017.

<sup>9</sup> Contrapondo-se à alíquota de 15%, regra geral, e progressiva entre 15% e 22,25% nos casos de ganho de capital de não residente.

<sup>10</sup> Prevista pela Lei nº 12.973/14 e permitida até o ano de 2022.

<sup>11</sup> Prevista pela Lei nº 12.973/14 e permitida até o ano de 2022, para atividades de fabricação de bebidas, fabricação de produtos alimentícios, construção de edifícios e de obras de infraestrutura, indústria de transformação, extração de minérios e demais indústrias extrativistas bem como exploração, sob concessão, de bem público (localizado no país de domicílio da controlada).

sequente tributação) desses recursos, surgiram a regras de CFC (sigla para *Controlled Foreign Company* ou, entidades controladas no exterior).

Essas regras visam evitar o diferimento artificial da disponibilização desses recursos aos acionistas. As normas, na maioria dos países, entretanto, não afetam as receitas operacionais (ativas), transações com partes não relacionadas ou ainda controladas localizadas em países de alta tributação.

A lei brasileira (Lei nº 12.973/2014), no entanto, prevê a tributação diretamente na controladora brasileira dos lucros auferidos por todas as controladas no exterior ao final de cada ano, mesmo que a subsidiária não esteja em paraíso fiscal ou similar, ou ainda que a renda gerada pela controlada seja integralmente operacional ou reinvestida na operação.

Atributos como a localização da controlada (ser residente em paraíso fiscal, regime fiscal privilegiado ou de subtributação) ou o fato de parte dos resultados da controlada consistirem em renda passiva são levados em consideração apenas em momento posterior. Isto agrava ainda mais a situação do contribuinte brasileiro pela impossibilidade de: (i) consolidação de resultados entre diversas investidas no exterior; (ii) concessão de crédito adicional de 9%; (iii) diferimento de pagamento de imposto; e (iv) opção pelo regime de competência para coligadas, conforme mencionado anteriormente.

Assim, ainda que, conforme será visto a seguir, as legislações de alguns países prevejam consequências adversas no país da controladora quanto aos resultados auferidos no exterior por controladas em paraíso fiscal, regime fiscal preferencial ou regime de subtributação, tal efeito é exceção à regra geral. No Brasil a tributação é a regra, que é agravada em caso de investimento nessas jurisdições.

## A PRÁTICA AO REDOR DO MUNDO

### Chile

A legislação chilena trata apenas de regime fiscal preferencial, que é aquele que se enquadra em duas ou mais características, dentre estas seis:<sup>12</sup>

- i) ausência de transparência e falta de políticas para troca de informações para fins fiscais, de acordo com as recomendações da OCDE;
- ii) aplicação de alíquotas efetivas que tributem a renda em patamares inferiores a 17,5%;

“

É imprescindível que o Brasil acompanhe as melhores práticas mundiais para prover maior competitividade às suas multinacionais e, no que tange aos conceitos de regime fiscal privilegiado, regime de tributação favorecida e subtributação, atualizar e unificar suas regras para refletir o cenário mundial de redução de alíquotas de IRPJ, flexibilizar os limites variáveis ou reduzir as alíquotas a patamares inferiores, e criar regras de exceções para casos específicos

”

- iii) inexistência de acordo celebrado para troca de informações ou, na hipótese de terem celebrado, estes não estejam vigentes;
- iv) ausência de regras de preços de transferência de acordo com as diretrizes da OCDE ou da Organização das Nações Unidas (ONU);
- v) manutenção de um ou mais regimes de tributação privilegiada em desacordo com as diretrizes e os padrões da OCDE; e
- vi) política de tributação exclusiva da renda gerada/produzida dentro do próprio território.

Para facilitar a identificação destes conceitos pelos contribuintes, o Chile possui uma lista de referência de países que podem ser considerados regimes fiscais preferenciais.

A legislação chilena aplica, como consequência em se transacionar com um regime fiscal preferencial, maiores alíquotas de imposto retido na fonte para certos pagamentos no exterior, obrigatoriedade da aplicação das regras de preços de transferência mesmo que não se trate de parte relacionada, e a aplicação do mesmo tratamento tributário às transferências diretas e às transferências indiretas que envolvam tais jurisdições.

### China

A China não possui conceitos de paraíso fiscal ou regime fiscal privilegiado. Para fins de tributação dos lucros auferidos por empresas controladas no exterior; entre-

<sup>12</sup> Artículo 41 – Ley del Impuesto de la Renta.

tanto, existe o conceito de jurisdições de subtributação (*sub tax jurisdictions*), definidas como as jurisdições cuja alíquota efetiva do IRPJ local seja inferior a 12,5%.

Nesse contexto, há uma lista branca (*white list*) que contém os países aos quais as regras de CFC não se aplicam.

Caso existam transações com regimes de subtributação e sendo o beneficiário efetivo (*beneficial ownership*) domiciliado em jurisdições em que os rendimentos acionários não sejam tributados, os benefícios previstos nos acordos para evitar dupla tributação não são aplicáveis e as transferências indiretas de participação societária são tratadas como se diretas fossem, aplicando-se à transferência que for presumida direta uma tributação de 10% sobre a receita auferida.

## Estados Unidos

A legislação federal americana não faz distinção de tratamento fiscal entre jurisdições, mas na esfera estadual. Apesar de haver legislações estaduais esparsas nas 50 unidades federativas norte-americanas, existe um modelo de estatuto de paraíso fiscal, emitido pela “Comissão Tributária Pluriestadual”, que fornece as diretrizes para cada unidade federativa sobre como abordar a questão.

Utilizando os estados do Texas e Nova Iorque como exemplo, verificou-se que ambos não se diferenciam dos países de baixa tributação ou de regimes privilegiados, de forma que o tratamento tributário é igualitário para transações realizadas com qualquer país, exceto em caso de sanções políticas específicas.

Dos 50 estados, apenas sete, aproximadamente, conferem um tratamento diferenciado aos paraísos fiscais, sendo que a consequência efetiva varia de acordo com a legislação de cada estado. Em geral, o efeito refere-se à restrição de dedução de certas despesas pagas a paraíso fiscal ou a aplicação da regra de CFC, ou seja, inclusão dos resultados da controlada localizada em paraíso fiscal na declaração do imposto sobre a renda da controladora americana.

## Holanda

Nos termos das diretrizes gerais da União Europeia (UE),<sup>13</sup> os critérios para o enquadramento de um país como jurisdição não cooperativa (*non-cooperative jurisdictions*) são:

- i) ausência de troca efetiva de informações relevantes com outros governos sobre seus contri-

buintes, divulgação mínima ou inexistente de transações financeiras e propriedade de ativos;

- ii) imposto mínimo sobre rendimentos e ativos de não residentes, além de vantagens fiscais; e
- iii) não aplicação de padrões mínimos de estrutura corporativa e prestação de contas.

A Holanda, entretanto, utilizando a sua capacidade regulatória complementar, possui uma lista própria, contendo cerca de 17 jurisdições consideradas jurisdições não cooperativas ou de baixa tributação.

A medida para inclusão na lista holandesa leva em consideração a não tributação da renda (jurisdição não cooperativa) ou a tributação por alíquotas inferiores a 9% (países de baixa tributação).

São aplicáveis as seguintes consequências às jurisdições não cooperativas:

- i) alocação da renda auferida por investidores nessas jurisdições para tributação na Holanda de forma proporcional à participação da controladora no resultado auferido pela sua investida;
- ii) impossibilidade das autoridades fiscais holandesas de concederem soluções de consulta (*advance tax rulings* - ATRs) ou acordos de preços de transferência (*advance pricing agreements* - APAs) para empresas estabelecidas nessas jurisdições;
- iii) tributação de rendas passivas não distribuídas, auferidas no exterior por controlada incluída na lista de jurisdição não cooperativa ou de baixa tributação; e
- iv) a partir de janeiro de 2021, a tributação condicional pelo IRRF sobre juros e *royalties* pagos pela Holanda a essas jurisdições.

## México

A legislação tributária mexicana conceitua como regime fiscal preferencial (*preferential tax regime*) as jurisdições que não tributem a renda ou que a tributem em patamares inferiores a 75% da alíquota mexicana, ou seja, a uma alíquota efetiva inferior a 22,5% para empresas (uma vez que a alíquota do IRPJ é de 30%) ou 26,25% para pessoas físicas (tendo em vista a alíquota local de 35%).

<sup>13</sup> Existência de lista negra (jurisdições com transações rigorosamente controladas) e cinza (jurisdições monitoradas pela UE).

Como consequência, os rendimentos auferidos no exterior por investidas, diretas ou indiretas, consideradas como regime fiscal preferencial para fins mexicanos, sujeitam-se à tributação dos lucros auferidos no exterior com base na aplicação das regras de CFC.

Adicionalmente, os pagamentos feitos por contribuintes mexicanos às partes relacionadas em regime preferencial estão sujeitos ao IRRF à alíquota de 40% (comparado à alíquota geral de 10% para dividendos, 25% para serviços e certos *royalties* e 35% para juros), exceto se a entidade estiver localizada em país em que há acordo para troca de informações fiscais.

O México possui uma lista com cerca de 93 territórios a respeito dos quais os residentes fiscais mexicanos devem informar, na declaração do imposto, a renda advinda desses países.

## Portugal

Portugal optou por listar os países com tributação mais favorável.<sup>14</sup> A lista é aprovada pelo ministro das Finanças e sua definição leva em consideração jurisdições:

- i) que não possuam imposto semelhante ao Imposto sobre a Renda das Pessoas Colectivas (IRC) – equivalente ao IRPJ no Brasil –, ou tenham alíquota inferior a 60% da alíquota de IRC padrão praticada em Portugal, atualmente de 21%, ou seja, 12,6%;
- ii) cujas regras utilizadas para determinar a renda distoem significativamente das normas diretrizes da OCDE;
- iii) que concedam isenções, deduções ou créditos fiscais que resultem em uma redução significativa da tributação global;
- iv) cuja legislação ou prática administrativa não permita o intercâmbio efetivo de informações relevantes para fins tributários como, por exemplo, informações sobre tributação, contabilidade, estruturas societárias, contas bancárias ou outras informações que permitam identificar os acionistas ou outros beneficiários de renda.

Como consequência, entidades residentes em países com tributação mais favorável sujeitam-se a:

- i) IRRF de 35% (em vez de 25%, regra geral) nos pagamentos sobre investimentos para entidades

residentes nas jurisdições listadas como países com tributação mais favorável, além da impossibilidade da fruição de benefícios fiscais portugueses;

- ii) tributação adicional de 35% sobre o valor de certas despesas incorridas pela entidade portuguesa pagas às entidades residentes em países com tributação mais favorável (a alíquota pode ser elevada para 55% em certos casos, como atividades de jogos de azar);
- iii) indedutibilidade das despesas pagas para as jurisdições incluídas na lista, que não possuam imposto similar ao IRC, ou ainda, para as jurisdições que apliquem alíquotas do imposto sobre a renda inferiores a 12,6%.

É importante destacar que tanto a tributação adicional quanto a impossibilidade de dedução das despesas não são aplicáveis se o contribuinte provar que tais despesas se referem a uma transação real e os montantes envolvidos estejam dentro de padrões normais.

## CONCLUSÃO

Diversos países têm lançado mão de legislações para combater o uso indiscriminado de paraísos fiscais e regimes preferenciais nocivos, jurisdições utilizadas para transferência artificial de tributação entre diferentes lugares. Não existem, no entanto, conceitos e terminologias únicas de paraíso fiscal, regime fiscal preferencial ou privilegiado, ou ainda de subtributação. Portanto, a maneira como os países regulamentam essas legislações tem impacto relevante na competitividade dos investimentos de suas empresas no exterior.

O Brasil é o único país que possui, na legislação, os três conceitos. Além disso, tais conceitos estão vinculados diretamente a um percentual fixo de alíquota aplicada nas jurisdições, divergindo assim da OCDE, da regra geral da UE e dos países analisados.

É imprescindível que o Brasil acompanhe as melhores práticas mundiais para prover maior competitividade às suas multinacionais e, no que tange aos conceitos de regime fiscal privilegiado, regime de tributação favorecida e subtributação, atualizar e unificar suas regras para refletir o cenário mundial de redução de alíquotas de IRPJ, flexibilizar os limites variáveis ou reduzir as alíquotas a patamares inferiores, e criar regras de exceções para casos específicos.

<sup>14</sup> Conforme Portaria nº 150, de 2004.

# Vender ou Exportar? A sua empresa é Fornecedora ou Exportadora?



Nicola Minervini

Nicola Minervini

é diretor da Minervini Consulting (Bergamo/Itália), autor de O Exportador e Ingeniería de la Exportación (ambos na 7ª edição). É consultor e formador de internacionalização para instituições de apoio ao comércio exterior, universidades e empresas, na Itália e na quase totalidade dos países da América Latina

Frequentemente encontramos artigos, livros ou cursos que abordam temas relativos aos primeiros passos para a exportação ou, uma vez que a empresa exporta, aos procedimentos administrativos (tipo de documentação, pagamentos, registros no Siscomex, logística, Incoterms, etc). Enfim, abordam temas sobre uma das três colunas mestras que sustentam a competitividade da exportação: a **transferência do produto**, e embora se fale muito pouco a respeito, a **empresa competitiva** e a **gestão do mercado**.

## TRANSFERÊNCIA DO PRODUTO

Sobre a transferência do produto, quase sempre nos limitamos aos procedimentos burocráticos administrativos, mas faltam respostas às perguntas do tipo:

- Qual será a correta classificação fiscal da mercadoria para que o meu importador pague menos impostos possível?
- Qual é a estrutura de custos de importação e comercialização para que o meu produto chegue à prateleira da loja do meu importador?
- Que tipos de modificações posso fazer no produto, na embalagem, na logística para que o produto chegue mais competitivo ao meu importador?

Por que essas perguntas nos parecem “estranhas”? Porque muitas vezes exportamos com os Incoterms FOB ou CIF, pensando (erradamente) que o resto é por conta do importador.

- **Primeiro**, não é problema do importador, e continua sendo problema do exportador, pois se o produto não for competitivo na prateleira do importador, ele não compra, ou compra menos ou vai lhe pedir descontos para compensar os custos de importação e comercialização.





FIGURA 1  
COLUNAS QUE SUSTENTAM A  
COMPETITIVIDADE DA EXPORTAÇÃO



- **Segundo**, o fato de você estar vendendo a alguém do outro lado do mundo não quer dizer que quem está comprando conheça muito bem a sistemática de importação, que talvez seja um bom vendedor, mas um “péssimo importador”.

Só para citar um exemplo prático, quando eu exportava da Itália para o Brasil, conhecendo a complicada e “maquiavélica” estrutura de custos de importação no Brasil, primeiro eu escolhia um parceiro técnico (entre vários candidatos), que seria responsável por promover e vender meu produto (equipamentos eletromecânicos), e verificava se ele dominava o processo de importação. No meu caso, como ele não tinha muita experiência administrativa, selecionei um ótimo despachante com experiência em importação da Itália e no meu setor de produtos.

É complicado? Custa muito? Custa muito menos do que sua mercadoria ficar parada na alfândega, porque não tem a papelada certa. Custa muito menos, pois o despachante seleciona a logística mais adequada, e custa muito menos, pois o despachante nos indica como enviar o produto (por exemplo, em partes e peças, ou usando depósitos alfandegários etc.). Portanto, mesmo na transferência do produto, ainda tem muita coisa a ser feita.

## EMPRESA COMPETITIVA

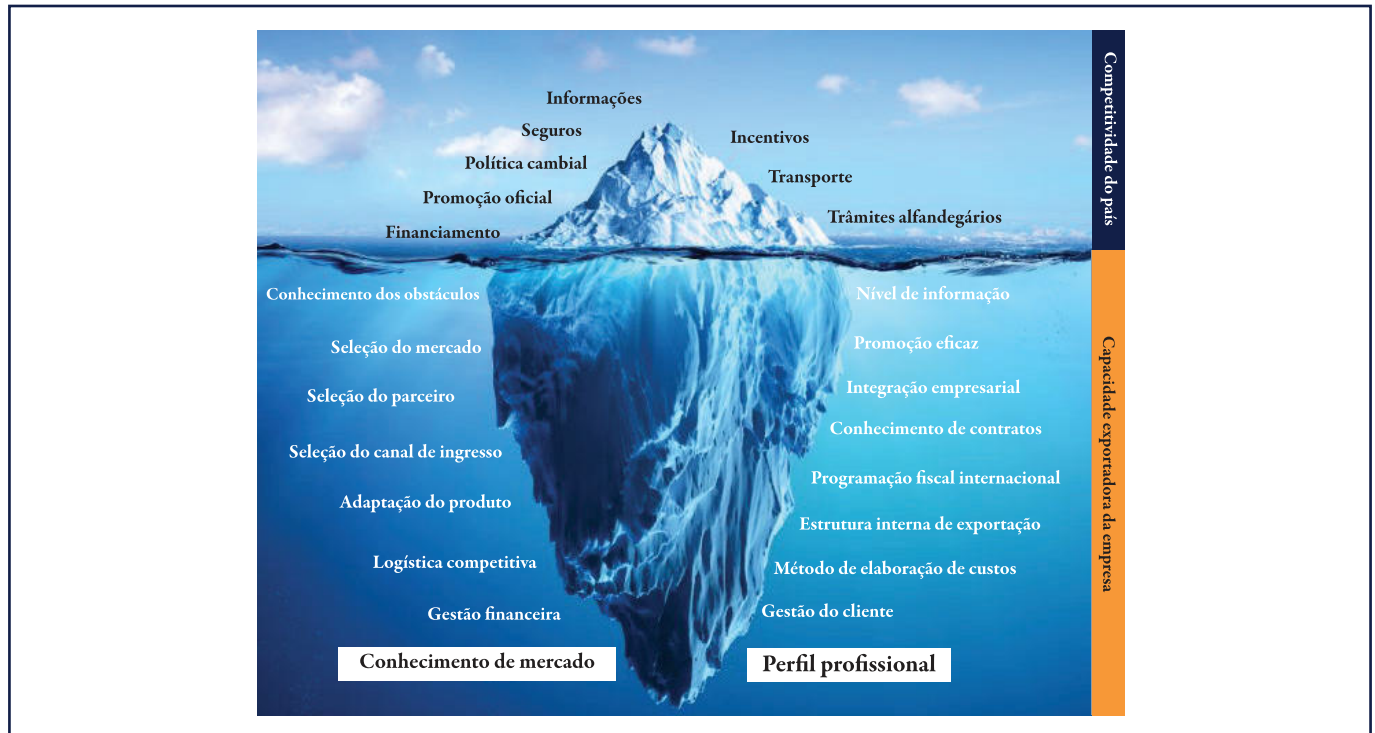
Com relação à empresa competitiva, temos visto, em muitos casos, o alibi de que é complicado ser competitivo, pois temos que lutar contra o famoso “custo Brasil” e até isso não se resolver, a nossa exportação fica muito prejudicada. Eu diria que, em parte isso é verdadeiro, só que há décadas falamos muito do custo Brasil e esquecemos de falar do custo empresa.

Sou levado a pensar que o custo Brasil em vários casos tem sido uma justificativa por trás da qual nos trincamos para esconder nossa falta de competitividade intrínseca, pois olhamos pouco para o custo empresa.

O assunto do custo Brasil é tão antigo que já em meus seminários, há mais de 30 anos, na Funcex de São Paulo, eu mencionava o Efeito Iceberg, isto é, a gente vê só a ponta do problema (Figura 2, na página seguinte).

O que é o custo empresa? É desenho, inovação e tecnologia, profissionalismo dos colaboradores envolvidos, gestão da informação, atitude, análise de valor, cortar “gorduras internas”, abertura para alianças, departamento de exportação eficiente, integração gerencial com cultura exportadora, qualificação dos fornecedores, fabricação de acordo

FIGURA 2  
EFEITO ICEBERG



Fonte: Extraído do livro O Exportador, 6ª edição, editora Pearson Prentice Hall.

com normas internacionais, inteligência de *marketing*, valor agregado, constante *benchmarking* com a concorrência etc. Conclusão: por que investir tanto tempo em procedimentos administrativos, se muitas vezes falta o essencial: a empresa competitiva, a atitude, a cultura exportadora.

Lembrar-se de exportar quando a taxa dólar/real está favorável não é cultura exportadora, pois quando a situação é inversa, muitos deixam de exportar. Lembrar-se de exportar quando o mercado interno está em crise também não é cultura exportadora, pois quando a crise acaba, tem gente que não quer mais exportar. É possível isso? Claro. Eu, por exemplo, fui contratado da Itália para implantar uma estrutura de exportação e *marketing* em uma empresa brasileira. Investimos, viajamos, fizemos feiras etc. Depois, o mercado interno se reaqueceu, a taxa de câmbio do dólar não estava tão atrativa como antes, e a empresa fechou o departamento de exportação e me “convidou” para trabalhar para o mercado interno. Decidi deixar a empresa e iniciei a atividade de consultoria e treinamento, pois já havia aprendido discretamente como exportar (em sete anos na empresa Italiana) e, principalmente, como não exportar (em dois anos na empresa brasileira). Então aprendi a perguntar quando alguém me convida a preencher uma vaga de gerente de exportação: Por que quer exportar? Exportação não é saída para a crise, é um antídoto para a crise.

Então empresa competitiva quer dizer empresa com atitude de internacionalizar.

## GESTÃO DO MERCADO

Vamos agora à terceira coluna mestra da competitividade internacional: **gestão do mercado**. Não é por coincidência que intitulamos este artigo *Vender ou Exportar?* Muitas vezes, mais do que gestão de exportação, nós nos limitamos a fazer administração de pedidos, no sentido de que trabalhamos como “lojistas”; quer dizer, ficamos esperando que o freguês entre na loja e nos diga o que quer e, se somos hábeis vendedores e temos o produto certo, conseguimos vender: “tiramos pedidos”.

Acontece que o mercado internacional é agressivo, tem muita gente preparada, que não espera o cliente “entrar na loja”, mas que com a mala na mão ou com uma promoção agressiva e profissional, vai criando oportunidades de vendas.

Por gestão de mercado entendemos: seleção do mercado, seleção do segmento do mercado, seleção da forma de ingresso no mercado (e não tem só distribuidor, agente, cliente final como muitas vezes acontece), seleção do parceiro com quem desenhar uma estratégia de

promoção e comercialização, relacionamento constante com o parceiro e fornecimento de suporte para que ele possa ser mais competitivo.

Se perguntamos às empresas “têm certeza de que trabalham no mercado certo, no segmento certo, com a forma de entrada certa, com o parceiro certo e com o produto certo”, isso poderia parecer uma pergunta ingênua ou provocatória.

Claro que a resposta mais segura seria: “É uma loteria”. Sem dúvida e, mais ainda, seria uma loteria se o exportador começasse a trabalhar com o primeiro importador que o contactou e não se importasse em saber de que mercado, de que segmento, que tipo de experiência ele tivesse, quais os seus planos com a venda do seu produto, qual foi a concorrência etc.

Em resumo: isso seria administração de pedidos, é tirar pedidos.

Se o nosso exportador tivesse entrado no mercado internacional de forma diferente, quem sabe alguém lhe teria dito que habilitação para exportar não é só se registrar no tal do Radar, como infelizmente aparece como condição de habilitação para exportar (o que é a última coisa a fazer). Habilitação para exportar é mais uma questão de atitude do que questão geográfica ou de preencher formulários.

Vamos então ao tema da gestão da exportação.

## GESTÃO DA EXPORTAÇÃO

A empresa já exporta faz algum tempo (provavelmente iniciou por tentativas, tendo uma atitude passiva) e é fundamental fazer um ponto da situação. Como exporta? Pensou em alianças com fornecedores, clientes, empresas complementares? Preocupou-se em fazer pesquisa da própria marca? Pode ser que em outros países a marca da sua empresa tenha um significado até obscuro, ou pior, outros já a piratearam. A empresa conhece as barreiras, riscos dos mercados para onde exporta?

Em gestão do mercado entendo que a empresa deve avaliar uma ampla gama de opções, ao invés de se limitar à simples exportação.

De fato, entre os principais fatores de sucesso na internacionalização, encontramos **presença em nichos de mercado e presença no exterior de forma direta**.

Isto obviamente quer dizer muita coisa, a começar pelo fato de que não nos podemos “dar ao luxo” de pensar

“

**Exportação não é saída para a crise, é um *antídoto* para a crise... empresa competitiva quer dizer empresa com *atitude* de internacionalizar**

”

em simples exportação em um mundo tão competitivo como o de agora. Por isso que usamos a expressão **internacionalização**, por ser um termo muito mais abrangente do que a simples exportação (que muitas vezes acaba sendo um fornecimento “passivo” para alguém que nos compra).

**Presença em nichos de mercado** significa, principalmente, reduzir ao máximo a concorrência, sair da “multidão de produtos normais” e ser identificado pela marca, pelo tipo de comunicação, pela embalagem diferenciada, pela forma de venda, pelas características do produto, pelo atendimento ao cliente. Em resumo: sair do “anonimato”, vender por valor, vender pela marca e não por preço. Claro que isso demanda tempo, mas se quisermos permanecer no mercado externo, essa tem que ser a nossa meta.

FIGURA 3  
SUCESSO NO MERCADO EXTERNO



Outra principal ferramenta da internacionalização é a **presença no exterior de forma direta**. No caso do Brasil são poucas as empresas com presença no exterior. Indico dois estudos, um da Funcex e outro da Fundação Dom Cabral (FDC) sobre este assunto.<sup>1</sup>

A forma de ingresso no mercado depende de uma série de variáveis, que resumimos no *checklist* disponível no Quadro 1.

Como podemos observar não são poucas as variáveis, mas se tivermos feito uma acurada seleção de mercado, uma avaliação da nossa capacidade exportadora (que não é a capacidade de produção), teremos maiores chances de escolher a forma mais correta.

Sem dúvida a presença direta nos permite ter uma série de vantagens, como estar dentro do mercado e acompanhar as tendências, ter um melhor contato com os clientes, sermos considerados como uma empresa local, beneficiando-se de eventuais facilidades em termos financeiros e em termos de conteúdo local em licitações internacionais, depender menos da logística de trazer o

produto desde a matriz, superar eventuais restrições ou barreiras à importação etc.

A presença direta pressupõe obviamente que a empresa dispõe de recursos e atitude para estabelecer, por exemplo, um escritório de representação que sirva como um radar para captar mais rápido as exigências do mercado, marcar presença com os principais clientes. Uma opção que requer mais recurso poderia ser uma filial de vendas, na qual se possa manter um estoque de produtos e depender menos de problemas, como greve nos portos, oscilações constantes de taxa de câmbio, permitindo a presença mais direta com o consumidor. Quando a filial de venda já não é mais suficiente, a empresa pode decidir por um investimento direto com uma filial de produção, iniciando assim o processo de “multinacionalização” da empresa.

Pessoalmente, procuro sugerir às empresas que, antes de entrar diretamente no mercado (com os custos e riscos que isso comporta), avaliem a viabilidade de alianças, repartindo assim custos e riscos.

Existem várias alternativas, como:

#### QUADRO 1

##### CRITÉRIOS PARA SELECIONAR A FORMA DE INGRESSO NOS MERCADOS (*CHECKLIST* N° 55)

- Capacidade gerencial da empresa.
- Objetivos gerais da exportação.
- Recursos humanos e financeiros disponíveis.
- Apoio institucional que o exportador recebe.
- Experiência internacional da empresa e cultura de organização.
- Tipo de produto – bem de consumo ou industrial?
- Benefícios esperados a médio e longo prazos.
- Problemáticas de acesso ao mercado.
- Distância cultural com o mercado de destino.
- Expectativa dos clientes.
- Nível de risco que o país apresenta.
- Tamanho do mercado – Suíça ou Estados Unidos, por exemplo.
- Estrutura da empresa – pequena ou multinacional?
- Sistema de distribuição existente – Internet, shoppings ou lojas de bairro?
- Canais de venda utilizados pela concorrência.
- Valor unitário dos produtos.
- Imagem da marca do país e do exportador.
- Grau de controle que o mercado requer.
- Potencial do mercado
- Volume de vendas previsto.
- Legislação do país importador.
- Tipo de contratos a realizar.
- Estrutura comercial existente.
- Facilidade de acesso a pessoal qualificado.
- Possibilidade de aprender no próprio mercado.
- Facilidade de acesso a financiamentos.
- Concentração ou dispersão dos compradores.
- Número de potenciais clientes.
- Estrutura de custos de importação e comercialização no mercado.
- Taxas de juros e de inflação.
- Custos de logística.

Nota: Esse *checklist* leva o n° 55 pois faz parte dos 100 *checklists* inseridos no livro O Exportador, 7ª edição, publicado pela editora Almedina.

<sup>1</sup> Estudo divulgado pela Funcex: [http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/110\\_dbcmmojr\\_f.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/110_dbcmmojr_f.pdf) e estudo divulgado pela FDC: <https://www.levelgroup.com.br/blog/ranking-fdc/>

- a) **uma *joint venture*, aliança com uma empresa local, juntando sinergias. Por exemplo, o exportador com tecnologia própria, e a empresa local com conhecimento do mercado, contatos, problemáticas e com produtos complementares.**

Infelizmente muitas *joint ventures* têm se transformado em “*joint adventures*”, por não terem observado uma série de parâmetros. O Quadro 2 disponibiliza uma série de reflexões que podem ser úteis.

## QUADRO 2

### CAUSAS DE ÊXITO E DE FRACASSO EM UMA JOINT VENTURE (CHECKLIST NO 65)

As chaves do êxito para uma *joint venture* são:

- Divisão justa entre poder e lucro.
- Estar bem informado sobre a gestão da *joint venture*.
- Saber compartilhar os mesmos objetivos e a mesma visão.
- Compatibilidade entre os estilos de gerenciamento.
- Adaptação às diferentes mentalidades.
- Equilíbrio de capacidade e participação dos parceiros em relação a tecnologia, marketing, capacidade produtiva, recursos financeiros, imagem da empresa, relações com o mercado, conhecimento do ambiente.
- Estabelecimento da estratégia em conjunto.
- Empatia (“a química”) entre os parceiros.
- Confiança e colaboração recíprocas.



As chaves do fracasso em uma *joint venture* podem ser resumidas em:

- Falta de uma motivação concreta e precisa.
- Fortes diferenças culturais entre as duas empresas.
- Culturas empresariais em conflito e formas de comunicação incompatíveis.
- Expectativas irrealistas.
- Não ter alcançado as metas previstas.
- Dificuldades financeiras de uma das duas empresas (ou das duas juntas).
- Comportamento individualista, oportunista, visando somente às vantagens de uma das partes.
- Sócios em concorrência.
- Pesquisas de mercado que não foram levadas muito a sério.
- Sócios que não respeitam os compromissos.
- Consolidação, por parte de um dos sócios, de relações preferenciais com outros interlocutores, ignorando a opinião do outro sócio.
- Estrutura inadequada.
- Dificuldade em controlar o parceiro.
- Executivos da nova empresa formada não conseguem desvincular-se dos “vícios” de gerenciamento de suas respectivas empresas.
- Compromisso insuficiente ou falta de capacidade de gestão de um dos sócios.
- Falta de acordo sobre a estratégia, a gestão, o marketing etc. adotados na *joint venture*.



Nota: Esse *checklist* leva o n° 65 pois faz parte dos 100 *checklists* inseridos no livro **O Exportador**, 7ª edição, publicado pela editora Almedina.

**b) Outra forma, com a qual pessoalmente tenho me envolvido bastante como gerente de exportação é a transferência de tecnologia.**

Claro que muitos exportadores não mostram entusiasmo com essa forma de aliança, pois estariam ensinando ao outro a fazer seu próprio produto, mas às vezes é a única saída. Tenho dois exemplos: i) eu tive que transferir tecnologia para o meu parceiro mexicano, quando no México houve uma desvalorização da moeda local de um “golpe só” de 60%. Da noite para o dia, o meu produto ficou invendável; ii) Também tive que optar pela transferência de tecnologia quando no Brasil, anos atrás, aconteceu um imprevisto aumento de custos de importação gerado pela presença de concorrentes locais “protegidos” com tarifas altas.

Existe o risco de, quem comprou a nossa tecnologia venha se tornar nosso concorrente em outros mercados? Claro que é impossível descartar esse risco, mas é possível reduzi-lo:

- 1) Com um acurado estudo do mercado, uma demorada escolha do parceiro, um ótimo relacionamento pessoal, um contrato muito bem-feito.
- 2) Você não deve transferir 100% da tecnologia, o comprador sempre deve depender de você para a importação de algum componente estratégico.
- 3) Quando transferir tecnologia já pense em um *upgrade*, uma revisão do seu produto, de forma que

quando o seu “licenciário” (o comprador da tecnologia) aprender a fabricá-lo, você já estará em outro patamar de tecnologia.

- 4) Associar-se ao comprador da tecnologia em uma *joint venture*.

Não confia em nada disso? Então não faça!

Existem obviamente outras formas de alianças, desde o *franchising* a um contrato de manufatura (por exemplo, em um país asiático para reduzir custos); desde a localização (por exemplo, fabricar no Vietnã ou na Romênia, reduzindo custos) a uma rede de empresas (não me refiro aqui aos consórcios de exportação que, como foram concebidos, resultaram em um total fracasso na América Latina), falo de uma metodologia que denomino **Sistema Integrado de Promoção da Competitividade e Exportação (Sipe)**, que implantei na Costa Rica.

Concluindo, a simples exportação deixa lugar a formas mais articuladas de marcar presença no mercado. Essa é a tendência.

Para facilitar uma análise de como a empresa está exportando, elaboramos uma metodologia que denominamos **Export Check Up** que nos facilita realizar um diagnóstico da empresa em nível de qualidade da gestão de exportação. O Quadro 3 traz algumas das 150 perguntas desta metodologia.

QUADRO 3

DIAGNÓSTICO DA EMPRESA EM NÍVEL DE QUALIDADE DA GESTÃO DE EXPORTAÇÃO – EXPORT CHECK UP (ALGUNS PONTOS)

- 1) A direção geral da empresa assume pleno compromisso com a internacionalização?
- 2) A patente e a marca de seu produto estão protegidas com registro e monitoramento nos países para os quais você exporta?
- 3) Tem introduzido diferenças substanciais em seus produtos nos últimos três anos para acompanhar as tendências do mercado?
- 4) Você tem certeza de que pode utilizar sua marca no exterior sem entrar em conflito com a cultura local nem criar uma eventual disputa jurídica?
- 5) Sabe como reduzir os custos de importação para seu importador?
- 6) Nos mercados em que está atuando, você tem certeza de que o parceiro com quem trabalha é a melhor opção disponível para vender seu produto, promover corretamente a imagem de sua empresa e oferecer o melhor serviço ao cliente final?
- 7) Seu parceiro nos mercados lhe garante o máximo em termos de cobertura geográfica, gama de produtos e setores de aplicação?
- 8) Foi estabelecido mercado por mercado, com que estratégia competir com a concorrência? (preço, prazo, formas de pagamento, qualidade, serviço, apoio na promoção etc.)
- 9) Seus preços são diferenciados mercado por mercado? (com base em uma engenharia de composição de preço)
- 10) Para melhorar a sua presença nos mercados, você deve avaliar periodicamente a viabilidade de constituir em determinados mercados alianças estratégicas, armazéns locais, escritório de *resident manager*.

# A importância da mediação na resolução de conflitos privados dos negócios internacionais



Arthur Pimentel



Flavia Pereira



Paula Sady



Roberta Portella

Arthur Pimentel é vice-presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB) e da Câmara AEB de Mediação de Conflitos (CAAEB - [www.caaeb.com](http://www.caaeb.com)) e membro da Câmara de Logística Integrada da AEB

Flávia Pereira é economista, fundadora e diretora executiva da CAAEB. Especialista em comércio exterior, mediadora judicial certificada do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ) e da Câmara privada de Mediação e Arbitragem (Casa)

Paula M. Sady é advogada, fundadora e diretora executiva da CAAEB, mediadora sênior das Varas Empresariais do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e de Câmaras privadas

Roberta Portella é advogada, fundadora e diretora executiva da CAAEB. Especialista em Comércio Exterior pela Fundação Getulio Vargas, e em Direito Corporativo pelo Ibmecc/RJ

A existência de conflitos aparece na história bem antes do início das sociedades civis organizadas, pois já se faziam presentes no cotidiano das pessoas que desejavam manter determinados objetivos em comum, culturais, econômicos ou sociais. Tanto as pessoas físicas quanto as pessoas jurídicas vivenciam experiências conflitantes que muitas vezes resultam em infundáveis discussões, nem sempre satisfatórias para as partes demandantes, na esfera judicial ou extrajudicial e que geram situações onerosas no trato do interesse comum.

Jean Jacques Rousseau na sua obra sobre contrato social já afirmava, em 1762, que “a vontade geral ou interesse geral deve prevalecer sobre o seu próprio indivíduo”, para superar conflitos decorrentes de interesses contrariados, fundamentados em posição unilateral que estimula a polaridade e impede a percepção do interesse comum.

Ao longo do tempo e em função da grande demanda de processos judicializados, a estrutura do Poder Judiciário torna-se cada vez mais morosa e sem efetividade para apresentar resultados satisfatórios para aqueles que demandaram judicialmente. A adoção de outros meios adequados para se buscar o direito tornou-se uma necessidade social, outras formas de resgatar o protagonismo das pessoas na efetiva solução dos seus problemas.

“

**O objetivo da mediação é possibilitar a melhor solução de determinado conflito existente e incentivar a consagração de um acordo, de modo rápido, justo e econômico, que satisfaça as partes. A construção do diálogo deve ser amigável e natural para que se obtenha um resultado permanente**

”

Com a evolução da sociedade, a intensificação do comércio internacional e os adventos externos (pandemia), por mais que as relações contratuais sejam protegidas juridicamente, o dissenso entre as partes é, em determinados casos, inevitável. Os interesses dos negócios internacionais estão cada vez mais inseridos no universo das pessoas jurídicas e físicas, e geram, conseqüentemente, intenções de maior segurança jurídica entre seus contratos.

Em diversos países, principalmente nos Estados Unidos onde expressiva massa de empresas utiliza o instrumento de mediação na solução de conflitos, o procedimento é comprovadamente eficaz na manutenção das relações comerciais e traz melhores resultados de economia de tempo e de custos financeiros. No Brasil, em função do desconhecimento da efetividade e dos benefícios do método, já que a legislação é ainda recente, a maioria das empresas não busca a mediação como meio adequado para solução de seus conflitos internacionais.

A experiência internacional tem mostrado que as relações comerciais convergem naturalmente para institutos que garantam resultados exitosos para as partes interessadas, em decorrência da possibilidade de assegurar autonomia e liberdade de escolha de meios de solução de conflitos privados. Com o objetivo de reduzir os custos judiciais e promover soluções de litígios, impasses ou conflitos, foram criados os métodos adequados de solução de conflitos (MASCs), representados pela negociação, conciliação, mediação e arbitragem, e aplicados fora do âmbito do Poder Judiciário.

Definimos brevemente estes itens e posteriormente nos aprofundaremos na mediação:

**Negociação:** A negociação necessariamente envolve um negociador que, forçosamente, se torna parte interessada no conflito, tornando-se parcial na atuação da causa.

**Conciliação:** A conciliação tem uma abordagem monodisciplinar, geralmente conduzida por profissionais da área do direito, psicólogos ou assistentes sociais.

**Mediação:** Na mediação, a análise é realizada multidisciplinarmente por mediadores, com livre formação universitária (dois anos), sendo este um facilitador imparcial e neutro do consenso a ser construído de forma customizada entre as partes, pois o importante é a capacitação na prática da mediação.

**Arbitragem:** Na arbitragem, por sua vez, as partes escolhem, em comum acordo, um terceiro ou mais especialistas com poder de árbitro (juiz privado) para proferir sentença técnica para solucionar o caso.

### **Procedimento da Mediação**

A mediação é muito utilizada no exterior em função da versatilidade com que trata as controvérsias entre pessoas físicas e jurídicas da área de comércio exterior, e por oferecer menores custos, resultados céleres, restabelecer as relações comerciais e, principalmente, preservar a confidencialidade dos negócios.

A mediação, cujas regras foram estabelecidas pela Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação), criou um novo paradigma adequado para solução extrajudicial de conflitos, privada e sigilosa, anulando os conhecidos transtornos naturais da via judicial.

A mediação ficou notória, enquanto método autocompositivo de solução de conflitos, com a edição da Resolução nº 125/2010 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, popularizada com o novo Código de Processo Civil (art. 344 e seguintes), que elevou o instituto da mediação ao patamar de política pública.

O objetivo da mediação é possibilitar a melhor solução de determinado conflito existente e incentivar a consagração de um acordo, de modo rápido, justo e econômico, que satisfaça as partes. A construção do diálogo deve ser amigável e natural para que se obtenha um resultado permanente.



Dessa forma, o instrumento da mediação, ao resolver os impasses, alivia a grande quantidade de processos que sobrecarregam o Judiciário. De acordo com dados extraídos do relatório/sumário executivo de 2018, do CNJ, verifica-se que há em trâmite de mais de 80 milhões de pleitos, com aproximadamente 70 milhões sem julgamento.

Os dados mostram que, apesar da política permanente do CNJ e da obrigatoriedade do Código de Processo Civil para realização de audiências/sessões prévias de mediação, a evolução de resultados dos processos judicializados ainda é lenta, apesar da criação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) e de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec) para estruturar unidades de atendimento dos casos de conciliação. Esses estudos revelam que o tempo médio da pendência dos processos é maior que o de baixa, concentrando-se na fase de execução da Justiça Federal, com média de oito anos, e da Justiça Estadual, na faixa de sete anos.

A Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares, a partir da criação de Câmaras para prevenção e solução de conflitos entre órgãos ou pessoas jurídicas privadas. O Novo Código de Processo Civil gerou maior importância à mediação, uma vez que o instrumento prima pela simplicidade e celeridade, além

de reduzir a quantidade de novos processos na justiça e produzir soluções de conflitos de forma justa, com decisões construídas pelas partes e não impostas por terceiros.

Os métodos autocompositivos ficaram mais conhecidos com a alteração no CPC, que incluiu aproximadamente 20 artigos sobre mediação e conciliação, tornando obrigatória a audiência de mediação antes do processo seguir seu trâmite convencional, evitando, significativamente, o uso da estrutura judiciária para processos que podem e devem ser resolvidos por outros meios e respaldando-se nos princípios da informalidade, simplicidade e economicidade.

O procedimento de mediação é utilizado muitas vezes, previsto em contrato por meio da cláusula compromissória, nas situações de conflitos ou impasses entre empresas internacionais, pois minimiza possibilidades de enfrentamento judicial e preserva as relações comerciais essenciais aos players e ao mercado.

Assim, a mediação se mostra como importante procedimento extrajudicial para resolução de conflitos de forma geral, inclusive os da área do comércio exterior brasileiro. Nos países desenvolvidos a procura de solução de conflitos no âmbito do judiciário torna-se a última alternativa, pois já faz parte da cultura recorrer aos meios extrajudiciais para obter pacificação dos litígios.





# Abertura comercial e mobilidade do trabalho: o papel das políticas de requalificação profissional



Gabriel de Barros Torres

Gabriel de Barros Torres

é Consultor no Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Mestrando em Estudos Internacionais pela Elliott School of International Affairs, George Washington University

A experiência internacional tende a indicar a relação positiva entre abertura comercial e produtividade dos fatores no longo prazo. Entretanto, no curto prazo, os custos do ajuste à nova situação competitiva podem ser significativos, especialmente para empresas e/ou setores incapazes de sobreviver à competição externa (Hoekman e Porto, 2010). Em nível global, estas externalidades contribuem para a desaceleração da expansão do comércio e alimentam críticas aos “malefícios da globalização” (IMF, 2019). Nesse contexto, torna-se fundamental a adoção de políticas públicas complementares à política comercial para sustentar os esperados ganhos de produtividade e mitigar os “custos do ajuste” – sobretudo medidas ligadas à facilitação da mobilidade do trabalho, incluindo políticas ativas de requalificação profissional.<sup>1</sup>

O novo ímpeto rumo à abertura comercial no Brasil – que encontra sua primeira expressão relevante no Acordo de Associação Mercosul-União Europeia –, busca reduzir o descompasso entre as dimensões da economia brasileira e o seu grau de integração à economia global. Nesse sentido, diversas métricas apontam para o mesmo quadro: a soma das exportações e importações brasileiras como proporção do PIB, de 22,7% em 2018, posiciona o Brasil nas últimas colocações do *ranking* global; similarmente, enquanto o Brasil representa a nona maior economia global, ocupa a posição de 26º maior exportador e 29º importador absoluto. Ainda, as tarifas aplicadas médias para bens industriais brasileiras são consideravelmente superiores às de economias com características similares, como observado na Tabela 1 (Rios, 2018).

A urgência de um processo de ampla liberalização comercial – seja negociado ou autônomo – impõe a necessidade de avaliação e reflexão sobre a distribuição dos custos e benefícios desse movimento, bem como sua relação com outras políticas públicas complementares à política comercial. Os argumentos centrais por trás de uma nova rodada de abertura comercial giram em torno da estagnação da produtividade do trabalho no Brasil, especialmente no setor industrial. Entre 1999 e 2012, a produtividade do trabalho da indústria brasileira apresentou retração média de 0,22% ao ano (Messa, 2017). No longo prazo, a exposição à competição internacional e o acesso a bens de capital e intermediários a custos reduzidos tendem a ampliar a produtividade do trabalho e reduzir o nível geral de preços – impactando positivamente o poder de compra de consumidores.

As opiniões expressas nesse artigo não necessariamente expressam a posição do IPC-IG/PNUD.

<sup>1</sup> Também denominados cursos de educação profissional/técnica ou treinamento vocacional, programas de “requalificação” e “qualificação” profissional referem-se a cursos direcionados a atuais integrantes da força de trabalho ou a novos entrantes (formação continuada ou inicial) (Bacchetta *et al.*, 2017).



TABELA 1.  
TARIFAS APLICADAS MÉDIAS PARA MANUFATURADOS  
E COMÉRCIO DE BENS COMO PROPORÇÃO DO PIB,  
PAÍSES SELECIONADOS (2018) - EM %

	Tarifas aplicadas médias para produtos manufaturados	Comércio de bens como proporção do PIB
<b>Brasil</b>	14,0	22,7
<b>Argentina</b>	12,9	24,5
<b>Índia</b>	7,9	30,9
<b>Colômbia</b>	3,1	28,1
<b>México</b>	3,1	76,0
<b>EUA</b>	2,8	20,8
<b>Peru</b>	1,3	41,6
<b>Média OCDE</b>	1,7	44,5

Fonte: World Bank Open Data.

Entretanto, no curto prazo, a evidência empírica sugere impactos negativos sobre níveis de emprego em determinados setores e regiões após a abertura comercial – embora o impacto agregado sobre o emprego formal possa ser nulo no longo prazo (Kalout *et al.*, 2018; Rios, 2018). A experiência brasileira de abertura comercial

durante a década de 1990, por exemplo, resultou em impactos de curto prazo significativos, sobretudo para trabalhadores de baixa qualificação em setores tradicionalmente protegidos (Muendler, 2010). Ainda, em um cenário hipotético de liberalização autônoma absoluta – eliminação de 100% das tarifas de importação – estima-se a concentração da perda de emprego em número reduzido de setores: têxteis, couros e vestuário (Kalout *et al.*, 2018). Nesse contexto, a adoção de políticas que facilitem a mobilidade do trabalho torna-se fundamental para mitigação dos custos laborais da abertura comercial, principalmente aquelas ligadas à resolução de falhas de mercado na provisão de habilidades por meio de programas de requalificação profissional.

Com base na experiência internacional e nacional com políticas de ajuste ao comércio e/ou de apoio ao mercado de trabalho, este artigo está estruturado da seguinte forma: além desta seção introdutória, a segunda seção analisa a relação entre abertura, produtividade e mobilidade do trabalho, bem como a distinção entre políticas passivas e ativas de suporte ao mercado de trabalho. A terceira seção analisa o caso do *Trade Adjustment Assistance Program* dos Estados Unidos, ilustrando as limitações de políticas ativas com elegibilidade restrita aos impactos do comércio. Finalmente, a quarta seção analisa o histórico de políticas ativas para o mercado de trabalho no Brasil, com foco na experiência recente do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pro-atec) e de sua vertente “orientada pela demanda”.

## ABERTURA COMERCIAL, PRODUTIVIDADE E MOBILIDADE DO TRABALHO

A literatura sobre a relação entre abertura comercial e produtividade total dos fatores de produção – incluindo, mas não se resumindo, a produtividade do trabalho – apresenta pontos de dissenso, especialmente no que concerne à direção da causalidade e à necessidade de sincronização com reformas adicionais (Valls, 2018). De modo geral, a liberalização comercial é entendida como condição necessária, mas não suficiente, para a geração de ganhos na produtividade total dos fatores. Em termos quantitativos, Alcalá e Ciccone (2004) estimam que, no longo prazo, aumentos de 1% em “abertura”<sup>2</sup> incrementem em 1,23% a produtividade total dos fatores.

<sup>2</sup> A métrica utilizada pelos autores é a soma de exportações e importações como proporção do PIB, medido segundo paridade do poder de compra (PPP) (Alcalá e Ciccone, 2004).

Entre os canais responsáveis por promover ganhos de produtividade a partir da abertura comercial, destaca-se o papel central das importações – seja através da pressão competitiva gerada pela exposição à concorrência internacional, seja através do acesso facilitado a bens de capital (máquinas e equipamentos) e intermediários (insumos, partes e componentes) a custos reduzidos. Os efeitos são invariavelmente positivos do ponto de vista do poder de compra de consumidores: a concorrência com empresas mais produtivas no exterior exige que empresas nacionais busquem formas de reduzir custos e preços, estimulando a inovação e o *upgrading* tecnológico (Hoekman e Porto, 2010). Ainda, do ponto de vista das exportações, os padrões elevados e a competição com *players* internacionais no acesso a mercados externos estimulam ganhos de produtividade relevantes, além de promoverem benefícios concernentes à renda de trabalhadores, na medida em que empresas exportadoras tendem a remunerar melhor seus empregados (Rios, 2018).

Contudo, os ganhos esperados com a abertura comercial, particularmente em termos de produtividade total dos fatores, dependem de condições adicionais que demandam a adoção de políticas complementares. Nesse sentido, para maximizar os ganhos do comércio, a literatura enfatiza a relevância de condições como:

- i) estabilidade macroeconômica, incluindo taxas de câmbio estáveis;
- ii) ambiente de negócios para investimentos com previsibilidade regulatória e segurança jurídica;
- iii) liberalização do comércio de serviços e, de modo geral, pleno funcionamento das instituições e dos mercados de fatores de produção (Lima, LaFleur e Pellandra, 2011; Hoekman e Porto, 2010; Valls, 2018).

Essas condições são relevantes para o processo de *upgrading* tecnológico, fundamental para a ampliação da produtividade e o gradual avanço a setores de maior valor agregado e conteúdo tecnológico.

Nesse contexto, a escassez de mão de obra qualificada, detentora de habilidades demandadas por firmas e setores em expansão, pode inibir os ganhos de produtividade esperados e a ampliação do valor agregado da produção. Ainda, para garantir o alinhamento entre oferta e demanda por habilidades no mercado de trabalho, a experiência internacional demonstra a importância de sistemas nacionais capazes de identificar não apenas “déficits de habilidades” correntes, mas também demandas

por habilidades futuras (Bacchetta *et al.*, 2017; O’Connell *et al.*, 2017) – frequentemente por meio de articulações público-privadas.

A facilitação da mobilidade do trabalho, portanto, é essencial não apenas para a mitigação dos custos laborais da abertura comercial, como também para a sustentação dos ganhos de produtividade esperados. Para reduzir fricções à mobilidade do trabalho, é fundamental a atuação conjunta entre uma série de políticas públicas – desde sistemas de validação da aprendizagem prévia (*RPL systems*), até políticas de acesso a crédito e habitação. Nesse universo, a experiência internacional sugere a centralidade de políticas de (re)qualificação profissional – altamente heterogêneas e com variações em termos de público-alvo, critérios de elegibilidade e métodos para definição de cursos ofertados (IMF, WB e WTO, 2017). A diversidade de formatos disponíveis para políticas de suporte ao mercado de trabalho demanda análise cuidadosa das vantagens e desvantagens de cada modalidade, sobretudo do ponto de vista de seu impacto sobre a empregabilidade – isto é, a probabilidade de que seus beneficiários se reinsiram no mercado de trabalho formal.

### **Políticas passivas e ativas de suporte ao mercado de trabalho**

De forma genérica, as políticas de mercado de trabalho podem ser divididas em duas categorias básicas: políticas passivas e políticas ativas (Kalout *et al.*, 2018). As políticas passivas para o mercado de trabalho são baseadas na provisão de renda complementar durante períodos de desemprego (seguro-desemprego), configurando as redes de proteção social. Esse tipo de política, entretanto, é frequentemente destacado como insuficiente para remover barreiras à empregabilidade e para aprimorar a qualidade da oferta de trabalho no longo prazo (ILO, 2016) – embora, no curto prazo, desempenhem importante papel preventivo no combate à pobreza.

Por sua vez, as políticas ativas são aquelas voltadas diretamente à promoção da empregabilidade, endereçando falhas de mercados ligadas à assimetria informacional entre oferta e demanda por habilidades profissionais. Segundo a taxonomia de Auer, Efendioglu e Leschke (2005), as políticas ativas para o mercado de trabalho podem ser classificadas em quatro subcategorias:

- i) assistência na busca por emprego, por meio da divulgação de vagas e de bolsas-transporte;
- ii) incentivos à contratação de determinadas categorias de trabalhadores por empresas;

- iii) criação de novos postos de trabalho no setor público, ou via subsídios ao setor privado; e
- iv) oferta de cursos de qualificação profissional direcionados a novos entrantes (formação inicial) ou a trabalhadores desempregados e já integrantes da força de trabalho (formação continuada).

Deve-se ressaltar, porém, que estas políticas não são excludentes e podem atuar em conjunto no âmbito de um único programa governamental – como observado no caso do *Trade Adjustment Assistance Program* dos Estados Unidos, discutido na seção seguinte – bem como em paralelo a políticas passivas.

Em um cenário de abertura comercial, é particularmente relevante a adoção de políticas que facilitem a realocação de trabalho dos setores em contração para os setores em expansão – bem como entre firmas menos produtivas e aquelas mais eficientes dentro de um mesmo setor (deslocamento intrasetorial) (Hoekman e Porto, 2010; Valls, 2018). Para estes propósitos, a experiência internacional demonstra a centralidade de políticas ativas baseadas na oferta de cursos de qualificação profissional, considerando seus efeitos em média superiores sobre a empregabilidade de beneficiários (Bacchetta *et al.*, 2017).

Embora a adoção de políticas ativas para o mercado de trabalho represente tradição razoavelmente estabelecida em economias avançadas, ainda é tendência incipiente na maior parte da América Latina e Caribe. Neste sentido, Brasil, Chile e Argentina representam relevantes exceções, tendo experimentado crescimento nos gastos com estas políticas nos últimos anos: entre 2010 e 2016, os gastos com políticas ativas no Brasil como proporção do PIB cresceram de 0,16% para 0,57% (ILO, 2016), posicionando-os no mesmo patamar de gastos incorridos por países da OCDE. Cabe ressaltar, porém, que o vo-

“

A diversidade de formatos disponíveis para políticas de suporte ao mercado de trabalho demanda análise cuidadosa das vantagens e desvantagens de cada modalidade, sobretudo do ponto de vista de seu impacto sobre a empregabilidade – isto é, a probabilidade de que seus beneficiários se reinsiram no mercado de trabalho formal

”

lume de gastos com políticas ativas não necessariamente indica a qualidade destas políticas – como ilustrado pelo impacto limitado sobre a empregabilidade gerado por programas brasileiros de requalificação profissional durante a década de 1990 (Kalout *et al.*, 2018). Conforme observado na Tabela 2, o Brasil atualmente apresenta desempenho limitado em critérios de competitividade ligados ao mercado de trabalho, como a qualidade de políticas ativas – posicionando-se na 103ª colocação dentre 141 economias.

Embora políticas ativas de suporte ao mercado de trabalho sejam razoavelmente comuns em países desenvolvidos – e, no caso de políticas passivas, sua adoção seja quase universal tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento – são raros os casos de políticas ati-

TABELA 2.

RANKING COMPARATIVO DE COMPONENTES SELECIONADOS DO ÍNDICE DE COMPETITIVIDADE GLOBAL (2019)

	Brasil	Índia	Peru	Colômbia	EUA
<b>Índice de Competitividade Global</b>	71°	68°	65°	57°	2°
<b>Componentes selecionados</b>					
- Qualidade do treinamento vocacional	127°	67°	89°	47°	8°
- Disponibilidade de mão de obra qualificada	129°	71°	114°	59°	1°
- Políticas ativas de mercado de trabalho	103°	66°	120°	90°	13°
- Mobilidade do trabalho interna	111°	57°	39°	31°	1°

Fonte: World Economic Forum, Global Competitiveness Report, 2019.

vas ou passivas direcionadas exclusivamente à mitigação dos deslocamentos laborais resultantes da liberalização comercial (Valls, 2018). Essa tendência, porém, encontra importante exceção no caso do *Trade Adjustment Assistance Program* (TAA) norte-americano.

## O CASO DO TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE PROGRAM NOS ESTADOS UNIDOS

Servindo de inspiração a programas de ajuste ao comércio em redor do globo – incluindo o programa homônimo sul-coreano – o TAA norte-americano representa o mais antigo programa governamental voltado especificamente à compensação dos “perdedores” da abertura comercial, apresentando elementos de políticas passivas e ativas de mercado de trabalho. Ao longo de quase seis décadas de operação, o programa recebeu avaliações mistas e experimentou inúmeras revisões e alterações, especialmente relacionadas a seus critérios de elegibilidade restritivos.

O TAA conta com dois pilares principais: o programa de apoio a *firmas*, administrado pela Agência de Desenvolvimento Econômico do Departamento de Comércio dos Estados Unidos e o programa de apoio a *trabalhadores*,<sup>3</sup> administrado de forma conjunta pelo Departamento de Trabalho dos Estados Unidos e os governos estaduais (Panzini e Parente, 2019). Enquanto o primeiro pilar oferece assistência técnica e consultoria especializada às empresas cujas vendas ou produção tenham sofrido queda decorrente do aumento de importações competitivas, o segundo pilar oferece uma série de benefícios aos grupos de indivíduos que se enquadram em seus critérios de elegibilidade, incluindo programas de treinamento e requalificação. Atualmente, em linhas gerais, trabalhadores elegíveis para o programa incluem aqueles que perderam seus empregos devido a: (i) aumentos de importações diretamente competitivas; (ii) deslocamentos da produção para outro país (*outsourcing*); ou (iii) dependência em relação a fornecedores ou clientes diretamente impactados pelo aumento de importações competitivas (Collins, 2018).

Uma característica marcante do programa é seu baixo impacto fiscal, com custos relativamente reduzidos (Panzini e Parente, 2019). Em 2015, o orçamento apro-

vado para os próximos seis anos do programa (2015-2021) foi de cerca de US\$ 1 bilhão por ano, dos quais apenas US\$ 16 milhões destinaram-se ao programa de apoio a firmas (menos de 2%) e o restante, aos benefícios a trabalhadores (Cozendey e Weid, 2016). Atualmente, o programa para trabalhadores oferece os seguintes benefícios principais para grupos elegíveis (IMF, WB e WTO, 2017; Collins, 2018):

- ▶ **Treinamento e serviços de requalificação:** Oferta de cursos de qualificação profissional com o objetivo de desenvolver habilidades necessárias a novas ocupações. Inclui, ainda, auxílio financeiro à busca por emprego e auxílio à realocação, facilitando a mobilidade geográfica;
- ▶ **Subsídio de reajuste (*Trade Readjustment Allowance*):** Renda complementar condicional à participação em programas de treinamento e requalificação. O bônus pode ser combinado ao seguro-desemprego tradicional durante período delimitado (130 semanas);
- ▶ **Seguro salarial (*Reemployment Trade Adjustment Assistance*):** Complemento salarial disponível para trabalhadores com mais de 50 anos que obtenham empregos com salários inferiores ao de sua última ocupação, com tetos específicos;
- ▶ **Crédito fiscal para seguro saúde:** Abatimento de 72,5% do custo de planos de saúde.

A estrutura atual do TAA, porém, é resultado de transformações substanciais realizadas ao longo de quase seis décadas de evolução. Nesse processo, embora criado em 1962, o programa foi pouco utilizado até 1974, devido à rigidez de seus critérios de elegibilidade – restritos a trabalhadores impactados negativamente por reduções tarifárias decorrentes da assinatura de novos acordos comerciais.

Com a flexibilização de critérios de elegibilidade em 1974, o número de trabalhadores certificados no TAA saltou rapidamente de 59 mil, em 1975, para 600 mil em 1980 (Collins, 2018). Nesse período, no entanto, grande parte dos recursos mobilizados pelo TAA destinou-se à transferência de renda para trabalhadores impactados pelo comércio, com pouca ênfase no pilar de treinamento e requalificação – à semelhança de políticas passivas como o seguro-desemprego, com impacto

<sup>3</sup> Considerando o foco deste artigo em políticas voltadas à mobilidade do trabalho, a análise se concentra no programa do TAA de apoio a trabalhadores. Entretanto, o programa para firmas também oferece lições relevantes para a realidade brasileira – assemelhando-se a políticas como o “Brasil Mais Produtivo” – e apresenta resultados positivos do ponto de vista do incremento da produtividade e vendas de empresas beneficiadas (Panzini e Parente, 2019).

limitado sobre empregabilidade e mobilidade do trabalho. Desse modo, o programa sofreu risco de extinção na década de 1980, tendo em vista os custos crescentes e seus resultados limitados na facilitação da mobilidade do trabalho.

Em 2002, a primeira reforma expressiva do modelo do TAA o aproximou da estrutura atual e ampliou significativamente seu escopo de aplicação. Durante o governo G. W. Bush, o *Trade Act* de 2002 estabeleceu uma série de benefícios adicionais ao programa e ampliou drasticamente seus critérios de elegibilidade: para além de trabalhadores de empresas diretamente afetadas por aumentos em importações competitivas, o programa aplicou-se também a trabalhadores de empresas a montante ou a jusante na cadeia de valor, indiretamente impactados pela abertura. Ademais, para além da competição com importações, o TAA passou a englobar o deslocamento decorrente da terceirização da produção para outros países (*outsourcing*) – categoria na qual, entre 2003 e 2007, foram enquadradas cerca de 40% das submissões para participação no programa (Richardson, 2010).

Em 2009, o TAA foi novamente modificado em direção à ampliação de seus critérios de elegibilidade. Em particular, eliminou-se a necessidade de que a terceirização da produção ocorra para países com os quais os Estados Unidos mantenham acordos comerciais. Ainda, as modificações tornaram todos os benefícios mais generosos e o programa passou a englobar trabalhadores do setor de serviços (Panzini e Parente, 2019). Em 2015, apesar de críticas e pressões em direção ao encerramento do programa, o TAA foi renovado por mais seis anos, para o período 2015-2021. Notavelmente, em novembro de 2019, o Departamento de Trabalho dos Estados Unidos submeteu proposta de atualização regulatória do TAA, voltada a expandir ainda mais seus critérios de elegibilidade – incluindo sua aplicação, de forma preemptiva, a trabalhadores potencialmente ameaçados pelo comércio, antes de perderem seus empregos (Reinsch, 2019).

Como resultado desse processo de evolução, o TAA é atualmente administrado pelo Departamento de Trabalho dos Estados Unidos junto com governos estaduais, particularmente por intermédio de centros regionais (*American Job Centers* ou *One-Stop Career Centers*). Nesses centros, trabalhadores beneficiários obtêm acesso a treinamentos, cursos de requalificação e demais benefícios (Collins, 2018). Regulados pelo *Workforce Innovation and Opportunity Act*, os cursos de requalificação oferecidos pelos centros regionais respondem diretamente às demandas de empregadores, buscando alinhar a oferta de habilidades às reais necessidades do

mercado de trabalho – configurando, assim, sistema de qualificação *demand-driven*, com impacto superior sobre empregabilidade, como será discutido na seção seguinte.

Apesar da progressiva expansão dos critérios de elegibilidade do TAA ao longo das últimas décadas, o programa é frequentemente criticado por sua aplicabilidade ainda restrita aos impactos do comércio. Se, por um lado, o programa é reconhecido por seu custo relativamente reduzido e baixo impacto fiscal, por outro, sofre críticas pelo número limitado de beneficiários: em 2017, apenas cerca de 94 mil trabalhadores atenderam aos critérios para recebimento dos benefícios (Reinsch, 2019). Nesse sentido, o programa sofre frequentes críticas por priorizar trabalhadores deslocados pelo comércio em detrimento de outras categorias de desempregados. Em um contexto no qual fluxos comerciais e de investimento vinculam-se à transformação tecnológica, torna-se cada vez mais complexa e sutil a diferenciação entre impactos laborais do comércio ou, por exemplo, da automação (Akman *et al.*, 2018).

A experiência do TAA norte-americano, desse modo, oferece importantes lições para programas de ajuste ao comércio, especialmente no que diz respeito às limitações inerentes a critérios de elegibilidade restritivos. Enquanto programas com características similares às do TAA têm sido adotados em outros países e regiões, o Brasil carece de política de “ajuste ao comércio” propriamente dita, embora apresente histórico relevante de políticas de suporte ao mercado de trabalho.

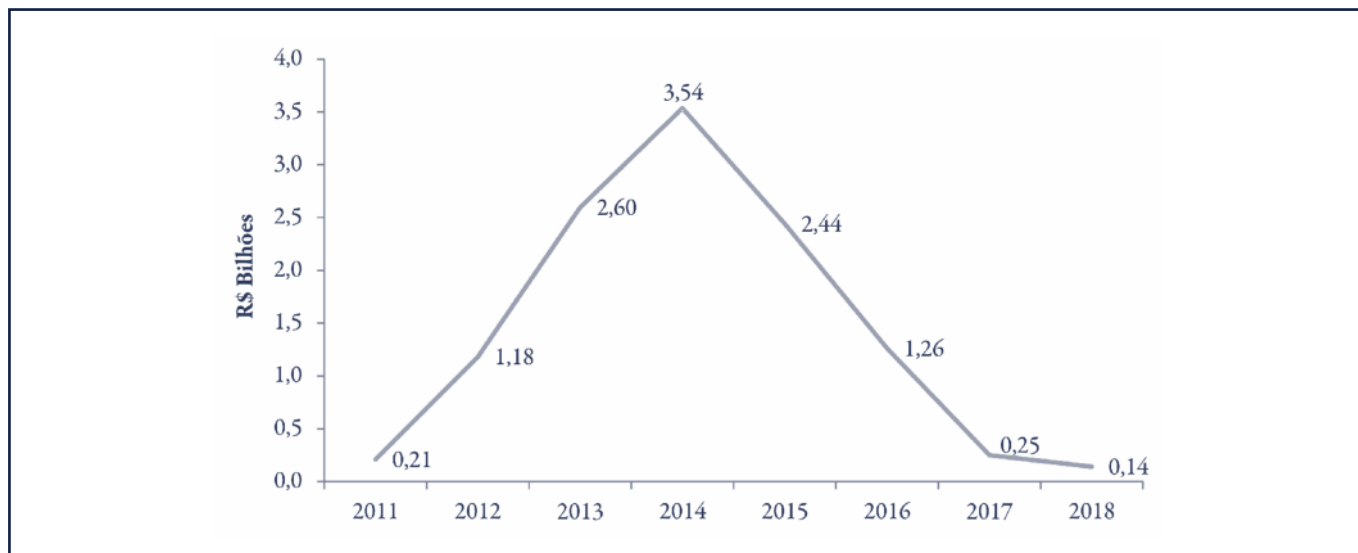
## POLÍTICAS ATIVAS DE MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL E O PRONATEC

No caso brasileiro, o Pronatec, lançado em 2011, representa a principal política ativa de qualificação profissional adotada em escala nacional. Direcionado a estudantes e egressos do ensino médio da rede pública (Bolsa-Formação Estudante) e trabalhadores (Bolsa-Formação Trabalhador), o programa oferece cursos gratuitos de longa duração e cursos de formação inicial e continuada (FIC) de curta duração – ministrados em escolas técnicas federais, estaduais, escolas privadas credenciadas e, sobretudo, entidades do Sistema S (Barbosa Filho, Porto e Liberato, 2015).

As atuais características do programa, porém, resultam de aprendizados derivados do histórico de políticas ativas de mercado de trabalho adotadas no Brasil desde a década de 1990. Estruturado em 1996, o Plano Nacional

## GRÁFICO 1

## EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM O PRONATEC BOLSA-FORMAÇÃO NO PERÍODO 2011-2018



Fonte: Controladoria-Geral da União (CGU), 2018; Portal da Transparência da CGU, 2019.

de Qualificação Profissional do Trabalhador (Planfor) representou a primeira experiência brasileira com políticas de qualificação profissional. Concebido com o objetivo de ampliar a produtividade do trabalho e treinar mais de 20% da população economicamente ativa no país, o Planfor apresentou resultados limitados no aumento do emprego formal (Reis, 2015). Em 2003, o plano foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que apresentou problemas significativos de prestação de contas, principalmente relacionados à comprovação da frequência de alunos (Kalout *et al.*, 2018). Ambos os planos apresentaram impacto limitado do ponto de vista da empregabilidade de beneficiários, sobretudo devido ao desalinhamento entre as habilidades ofertadas pelos cursos e aquelas demandadas pelas empresas, a partir da seleção inadequada de cursos oferecidos em cada região.

Em 2011, a criação do Pronatec contribuiu para a melhoria de problemas de prestação de contas – restringindo a oferta de cursos a instituições de ensino habilitadas –, mas manteve impacto reduzido sobre a empregabilidade. Lançado junto à promessa de atingir 8 milhões de matrículas em quatro anos, o programa de fato logrou expandir consideravelmente o acesso ao ensino técnico no país e atingiu a meta estabelecida. Entretanto, avaliação conduzida por técnicos do Ministério da Fazenda, em 2015, demonstrou que o Pronatec Bolsa-Formação não apresentou efeitos positivos sobre a empregabilidade de seus beneficiários. Segundo a análise, trabalhadores que concluíram cursos FIC não apresentaram maior probabilidade de reinserção no mercado de trabalho

formal do que aqueles que não concluíram os cursos. Deve-se ressaltar que os cursos FIC – com carga horária mínima de 160 horas – representaram 70% das matrículas no Pronatec no período entre 2011 e 2014, sendo frequentemente criticados pela carga horária reduzida e pelo limitado aprendizado proporcionado. Nesse período, a maior parte dos cursos FIC foi oferecida por entidades do Sistema S (85%), concentrados nos eixos de Gestão e Negócios e Controle e Processos Industriais (Barbosa Filho, Porto e Liberato, 2015).

Em relação ao orçamento do programa, o crescimento expressivo observado nos gastos com o Pronatec entre 2011 e 2014 foi seguido de queda vertiginosa a partir de 2015. Financiados a partir de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os gastos com o programa alcançaram o patamar de R\$ 5,6 bilhões em 2014 (Barbosa Filho, Porto e Liberato, 2015) – R\$ 3,54 bilhões dos quais direcionados às Bolsas-Formação. Entre 2014 e 2018, porém, este montante experimentou queda de 96%, contraindo para R\$ 141 milhões em 2018.

### **Alinhando oferta e demanda de habilidades: políticas de qualificação orientadas pela demanda e o Pronatec Setor Produtivo**

Apenas com a criação do Pronatec Setor Produtivo em 2013 – também chamado Pronatec-MDIC ou Pronatec Brasil Maior –, mediante parceria entre o Ministério da Educação (MEC) e o então Ministério da Indústria,



Comércio Exterior e Serviços (MDIC), o programa passou a apresentar ganhos significativos na empregabilidade de egressos dos cursos de qualificação (O’Connell *et al.*, 2017). Nesta modalidade do Pronatec, o MDIC é responsável por consultar diretamente as empresas para identificar suas reais demandas e necessidades de qualificação – insumos utilizados na seleção de cursos por setor e região.

Segundo Bacchetta *et al.* (2017), a inadequação de cursos de qualificação às demandas do mercado representa entrave recorrente na definição de políticas ativas de mercado de trabalho ao redor do globo, comprometendo seu potencial para reduzir fricções na mobilidade do trabalho. Nesse sentido, a experiência internacional e nacional demonstra a eficiência superior de programas de requalificação orientados pela demanda, com impacto positivo sobre empregabilidade a partir de gastos públicos reduzidos. Na América Latina, excetuado o Brasil, programas orientados pela demanda ganharam ímpeto a partir da década de 1990, com o lançamento de novos programas de ensino técnico e treinamento profissional em países como Chile, México, Argentina, Colômbia e Peru. O diagnóstico comum era de que as políticas tradicionais de qualificação profissional, baseadas em cursos definidos e ofertados exclusivamente por instituições públicas, haviam deixado de atender às novas demandas do mercado de trabalho e do setor privado (ELLA, 2013a).

Ao estabelecer mecanismos de interlocução com empresas e associações setoriais – além de sistemas de seleção competitiva para financiamento a instituições de ensino privadas – a nova onda de programas orientados pela demanda revolucionou o mercado de trabalho latino-americano, com impacto positivo sobre qualidade do trabalho, níveis de formalidade e salários (Ibarraran e Rosas, 2009). No caso da Colômbia, por exemplo, o programa Jóvenes en *Acción*, lançado em 2001, estabeleceu não apenas treinamentos alinhados às demandas do mercado, mas também sistemas de estágio vinculados à aprendizagem dentro das empresas (ensino dual). Já no caso do Peru, desde 1996 o programa *PróJoven* auxilia na conexão entre oferta e demanda de emprego, oferecendo treinamentos e serviços de aconselhamento na recolocação profissional (ELLA, 2013b).

Nesse contexto, o caso brasileiro já apresenta no Pronatec Setor Produtivo importante precedente e base para a expansão de políticas de requalificação orientadas pela demanda, com impacto superior sobre a empregabilidade. Em estudo de referência realizado em conjunto pelo

“

A experiência internacional e nacional com programas de ajuste ao comércio e políticas de mercado de trabalho demonstram eficiência e impacto superior sobre empregabilidade de **políticas ativas**, ou seja, voltadas à conexão entre oferta e demanda de trabalho; **com escopo universal**, isto é, não restritas a grupos de trabalhadores impactados pelo comércio; e **orientadas pela demanda**, sendo a oferta de cursos e habilidades alinhada às demandas do setor privado

”

”

Banco Mundial, MIT e Ipea, O’Connell *et al.* (2017) comparam o efeito sobre a empregabilidade de cursos de qualificação profissional do Pronatec tradicional – sem insumos privados – e de sua vertente orientada pela demanda de empresas. No segundo caso, a probabilidade média de que egressos encontrem empregos após a conclusão dos cursos – e os retenham por no mínimo um ano – é 8% superior ao observado nos cursos não orientados às demandas do setor produtivo (O’Connell *et al.*, 2017).

Apesar desses resultados, os gastos públicos com esta modalidade do Pronatec foram reduzidos drasticamente nos últimos quatro anos. Após grande expansão do Pronatec Setor Produtivo em 2014, no ano seguinte os recursos destinados a esta modalidade do programa foram reduzidos substancialmente (O’Connell *et al.* 2017). Como visto no Gráfico 1, a partir de 2015, os gastos com o Pronatec de forma geral (incluindo sua vertente tradicional “orientada pela oferta”) apresentaram queda drástica. Esse movimento se insere em um contexto mais amplo de redução de gastos associados à Emenda Constitucional (EC) 95, com efeitos deletérios ao sistema nacional de inovação (Cruz, 2016).

Em novembro de 2019, o lançamento da Estratégia Nacional de Qualificação para a Produtividade e o Emprego (Programa Verde Amarelo) pelo governo federal marcou a inauguração de uma nova política de qualificação profissional brasileira, cujo desenho institucional reflete lições aprendidas com a experiência do Pronatec.

Lançado com o objetivo de gerar 4,5 milhões de empregos em três anos, o programa oferece cursos de qualificação para jovens, trabalhadores desempregados ou trabalhadores com ocupações afetadas pela modernização tecnológica ou por “outras formas de reestruturação produtiva” (Nascimento, 2019). No entanto, diferentemente do Pronatec tradicional, os repasses de recursos às instituições de ensino pelo programa serão condicionados à performance no incremento da empregabilidade dos alunos – um modelo similar ao adotado pelo *PróJoven* no Peru (ELLA, 2013b). A política prevê, ainda, mecanismos para o mapeamento das habilidades demandadas pelo setor produtivo, buscando o “máximo alinhamento entre demanda e oferta de qualificação profissional” (Decreto no 10.110/2019) – configurando política de mercado de trabalho orientada pela demanda. Por outro lado, o programa também prevê diversos incentivos fiscais para empresas que, em última instância, podem gerar flexibilizações de determinadas garantias trabalhistas. Será fundamental, portanto, conduzir avaliações cuidadosas dos resultados do programa ao longo dos próximos anos – levando em consideração, inclusive, seu papel na mitigação de impactos de um eventual processo de abertura comercial sobre setores sensíveis.

#### QUADRO 1.

CATEGORIAS GERAIS DE POLÍTICAS ATIVAS DE MERCADO DE TRABALHO, SEGUNDO O ESCOPO DE ELEGIBILIDADE E MÉTODO PARA DEFINIÇÃO DE CURSOS/HABILIDADES

	Políticas orientadas pela oferta	Políticas orientadas pela demanda de empresas
Elegibilidade restrita		Trade Adjustment Assistance Program (EUA)
Elegibilidade universal	Pronatec	Pronatec Setor Produtivo Programa Verde Amarelo

Fonte: Elaboração própria.

Em última instância, a experiência internacional e nacional com programas de ajuste ao comércio e políticas de mercado de trabalho demonstram eficiência e impacto superior sobre empregabilidade de políticas com as seguintes características: (i) ativas, ou seja, voltadas à conexão entre oferta e demanda de trabalho; (ii) com escopo universal, isto é, não restritas a grupos de trabalhadores impactados pelo comércio; e (iii) orientadas pela demanda, sendo a oferta de cursos e habilidades alinhada às demandas do setor privado.

## CONCLUSÃO

A realocação dos fatores de produção, em particular do fator trabalho, está no cerne dos ganhos associados à abertura comercial, principalmente do ponto de vista da ampliação da produtividade (Hoekman e Porto, 2010; Stiglitz e Charlton, 2005; IMF, WB e WTO, 2017). Esse movimento, porém, demanda a adoção de medidas complementares à política comercial, com o objetivo de reduzir fricções à mobilidade do trabalho – mitigando, nesse processo, os impactos negativos sofridos por empresas e setores incapazes de sobreviver à competição externa.

Para facilitar a mobilidade do trabalho, é fundamental a atuação conjunta entre políticas passivas e ativas de suporte ao mercado de trabalho, especialmente aquelas voltadas à correção de assimetrias informacionais entre demanda e oferta de habilidades (ILO, 2016). Em particular, políticas ativas de treinamento e requalificação profissional tendem a apresentar impacto superior sobre a empregabilidade de beneficiários, principalmente quando orientadas pelas demandas do setor produtivo – alinhando a oferta de cursos de qualificação às habilidades demandadas pelo mercado de trabalho (Bacchetta *et al.*, 2017).

No que diz respeito ao público-alvo dessas políticas, a experiência do TAA ilustra as limitações de políticas com elegibilidade restrita a determinados grupos de trabalhadores: criado em 1962 com elementos de políticas passivas e ativas, o TAA expandiu progressivamente seus critérios de elegibilidade para manter-se politicamente viável, mas permanece avaliado como restritivo em seu público-alvo – atualmente, limitado a trabalhadores deslocados pela competição com importações (direta ou indireta) ou terceirização da produção (Collins, 2018). Além de apresentarem impacto reduzido sobre o desemprego, políticas com escopo restrito podem incorrer em problemas de execução ligados à complexa diferenciação entre impactos laborais do comércio e de aplicações tecnológicas, como a automação (Richardson, 2010; Akman *et al.*, 2018).

Desse modo, considerando o impacto superior sobre empregabilidade de políticas ativas de suporte ao mercado de trabalho (i) orientadas pela demanda e (ii) com escopo universal, a maximização dos ganhos de produtividade esperados com a abertura comercial no Brasil – e mitigação de seus custos laborais – perpassaria a adoção de políticas com essas características. Nesse sentido, o caso do Pronatec Setor Produtivo representa o principal precedente de política ativa de mercado de trabalho orientada pela demanda no Brasil – resultado de par-

ceria entre MEC e MDIC para a prospecção, junto ao setor privado, das reais habilidades demandadas pelas empresas (Kalout *et al.*, 2018).

No caso do Pronatec tradicional, sem o direcionamento de insumos privados, uma avaliação de técnicos do Ministério da Fazenda apontou, em 2015, a ausência de efeitos positivos sobre a empregabilidade de beneficiários do programa (Barbosa Filho, Porto e Liberato, 2015). Em 2017, este resultado foi corroborado por estudo conjunto entre Banco Mundial, MIT e Ipea – por outro lado, foram identificados ganhos de empregabilidade médios de 8% para beneficiários do Pronatec Setor Produtivo, orientado pela demanda do mercado de trabalho (O’Connell *et al.*, 2017). Apesar dos resultados positivos, o orçamento dedicado a esta modalidade do Pronatec experimentou queda substancial desde sua criação em 2013 – enquanto, no caso do Pronatec Bolsa-Formação de modo amplo, a queda alcançou 96% entre 2014 e 2018, agravada pelo contexto de contração de gastos associado à EC 95.

Em novembro de 2019, o lançamento do Programa Verde Amarelo sugere reversão dessa tendência, relançando uma política de mercado de trabalho orientada pela demanda, baseada no mapeamento das habilidades requeridas pelo setor produtivo. À semelhança de políticas de qualificação profissional adotadas em outros países latino-americanos, o programa também condiciona repasses para instituições de ensino ao desempenho no incremento da empregabilidade. Será fundamental, nos próximos anos, avaliar os resultados do programa e seu potencial impacto sobre setores sensíveis afetados negativamente por um movimento de abertura comercial.

Portanto, para reduzir fricções à mobilidade do trabalho, promover a realocação eficiente de fatores de produção e maximizar os ganhos esperados com a liberalização comercial, é fundamental a adoção de políticas de suporte ao mercado de trabalho sintonizadas às reais demandas do setor produtivo – em paralelo a um processo gradual e preanunciado de redução tarifária. Ao mitigar os custos laborais do ajuste à abertura comercial, a bem-sucedida implementação dessa política poderá, em última instância, atenuar resistências setoriais ao próprio processo de liberalização.

## REFERÊNCIAS

AKMAN, S. *et al.* 2018. *Mitigating the adjustment costs of international trade*. Trade, Investment and Tax Cooperation Task-force. T20 Argentina 2018. Cari, Cippec.

ALCALÁ, F.; CICCONE, A. 2004. *Trade and productivity*. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 119, Issue 2. Oxford University Press.

AUER, P.; EFENDIOGLU, U.; LESCHKE, J. 2005. *Active labour market policies around the world: coping with the consequences of globalisation*. Genebra: International Labour Organization.

BACCHETTA, M. *et al.* 2017. *Investing in skills for inclusive trade*. Joint Study - World Trade Organization & International Labour Office. Suíça: WTO Secretariat.

BARBOSA FILHO, F.; PORTO, R.; LIBERATO, D. 2015. **Pronatec Bolsa-Formação: Uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal**. Brasília: Ministério da Fazenda/SPE.

COLLINS, B. 2018. *Trade adjustment assistance for workers and the TAA reauthorization Act of 2015*. US Congressional Research Service. Agosto.

COZENDEY, C.; WEID, C. 2016. Por um debate sobre programas de assistência a ajuste ao comércio: elementos iniciais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXX, nº 129, out-dez. Rio de Janeiro: Funcex.

CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. 2018. Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 79: apoio à formação profissional, científica e tecnológica. Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Março.

CRUZ, P. 2016. A política de austeridade de Temer e o futuro do sistema nacional brasileiro de inovação. **BPC Policy Brief**, Vol. 6, nº 6. BRICS Policy Center.

ELLA – EVIDENCE AND LESSONS FROM LATIN AMERICA. 2013a. *From supply- to demand-led: labour training in Latin America*. Case Study Brief. ELLA Active Labour Market Policies. Jul.

ELLA – EVIDENCE AND LESSONS FROM LATIN AMERICA. 2013b. *Peru’s Projooven training programme*. Case Study Brief. ELLA Active Labour Market Policies. Agosto.

HOEKMAN, B.; PORTO, G. 2010. *Trade adjustment costs in developing countries: impacts, determinants and policy responses*. In: HOEKMAN, B; PORTO, G. (ed.). **Trade adjustment costs in developing countries: impacts, determinants and policy responses**. World Bank & CEPR.

- IBARRARAN, P.; ROSAS, D. 2009. *Evaluating the impact of job training programs in Latin America: Evidence from IDB funded operations*. **Journal of Development Effectiveness**, Vol. 1, n° 2, p. 195-216.
- ILO – INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. 2016. *What works: Active labour-market policies in Latin America and the Caribbean*. Studies on Growth with Equity. Genebra: International Labour Office.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2019. *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*. International Monetary Fund. Outubro.
- IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND; WB – WORLD BANK; WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. 2017. *Making trade an engine of growth for all: the case for trade and for policies to facilitate adjustment*. For Discussion at the Meeting of G20 Sherpas. Frankfurt, Alemanha: 23-24 de Março 23-24.
- KALOUT, H. *et al.* 2018. Abertura comercial para o desenvolvimento econômico. Relatório de Conjuntura n° 03. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Março.
- LIMA, J. D.; LAFLEUR, M.; PELLANDRA, A. 2011. *Trade, poverty and complementary policies in Latin America*. ECLAC-AECID Project. Santiago: United Nations Publications. Novembro.
- MESSA, A. 2017. Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira. In: MESSA, A; OLIVEIRA, I. **A política comercial brasileira em análise**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- MUENDLER, M. 2010. *Trade reform, employment allocation and worker flows*. In: HOEKMAN, B.; PORTO, G. (ed.). *Trade adjustment costs in developing countries: impacts, determinants and policy responses*. World Bank & CEPR.
- NASCIMENTO, L. 2019. Programa Verde Amarelo incentiva geração de emprego e renda. **Agência Brasil**, 11 de novembro.
- O'CONNELL, S. *et al.* 2017. *Can business input improve the effectiveness of worker training? Evidence from Brazil's Pronatec-MDIC*. Policy Research Working Paper n° 8155. Washington, DC: World Bank Group.
- PANZINI, F.; PARENTE, W. 2019. Liberalização comercial e programas de ajustes: experiências comparadas e lições para o Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXXIII, n° 139, abr.-jun. Rio de Janeiro: Funcex.
- REINSCH, W. 2019. *Trade adjustment assistance returns Part I*. CSIS – Center for Strategic and International Studies. Novembro, 12.
- REIS, M. 2015. *Vocational training and labour market outcomes in Brazil*. **The B. E. Journal of Economic Analysis & Policy**, Vol. 15, n° 1, p. 337-405, Janeiro.
- RICHARDSON, J. 2010. *Notes on American adjustment policies for global-integration pressures*. In: HOEKMAN, B.; PORTO, G. (ed.). *Trade adjustment costs in developing countries: impacts, determinants and policy responses*. World Bank & CEPR.
- RIOS, S. 2018. Abertura comercial, reforma tarifária e negociação de acordos comerciais. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXXII, n° 136, jul.-set. Rio de Janeiro: Funcex.
- STIGLITZ, J. E.; CHARLTON, A. 2005. *Fair trade for all: How trade can promote development*. Oxford University Press.
- VALLS, L. 2018. Abertura comercial e produtividade. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXXII, n° 134, jan.-mar. Rio de Janeiro: Funcex.

### Bibliografia Consultada

- CANUTO, O. 2018. Benefícios e custos da abertura do comércio exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior (RBCE)**. Ano XXXII, n° 137, out.-dez. Rio de Janeiro: Funcex.
- KALOUT, H. *et al.* 2017. Uma agenda de produtividade: O desenvolvimento como o interesse público. Relatório de Conjuntura n° 02. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Novembro.
- PIO, C. *et al.* 2018. Políticas ativas de mercado de trabalho: combate ao desemprego e aumento da produtividade. Breves notas de políticas públicas. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), Setembro.

# Defesa Comercial: a inadequabilidade do modelo de equilíbrio parcial na análise de interesse público



Marcus Vinicius de Souza Gomes

## Marcus Vinicius de Souza Gomes

é formado em direito e economia, LLM em Direito Empresarial pela FGV, Cientista de Dados pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Atualmente é consultor em Comércio Exterior e Sócio do escritório AS Consultoria (DF)

Ao final da 2ª Guerra Mundial, os países aliados, preocupados com a possibilidade de que a desorganização econômica constituída pudesse levar as nações a novos conflitos, e buscando o estabelecimento de medidas econômicas com o objetivo de reconstrução dos países recém-saídos da guerra, a manutenção da estabilidade econômica e da paz, reuniram-se para debater a criação de organismos e acordos cuja atuação mirasse estes objetivos. Frutos desse esforço, neste período e anos seguintes foram a criação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e também do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), este último posteriormente transformado em Organização Mundial do Comércio (OMC) na Rodada Uruguai (Maia, 2004, p. 102,103, 170,171, 173, 174).

A OMC foi visualizada para desenvolver o crescimento do comércio internacional, sem práticas discriminatórias, sem restrições quantitativas e com as disputas sendo resolvidas por meio de consultas.

Não significa que a função da OMC fosse a de controlar o comércio, na verdade, o oposto disso, a ideia por trás da criação da OMC era a liberalização do comércio (Ricupero, 2002, p. 3).

No entanto, não uma liberalização a qualquer custo, sem qualquer regra. A finalidade era um sistema para contribuir para a estabilização econômica e servir como instrumento para se evitar novas guerras. Para este fim, seria primordial que os signatários entendessem que o comércio realizado sob as regras da OMC fosse tido como realizado em condições justas; que houvesse entendimento de que tais regras certificavam um comércio leal.

E quando houvesse infringência à situação leal de comércio, o que poderia ser feito? Antevendo a necessidade de evitar que conflitos saíssem de controle, foi incluída a previsão de instrumentos para serem utilizados quando se entendesse que o comércio praticado não estava sendo leal, e que certas condutas, quando praticadas pelos estados-membros, permitiriam que seus signatários tomassem contramedidas legítimas para reestabelecer o equilíbrio perturbado por estas condutas. Os dois principais instrumentos são:

- Medida *Antidumping*<sup>1</sup> - investigação da exportação de um produto específico a um preço inferior ao que é praticado no mercado interno do país exportador, e que autoriza ao final do processo a aplicação de tarifa

<sup>1</sup> [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/19-adp\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp_01_e.htm). Acesso 05/07/2019 22h00.



para eliminar o dano causado pela exportação com preço desleal; e

- Medida Compensatória<sup>2</sup> - investigação dos benefícios concedidos por um governo a um produtor e exportador do país exportador, que autoriza a instituição de medidas compensatórias para eliminar o dano causado pela exportação de produto específico que contou com o benefício governamental indevido.

Destaca-se que estes dois instrumentos são medidas legítimas, não se entendendo como medidas de protecionismo; trata-se de um ato que possibilita a contenção de uma infração realizada por um ou mais países exportadores que causam dano à indústria do país de destino das mercadorias.

Atualmente, o Brasil adota a posição de considerar uma análise adicional paralela à aplicação destas medidas, realizando uma “avaliação de interesse público” na aplicação de tais medidas.

Importante deixar bem claro que a OMC não possui norma multilateral com previsão de tal instituto. Bem

como é importante notar que a grande maioria dos países não adota uma Cláusula de Interesse Público cuja consequência prática é dirimir os efeitos das medidas de defesa comercial contra prática desleal perpetrada por país estrangeiro contra dano causado à indústria nacional.

A norma brasileira determina que na análise de interesse público deve-se sopesar os prós e contras da medida de defesa comercial “sobre os agentes econômicos como um todo”.<sup>3</sup> E prossegue informando nesta análise, que se deve avaliar produtos substitutos em outras origens e o impacto na cadeia a jusante e a montante.<sup>4</sup>

A leitura da norma deixa claro que a análise de interesse público não se restringe apenas a um específico setor ou indústria produtora, abrange avaliar o efeito como um todo para a economia, nos elos anteriores e posteriores à indústria que pleiteou o instrumento de defesa comercial.

Concomitantemente à divulgação da norma, a Subsecretaria de Defesa Comercial e Interesse Público (SD-COM), autoridade responsável pela condução dos processos de defesa comercial, anunciou um manual de procedimentos que informa que “a SDCOM tem realizado, até o presente momento, simulações de impacto sobre o bem-estar (na ótica do produtor ou do consumidor), com base em Modelo de Equilíbrio Parcial”.

E conforme afirmado, nas decisões nas quais foram realizadas simulações de impacto, a autoridade sempre e unicamente se utilizou do Modelo de Equilíbrio Parcial, ainda que outras alternativas tenham sido apresentadas pelas partes.

Ocorre que, por suas características próprias, o Modelo de Equilíbrio Parcial não se presta a realizar impacto sobre os agentes econômicos como um todo, considerando efeitos a montante e a jusante.

O Modelo limita-se aos efeitos nas alterações das curvas de demanda e oferta específicos do produto analisado, reagindo ao novo preço de equilíbrio com aplicação de tarifa, um único elo da cadeia econômica, ignorando as repercussões na economia de forma geral.

Entende-se que este Modelo não atende à finalidade da legislação, pois nenhum setor atua de forma autônoma em relação ao que ocorre nos demais setores da economia, nenhum mercado é uma ilha isolada, ocorrendo na

<sup>2</sup> [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm\\_01\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm). Acesso 05/07/2019 22h05.

<sup>3</sup> Art. 3º da Portaria Secex n.º 13/2020, que regulamenta o Processo de Interesse Público no Brasil.

<sup>4</sup> Idem. Parágrafo 1º do art. 3º.

vida real um novo conjunto de equilíbrio geral de preços interdependentes (Samuelson, 1975, vol. I, p. 72).

Na literatura econômica, não há dúvidas das limitações da utilização de um Modelo de Equilíbrio Parcial. Apesar de servir para estudo do efeito de tarifas, ele é parcial, e desconsidera diversos aspectos como o fato de que, quando a tarifa faz com que a produção de determinado produto aumente, recursos são atraídos para essa indústria, mas não se vislumbra o que acontece com as indústrias fornecedoras desses recursos no Modelo de Equilíbrio Parcial. As tarifas de importação têm muito desses efeitos que repercutem na economia, mas que são captados pelo Modelo de Equilíbrio Geral (Dunn e Ingram, 1996, p. 127, 139).

De forma prática, o exercício realizado pela SDCOM é meramente uma simulação de choque de tarifa, e, considerando que de forma geral a participação do Brasil no mercado internacional não é representativa a ponto de que uma alteração de preços por parte do Brasil influencie os preços do mercado internacional, é correta a adoção de modelo de simulação de equilíbrio parcial em um país pequeno, e o resultado é sempre previsível: aumento de tarifa gera diminuição do bem-estar do consumidor (Caves, Frankel e Jones, 2001, p. 173, 174, 177, 178, 180).

A Figura 1 exemplifica a dinâmica da simulação de aumento de tarifa ou imposição de tarifa *antidumping*.

O preço médio ( $P_m$ ) de importação de outros países do mundo de um produto sobe para  $P_t$  ao se aplicar uma

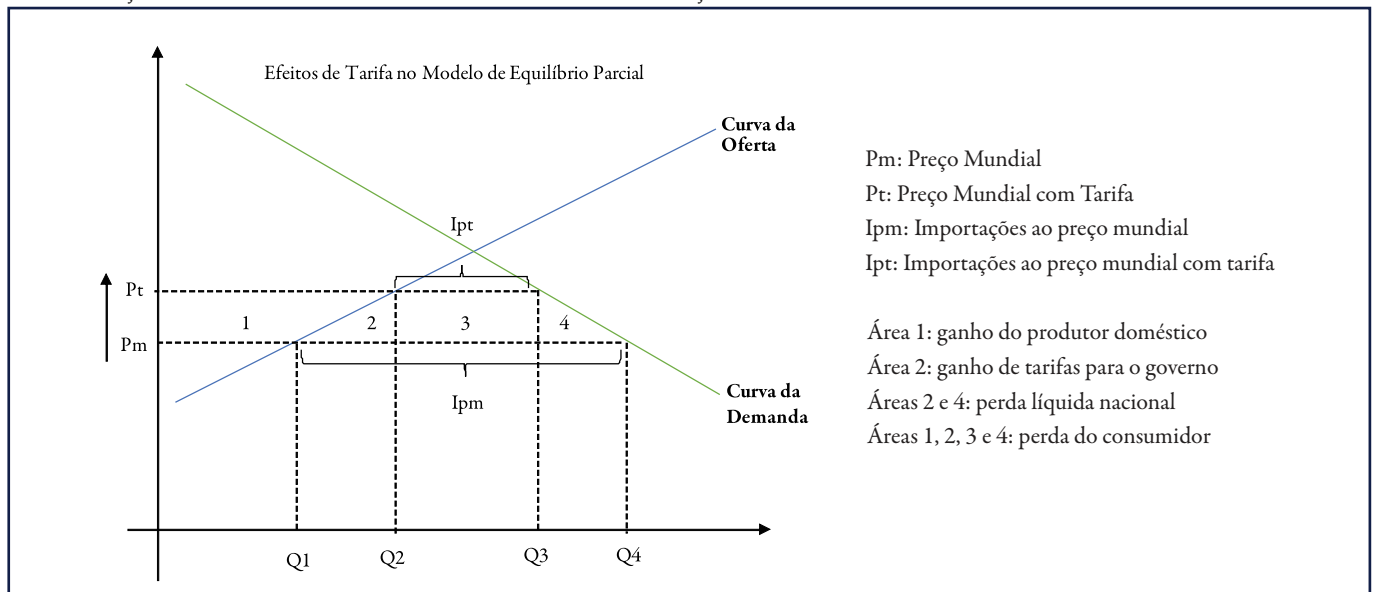
tarifa; ocorre aumento do volume da oferta nacional de  $Q_1$  para  $Q_2$ ; há diminuição da demanda interna de  $Q_4$  para  $Q_3$ ; e redução do volume de importações para complementar o mercado nacional de  $I_{pm}$  para  $I_{pt}$ . A perda do excedente do consumidor é representada pelas áreas 1, 2, 3 e 4, sendo que a área 1 representa ganho do produtor doméstico, a área 3 representa o aumento da receita de tarifas para o governo e as áreas 2 e 4 representam perda líquida nacional.

À luz da explicação, é obviamente perceptível que no Modelo de Equilíbrio Parcial, o aumento de tarifa implica diminuição do excedente do consumidor, e a diminuição de tarifa implica aumento do excedente do consumidor.

Ocorre que, conforme já afirmado, o Modelo de Equilíbrio Parcial não mostra repercussão sobre os demais elos da economia, não esclarece a relação da medida com as cadeias a montante e a jusante da indústria analisada. Não sabemos se a requisição de insumos à cadeia a montante gera repercussão econômica superior à redução do bem-estar do consumidor. Se tratamos de um bem intermediário, não sabemos o quanto a produção do produto intermediário impulsiona o produto final e o efeito global na economia. Como empregos diretos e indiretos, impostos, distribuição de renda são afetados com a atividade analisada?

Portanto, o espectro de abrangência da análise realizada pela SDCOM utilizando Modelo de Equilíbrio Parcial pode ser ilustrado conforme a Figura 2, na página seguinte.

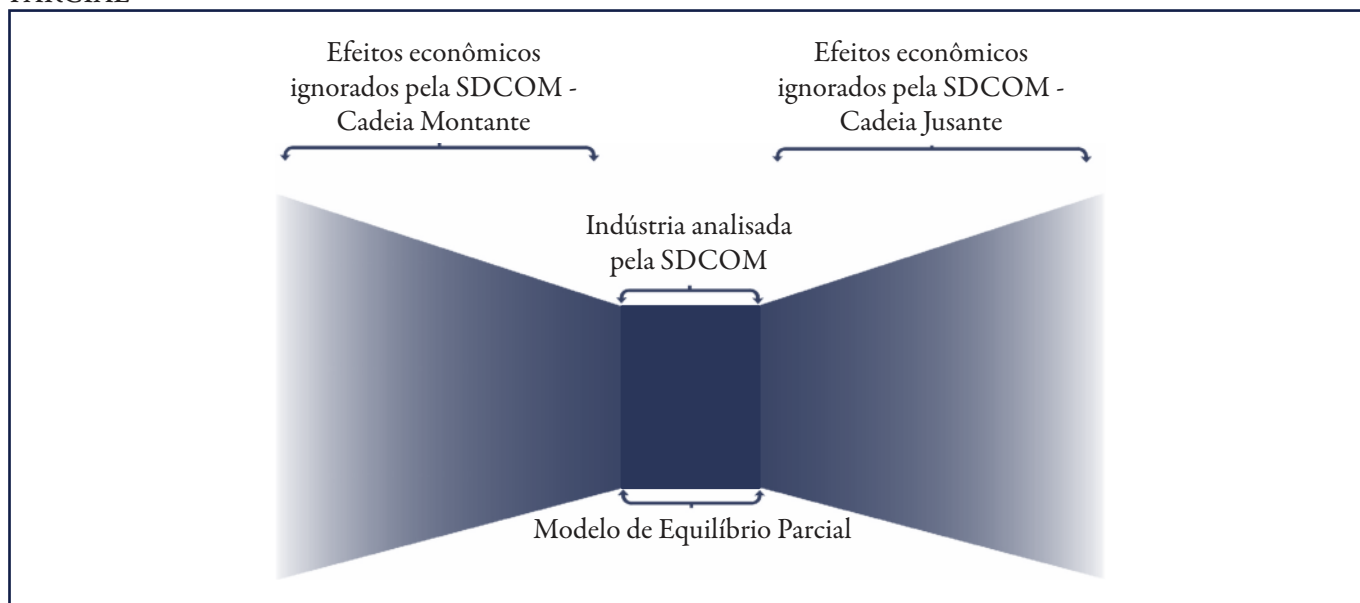
FIGURA 1  
SIMULAÇÃO DE AUMENTO DE TARIFA OU IMPOSIÇÃO DE TARIFA ANTIDUMPING



Fonte: Elaboração do autor.

FIGURA 2

ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE REALIZADA PELA SDCOM UTILIZANDO O MODELO DE EQUILÍBRIO PARCIAL



Fonte: Elaboração do autor.

Além disso, há ainda outros aspectos que merecem atenção.

Para a realização da simulação, é importante o conhecimento de elasticidades-preço da procura e da oferta, bem como elasticidade de Armington (que reflete o grau de substituição entre bens domésticos e importados). Parâmetros estes necessários para o Modelo de Equilíbrio proposto pela SDCOM.

No entanto, a SDCOM nunca utilizou esses parâmetros referentes ao mercado brasileiro.

É importante destacar tal fato em razão da própria natureza do que é levado em conta na estimação destes indicadores que refletem intrinsecamente a economia na qual estão refletidos, pois vários fatores influenciam as curvas.

Em relação à elasticidade-preço da procura, a existência de bens substitutos, se é um bem essencial ou supérfluo, a participação do produto no orçamento familiar e a periodicidade com que ele é adquirido, dentre outros fatores, influem na curva; em relação à elasticidade-preço da oferta, é importante o tempo e a disponibilidade de recursos de forma a atender as novas quantidades a serem ofertadas conforme a variação de preços; além disso, a disponibilidade de recursos naturais, humanos e de capital, todos são fatores relevantes (Rossetti, 1977, p. 261, 262).

Da mesma forma, os deslocamentos das curvas também são essenciais para uma análise apurada. A alteração dos custos e gostos, a partir da variação da renda e a relação de preços entre produtos rivais alteram as escalas. Produzem efeitos sobre consumo, produção e preço (Samuelson, 1975, I, p. 411)

É indispensável o estabelecimento adequado das elasticidades de Armington, sendo importante sopesar que a utilização das elasticidades de um país para simulação em outro não costumam observar diferenças na estrutura de produção e consumo dos países.<sup>5</sup>

A SDCOM, em seus exercícios de impacto através do Modelo do Equilíbrio Parcial, sempre utilizou parâmetros do mercado norte-americano. Exemplificando-se pelas decisões da Resolução Camex nº 8, de 7 de novembro de 2019, da Portaria Secint nº 473, de 28 de junho de 2019 e da Portaria Secint nº 494, de 12 de julho de 2019, todas possuem a seguinte redação, alterando-se apenas o produto e países envolvidos:

(...) Nesse contexto, foi realizada simulação sobre os possíveis impactos da aplicação de medidas *antidumping às importações brasileiras do produto (...) por meio do modelo de equilíbrio parcial.*

<sup>5</sup> [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2913/1/TD\\_974.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2913/1/TD_974.pdf)



(...)

Considerando a ausência de estimativas para o mercado brasileiro em relação à elasticidade-preço da oferta e da demanda, foram utilizados valores com base na situação atual da indústria analisada. Nessa lógica, *foi utilizado o documento de investigação do USITC sobre (...). A elasticidade de substituição foi obtida na literatura econômica e nos documentos da autoridade americana referenciada para fins de controle do intervalo. De todo modo, foi realizada análise de sensibilidade com intuito de estabelecer limites máximos e mínimos com base no intervalo de parâmetros de elasticidade.* (grifos nossos)

Considerando que os documentos norte-americanos referenciados pela SDCOM utilizam elasticidades que datam de 10 a 15 anos atrás, surge uma indagação de por que não se utilizar dados do próprio mercado brasileiro, como os produzidos pelo Ipea, com base em dados do próprio Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.<sup>6</sup>

É extremamente forçoso imaginar que as opções de escolhas de um consumidor brasileiro são semelhantes às opções colocadas a um consumidor americano; que a participação relativa dos produtos em relação à renda sejam equivalentes entre a grande maioria da população brasileira e a americana; que os bens substitutos, similares, inferiores etc. estejam dispostos em situação similar quando se compara Estados Unidos e Brasil; que os empresários brasileiros tenham disponibilidade de mão de obra e recursos de capital de forma equivalente ao que é disponível às indústrias americanas.

Considerando as simulações da SDCOM da forma que são feitas, é mais crível entender que a análise é uma simulação no mercado americano, se o volume transacionado é igual ao volume transacionado no mercado brasileiro.

Para finalização, propõem-se os seguintes pontos para reflexão.

O Modelo de Equilíbrio Parcial, para um aumento de tarifa, sempre vai indicar uma diminuição de bem-estar do consumidor. O Processo Antidumping ou Medida Compensatória sempre vai buscar ao final o estabelecimento de uma tarifa adicional ao produto. Qual a utilidade de se contrapor uma análise de perda de bem-es-

tar em razão de aumento de tarifa em contraposição a um processo que espera como resultado justamente um aumento de tarifa? A autoridade possui discricionariedade para abrir o processo ou não, mas despender recursos públicos de capital e humanos, bem como obrigar a iniciativa privada a vultosos esforços para debater seu caso é um desserviço aos administrados se ao final realiza uma limitada análise de Equilíbrio Parcial, informando que há uma diminuição do bem-estar do consumidor para retirar eficácia da Medida de Defesa Comercial, sem analisar os demais efeitos sociais e monetários nos outros elos da cadeia econômica como requer a legislação.

Um outro ponto que se coloca é que, considerando o fato de que o Modelo de Equilíbrio Parcial claramente não atende à legislação, qual a finalidade de a autoridade utilizar um instrumento que permite brechas e questionamentos, administrativa e judicialmente, nos processos nos quais utiliza tal análise, prejudicando a segurança jurídica das decisões e até mesmo a própria atuação do ente público?

## REFERÊNCIAS

- CAVES, Richard E.; FRANKEL, Jeffrey A., JONES, Ronald W. 2001. **Economia internacional – Comércio e transações globais**. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva.
- DUNN, Robert M.; INGRAM, James C. 1996. **International economics**. 4ª Edição. United States of America: John Wiley & Sons, Inc..
- MAIA, Jayme de Mariz. 2004. **Economia internacional e comércio exterior**. 9ª Edição São Paulo: Atlas S.A.
- RICUPERO, Rubens. 2002. O papel da OMC para a governança global. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Coord.). **OMC e o comércio internacional**. São Paulo: Edições Aduaneiras.
- ROSSETTI, José Paschoal. 1977. **Introdução à economia**. 6ª Edição. São Paulo: Atlas S.A.
- SAMUELSON, Paul. A. 1975. **Introdução à análise econômica**. Vol. I. 8ª Edição. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora.

<sup>6</sup> *Ibid.*

**Presidente**

Antonio Carlos da Silveira Pinheiro

**Vice Presidente**

Miguel Lins

**Diretor-Geral**

Eduardo Augusto Machado

**Conselho Superior**

Alan do Amaral Fernandes, Alessandra Aranda, Carlos Frederico Braz de Souza, Carlos M. Bittencourt, Carlos R. Pio da C. Filho, César Luiz Müller, Cláudia Regina M. Lacerda, David Taff, Embaixador Orlando Leite Ribeiro, Fabrizio Sardelli Panzini, Fernando Honorato Barbosa, Fernando Mario Garcês B. Costa, George Teixeira Pinheiro, Herlon Alves Brandão, José Antonio Magalhães Lins, José Augusto de Castro, José Serrador Neto, José Velloso D. Cardoso, Lília Miranda, Lucas P. de Couto Ferraz, Luiz Augusto de C. Neves, Marco Polo S. Moreira Leite, Min. Luiz César Gasser, Octávio M. R. de Barros, Paulo Manoel Lenz C. Protásio, Pedro Parente, Ricardo K. de Carvalho e Silva, Rodrigo P. Tavares, Sergio Approbato M. Junior, Sergio R. Segóvia Barbosa, Thomaz Marinho de A. Zanotto, Thompson Soares Pereira Cesar, Wagner Medeiros

**Instituidores**

Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco Itaú-Unibanco S.A., BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Banco Santander (Brasil) S.A., Caixa Econômica Federal, IRB-Brasil Resseguros S.A. e Vale

**Mantenedores Premium**

Apex-Brasil-Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos, Banco Bradesco S.A., CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens Serviços e Turismo, CNI - Confederação Nacional da Indústria, FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, FIEESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro e SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

**Mantenedores Especiais**

ABIMAQ-Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos, Banco Central do Brasil, CIERGS - Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul

**Mantenedores Simples**

ABIQUIM - Associação Brasileira das Indústrias Químicas, Banco BTG Pactual S.A., Cisa Trading, LCA Consultores e MB Associados

**Conselho Editorial**

Eduardo Augusto Guimarães, José Augusto Guilhon de Albuquerque, José Tavares de Araújo, Leane Naidin, Lia Valls Pereira, Mário Cordeiro de Carvalho Júnior, Maurício Mesquita, Pedro da Motta Veiga, Roberto Bouzas e Rubens A. Barbosa

**Diretor Responsável**

Eduardo Augusto Machado

**Publicidade**

Crysthianne Pereira

E-mail: crys@funcex.org.br

**Diagramação**

Leonardo Felipe Pereira da Silva

**Dados para Catalogação**

Edição Nº 144, julho, agosto e setembro de 2020

Ano XXXIV - ISSN-0102-5074

**Todos os Direitos Reservados**

Nos termos da legislação que resguarda os direitos autorais, é proibida a reprodução total ou parcial, bem como a produção de apostilas a partir desta revista, de qualquer forma ou por qualquer meio - eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópia e de gravação - sem a permissão, por escrito, dos editores.

**Publicação/Distribuição**

Esta revista é publicada e distribuída exclusivamente pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior - FUNCEX, registrada sob o CNPJ/MF nº 42.580.266/0001-09, situada à Rua Sete de Setembro, 99, 23º andar, Centro, CEP 20050-005, Cidade do Rio de Janeiro, RJ. Telefone: (21) 2509-7000.

Os conceitos emitidos em artigos assinados são de responsabilidade de seus autores, não expressando necessariamente o ponto de vista da Funcex e do Conselho Editorial.

**Instrução para os autores**

Com o objetivo de incentivar o debate livre que contribua para o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro, a RBCE está aberta à colaboração de todos que se interessem em participar. Artigos, análises e trabalhos acadêmicos podem ser enviados para o e-mail da revista (publicacoes@funcex.org.br).

**Assinaturas**

Para obter informações, envie e-mail para publicacoes@funcex.org.br.

**Edição Eletrônica**

A versão eletrônica da RBCE está disponível gratuitamente no site: [http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce\\_sobre.asp](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/rbce_sobre.asp).

**Sobre a Funcex**

A Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior - Funcex é uma instituição de caráter técnico, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Foi instituída em 12 de março de 1976 e tem como principais objetivos o desenvolvimento de atividades de pesquisa, a elaboração de estudos, a formação de pessoal, a divulgação e disseminação de informações e a prestação de serviços de assistência técnica no campo de comércio exterior.

A atuação da Fundação tem sido possível graças ao apoio de um grupo de empresas mantenedoras e instituidoras e à comercialização de trabalhos técnicos (projetos e consultorias) e serviços (cursos, workshops e seminários) executados pela própria instituição, sob a orientação de seu Conselho Superior, que conta com representantes de órgãos públicos e privados. Além desta revista, a Funcex publica mensalmente dois boletins: Comércio Exterior: Índices de Preço e *Quantum*; e Balança Comercial e Rentabilidade das Exportações.

Saiba mais sobre as atividades da Funcex acessando o site [www.funcex.org.br](http://www.funcex.org.br)



**FUNCEX**



ESCOLA  
DE COMÉRCIO  
EXTERIOR

# Curso Básico de Exportação e Importação

**100% On-line!**

Na hora que  
você puder.

Onde você quiser.

Saiba mais:

**[www.funcex.org.br](http://www.funcex.org.br)**



# Revista Brasileira de Comércio Exterior

A **RBCE**, publicada há mais de 33 anos pela Funcex, especializada em comércio exterior e negócios internacionais, abre espaço para você divulgar seus produtos e serviços nas versões Impressas e On-Line. **Em virtude da Covid-19, reduzimos os valores para você aumentar as vendas.**

Fale conosco

WhatsApp: (21) 9 8111-1760

E-mail: [funcex@funcex.org.br](mailto:funcex@funcex.org.br)



**FUNCEX**  **fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras