

## Escolhas, Sugestões e Decisões sobre:

- \* Equilíbrio Fiscal, Crescimento, Calamidades
- \* Regulação, Conversibilidade e Internacionalização do real
- \* Usos alternativos de acúmulos de tributos na exportação, e de dívidas judiciais no comércio exterior

## Entrevista

### Carlos Melles

Presidente do SEBRAE





# Transferência internacional pelo App Bradesco.

Envie e receba no mesmo dia com segurança,  
rapidez e sem tarifa.

Consulte as condições no App Bradesco.

Leo Burnett TV



**bradesco**  
desafie o futuro

# A ABIMAQ EVOLUIU.

Nova marca. Novo site.  
Novas experiências.



Descubra  
[abimaq.org.br](http://abimaq.org.br)

**ABIMAQ**

Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos

**Editorial**

- 2 Escolhas, sugestões e decisões a tomar  
Miguel Lins
- 

**Entrevista**

- 4 Carlos do Carmo Andrade Melles  
Presidente do Sebrae
- 

**Questões Econômicas Atuais**

- 8 Equilíbrio fiscal, crescimento e calamidades  
José Antônio de Magalhães Lins
- 18 Autonomia do Banco Central do Brasil após a Lei Complementar nº 179/2020  
Marcio Antonio Estrela
- 24 Mudança de rota do comércio exterior brasileiro no período de 1997 a 2020  
José Aroudo Mota e Rodrigo César de Vasconcelos dos Santos
- 

**Tributos no Comércio Exterior**

- 28 Encontro de Contas: quando os precatórios são a solução mais benéfica para a economia  
Eduardo Gouvêa
- 30 ICMS acumulados nas exportações do RJ: o que fazer  
Jorge Sahione Neto
- 

**Mercado de Câmbio**

- 36 Regulação *versus* conversibilidade e internacionalização do real  
Geraldo Magela e Cecilia Berardinelli
- 48 Pagamentos transfronteiriços com bom custo e qualidade para o novo mundo do *digital trade*  
Renato Pitta e Mário Cordeiro de Carvalho Junior
- 54 Os procedimentos de “Conheça seu cliente” na gestão PLD/FT  
Shirley Atsumi
- 

**Acesso a Fontes de Financiamento**

- 58 Agências Multilaterais e a sua importância para o setor privado  
Sergio Margutti
- 60 Financiamento à Exportação – Proex  
Miriam Kovacs
- 

**Regulação no Comércio Exterior**

- 62 Guilhotina regulatória no comércio exterior e o Decreto nº 10.139/2019: a experiência da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior na revisão e redução do estoque regulatório  
Fernando Coppe Alcaraz, João Augusto Baptista Neto, Ronaldo Inamine, Marcelo Landau, Stenio Gonçalves e Ledo Brito da Silva
- 72 Boas Práticas Regulatórias (BPR) no Comércio Exterior: Ferramenta de Governança da OCDE para redução dos custos e melhoria do ambiente de negócios  
Christiane Aquino Bonomo
- 

**Decisões de Logística**

- 94 O que é um *depot* e por que o exportador/importador precisa saber como funciona?  
Eduardo Correia Miguez
- 96 Gerenciando fornecedores de serviços da cadeia logística internacional, com foco em conformidade e segurança  
Catarina Formigli

## Escolhas, sugestões e decisões a tomar

A escala do choque causado pela difusão e propagação do coronavírus pelo mundo, a partir do início de 2020, mudou a vida das pessoas, o ambiente de negócios, e a economia global. O choque inicial causado pela pandemia não tem precedentes na história recente, com repercussões em todos os segmentos da economia. As respostas dos bancos centrais ao Covid-19 pelo mundo foram céleres e abrangentes. Eles implementaram uma gama completa de ferramentas para facilitar as condições de financiamento e suporte aos cidadãos, empresas e bancos.

No Brasil, antes da pandemia já se verificava a redução lenta, gradual e segura das taxas de redesconto para dar liquidez ao sistema financeiro nacional, e da taxa de juros doméstica que incentivou a transição para uma taxa de câmbio nominal do real mais desvalorizada. Cabe lembrar, que o movimento em direção a uma maior depreciação nominal do real – nos últimos meses e em plena Covid – foi ganhando mais sustentação pelo generalizado aumento dos preços de exportação das *commodities*, tanto intensivas em recursos naturais renováveis quanto não renováveis. E, por serem granéis sólidos ou líquidos, seu transporte internacional não foi afetado. Isso, contudo, não ocorre com a carga geral exportada pelo Brasil, que vem – durante a Covid – sofrendo com a falta de contêineres, elevação dos fretes internacionais, e pelo efeito chicote observado nas cadeias de suprimento global.

Espera-se que o choque adverso nos preços dos transportes internacionais seja transitório e que, no final deste ano, o fluxo, a cadência, e as medidas de ETA (*estimated time arrival*) dos porta-contêineres tenha se normalizado nos principais portos concentradores de carga do mundo. Cabe ressaltar a visão estratégica do exportador nacional de carga geral que, para manter mercados e clientes no exterior, entregou mercadorias e reduziu a margem de sua rentabilidade em tempos de Covid. Isso não aparece nos dados estatísticos qualitativos e quantitativos coletados, e nem no fato de que o segmento industrial que exporta carga geral por contêiner vem sofrendo historicamente com obstáculos de acesso ao mercado de *trade finance* e seguro às exportações, e com a manutenção de resíduos de contribuições sociais, e de tributos indiretos que afetam a formação de preços competitivos na exportação. Apesar desse viés antiexportação, nessa época de crise, nossas vendas externas totais vêm se elevando, contribuindo decisivamente para a obtenção e manutenção do equilíbrio externo da economia brasileira.

Além disso, no Brasil, cumpre destacar que este ano o Congresso Nacional aprovou legislação que outorga autonomia ao Banco Central, em que foi separado de fato o ciclo da política monetária do ciclo da política nacional. Para gerir o ciclo da política monetária requer-se um tempo maior, em função das reações dos agentes econômicos e seus impactos sobre o nível de preços, emprego e na atividade econômica. Com isso, graus de credibilidade na política monetária foram obtidos pelo Bacen e seu gestores. Ganhos de credibilidade também foram obtidos por essa instituição no que tange à organização do mercado de câmbio, e na conversibilidade da moeda nacional, na medida em que foi aprovado projeto de lei de modernização cambial na Câmara Federal. Espera-se que o mesmo seja aprovado ainda este ano pelo Senado Federal. Para enfrentar os gastos com saúde, auxílios emergenciais e medidas de apoio e sustentação de crédito aos pequenos negócios o governo federal expandiu, durante a pandemia, seus gastos mediante uma política fiscal um pouco mais expansionista.

Em que pesem os problemas observados – nos gastos de saúde – de atividades de *rent seeking* por parte de gestores, notadamente estaduais, o fato é que os níveis da dívida pública do governo federal aumentaram. Consequentemente, questões em torno da sustentabilidade fiscal surgem inevitavelmente. Mais ainda, países emergentes como o Brasil, possuem, em geral, menor espaço fiscal para combater os efeitos do choque da pandemia.

Vale lembrar que o espaço fiscal é comumente definido como a rubrica orçamentária que permite a um governo fornecer recursos para fins públicos sem prejudicar a sustentabilidade fiscal. De acordo com o FMI, espaço fiscal existe se um governo pode aumentar os gastos ou reduzir os impostos sem colocar em risco o seu acesso ao mercado de títulos da dívida pública. Dependendo das condições de prazo e taxa de juros, dos volumes dos títulos públicos, e do acesso a esse mercado, pode surgir e aparecer o risco da sustentabilidade da dívida pública. Por isso, a sustentabilidade fiscal engloba tanto a noção de curto prazo de acessibilidade ou “liquidez”, e de sustentabilidade da dívida de longo prazo ou “solvência”.

A liquidez de curto prazo refere-se à capacidade de um governo ter acesso a financiamento nos mercados de títulos públicos a taxas acessíveis, e é afetado por mudanças nos rendimentos soberanos, induzidas, por exemplo, pela política monetária. Para o médio e o longo prazos, a sustentabilidade exige que o valor presente líquido de todas as responsabilidades futuras não exceda a quantidade de ativos. Por sua vez, o espaço fiscal, no contexto do Brasil, está diretamente ligado ao teto de gastos, que limita o tamanho da dívida e dos déficits.

Ante a importância do exposto acima, esta edição da RBCE privilegiou expor artigos que apresentem escolhas, sugestões e decisões a tomar no tocante a temas acerca: (a) de equilíbrio fiscal, crescimento, calamidades; (b) da autonomia do Banco Central; (c) da regulação *versus* conversibilidade e internacionalização do real; (d) do *trade finance*; (e) da regulação de comércio exterior; (f) de usos alternativos de acúmulos de tributos na exportação, e de dívidas judiciais no comércio exterior; (g) de gestão de logística; e (h) da arte e da técnica de gestão de uma instituição do porte do Sebrae Nacional durante esse ano de pandemia.

Há 14 artigos, e uma entrevista na nossa seção de páginas azuis. Nesta, o presidente Carlos Melles aponta que as suas ações, desde a posse, foram no sentido de contribuir “com as grandes mudanças que o Ministério da Economia quer desenvolver no país”. A pandemia fez com que mudanças de rumo para enfrentar a calamidade fossem adotadas. Segundo José Antônio de Magalhães Lins, membro do Conselho Superior da Funcex e autor do artigo *Equilíbrio fiscal, crescimento, calamidades* “o governo brasileiro se mostrou ágil na adoção de medidas compensatórias, apesar do corretíssimo foco da política econômica em preservar o equilíbrio fiscal. O desafio de fazer política econômica com ‘um olho no gato, e outro na frigideira’ configura mandato singular de gestão, e, foi dado à equipe do ministro Paulo Guedes do Ministério da Economia”. Aliás, dentro do espírito de se perseguir os orçamentos aprovados nas entidades subnacionais, nesta edição da RBCE há sugestões de usos alternativos de acúmulos de ICMS na exportação, e de dívidas judiciais – em especial o artigo *Encontro de contas: quando os precatórios são a solução mais benéfica para a economia* – de autoria de Eduardo Gouvêa, advogado e presidente da Comissão Especial de Precatórios da OAB Nacional. Sem dúvida, a trajetória de equilíbrio fiscal pode ser ultrapassada momentaneamente, mas contará com a decisiva ajuda dos ganhos de credibilidade obtidos com a autonomia do Banco Central.

De fato, em relação a 2019 – início do governo – em resumo se constata a consistente redução da taxa de juros interna, com uma alteração da taxa de câmbio efetiva e real que incentivou o ajuste no balanço de pagamentos e a competitividade de preço dos produtos e serviços de exportação. Houve ganhos de credibilidade na gestão da política monetária, e na condução prudente da política fiscal ao não se quebrar as regras fiscais. Na área de câmbio, há avanços possíveis e reais no sentido de modernizar o regulamento desse segmento caso a lei cambial seja aprovada no Senado Federal. E, até na política de financiamento e seguros às exportações constata-se um esforço do governo em buscar soluções para atender aos exportadores.

Cabe ressaltar que o setor industrial sofre ainda com a presença de um viés antiexportação pois ainda há: (a) uma não incidência completa de impostos indiretos e contribuições nas exportações; (b) dificuldade de acesso a fontes de curto prazo para financiamentos e seguros de créditos para poder competir internacionalmente; (c) obstáculo para o acesso às fontes de recursos de longo prazo com base em *green bonds*, normas voluntárias de sustentabilidade, e requisitos de ESG; e (d) necessidade de se “reindustrializar” empresas e cadeias produtivas para atender aos requisitos técnicos da indústria 4.0, e da transformação digital em curso no mundo. Os três primeiros itens compõem o chamado Custo Brasil, que onera as exportações nacionais.

Reduzir esse custo deve ser prioridade das lideranças empresariais da agricultura, indústria, comércio e serviços. Devemos nessa agenda ousar um pouco mais ao buscar de forma mais expedita implementar: (a) o ressarcimento aos exportadores dos créditos de ICMS acumulados nas exportações; (b) o uso das dívidas judiciais para expandir a corrente de comércio exterior; e (c) a constituição de fundos privados e/ou públicos com base em fontes de recursos em moeda nacional para financiar operações de pré e pós-embarque nas exportações, principalmente para as MPEs, inclusive potencializando e disseminando o uso do Fampi como mecanismo de aval nas operações de seguro de crédito. Se essas escolhas e sugestões vierem a ser implementadas, mais os resultados macroeconômicos apontados acima, com certeza, serão um legado positivo e transformador da economia brasileira.



Miguel Lins

Vice-Presidente da Funcex



HUAWEI E BRASIL  
**23 ANOS**  
DE CONEXÃO E PARCERIA



PARCEIROS NO PRESENTE, PARCEIROS NO FUTURO.

## O que acontece dentro das florestas

tem impacto enorme fora delas.

Nas florestas é assim: uma coisa leva a outra. É uma árvore que leva a um inseto, que leva a um pássaro, que leva ao trabalho da Vale, que em conjunto com as pessoas na Amazônia e na Mata Atlântica pode transformar a vida de todos nós. Há mais de 40 anos, a Vale investe em projetos e negócios socioambientais, pesquisas e na conservação das nossas florestas. Mantemos e protegemos 1 milhão de hectares e, até 2030, vamos cuidar de mais 500 mil hectares, além das fronteiras da Vale. Tudo para contribuir para o compromisso de ser carbono neutra até 2050.

**Cuidar das florestas hoje é transformar o amanhã de todos.**



Aponte a câmera do celular  
para conhecer todas as ações.  
Ou acesse [vale.com/carbononeutro](https://vale.com/carbononeutro)



# Carlos Melles

Presidente do Sebrae



## **Ao assumir a direção do Sebrae Nacional em 2019, quais eram os planos e os objetivos estratégicos que a nova direção desejava implantar?**

Quando se pensa na economia brasileira ou na de qualquer outro país do mundo é essencial considerar a importância central dos pequenos negócios. No Brasil, as micro e pequenas empresas (MPEs) correspondem a 98% do total de empreendimentos em atividade e geram mais da metade dos empregos formais, e é impossível pensar nesse papel estratégico que as MPEs ocupam sem reconhecer a contribuição fundamental e imprescindível do Sebrae.

Meu foco e a minha prioridade desde o primeiro momento, como presidente do Sebrae, foi contribuir com as grandes mudanças que o Ministério da Economia quer desenvolver no país. Eu digo sempre, desde o primeiro dia, que buscamos transformar a instituição no Sebrae que o Brasil precisa. Precisamos gerar os empregos que o país tanto necessita e eu tenho a convicção de que a saída da crise está em garantir aos pequenos negócios as condições necessárias de crescer em produtividade e competitividade.

## **Que medidas foram tomadas pela instituição para lidar com a incerteza, e manter a resiliência dos negócios das MPEs por todo o Brasil?**

O Sebrae tem realizado uma série de pesquisas – iniciada em março de 2020 – que monitoram a evolução do impacto da crise sobre as MPEs. Esse acompanhamento, aliado à enorme *expertise* da instituição, permitiram que pudéssemos dar uma contribuição significativa no socorro aos donos de pequenos negócios. Já no mês de março, a primeira edição da pesquisa mostrava um efeito desastroso da pandemia sobre as MPEs. Naquele momento, 90% das empresas afirmaram estar sofrendo perdas no seu faturamento.

O Sebrae, então, dedicou toda sua energia em apoiar os pequenos negócios na busca por soluções que permitissem a superação da crise. Também temos trabalhado diretamente com o Congresso Nacional e os governos estaduais e

federal para a melhoria do ambiente de negócios. Estivemos em diálogo permanente com os parlamentares e o Ministério da Economia no momento da formulação de procedimentos como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) – a melhor política pública de crédito já criada –, na elaboração de medidas provisórias que reduziram o nível de burocracia para as pequenas empresas e de medidas para simplificar as leis trabalhistas no momento da crise.

Nosso esforço se deu, principalmente, em três frentes: no trabalho, pela ampliação do acesso das MPes ao crédito; na qualificação dos empresários, de modo que pudessem estar mais preparados para desenvolver soluções inovadoras; e na contribuição pelo aumento do nível de digitalização dos pequenos negócios.

### **Como foi a apresentação e a negociação de pleitos para as MPes junto aos bancos oficiais, e até privados?**

Nesse grave momento da história, muitos dos conhecidos problemas de acesso ao crédito e outras formas de financiamentos enfrentados pelos pequenos negócios no Brasil tornaram-se mais evidentes. A pesquisa feita pelo Sebrae no mês de março deste ano identificou que cerca de 49% dos pequenos negócios no país buscaram obter crédito junto às instituições financeiras, desde o início da pandemia, e que somente 39% deles tiveram êxito. Esse percentual de sucesso no pedido de empréstimos chegou a ser ainda pior (cerca de 11%) no início da pandemia.

Em 2020, por meio do Sistema Financeiro Nacional (SFN), foram concedidos cerca de R\$ 1,64 trilhão para empresas no país. Desse total, cerca de R\$ 348 bilhões, isto é, 21,3%, foram concedidos para o conjunto de empresas que compõem os pequenos negócios (MEI – R\$ 14,8 bilhões; ME – R\$ 64,8 bilhões; EPP – R\$ 268,1 bilhões). Esse montante de recursos concedidos representou um aumento de 28,8% em relação a 2019. Já no primeiro trimestre de 2021, foram concedidos para os pequenos negócios R\$ 73,4 bilhões, correspondendo a cerca de 20,3% do total de R\$ 361,7 bilhões disponibilizados para pessoas jurídicas no país.

Esses dados comprovam que o acesso ao crédito continua sendo um desafio a ser enfrentado pelos pequenos negócios. Mesmo representando a quase totalidade de empresas no país e apesar de todos os esforços despendidos para facilitar o acesso ao crédito em 2020, com os programas governamentais, o acesso das MPes permaneceu proporcionalmente estável (em torno de 20%) e ainda muito caro.

Nesse contexto, o Sebrae tem aprofundado o diálogo com os diferentes agentes financeiros e criado mecanismos que procuram conferir maior segurança nas operações. Exemplo disso é o crédito assistido, em que os donos de pequenos negócios recebem toda a assistência e orientação de especialistas do Sebrae, desde antes da liberação do empréstimo até a liquidação do crédito. Essa medida reduz o risco para os agentes financeiros e confere maior segurança para as MPes.

### **Como se comportou a evolução do MEI no período da pandemia?**

Uma pesquisa recente do Sebrae identificou que os microempreendedores individuais (MEI) são os que apresentam a maior taxa de mortalidade em até cinco anos. Segundo esse levantamento, a taxa de mortalidade desse porte de negócio é de 29%. Já as microempresas têm uma taxa de mortalidade, após cinco anos, de 21,6% e as de pequeno porte, 17%.

Essa pesquisa comprova a tese de que quanto maior o porte, maior a sobrevivência, pois o empresário tem um maior preparo e muitas vezes opta por empreender por oportunidade e não por necessidade. Entre os microempreendedores individuais há uma maior proporção de pessoas que estavam desempregadas antes de abrir o negócio e que, por isso, se capacitam menos e possuem menor conhecimento e experiência anterior no ramo que escolheram, o que afeta diretamente a sobrevivência do negócio.

De acordo com dados oficiais, a procura pela formalização por meio do registro como MEI continua em ritmo de crescimento no país, mesmo diante das dificuldades impostas pela pandemia da Covid-19. Somente em 2020, foram registrados 2,6 milhões de novos MEIs. O número é o maior registrado nos últimos cinco anos, de acordo com levantamento feito pelo Sebrae com dados da Receita Federal. Atualmente, o Brasil já conta com mais de 11,3 milhões de MEIs ativos.

Os setores de Comércio Varejista de Vestuário e Acessórios (180 mil); Promoção de Vendas (140 mil); Cabeleireiro, Manicure e Pedicure (131 mil); Fornecimento de Alimentos para Consumo Domiciliar (106 mil) e Obras de Alvenaria (105 mil) seguiram – a exemplo de 2019 – liderando o *ranking* de atividades com o maior número de MEIs criados.

Estamos vivendo um momento de crise sem precedentes e sabemos como isso tem exigido um esforço ainda maior dos brasileiros que já são donos de pequenos negócios ou que buscam a formalização como uma saída

para enfrentar os problemas. O aumento no número de MEIs mostra o quanto a figura jurídica do MEI tornou-se peça fundamental para a economia brasileira ao longo dos últimos dez anos.

### **Podia listar brevemente o rol de medidas adotadas em prol das MPEs desde a eclosão da pandemia até o momento atual?**

O governo e o Congresso Nacional tomaram diversas medidas que foram fundamentais para ajudar na sobrevivência das MPEs desde o início da pandemia. A mais importante de todas, sem dúvida, foi a criação do Pronampe, que permitiu o acesso de milhares de empreendedores ao crédito, tão necessário nesse momento de queda do faturamento.

Mas tivemos ações em várias outras frentes como a prorrogação do prazo para pagamento dos tributos apurados no regime do Simples Nacional, que beneficiou quase 5 milhões de empresas optantes do Simples. Outra ação foi a linha emergencial de financiamento para pagamento da folha de salários, com um aporte de R\$ 40 bilhões, para beneficiar 1,4 milhão de empresas, atingindo 12,2 milhões de trabalhadores.

É importante lembrar também da Medida Provisória nº 927, que definiu as regras para a relação entre empresas e trabalhadores durante a pandemia com o objetivo de preservar o emprego e a renda. Entre elas, merecem destaque a adoção do teletrabalho, a antecipação de férias individuais, a concessão de férias coletivas, o aproveitamento e a antecipação de feriados, o banco de horas, a suspensão de exigências administrativas em segurança e saúde do trabalho, o direcionamento do trabalhador para qualificação e a suspensão do recolhimento do FGTS, a prorrogação da jornada para estabelecimentos de saúde e a rescisão contratual por força maior.

### **Olhando agora para as MPEs no Brasil, e na exportação, qual a sua avaliação acerca da importância, antes e depois da pandemia?**

Considerando o peso das MPEs na economia brasileira, podemos dizer que o país ainda precisa avançar muito quanto à participação desses negócios na nossa pauta de exportações. Apesar de as empresas exportadoras representarem cerca de 38%, as MPEs respondem por menos que 1% das vendas brasileiras ao exterior.

Nós temos um potencial enorme para explorar. O aumento dessa participação das MPEs no volume de exportações vai gerar milhões de novos empregos e di-

versificar a nossa pauta com o mercado externo. Temos feito diversos acordos – em especial com a Apex-Brasil – para ampliar a participação dos pequenos negócios nas exportações brasileiras e aumentar o nível de competitividade dessas empresas no mercado global.

### **E o acesso ao financiamento via Fampe, o que é? Qual a sua importância?**

O Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe) foi, ao lado do Pronampe, a principal medida voltada a ampliar o acesso das MPEs ao crédito. Entre 1º de janeiro de 2020 e 30 de abril de 2021, o Fundo avalizou mais de 85 mil operações de crédito, com viabilização de mais de R\$ 5,2 bilhões. Nesse período, a instituição financeira que mais atuou foi a Caixa Econômica, responsável por 64 mil operações, com viabilização de mais de R\$ 4,6 bilhões. A Caixa começou a operar com o Fampe em abril de 2020.

Desde a sua criação, o Fundo avalizou mais de 429 mil operações de crédito até fevereiro de 2021, com viabilização de R\$ 22 bilhões em crédito bancário. Atualmente, o Sebrae possui 20 convênios com instituições financeiras e está em fase de negociação com mais três.

O Fampe é o primeiro fundo garantidor que possibilitou que empresas com dificuldades em acesso a empréstimos por falta de garantias pudessem recorrer ao crédito. Além disso, ele é o único que acompanha o cliente do início até o fim (pagamento do empréstimo). O Sebrae estruturou o Fundo de modo que os clientes da instituição pudessem contar com o crédito assistido, que consiste no acompanhamento do cliente com soluções gratuitas, digitais e *on-line* oferecidas em todo o Brasil com o intuito de inibir a inadimplência. Se o cliente estiver inadimplente, atendentes do Sebrae o procuram para que ele possa renegociar a dívida e voltar à normalidade

### **No novo normal, quais as possibilidades e ações que deveriam ser adotadas e apoiadas para que as MPEs se inserissem nas plataformas (Marketplaces internacionais), no e-commerce e no marketing digital focado no exterior, típicas do processo de digital trade?**

Nos próximos dois anos, os pequenos negócios afetados pelo novo coronavírus devem retomar suas atividades usando ainda mais a tecnologia. Certamente, em 2022, os negócios não serão iguais aos atuais. O digital ganhará mais espaço e o comércio e os serviços serão os maiores impactados. Nesse contexto, o Sebrae está conectado

com um universo de importantes atores no segmento digital, para atender às necessidades das MPEs. Apesar de a tecnologia ser um dos caminhos para os pequenos negócios, o modelo tradicional ainda prevalecerá por um tempo em alguns locais, mas a inovação nos pequenos negócios e nas *startups* é um caminho sem volta.

A pandemia está acelerando uma mudança comportamental no cliente, e nós não voltaremos ao estágio que estávamos antes da crise. O consumidor quer continuar usufruindo de produtos e serviços deslocando-se menos, com menos desgaste no processo da compra do produto ou serviço. A tendência é que a população continue consumindo muito a distância, e as empresas vão ter de se reinventar para prestar seu serviço em domicílio. Nesse aspecto, os empresários vão ter de pensar em uma estrutura de custos diferente, em um novo modelo de negócio.

Para apoiar os donos de pequenos negócios nesse processo de digitalização das empresas, o Sebrae disponibiliza gratuitamente todo o universo de cursos, cartilhas, livros e demais conteúdos. Além disso, estão sendo realizadas ao longo dos últimos meses numerosas *lives* nas mídias sociais da instituição, orientando os empreendedores para essa transição.

Por fim, o Sebrae criou também o programa Acelera Digital que oferece aos empresários dos mais diferentes segmentos a chance de participar de uma capacitação intensiva sobre como ampliar suas vendas pela internet. Durante dez dias, os empresários têm a oportunidade de participar de uma jornada de aceleração, por meio de três encontros virtuais em grupos fechados no WhatsApp, divididos por segmento e maturidade digital, com base no nível de aplicação das tecnologias digitais no dia a dia da empresa. Ao longo da jornada, os participantes recebem mentorias sobre *marketing* digital direcionado ao negócio, a partir do desempenho de cada empresa na aplicação das ferramentas digitais. De forma rápida e prática, os empresários são capacitados a aplicar os conhecimentos adquiridos para promover a presença digital do negócio com resultados reais de venda.

### **E, que ações deveriam ser adotadas para que elas saibam gerir pagamentos, e tenham logística de pequenos lotes e valores, também comuns ao *digital trade* em curso?**

Toda crise representa um desafio a ser superado, mas pode ser também uma oportunidade para o empreendedor criar soluções inovadoras, que contribuam com o desenvolvimento e a profissionalização do negócio. As principais lições que a crise deixa para o empreendedor

brasileiro são a importância do planejamento, da qualificação da gestão e do investimento em inovação.

Um bom plano de negócio permite que o empresário antecipe situações de crise e encontre as melhores soluções para manter o negócio de pé, mesmo diante das adversidades. A qualificação da gestão, em especial a financeira, dá ao dono da micro e pequena empresa as condições necessárias para avaliar de forma criteriosa o comportamento do fluxo de caixa e tomar as decisões mais adequadas para enfrentar a queda da receita, e a inovação é o que vai diferenciar a empresa da sua concorrência, permitindo o crescimento do volume de vendas e a redução dos custos. Importante destacar que quando falamos em inovação não nos referimos apenas ao investimento em tecnologia. Medidas simples que permitam ampliar a eficiência do negócio, aproximar a empresa do cliente, criar novos produtos, entre outros resultados, também são formas de inovar.

### **Em face dos desafios que o senhor e sua equipe vêm enfrentando, qual a sua visão de futuro com relação aos negócios no Brasil e no mundo para as MPEs brasileiras?**

A crise, sem dúvida, foi grave e atingiu praticamente todas as cadeias produtivas da economia, mas a minha convicção é de que os pequenos negócios são plenamente capazes – desde que devidamente apoiados – de superar todas as dificuldades. As nossas pesquisas feitas desde o início da pandemia comprovam isso. Com o passar dos meses e com o relaxamento das medidas de restrição na movimentação das pessoas, as MPEs reagiram e foram recuperando paulatinamente o nível de faturamento perdido. Temos certeza de que com a cobertura vacinal de todos os brasileiros e com a volta da atividade ao nível anterior à pandemia, os pequenos negócios vão responder gerando os empregos perdidos e a renda necessária para colocar a economia do país no eixo do crescimento.

“

A qualificação da gestão, em especial a financeira, dá ao dono da micro e pequena empresa as condições necessárias para avaliar de forma criteriosa o comportamento do fluxo de caixa e tomar as decisões mais adequadas para enfrentar a queda da receita

”

# Equilíbrio fiscal, crescimento e calamidades



José Antônio de Magalhães Lins

José Antônio de Magalhães Lins  
é *chairman of the board* da Great Holdings e membro do Conselho Superior da Funcex

A emergência da pandemia da Covid-19 aumentou os decibéis de um debate que já vinha sendo feito no Brasil há alguns anos. Com a crise trazida pela pandemia, o PIB do Brasil em 2020 apresentou uma retração real de 4,1% em comparação com o PIB de 2019, em linha com o que foi observado na maior parte do mundo. Isso não só evidenciou a necessidade de uma atuação compensatória por parte do governo, de modo a evitar uma retração no crescimento muito mais acentuada, com impactos dramáticos sobre o emprego e a renda,<sup>1</sup> mas também enfatizou o reduzido “espaço fiscal” que o país possuía para atuar de modo mais sustentável diante desse choque sistêmico. Como será mostrado mais adiante, a combinação desse reduzido espaço fiscal com os gastos que foram efetivamente realizados para combater os efeitos da pandemia – notadamente o auxílio emergencial – acaba por elevar sobremaneira o déficit primário do governo central, com impactos sobre a evolução da dívida pública e daí sobre os juros, que acabarão, entre outros elementos, condicionando a capacidade de recuperação da economia brasileira no pós-pandemia.

O artigo vai mostrar, também, que países que embarcaram em processos de ajuste fiscal nos “dias de sol” acabaram por colher frutos tanto em termos de crescimento, quanto em termos de geração de emprego (redução de desemprego), bem como da construção de um espaço fiscal mínimo que está sendo utilizado precisamente para contrarrestar os efeitos da pandemia. Esse é precisamente o caso de vários países da União Europeia que, assim como o Brasil, não são detentores da moeda de reserva universal, fato que opera como uma restrição a uma atuação compensatória dos efeitos da pandemia mais ampla em função dos riscos e da maior volatilidade que a mesma pode produzir na conta de capital dos balanços de pagamento desses países.<sup>2</sup>

Por fim, cabe observar que um quadro fiscal mais equilibrado auxilia na ampliação de gastos mais meritórios (saúde e educação, principalmente) em tempos “normais”, com impactos inequívocos sobre a produtividade e, daí, sobre o crescimento de longo prazo da economia brasileira.

## O QUADRO FISCAL BRASILEIRO

De modo a analisar o quadro fiscal brasileiro, é importante utilizar como referência um período um pouco mais largo do que o dos últimos anos, a fim de mostrar como esse quadro evoluiu e, na prática, se deteriorou, diminuindo substancialmente o espaço fiscal para as medidas compensatórias que foram (e são) necessárias por conta da emergência da pandemia.

<sup>1</sup> De acordo com a PNAD Contínua, a taxa de desocupação no quarto trimestre de 2020 estava em 14,1%, correspondendo a um total de pessoas desocupadas da ordem de 14 milhões neste mesmo período. O rendimento real médio do último trimestre de 2020, por sua vez, apresentou queda de cerca de 2,8% em relação ao trimestre anterior.

<sup>2</sup> A exceção, evidentemente, são os Estados Unidos que, por emitir a moeda de reserva, o dólar, sempre podem evitar crises no seu balanço de pagamentos através da emissão de moeda doméstica, ainda que isso possa redundar em inflação.



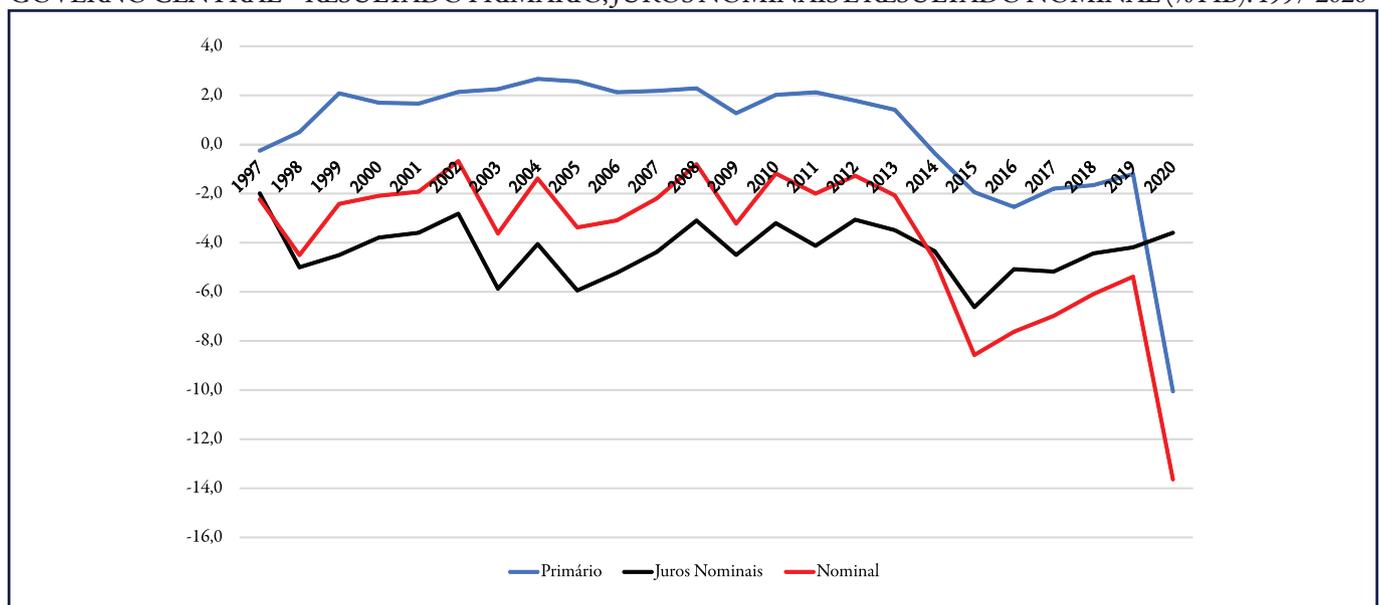
O Gráfico 1 mostra que, em termos primários, o governo central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) nunca apresentou um superávit inferior a 1,3% do PIB no período entre 1999 e 2013. Isso se traduziu em um déficit (resultado nominal) – quando se inclui o pagamento dos juros da dívida pública – nunca superior a -3,6% do PIB nesse período.

O Gráfico 1 mostra, também, que a partir de 2014 o resultado primário apresenta uma forte deterioração, com impactos inequívocos nos juros nominais<sup>3</sup> e daí sobre o déficit nominal, que sai de -4,7% do PIB nesse ano para chegar nada menos a -7,6% do PIB em 2016, tendência que passa a ser revertida a partir de então, até que o déficit nominal alcança 5,4% do PIB em 2019 em função de uma combinação auspiciosa de redução no déficit primário e juros nominais.<sup>4</sup>

A fim de entender as razões dessa deterioração é importante, em primeiro lugar, avaliar conjuntamente o comportamento da despesa total e da receita total – e da receita total líquida das transferências por repartição de receita – ao longo desse período (Gráfico 2). O que se percebe, analisando o comportamento agregado dessas duas variáveis entre 1997 e 2019, é que: (i) as despesas totais crescem a uma taxa média anual superior à taxa de crescimento anual das receitas totais (1,6% a.a. contra 1,3% a.a., respectivamente); (ii) a taxa de crescimento anual das receitas totais líquidas das transferências por repartição de receita é ainda menor (1,2% a.a.) ou, em outras palavras, as transferências crescem a uma taxa anual bastante superior à receita total (2,1% a.a. contra 1,3% a.a., respectivamente); e (iii) a partir de 2014, a receita total líquida das transferências torna-se absolu-

### GRÁFICO 1

GOVERNO CENTRAL – RESULTADO PRIMÁRIO, JUROS NOMINAIS E RESULTADO NOMINAL (% PIB): 1997-2020



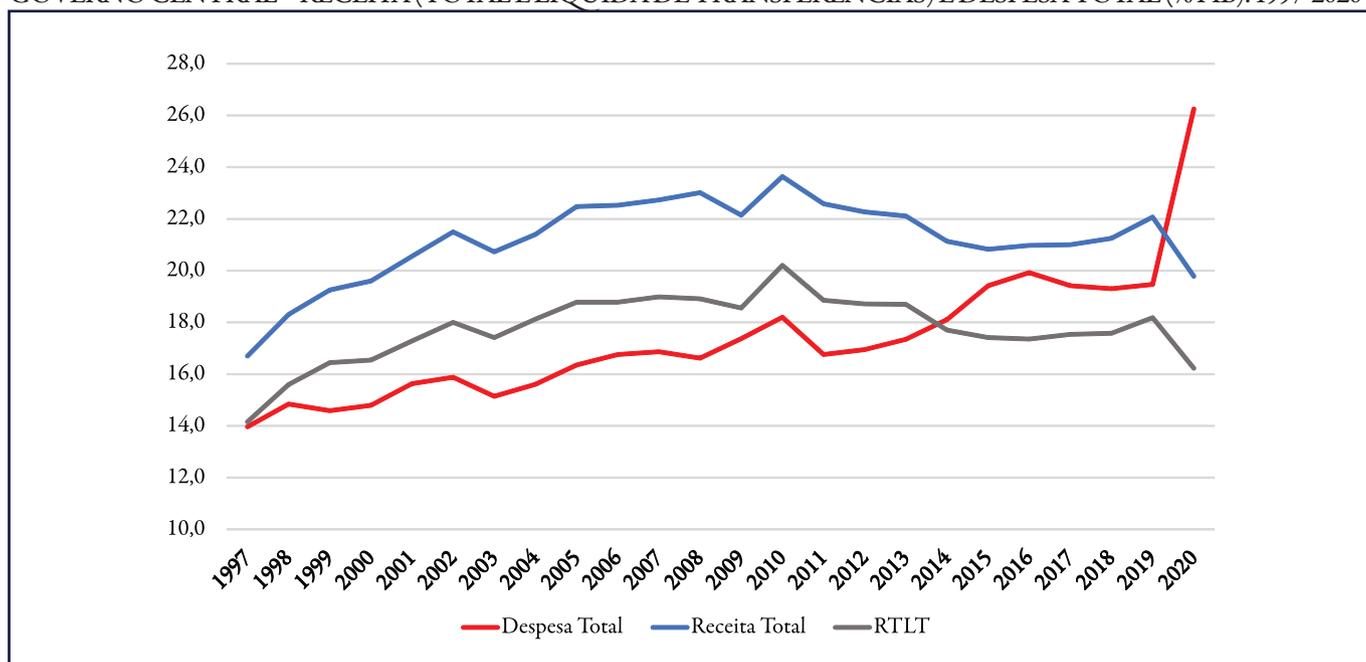
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Economia (ME/STN).

<sup>3</sup> O impacto do quadro fiscal sobre a dívida pública será discutido mais adiante.

<sup>4</sup> O comportamento do quadro fiscal em 2020 deve ser visto em separado haja vista o fato de que a pandemia representa uma quebra estrutural na tendência tanto de redução do déficit primário quanto dos juros nominais. A título de ilustração, vale notar que o déficit primário do governo central chegou a nada menos que 10% do PIB no ano passado e o déficit nominal foi de 13,6% do PIB, sendo o Auxílio Emergencial o principal fator a explicar esses resultados.

GRÁFICO 2

GOVERNO CENTRAL – RECEITA (TOTAL E LÍQUIDA DE TRANSFERÊNCIAS) E DESPESA TOTAL (% PIB): 1997-2020



Fonte: ME/STN.

tamente menor do que as despesas, o que leva, como observado, a uma situação de déficit primário do governo central a partir de então.

De modo a entender o que explica o comportamento de tais variáveis, é importante, inicialmente, avaliar os determinantes por trás da evolução da receita total, tanto no caso do governo central, quanto no do governo geral.<sup>5</sup> Assim, como mostra o Gráfico 3, parte do comportamento da receita total, em especial do governo central, é explicada pela menor taxa de crescimento do PIB e, por outro lado, pela eliminação de uma contribuição que se mostrou bastante relevante dentro da arrecadação total do governo central (Gráfico 4).

Tal comportamento das receitas totais só não é mais influenciado pela evolução do PIB por conta da inelasticidade de vários componentes da arrecadação, bem como por estratégias (e.g. não correção anual da tabela do imposto de renda) que redundam em elevação contínua da carga tributária (ou, ao menos, na sua estabilidade) e, portanto, compensam parcialmente o efeito do baixo crescimento do PIB (Gráfico 5).

De modo a ter o quadro completo acerca da piora no quadro fiscal, é importante, naturalmente, analisar de modo mais detalhado o que explica o comportamento das despesas, tanto em nível do governo central, quanto do governo geral.

O primeiro elemento a se ter em conta é o peso crescente das despesas com benefícios previdenciários (RGPS) no total das despesas do governo central (Tabela 1) que saem de 6,6% do PIB em 2010 para 8,5% do PIB em 2019. A tendência de agravamento desse fato, tudo o mais constante, é inequívoca haja vista o envelhecimento da população e, com isso, a redução e eventual eliminação do bônus demográfico brasileiro.<sup>6</sup>

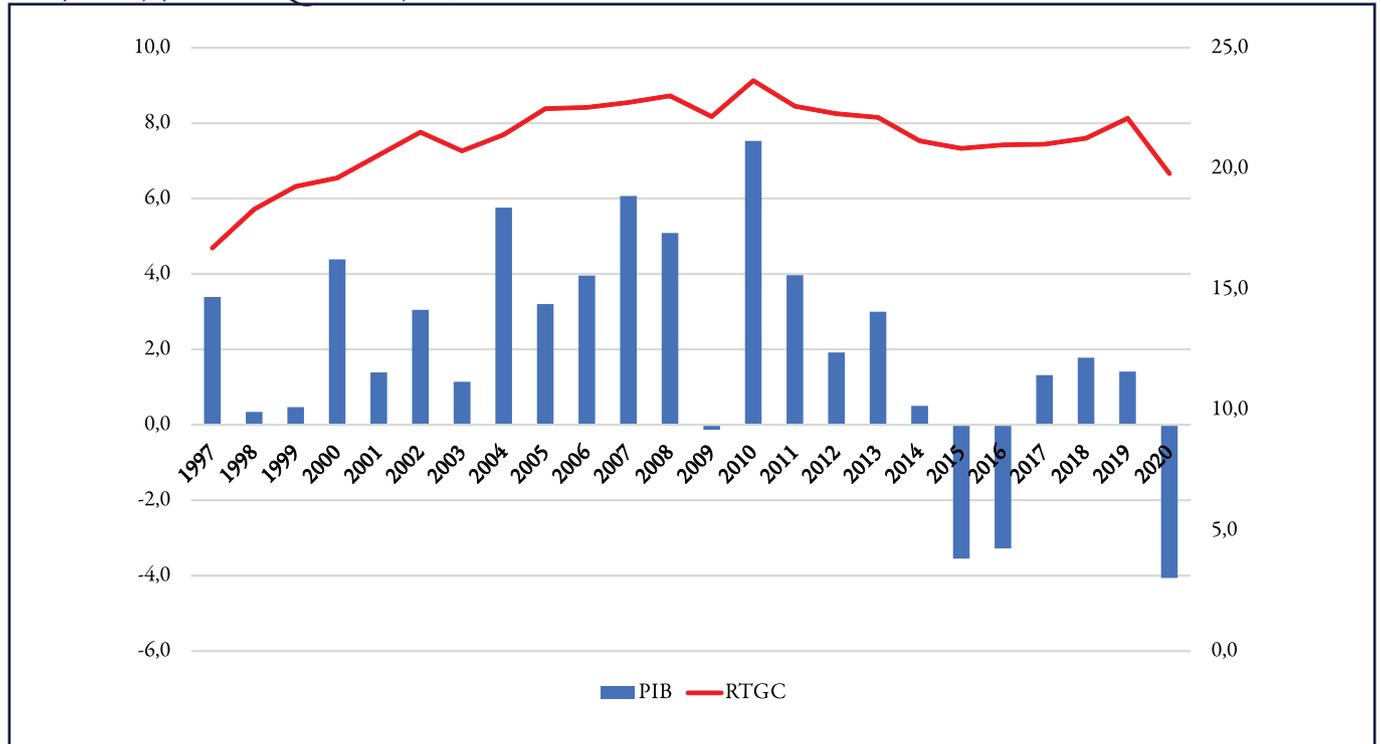
Desta forma, em não tendo havido a reforma da previdência, que foi aprovada em 2019 (EC 103/2019), os benefícios previdenciários chegariam, em 2060, de acordo com as projeções do Ministério da Economia (Gráfico 6), a nada menos que 16,4% do PIB, resultando em um déficit da previdência de 11,2% do PIB, o qual teria um impacto inequívoco sobre o resultado primário do governo central, sobre a trajetória da dívida pública por conseguinte, e daí sobre o crescimento econômico.

<sup>5</sup> O conceito de governo geral inclui o setor público não financeiro mais o Banco Central. Considera-se como setor público não financeiro as administrações diretas federal, estaduais e municipais, as administrações indiretas, o sistema público de previdência social e as empresas estatais não financeiras federais, estaduais e municipais, exceto as empresas do Grupo Petrobras e do Grupo Eletrobras. Considera-se também a empresa Itaipu Binacional.

<sup>6</sup> Para maiores detalhes sobre o impacto do envelhecimento da população, a redução do bônus demográfico e seus impactos previdenciários, ver Costanzi, R. et al. (2018). Breve análise da nova projeção da população do IBGE e seus impactos previdenciários. Nota Técnica DISOC 51.

**GRÁFICO 3**

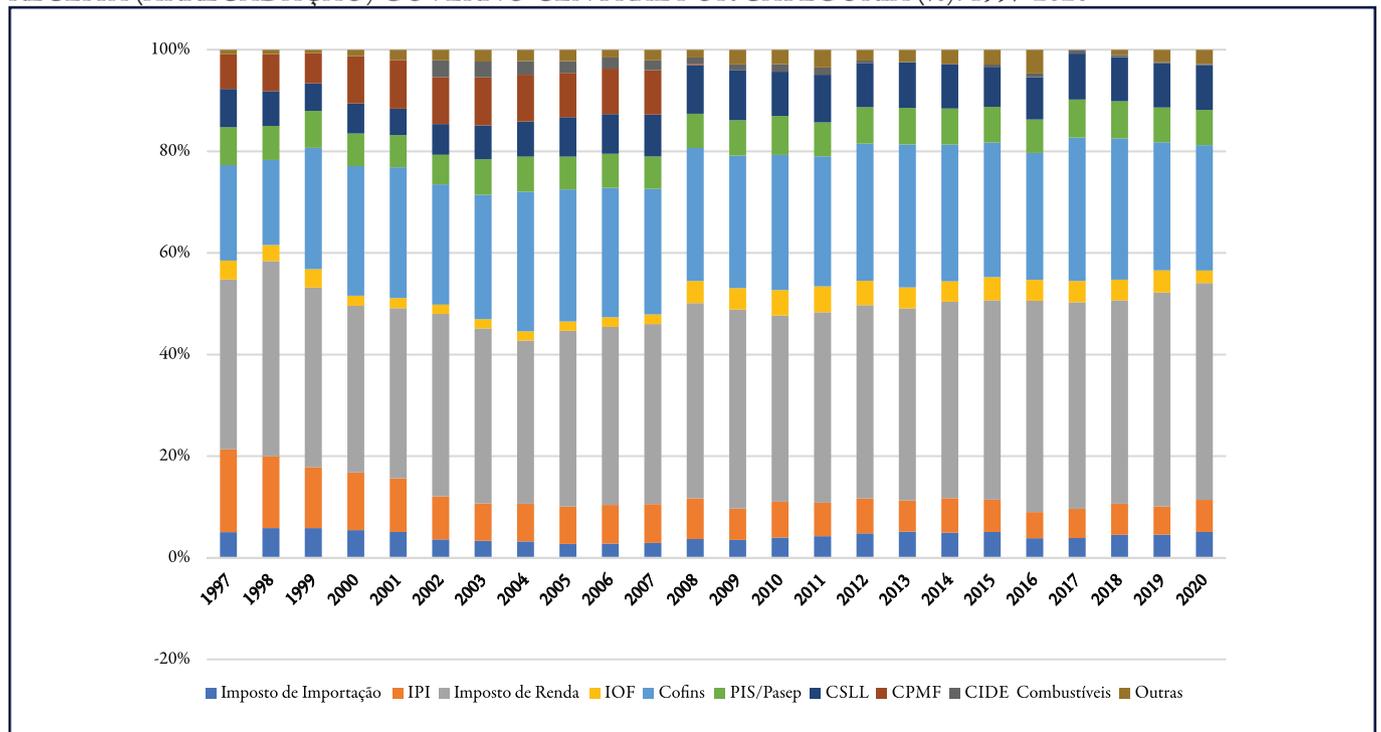
RECEITA TOTAL GOVERNO CENTRAL (% PIB) (EIXO DIREITO) E TAXA REAL DE CRESCIMENTO DO PIB (%A.A.) (EIXO ESQUERDO): 1997-2020



Fonte: ME/STN e IBGE.

**GRÁFICO 4**

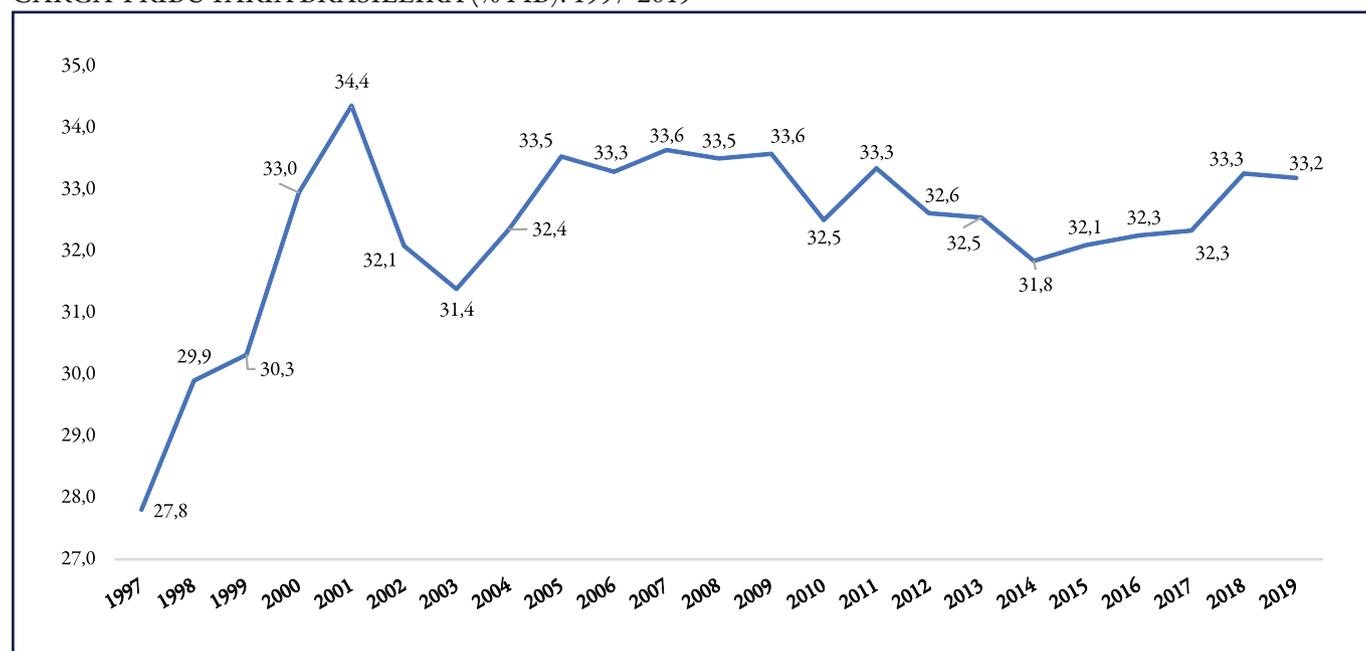
RECEITA (ARRECAÇÃO) GOVERNO CENTRAL POR CATEGORIA (%): 1997-2020



Fonte: ME/STN.

GRÁFICO 5

CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA (% PIB): 1997-2019



Fonte: ME/STN.

TABELA 1

GOVERNO CENTRAL – DESPESA TOTAL (% PIB): 2010-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DESPESA TOTAL	18,2	16,8	16,9	17,3	18,1	19,4	19,9	19,4	19,3	19,5
Benefícios Previdenciários	6,6	6,4	6,6	6,7	6,8	7,3	8,1	8,5	8,4	8,5
Pessoal e Encargos Sociais	4,3	4,1	3,9	3,8	3,8	4,0	4,1	4,3	4,3	4,2
Outras Despesas Obrigatórias	2,3	2,3	2,4	2,7	3,0	4,1	3,4	3,0	2,9	2,6
Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	5,0	3,9	4,1	4,1	4,5	4,0	4,3	3,7	3,8	4,1
PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	2,0	2,1	1,8	1,4	-0,4	-2,0	-2,6	-1,9	-1,7	-1,3
JUROS NOMINAIS	-3,2	-4,1	-3,1	-3,5	-4,3	-6,6	-5,1	-5,2	-4,4	-4,2
RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL	-1,2	-2,0	-1,3	-2,1	-4,7	-8,6	-7,6	-7,0	-6,1	-5,4

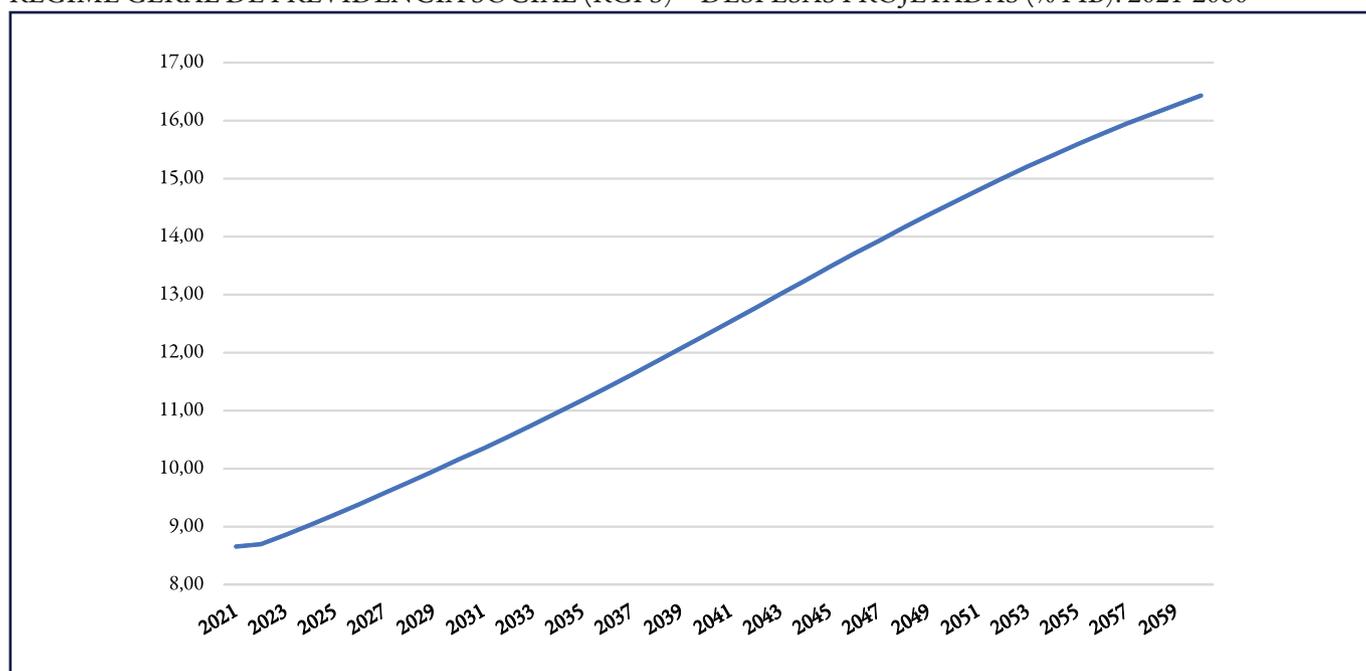
Fonte: ME/STN.

A título de ilustração, o impacto estimado da aprovação da EC 103/2019 para um período de dez anos (2020-2029) somente considerando os servidores civis da União – o chamado RPPS – de acordo com a Instituição Fiscal Independente (IFI),<sup>7</sup> seria de cerca de 120 bilhões de reais e 368 bilhões para um período de 20 anos (2020-2039), ou algo como 5% do PIB a preços de 2019, fato que abriria um importante espaço fiscal para o governo federal acomodar mais gastos não apenas

com educação e saúde, mas também em investimentos, os quais representaram, em 2019, apenas 0,8% do PIB.

A Tabela 2, por sua vez, apresenta o quadro das despesas considerando o governo geral. Como se pode perceber, a situação dos gastos da previdência (benefícios sociais) quando se leva em conta os estados e municípios, apresenta-se muito mais crítica, chegando mesmo a representar, em 2019, nada menos que 18% do PIB em 2019.

<sup>7</sup> Instituição Fiscal Independente (2019). Simulação do impacto da PEC 6/2019 sobre as despesas do RPPS dos servidores civis da União. Estudo Especial n. 10.

**GRÁFICO 6**
**REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS) – DESPESAS PROJETADAS (% PIB): 2021-2060**


Fonte: ME/STN.

**TABELA 2**
**DESPESAS – GOVERNO GERAL – GRANDES CATEGORIAS (% PIB): 2010-2019**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Benefícios sociais</b>	<b>11,9</b>	<b>11,8</b>	<b>11,8</b>	<b>12,1</b>	<b>12,3</b>	<b>12,9</b>	<b>13,0</b>	<b>13,2</b>	<b>13,0</b>	<b>13,0</b>
Uso de bens e serviços	5,4	5,3	5,3	5,2	5,3	5,1	5,3	5,2	5,4	5,2
Consumo de capital fixo	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6
Juros	7,0	7,6	6,9	7,0	7,5	11,9	10,0	8,9	8,8	7,1
Subsídios	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,2
Transferências/Doações	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
<b>Benefícios sociais</b>	<b>13,7</b>	<b>13,6</b>	<b>13,9</b>	<b>14,2</b>	<b>14,8</b>	<b>15,6</b>	<b>16,9</b>	<b>18,2</b>	<b>17,4</b>	<b>18,0</b>
Outras despesas	1,1	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,7	1,2	1,2	1,9
<b>Total</b>	<b>40,6</b>	<b>41,1</b>	<b>41,0</b>	<b>41,8</b>	<b>43,4</b>	<b>49,1</b>	<b>48,8</b>	<b>48,7</b>	<b>47,7</b>	<b>47,0</b>
<b>ROL</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>-3,5</b>	<b>-7,2</b>	<b>-6,1</b>	<b>-7,2</b>	<b>-5,6</b>	<b>-3,8</b>
<b>ROB</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,8</b>	<b>-2,1</b>	<b>-4,9</b>	<b>-8,7</b>	<b>-7,6</b>	<b>-8,7</b>	<b>-7,1</b>	<b>-5,3</b>

Fonte: ME/STN.

As Tabelas 1 e 2 mostram, também, que uma outra rubrica merece destaque na explicação da evolução das despesas, qual seja, a remuneração de empregados. Se, quando se toma o governo central, a evolução da mesma enquanto percentual do PIB manteve-se praticamente inalterada entre 2010 e 2019, o mesmo não é verdade quando o escopo da análise é o governo geral. Notada-

mente a partir de 2016, esta categoria de despesa se eleva em mais de 1% do PIB, fato que enseja, em nível de governo geral, a necessidade de manter tal despesa sob maior controle e, preferencialmente, reduzir o seu tamanho em relação ao PIB de modo a, também, contribuir para a criação de um maior espaço fiscal para a execução de gastos mais meritórios.

## IMPACTOS DO QUADRO FISCAL NO ENDIVIDAMENTO E NO CRESCIMENTO

O quadro fiscal acima descrito tem, entre outras consequências, um impacto direto sobre a evolução da dívida pública, considerando-se que a situação deficitária do governo central e do governo geral exige a emissão de dívida como forma praticamente única de acomodar a necessidade de financiamento.<sup>8</sup>

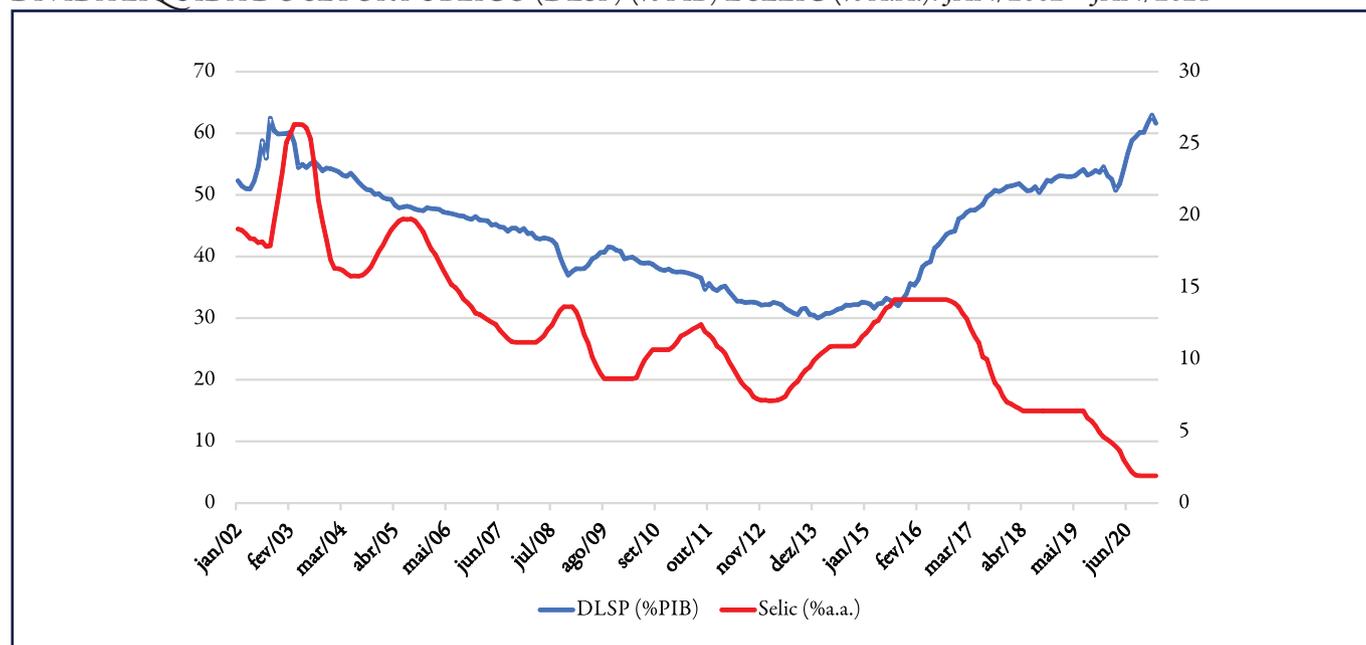
Ainda que a relação não seja exatamente perfeita, tendo em conta o fato de que outras variáveis concorrem para a determinação da taxa de juros básica da economia, o Gráfico 7 mostra que existe uma relação clara entre a evolução do estoque da dívida (tanto líquida quanto bruta) e o movimento tendencial da Selic. Em outras palavras, um quadro fiscal que enseje uma tendência à elevação da relação dívida/PIB vai, na média, levar a que a autoridade monetária tenha menor espaço de manobra

para praticar uma taxa de juros básica cujo comportamento tendencial seja de redução da mesma e, com isso, o custo da dívida vai se elevar e seu prazo médio e composição tendem a piorar.<sup>9</sup>

Outro impacto importante decorrente de um pior quadro fiscal está relacionado ao comportamento da taxa de câmbio, já que o Brasil é uma economia (razoavelmente) aberta. Assim, a piora no quadro fiscal, não só leva a uma taxa básica de juros – e uma estrutura a termo da taxa de juros – tendencialmente mais elevada, como também vai produzir uma tendência à desvalorização da moeda local (seu enfraquecimento), resultado da crescente perda de confiança na capacidade do governo de honrar o serviço da dívida e da pressão sobre os preços que o maior déficit primário impõe. Esse quadro é, precisamente, realimentado pela eventual desvalorização da taxa de câmbio que acaba sendo repassada, senão total, ao menos parcialmente, para os preços da economia. O Gráfico 8 ilustra claramente os efeitos da piora fiscal sobre a taxa de câmbio.

GRÁFICO 7

DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP) (% PIB) E SELIC (% A.A.): JAN/2002 – JAN/2021



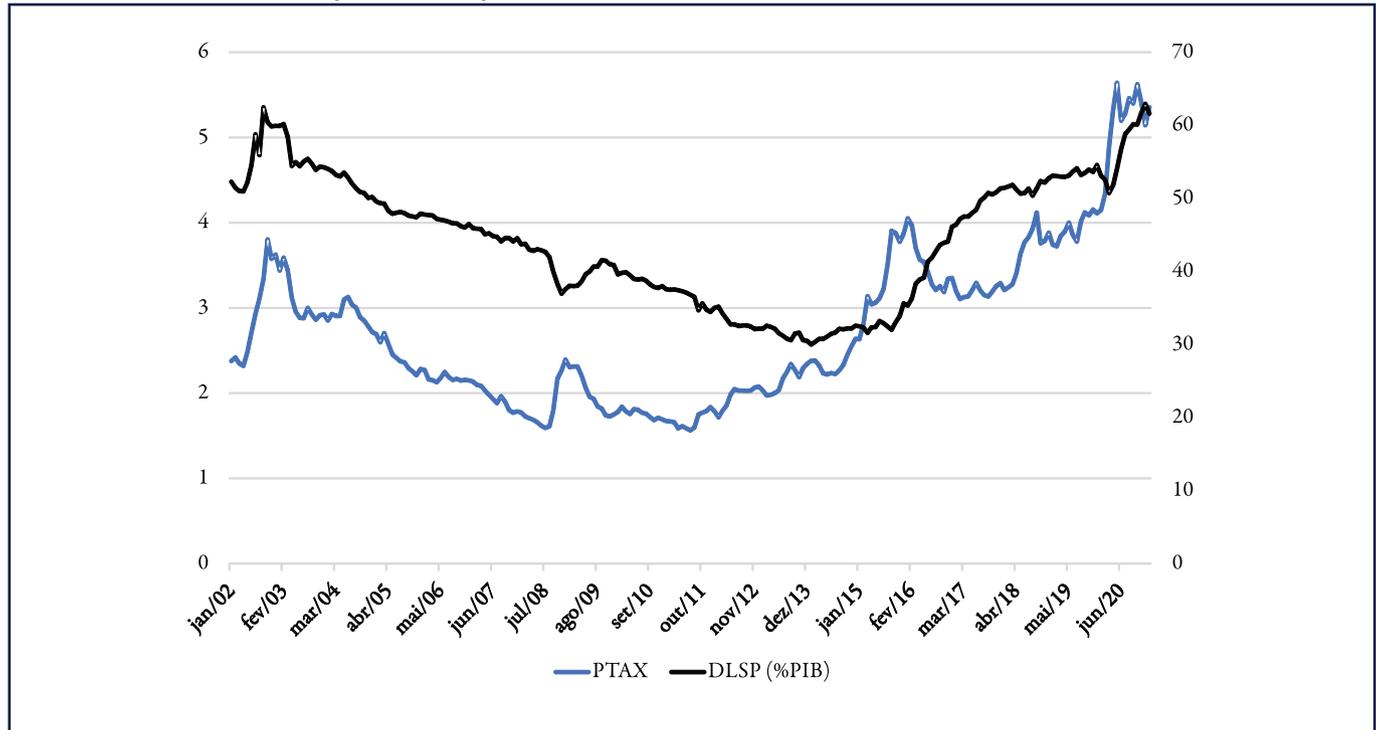
Fonte: BCB.

<sup>8</sup> Como observado, o espaço para elevações da carga tributária de modo a atender (parcialmente) à crescente necessidade de financiamento é bastante limitado tendo em vista o tamanho da referida carga. Elevações subsequentes e constantes levariam a uma crescente ineficiência e redução da produtividade da economia, que já possui um dos mais complexos sistemas tributários do mundo ocidental, item frequente na explicação das baixas posições em que o país aparece em *rankings* como o Doing Business. Ver, por exemplo, <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/b/brazil/BRA.pdf>.

<sup>9</sup> A crescente relação dívida/PIB leva a uma crescente perda de confiança na capacidade do Tesouro em honrar o serviço da dívida, ao mesmo tempo que a pressão inflacionária, que está associada à expansão fiscal, também diminui a disposição dos agentes em adquirir a dívida pública em condições mais satisfatórias para o Tesouro, precisamente por conta da maior incerteza em relação aos ganhos reais decorrentes da posse desses ativos.

GRÁFICO 8

TAXA DE CÂMBIO VENDA (PTAX) (EIXO ESQUERDO) E DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP) (%A.A.) (EIXO DIREITO): JAN/2002 – JAN/2021



Fonte: BCB.

A resultante final desse processo é uma menor taxa média de crescimento do produto – e conseqüentemente, da renda e do emprego. É o que pode ser visto nos gráficos 9 e 10.

No sentido do apresentado acima, é ilustrativo tomar o caso da União Europeia (UE). A UE viu, ao longo dos anos, sua situação fiscal se deteriorar e os países do bloco, na sua grande maioria, embarcaram em processos de ajuste fiscal de modo a alterar (ou atenuar) a tendência a uma maior deterioração no futuro, com impactos, como foi visto, sobre seu crescimento futuro. Tal movimento fez-se especialmente importante por conta do fato de que a população da UE como um todo é mais envelhecida do que a do Brasil, por exemplo e, principalmente, do que a de muitos competidores próximos. Sendo assim, se ajustes não fossem feitos, o quadro da previdência no bloco certamente levaria a uma crise fiscal (ver Gráficos 11).

Como se pode inferir dos Gráficos 11, ao ajuste fiscal – ou mais especificamente ao ajuste/reformas na previdência – se seguiu uma tendência à diminuição da relação dívida/PIB – a qual foi interrompida essencialmente por conta da crise de 2008/2009, que obrigou os governos do bloco a implementar políticas compensatórias – uma tendência de maior crescimento do PIB e

redução do desemprego. Ademais, é relevante notar que a UE construiu, assim, um espaço fiscal importante para atuar após o surgimento da pandemia de Covid-19, sem contar o fato de que o bloco goza de bem mais confiança nos mercados financeiros do que o Brasil ou, de modo mais geral, do que os países emergentes.

## CONCLUSÃO

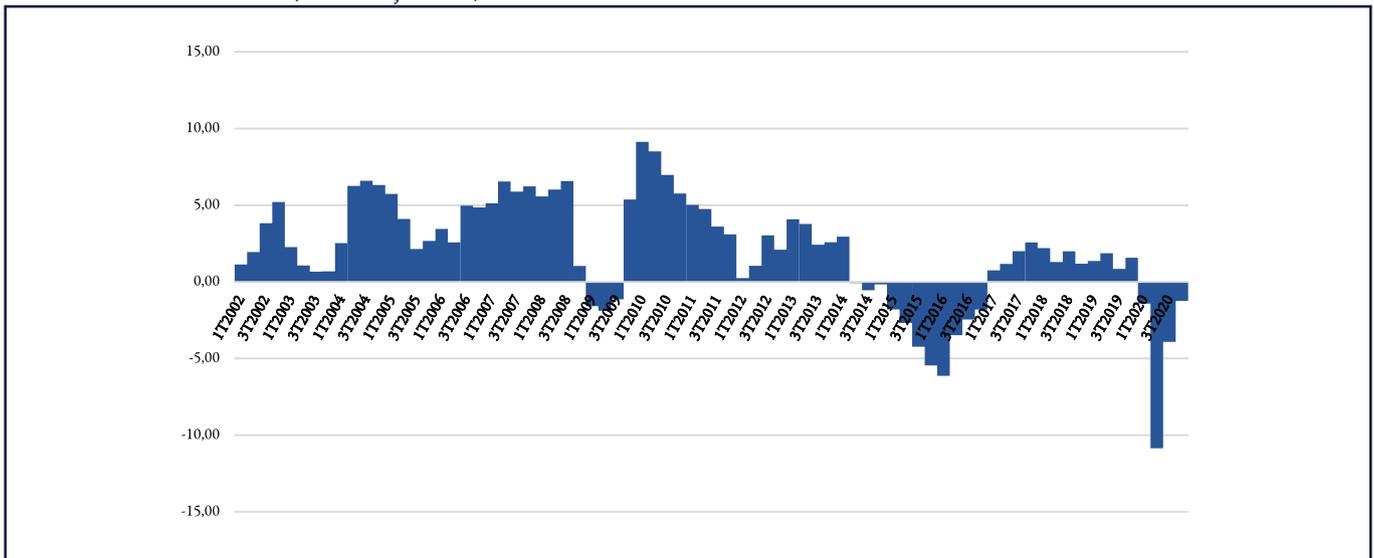
Diante do exposto, fica evidenciado que um quadro fiscal equilibrado em termos tendenciais se mostra como um elemento fundamental na criação e manutenção das bases para o crescimento econômico. Contudo, vale observar que, em uma situação de calamidade como a que vem sendo enfrentada após o início da pandemia da Covid-19, e à luz tanto da experiência europeia quanto da americana, é importante a atuação do governo por meio de medidas compensatórias, de modo a evitar que a economia, impactada fortemente como é por um evento sistêmico dessas dimensões, entre em um estado de colapso e, daí, de depressão. Nestas circunstâncias o maior gasto público é claramente meritório, ainda que a dimensão da atuação compensatória do governo deva ser orientada pelo espaço fiscal existente.

Os novos riscos trazidos pela emergência da pandemia exigem uma inequívoca atuação governamental para sustentar minimamente a demanda agregada da economia. Contudo, como bem observa Olivier Blanchard,<sup>10</sup> os países em desenvolvimento (ou emergentes) possuem, no geral, menor espaço fiscal para combater os efeitos do choque da pandemia que se combinou ao choque negativo dos preços das *commodities* e à saída de capitais em função da maior aversão ao risco e necessidade de liqui-

dez dos investidores. Sendo assim, a presente situação coloca a necessidade de buscar os (poucos) espaços fiscais que ainda existem para implementar e manter as políticas compensatórias e, ao mesmo tempo, atuar no sentido de endereçar ajustes onde for possível e cabível, de modo que, à medida que os efeitos da pandemia diminuam a economia possa resgatar a confiança necessária para voltar a crescer. Para tanto, como mostrado, é fundamental perseguir um quadro de equilíbrio fiscal tendencial.

GRÁFICO 9

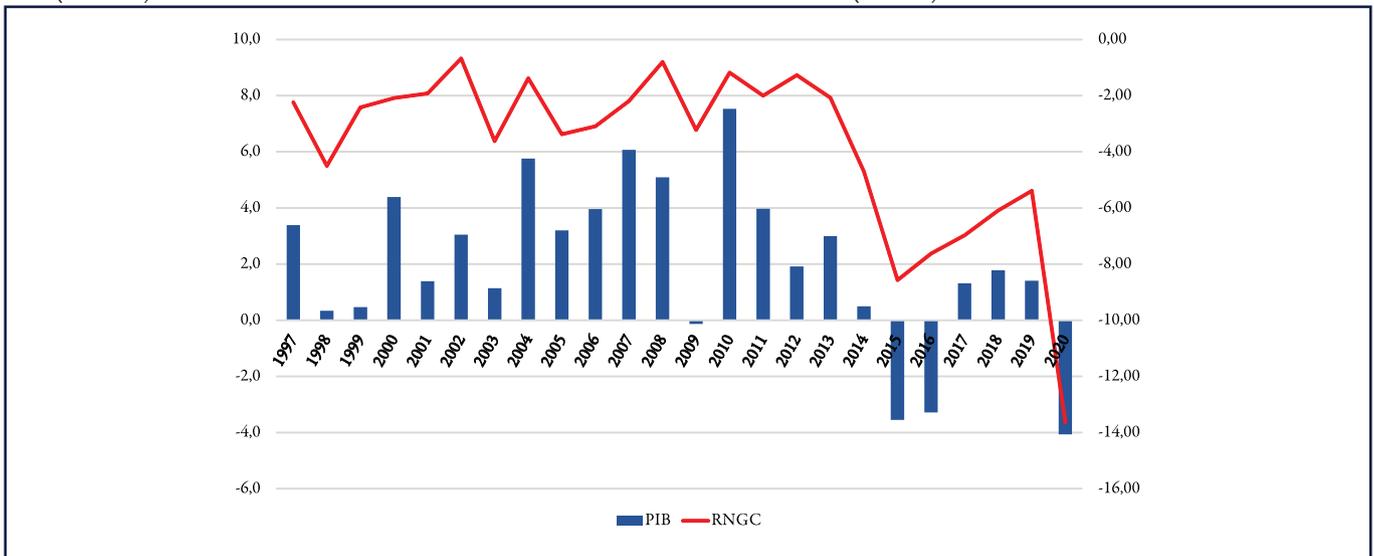
PIB TRIMESTRAL (TRIMESTRE CONTRA IGUAL TRIMESTRE DO ANO ANTERIOR) DESSAZONALIZADO (VARIÇÃO %): 1º TRIMESTRE/2002 – 4º TRIMESTRE DE 2020



Fonte: BCB.

GRÁFICO 10

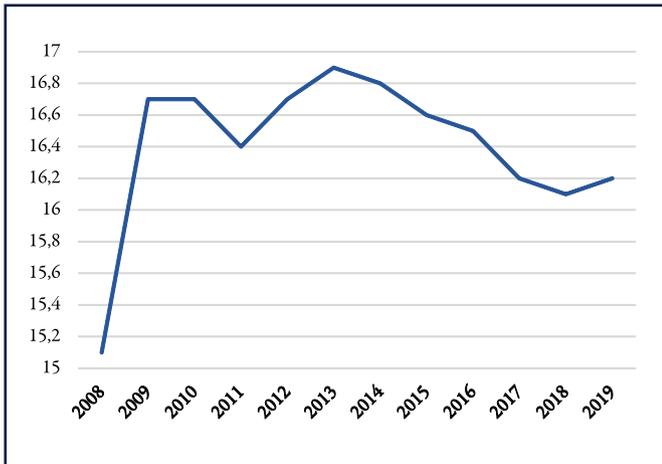
PIB (% A.A.) E RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (% PIB): 1997 - 2020



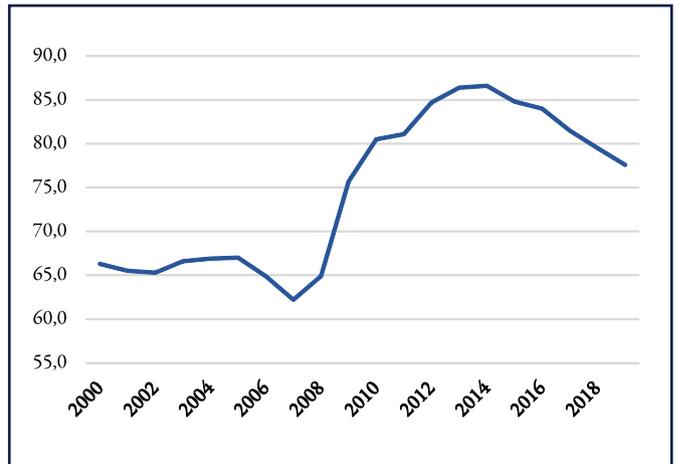
Fonte: IBGE e ME/STN.

<sup>10</sup> Ver <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/designing-fiscal-response-covid-19-pandemic>.

**GRÁFICO 11A**  
UNIÃO EUROPEIA - BENEFÍCIOS SOCIAIS (% PIB)  
2009-2019

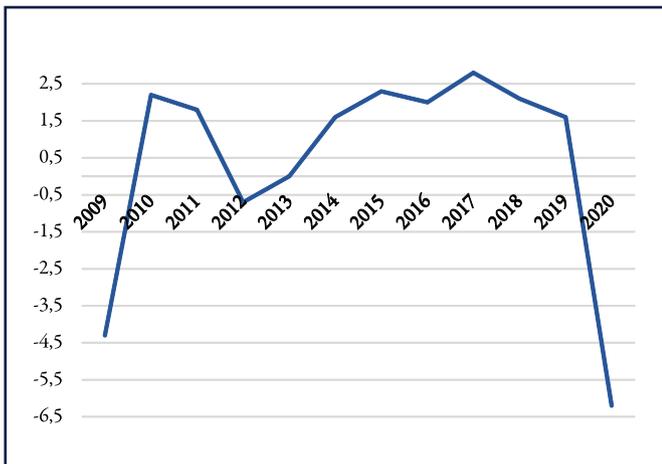


**GRÁFICO 11B**  
UNIÃO EUROPEIA - DÍVIDA BRUTA (% PIB)  
2009-2019

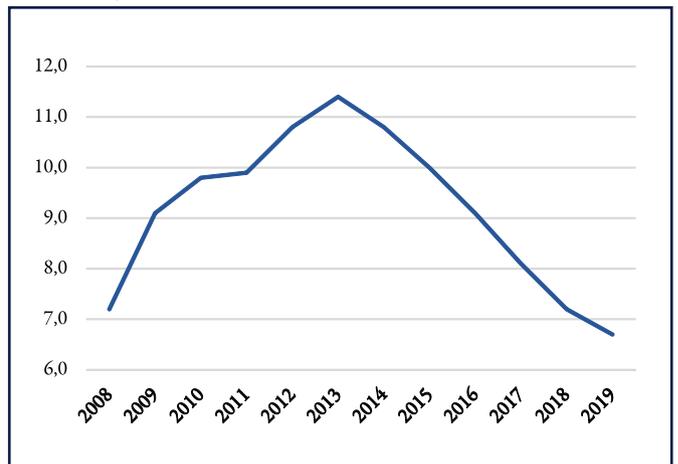


.....

**GRÁFICO 11C**  
UNIÃO EUROPEIA - TAXA REAL DE CRESCIMENTO  
DO PIB 2009-2020



**GRÁFICO 11D**  
UNIÃO EUROPEIA - TAXA DE DESEMPREGO  
2008-2019



# Autonomia do Banco Central do Brasil após a Lei Complementar nº 179/2021



Márcio Antônio  
Estrela

Márcio Antônio Estrela

economista, é consultor na Starnet Estrela Consultoria & Treinamento em regulação, câmbio e assuntos internacionais. Foi servidor do Banco Central do Brasil por mais de 25 anos

O Banco Central do Brasil (BCB) passou a deter uma autonomia formal a partir da promulgação da Lei Complementar (LC) nº 179/2021 (“Objetivos e Autonomia do BCB”) – conjugada com a Lei nº 13.820/2019 (“Relação BCB x Tesouro”).

A LC nº 179/2021 definiu de maneira mais direta os objetivos do BCB, estabeleceu mandatos e proteção contra exoneração e o desvinculou de ministérios.

A Lei nº 13.820/2019, por sua vez, deu mais segurança financeira ao estabelecer regras mais objetivas e mandatárias ao orçamento de autoridade monetária do BCB.

Embora seja uma autonomia que em quase nada difira das que já possuem as agências reguladoras brasileiras (Anatel, Anvisa, Aneel, Anac etc.), por envolver o BCB gerou muita discussão e se faz necessário esclarecer seu significado.

Antes de avançar no impacto dessa “autonomia” concedida ao BCB, é *mister* explorar o que é autonomia e independência de banco central e porque essa independência passou a ser predominante nas principais economias do mundo.

## POR QUE UM BANCO CENTRAL DEVE SER INDEPENDENTE

O principal instrumento de ação dos bancos centrais é a política monetária e esta, por sua própria natureza, requer um horizonte de planejamento de mais longo prazo, dada a defasagem entre as decisões e os efeitos da política monetária sobre a produção e a inflação. O controle da inflação demanda ações hoje, mas muitos dos efeitos das modificações nas taxas de juros dar-se-ão de 12 a 18 meses à frente (embora possam ter alguns efeitos mais rápidos via expectativas e taxa de câmbio).

Quando um banco central altera a taxa de juros hoje, ele está tentando corrigir o que está para acontecer meses à frente.

Assim, é necessário que os “tomadores de decisão” tenham uma maior continuidade que permita a manutenção de políticas dos bancos centrais no médio e no longo prazo, sem pressões para alterações bruscas ou a busca por resultados imediatos insustentáveis às custas de resultados futuros mais permanentes.



## O QUE SIGNIFICA A INDEPENDÊNCIA DE BANCO CENTRAL

Os termos **independência** e **autonomia** de um banco central relacionam-se a um debate de natureza econômica e política de muita importância. Dizem respeito ao grau de liberdade que a autoridade monetária detém para tomar decisões, à capacidade para mantê-las e à liberdade para definir como atuar para atingir suas metas e objetivos estabelecidos. Isso está relacionado com o fato de a Autoridade Monetária ser e precisar ter as garantias de continuar sendo uma instituição de Estado, não uma instituição de governo ou de “mercado”.

Os bancos centrais podem ser classificados como:

### ► **Independentes (independência total)**

Os bancos centrais que têm poder para definir, eles próprios, suas metas e objetivos; que têm liberdade operacional para definir como atuar para atingi-las; e cujas decisões não podem ser revertidas pelos governantes.

A quase irreversibilidade das decisões de um banco central é uma das principais características de um banco central com alto grau de independência.

No sistema americano, nem o presidente, nem a Suprema Corte podem anular decisões do comitê de

política monetária do FED, o *Federal Open Market Committee* (FOMC) – só em circunstâncias muito específicas, o Congresso pode anular essas decisões. Isso torna as decisões do FOMC, na prática, imunes à revogação.

### ► **Autônomos (independência operacional)**

Os bancos centrais que têm liberdade operacional para definir como atuar para atingir as metas e objetivos que lhes foram definidos externamente; e cujas decisões não podem ser revertidas pelos governantes.

Os objetivos podem ser estabelecidos pelo Executivo, pelo Legislativo, por algum Conselho composto por representantes de variados setores da sociedade etc.

Caso a atuação do banco central esteja alinhada aos seus objetivos, eventuais alterações devem se dar via ajustes nos objetivos definidos externamente – *não se pode reclamar de o banco central fazer o que lhe foi estabelecido para fazer.*

### ► **Dependentes/subordinados**

Os bancos centrais que sequer detêm a liberdade de definir como atuar para atingir seus objetivos.

O Banco Central Europeu (BCE) é hoje o exemplo de banco central com “maior grau de independência” do mundo.

## INDEPENDÊNCIA E OBJETIVOS DE BANCOS CENTRAIS

É preciso começar destacando por que a primeira missão dos principais bancos centrais do mundo é, com a política monetária, controlar a inflação.

Como principal efeito microeconômico da inflação tem-se a perda do poder aquisitivo, com a transferência de valor do detentor para o emissor da moeda. Essa transferência de riqueza da sociedade para o governo atinge mais a população de menor renda por ser a que menos condição tem para se defender da desvalorização da moeda.

Quanto aos efeitos macroeconômicos da inflação destacam-se o enfraquecimento do sistema de preços e o descrédito na moeda, que desorganizam a economia e deterioram a visão do futuro, com efeitos sobre a poupança e o investimento.

Dessa maneira, o controle da inflação (estabilidade monetária) é a principal função – e muitas vezes a única – dos bancos centrais das economias mais relevantes. E quando um banco central trabalha com mais de um objetivo, estes são hierarquizados e condicionados ao prévio cumprimento do controle da inflação.

- BCE: salvaguardar a moeda.
- FED: buscar preços estáveis e do emprego máximo – este condicionado àquele.

Por fim, a principal característica de um banco central independente é a de ser o único responsável pela política monetária.

No Brasil, pela LC nº 179/2021, o mandato para controlar a inflação foi dado de forma explícita ao BCB e os seus objetivos foram especificados e hierarquizados.

Se antes o BCB traduzia indiretamente da Lei nº 4.595/1964 sua missão da dupla estabilidade (monetária e financeira, sem prevalência de uma sobre a outra), com a LC nº 179 o BCB passou a ter explicitados e hierarquizados seus objetivos: o objetivo fundamental do BCB é a estabilidade monetária (controlar a inflação) e, uma vez este assegurado, complementarmente o BCB também tem como objetivos a estabilidade financeira (evitar crises bancárias sistêmicas) e buscar o crescimento econômico e o “pleno emprego”.

Apontada como grande novidade a busca pelo crescimento econômico e o “pleno emprego”, estes em nada inovam em relação ao que era adotado na prática pelo BCB dado que o Comitê de Política Monetária (Copom) já atuava nessa linha: uma vez assegurado o controle da inflação, buscava definir a taxa de juros que gerasse o melhor desempenho econômico.

A definição de qual é o “nível de desemprego ideal” pode ser questão de divergências dado que para o banco central o nível de desemprego aceitável é o que não causará inflação (a chamada “taxa natural de desemprego” do regime de metas para inflação), não necessariamente o menor desemprego possível.

Destaque-se que o principal objetivo do BCB, a meta de inflação, é dado externamente a ele, por um conselho econômico do governo eleito, o Conselho Monetário Nacional (CMN).<sup>1</sup>

Quanto aos objetivos desenvolvimentistas e de redução de desigualdades regionais, e até sociais, estes seguem importantes, mas devem ser deixados para os ministérios e agências especializadas trabalharem. O BCB contribui dentro de sua especialidade, ou seja, criar um ambiente com bons fundamentos econômicos e maior previsibilidade para permitir que essas outras políticas possam ser implementadas.

## INDEPENDÊNCIA, TAMBÉM, EM RELAÇÃO AOS “MERCADOS”

Um ponto comumente (e, às vezes, intencionalmente) ignorado, mas fundamental na discussão de independência e autonomia, é a necessidade de independência em relação aos mercados. Assim como a independência e autonomia em relação ao Executivo, a independência e autonomia em relação aos “Mercados” é também fundamental para o adequado cumprimento de seus objetivos. O papel da Autoridade Monetária requer, algumas vezes, enfrentar os interesses do “Mercado” e, até confrontar suas perspectivas, análises e prognósticos.

Quando o banco central decide tornar mais rigorosa a regulação, aumentar compulsórios e taxas, intensificar a supervisão ou até liquidar IFs, quase sempre precisa atuar contra o que o setor financeiro gostaria que fosse feito. Também, quando o diagnóstico do banco central é mais apurado que o prognóstico do “Mercado” (por exemplo, para a inflação) ou quando precisa atuar contracíclicamente ou no enfrentamento de “bolhas”, pode e deve tomar decisões diferentes das expectativas desse “Mercado” até para ajudar a formatar outras expectativas.

Este ponto não foi, ainda, explorado com detalhes no marco legal do BCB, sendo mais objeto de tratativas no âmbito do “Código de Ética do BCB” e da “Comissão de Ética Pública da Presidência da República”.

## INDEPENDÊNCIA E DESIGNAÇÃO E DEMISSÃO DO PRESIDENTE E DIRETORES DO BANCO CENTRAL

Na linha de se buscar assegurar uma maior continuidade para os “tomadores de decisão” que permita a manu-

<sup>1</sup> A título de exemplo, apenas hipotético, caso o governo eleito considere a ação do BCB muito rigorosa, bastaria votar no CMN pela alteração da meta de inflação que o BCB tem de perseguir.

tenção das ações dos bancos centrais que só apresentam seus resultados no médio e no longo prazos, geralmente os mandatos da diretoria contam com prazos prefixados, vencendo cada um em prazos não coincidentes e preferencialmente desencontrados do mandato do Poder Executivo (existem bancos centrais que, até, buscam equilíbrio entre deferentes “escolas de pensamento econômico”).

A LC nº 179/2021 aproxima o BCB dos principais bancos centrais do mundo em relação a mandatos. Estabelece mandatos de quatro anos (com direito a uma recondução) e com proteção contra exoneração injustificada: exoneração a pedido; por enfermidade; por condenação transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado; ou por desempenho insuficiente (este, sob proposta do CMN, condicionado à prévia aprovação, por maioria absoluta, do Senado Federal).

A substituição do presidente do BCB dar-se-á na metade do mandato do presidente da República e os diretores serão substituídos dois por ano – o que permitirá ao presidente eleito já assumir indicando dois diretores e substituir toda a diretoria dentro de seu mandato (nos bancos centrais mais independentes essa substituição é mais espaçada, como a substituição de toda a diretoria exigindo mais de um mandato do presidente eleito).

Entretanto, com os mandatos cresce o risco de ocorrer uma maior “politização” nas indicações para presidente e diretores do BCB – pelo menos até que se consolide o entendimento do BCB como uma instituição técnica de Estado que protege a sociedade da inflação. O fato de o presidente da República não poder mais demitir *ad nutum* no caso de o presidente ou um diretor “destoar” muito do governo, a tendência é que passem a buscar nomes mais alinhados politicamente ao governo. Assim, pode ser que sejam indicados ao BCB diretores mais preocupados em fazer política partidária e não política monetária, inclusive participando de eventos e reuniões políticas sem relação como BCB – coisa que membros de diretoria de bancos centrais respeitados evitam.

A LC nº 179/2021 falhou, entretanto, em não tratar da proteção jurídica ao presidente e diretores (e corpo técnico). Enquanto o presidente do BCB tinha *status* de ministro de Estado e dado que as decisões do BCB eram tomadas pela Diretoria Colegiada, existia uma “blindagem” contra decisões jurídicas de 1ª instância que poderiam dificultar as necessárias ações do BCB. Agora, sem essa blindagem, aumenta o risco de o presidente e os diretores do BCB assumirem decisões que contrariem interesses econômicos fortes, porque podem ser forçados a responder a inúmeras ações judiciais.

## INDEPENDÊNCIA E FINANCIAMENTO DAS ATIVIDADES DO BANCO CENTRAL

A integridade financeira de um banco central deve ser protegida para impedir influência governamental via direcionamento das despesas ou via procedimentos para apropriação de seus recursos. Dessa forma, os bancos centrais mais independentes contam com:

- Regras preestabelecidas, claras e mandatórias, com separação total de *balance sheets*.
- Transferências compulsórias, contingente a ganhos e perdas com a condução de política monetária e cambial.
- Inclui-se, ainda, entre a autonomia financeira dos bancos centrais, a capacidade de ajustar salários e, assim, atrair e manter profissionais no nível dos padrões requeridos para suas ações.

Um ponto muito importante para que o BCB exerça de fato sua autonomia é o financiamento de suas atividades. Isso se faz importante porque os bancos centrais não podem ser comparados a empresas que visam lucro tendo em vista que o resultado de um banco central será consequência da política econômica que se teve de seguir (a título de exemplo, se um banco central quiser obter um lucro elevado – dado que a moeda é seu principal passivo – bastaria deixar ocorrer uma hiperinflação).

Como dito anteriormente, a Lei nº 13.820/2019 deu mais segurança financeira ao estabelecer regras mais objetivas e mandatórias ao orçamento de autoridade monetária do BCB. Embora esta Lei não tenha avançado na tratativa do “estoque passado” – o acumulado de títulos no BCB e de recursos na conta única do Tesouro – ela avança na tratativa do “fluxo futuro”, estabelecendo regras para o financiamento do BCB, incluindo transferência e cobertura de resultados do BCB, bem como a recomposição da carteira de títulos para política monetária. Destacam-se:

- Foi estabelecida regra objetiva para que a carteira de títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) do BCB seja recomposta pela Tesouro – evitando o risco de que o BCB seja deixado sem títulos públicos indispensáveis à operacionalização da política monetária (a partir da LC nº 101, de 4/5/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – o BCB não mais emite títulos

próprios e depende dos títulos do Tesouro para suas operações de política monetária).

- Foram constituídas reservas de resultado do BCB, uma espécie de “colchão de amortecimento” para cobrir resultados negativos futuros.
- Foi definida de maneira mais objetiva a forma e o prazo em que o Tesouro cobrirá os resultados negativos do BCB.

Importante destacar que a Lei nº 13.820/2019 avança na tratativa do financiamento das atividades de autoridade monetária, ou seja, o financiamento da política econômica conduzida pelo BCB. Nem a Lei nº 13.820/2019 nem a LC nº 179/2021 tratam do “financiamento administrativo” do BCB: salários, passagens, diárias, TI, contas de concessionárias, gestão de pessoal e concursos etc. Neste quesito, ao contrário dos principais bancos centrais do mundo, o BCB segue com orçamento totalmente dependente do Executivo e, inclusive, passível de contingenciamentos que podem deixá-lo sem recursos para as mínimas despesas de funcionamento.

## INDEPENDÊNCIA NÃO SIGNIFICA AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO COM OS GOVERNOS ELEITOS

Outra questão que não pode ser esquecida é que mesmo os bancos centrais com elevado grau de independência seguem mantendo canais de coordenação com os definidores das políticas de governo: essa coordenação pode se dar com reuniões periódicas entre o presidente do banco central e o do Ministério da Economia do governo eleito ou com a participação do Ministério da Economia do governo eleito nas reuniões de diretoria do banco central.

- FED: reuniões periódicas entre o *Chairman* do *Board* do FED e o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos nas quais são discutidas as políticas monetária, orçamentária e financeira e coordenadas ações.
- Banco Central do Chile: o Ministério da Economia do governo eleito pode participar das reuniões do Conselho do banco central com direito a voz, tendo poder de veto em temas específicos.

No Brasil, o CMN funciona como fórum de coordenação das diretrizes e estratégias das políticas para o setor financeiro (das áreas do BCB e da Comissão de Valores Mobiliários – CVM), reunindo o Ministério da Eco-

nomia e o BCB. Há, ainda, o Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (Coremec), instância na qual são coordenadas e articuladas as ações entre os principais órgãos reguladores e supervisores do sistema financeiro: Banco Central, CVM, Secretaria de Previdência Complementar (Previc) e a Superintendência de Seguros Privados (Susep).

## INDEPENDÊNCIA NÃO ISENTA O BANCO CENTRAL DE CONTROLE EXTERNO E DE TER DE “PRESTAR CONTAS”

Independência não isenta os bancos centrais da necessidade de “prestar contas”. Ao exercer sua independência, um banco central deve estar sujeito a questões de responsabilização (*accountability*) e governança. A articulação destes três elementos – independência, responsabilização e governança – configura o chamado “triângulo moderno dos bancos centrais”.

Ainda que independentes, os bancos centrais submetem-se à fiscalização, a auditorias (em alguns casos até auditorias sobre a eficiência das políticas do banco central) e à necessidade de se reportar periodicamente (geralmente ao Legislativo) e dar transparência a suas ações com relatórios detalhados.

O BCB, mesmo com a autonomia recebida, segue submetido a controle externo e tendo de “prestar contas”: submete-se a auditoria do Legislativo via TCU e ao Controle Interno do Poder Executivo Federal; reporta-se periodicamente ao Senado; e dá transparência ativa a suas ações com divulgação das atas de seus principais Comitês – com destaque para o de política monetária (Cpom) e o de estabilidade financeira (Comef) – e da ampla maioria dos votos que embasam as decisões da diretoria, além da publicação de relatórios detalhados – de inflação, de estabilidade financeira, de risco, de gestão.

## CONCLUSÃO

A autonomia concedida ao BCB pela LC nº 179/2021 – conjugada com a Lei nº 13.820/2019 – embora seja incompleta, aumenta sua credibilidade, tendendo a tornar mais efetivas suas ações, representando um importante passo para alinhar o BCB aos principais bancos centrais do mundo.

**CAPACITAÇÃO EM COMÉRCIO EXTERIOR**  
 Transmitido em Sistema de Videoconferência ao vivo

# Carta de Crédito Documentário

## Objetivo

Este curso tem por objetivo fornecer o conhecimento técnico da UCP 600 necessário à análise e negociação da carta de crédito documentário, além de ensinar o participante a realizar as atividades de cobrança e reembolso junto aos bancos no exterior.

## Data e Horário

Dia 31 de julho de 2021 (8 horas/aula).

Dia da semana e horário: sábado, de 8h. as 17h.

## Investimento e Modo de Pagamento

R\$ 199,00, podendo ser pago à vista via boleto bancário ou parcelado em até 6 vezes sem juros via cartão de crédito.

R\$ 238,00 para pagamentos faturados para 30 dias. Exclusivo para empresas, com Boleto ou Depósito Bancário.

Funcionários das Empresas Mantenedoras da Funcex têm 30% de desconto sobre os valores praticados.

## Ementa

1. Condições de pagamento internacional na *commercial invoice*;
2. Pagamento antecipado e garantia bancária *Refundment Bond*;
3. Cobranças documentárias e garantia bancária *Performance Bond*;
4. Abertura de uma carta de crédito no Brasil e no exterior;
5. Partes intervenientes – obrigações e responsabilidades: *Applicant, Issuing Bank, Advising Bank, Confirming Bank, Negotiating Bank e Beneficiary*;
6. Cláusulas especiais: *red clause, green clause, clean e unclean, about on*;
7. Cláusulas especiais – enfoque logístico: *Shipment date, about date, parcel and partial shipment* e outros;
8. Vantagens para o exportador nas cláusulas *Irrevocable and Unrestricted*;

9. Carta de crédito: contratos comerciais; mercadorias embarcadas pelo exportador; prazo para embarcar as mercadorias; prazo para entrega dos documentos ao banco;

10. Carta de crédito standby: Partes: obrigações e responsabilidades; Operacionalização; Aplicação da ISP 98, UCP 600 ou URDG 758;

11. Documentos internacionais exigidos em carta de crédito;

12. Reservas, discrepâncias, riscos e garantias bancárias internacionais;

13. Cessão de resultados (*assignment of proceeds*);

14. Exportação de *commodities* com carta de crédito;

15. Leitura e análise de cartas de crédito de exportação e importação;

16. Reembolso ao amparo da UCP 600 e/ou da URR 725.

## Docente

Romulo Del Carpio, Mestre em Economia e Política Internacional pela Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro. É graduado em Administração de Empresas com especialização em Comércio Exterior pela Faculdade de Administração de São Paulo/FASP. Possui 30 anos de experiência em treinamento empresarial. Prof. do Curso de MBA em Comércio Exterior da Fundação Getúlio Vargas/RJ. Prof. do Curso de MBA em Economia Internacional da USP/ FIPE. Prof. do Curso de MBA em Comércio Internacional da Unisinos/RS. Prof. do Curso de Graduação em Comércio Exterior da Universidade Estácio de Sá. Instrutor da Funcex, Aduaneiras, CNI Nacional e Firjan. Assessor e Consultor de empresas na área do comércio exterior. Diretor da Del Carpio Comércio Exterior. Representante no Brasil de empresas exportadoras peruanas e chilenas. Autor das seguintes publicações: Carta de Crédito e UCP 600 Comentada – 2ª ed. (Aduaneiras); Carta de Crédito e UCP 500 Comentada – 4ª ed. (Aduaneiras); Carta de Crédito e URR 525 Comentada (Aduaneiras); Cobranças Documentárias e URR 322 Comentada (Aduaneiras); Cobranças Documentárias e URR 522 Comentada – 3ª ed. (Aduaneiras); Manual do Exportador (Firjan); Manual de Negócios Internacionais (Saraiva); Como exportar para o Brasil (Embaixada do Peru no Brasil); Exportador On-Line (Sebrae/SC); e Passo a Passo na Importação (Funcex/Sebrae).

Atenção: 1. Para participar deste curso é de responsabilidade do PARTICIPANTE ter acesso à internet durante todo o período de realização do treinamento; 2. Antes de efetuar sua inscrição você deve estar ciente e de acordo com o Contrato de Prestação de Serviços Educacionais disponibilizado no link: [http://www.funcex.org.br/downloadexterno/cursos/Funcex-TON-Contrato\\_TransmissaoOnline.pdf](http://www.funcex.org.br/downloadexterno/cursos/Funcex-TON-Contrato_TransmissaoOnline.pdf). 3. Este contrato será automaticamente validado quando você efetuar o pagamento da inscrição.

# Mudança de rota do comércio exterior brasileiro no período de 1997 a 2020



José Aroudo Mota



Rodrigo César de Vasconcelos dos Santos

José Aroudo Mota

é Pesquisador sênior da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Rodrigo César de Vasconcelos dos Santos

é Pesquisador da Diset/Ipea. Doutor em Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Pelotas

O objetivo deste artigo é analisar a mudança de rota do comércio exterior brasileiro no período de 1997 a 2020. Neste contexto, foram analisadas as principais exportações e importações do Brasil para China, Estados Unidos e Argentina.

O Brasil sempre teve os Estados Unidos como parceiro preferencial de comércio e a Argentina, a partir do acordo do Mercosul, mas com a entrada da China no cenário internacional houve uma mudança de rota do comércio exterior brasileiro. Com os Estados Unidos o ponto de inflexão ocorreu em 2009 e com a Argentina, em 2003. Assim, o novo *player*, a China, com uma demanda superaquecida por produtos básicos, em decorrência de suas altas taxas de crescimento econômico, conseguiu ultrapassar estes dois parceiros tradicionais de comércio com o Brasil.

## A ROTA DE COMÉRCIO BRASIL-CHINA

A rota do Brasil à China no período de 1997 a 2020 totalizou uma corrente de comércio de US\$ 1.025,4 bilhão, com exportações de US\$ 597,8 bilhões (correspondendo a 3,8 bilhões de toneladas de produtos exportados) e importações de US\$ 427,6 bilhões (correspondendo a 156,2 milhões de toneladas de produtos importados), aproximadamente, representando o maior fluxo comercial do Brasil com um país na série histórica analisada, proporcionando um superávit de US\$ 170,2 bilhões. Desde 1997 o Brasil já exportou para a China, dos cinco principais produtos da pauta de negócios, *commodities* agrícolas e minerais, sobretudo soja e minério de ferro e seus concentrados, os quais responderam por 60,7% do total exportado no mesmo período. Além desses produtos, com destaque o Brasil também exportou óleos brutos de petróleo, carne de gado bovino, carne de frango, açúcar, pastas aglomeradas de madeira e tabaco. No período de 1997/1998 a 2019/2020, cujos ciclos correspondem aos períodos de gestão do governo federal, há uma nítida predominância das exportações de soja em relação às receitas geradas pelo minério de ferro (Gráfico 1). No ano de 2007 e no período de 2009 a 2012 o minério de ferro obteve o primeiro lugar no *ranking* das exportações brasileiras para a China, as quais foram influenciadas pela forte e constante demanda deste país, enquanto nos demais anos da série histórica a soja apresentou o primeiro lugar no *ranking* de exportações entre os dois países.

Quanto às importações brasileiras de produtos da China, no período de 1997 a 2020, houve uma concentração em produtos da manufatura e industrializados, tais como componentes para aparelhos e equipamentos, peças e acessórios para máquinas, processadores e *drivers*, aparelhos telefônicos, embarcações leves e carros alegóricos, peças e outros componentes industriais.



1.011,8 bilhão, com exportações de US\$ 501,6 bilhões (correspondendo a 0,64 bilhões de toneladas de produtos exportados) e importações de US\$ 510,2 bilhões (correspondendo a 0,49 bilhões de toneladas de produtos importados), aproximadamente, e com déficit de US\$ 8,6 bilhões, representando o segundo maior fluxo comercial do Brasil com um país na série histórica analisada. Neste período, o Brasil exportou para os Estados Unidos, dos seis principais produtos da pauta de negócios, *commodities* tais como café e produtos manufaturados (óleos de petróleo, calçados, pastas químicas e aviões), os quais responderam por 30,0%, aproximadamente. Além destes produtos, com destaque o Brasil também exportou ouro não monetário, aparelhos receptores de radiodifusão e aparelhos transmissores, automóveis, álcool etílico e peças para turbojatos (Gráfico 2).

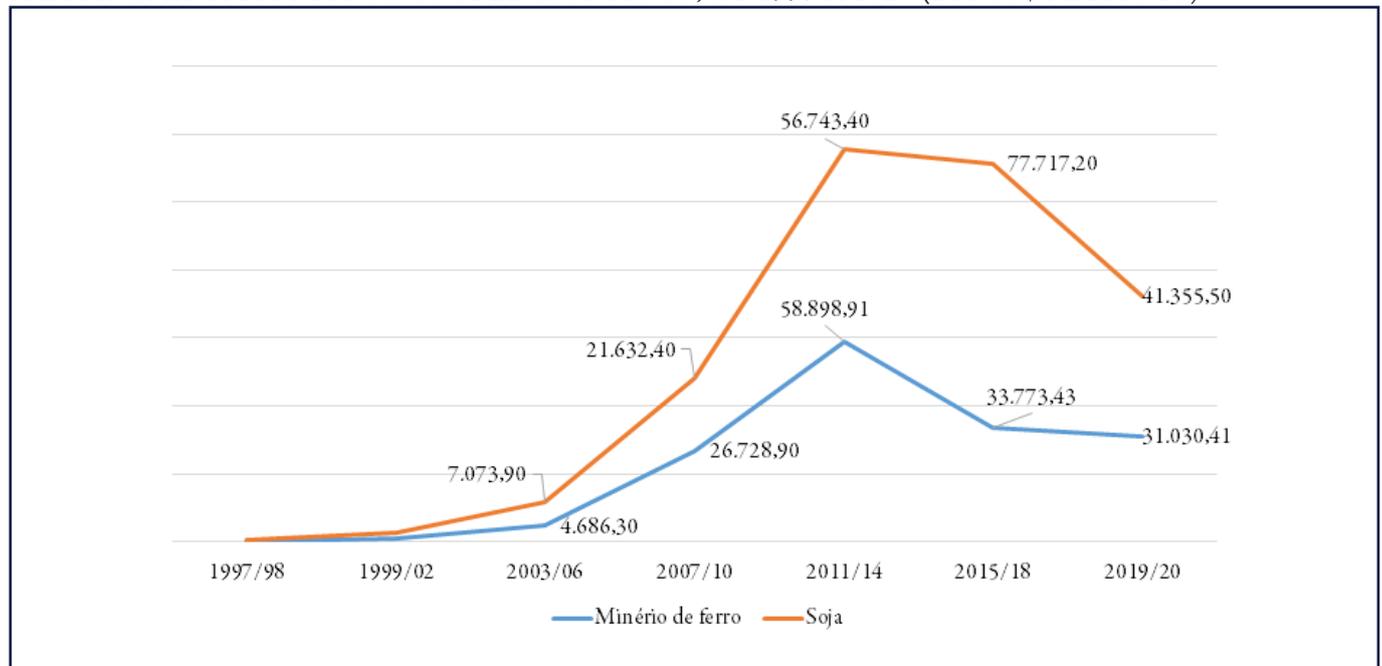
Portanto, a pauta de exportações do Brasil para os Estados Unidos é composta de uma parcela ínfima de *commodities* e a outra fortemente concentrada em produtos manufaturados. Quanto às importações, o Brasil comprou dos Estados Unidos neste período a cifra de US\$ 510,2 bilhões, cuja concentração comercial se ancorou em produtos para comunicação e informática, peças para máquinas e turbojatos, inseticidas, medicamentos e óleos de petróleo, dentre outros.

## A ROTA DE COMÉRCIO BRASIL-ESTADOS UNIDOS

A rota do Brasil aos Estados Unidos no período de 1997 a 2020 totalizou uma corrente de comércio de US\$

### GRÁFICO 1

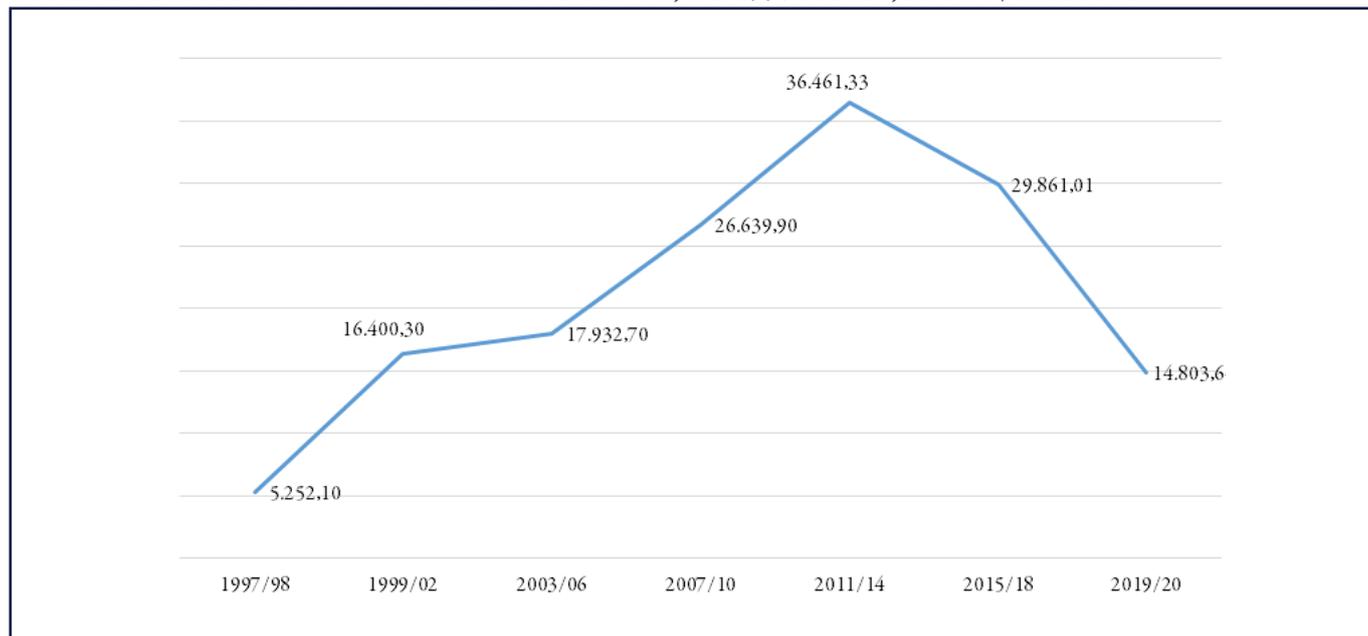
EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE MINÉRIO DE FERRO (E SEUS CONCENTRADOS) E SOJA PARA A CHINA EM PERÍODOS SELECIONADOS, DE 1997 A 2020 (EM US\$ MILHÕES)



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de [www.comexstat.mdic.gov.br](http://www.comexstat.mdic.gov.br), acesso em 18 de fevereiro de 2020.

GRÁFICO 2

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DOS PRINCIPAIS PRODUTOS PARA OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA EM PERÍODOS SELECIONADOS, DE 1997 A 2020, EM US\$ MILHÕES



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de [www.comexstat.mdic.gov.br](http://www.comexstat.mdic.gov.br), acesso em 10 de março de 2020. Nas exportações estão incluídos: aviões, café, óleos de petróleo, produtos semiacabados de ferro e aço e pastas químicas de madeira.

## A ROTA DE COMÉRCIO BRASIL-ARGENTINA

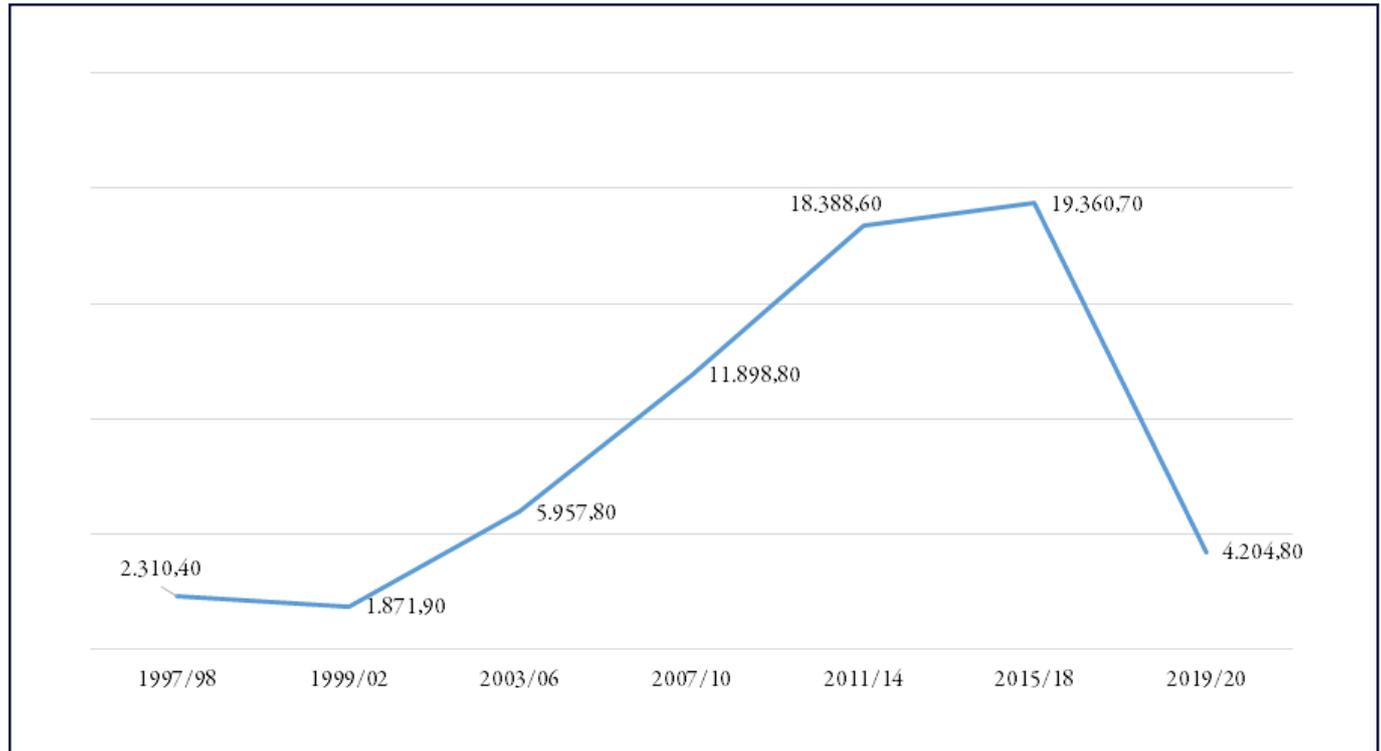
A rota de comércio do Brasil para a Argentina no período de 1997 a 2020 totalizou uma corrente de comércio de US\$ 516,6 bilhões, com exportações de US\$ 281,0 bilhões (correspondendo a 261,7 milhões de toneladas de produtos exportados) e importações de US\$ 235,6 bilhões (correspondendo a 293,8 milhões de toneladas de produtos importados), aproximadamente, e com superávit de US\$ 45,4 bilhões, representando o terceiro maior fluxo comercial do Brasil com um país na série histórica analisada (Gráfico 3). Neste período, o Brasil exportou para a Argentina, dos seis principais produtos da pauta de negócios, produtos manufaturados (veículos para o transporte de pessoas e mercadorias, minério de ferro aglomerado em forma de *pellets* e briquetes, aparelhos telefônicos e de comunicação, tratores e demais produtos), enquanto as importações mais importantes da pauta de comércio entre os dois países se restringiram aos veículos para o transporte de pessoas e mercadorias, trigo e centeio e malte. Devido aos acordos bilaterais no âmbito do Mercosul (especialmente a adoção de um sistema de cotas) houve no período analisado um fluxo contínuo de exportação e importação de veículos para o transporte de pessoas e mercadorias, o qual representou um déficit para o Brasil no valor de US\$ 6,8 bilhões,

com exportações de US\$ 64,0 bilhões e importações de US\$ 70,8 bilhões.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O Brasil é um forte *player* no comércio internacional, tendo como destaque exportações de *commodities* agrícolas e minerais para a China, enquanto importa daquele país produtos manufaturados. Na série histórica analisada, o Brasil exportou para a China ao preço de US\$ 157,30 a tonelada e importou a US\$ 2.737,42 a tonelada. Em relação ao comércio com os Estados Unidos, o Brasil exportou e importou basicamente produtos industrializados, cujo preço médio de exportação, no período de 1997 a 2020, foi de US\$ 779,06 a tonelada e de importação, no valor de US\$ 1.036,82 a tonelada. Com a Argentina, o comércio foi pautado pela exportação de produtos industrializados brasileiros e pela importação de industrializados e trigo e centeio, tendo exportado seus produtos a um preço médio de US\$ 1.073,61 a tonelada e importado a um preço médio de US\$ 801,76 a tonelada.

Como demonstra a série histórica de 1997 a 2020, em nível de preços médios, para cada US\$ 1,00 de produtos exportados para a China o Brasil despendeu US\$ 17,40

**GRÁFICO 3****EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DOS PRINCIPAIS PRODUTOS PARA A ARGENTINA EM PERÍODOS SELECIONADOS, DE 1997 A 2020 (EM US\$ MILHÕES)**

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de [www.comexstat.mdic.gov.br](http://www.comexstat.mdic.gov.br), acesso em 30 de março de 2020. Obs.: Incluem somente as exportações de veículos para transporte de pessoas e mercadorias.

na importação de produtos deste país; no caso dos Estados Unidos, esta mesma relação foi de US\$ 1,33 e da Argentina, de US\$ 0,75. No caso do comércio com a China, como pontuam Ribeiro e Domingues (2020) “... Não podemos – nem devemos – prescindir desse comércio, mas precisamos nos esforçar para diversificar a pauta de exportação”, além do que, como novo desafio de política industrial o Brasil necessita também verticalizar o seu processo produtivo com a agregação de valor dos produtos básicos exportados, sobretudo para a China e reascender o comércio com os Estados Unidos e a Argentina.

**REFERÊNCIAS**

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *COMEX STAT*. 2020. Brasília. Disponível em [www.comexstat.mdic.gov.br](http://www.comexstat.mdic.gov.br). Consultas em 18 de fevereiro, 10 e 30 de março de 2020.

RIBEIRO, Orlando Leite; DOMINGUES, Gustavo Cupertino. 2020. O Desempenho das exportações do agronegócio nos primeiros sete meses de 2020. *Revista Brasileira de Comércio Exterior – RBCE*, Ano XXXIV, n° 145, out./dez. Rio de Janeiro: Funcex – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior.

## Encontro de Contas: quando os precatórios são a solução mais benéfica para a economia



Eduardo Gouvêa

Eduardo Gouvêa

é presidente da Comissão Especial de Precatórios da OAB Nacional e da Comissão de Precatórios da OAB/RJ, membro do Fórum Nacional de Precatórios do Conselho Nacional de Justiça e sócio fundador do escritório Gouvêa Advocacia e Estratégia

A Compensação de créditos e débitos entre o Poder Público e seus credores/devedores tem sido a solução mais óbvia para alavancar a economia do país.

Longe de ser inovação no direito brasileiro, a ferramenta instituída pelo Código Civil como forma de extinção de obrigações mútuas (quando as partes são ao mesmo tempo credoras e devedoras entre si), ainda é subutilizada quando se trata da compensação entre precatórios e débitos fiscais, o que corrobora um cenário de prejuízos econômicos tanto para os entes devedores quanto para os credores da Fazenda Pública.

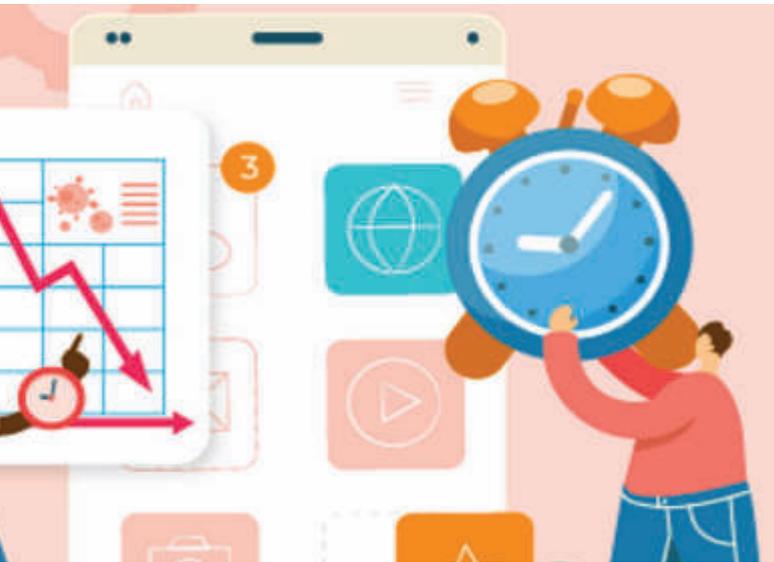
Há pouco mais de uma década, o estado de Alagoas vem usufruindo os benefícios da implementação de um sistema que reduziu consideravelmente os custos das empresas utilizando os créditos judiciais (precatórios) como solução para pagamento do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) devidos na importação.

A Lei nº 6.410, que entrou em vigor em outubro de 2003, instituiu e disciplinou a possibilidade de compensação de débitos do ICMS e, mesmo passando por diversas alterações ao longo dos últimos anos, permite ainda que empresas utilizem seus créditos judiciais ou precatórios para liquidação das obrigações tributárias.

A inovação proposta é responsável por inúmeros benefícios econômicos, já que a um só tempo permite ao estado a quitação de seu estoque de precatórios; ao credor, o recebimento rápido dos valores devidos pela Fazenda Pública; e, às empresas, que conseguem realizar suas atividades de importação com maior rentabilidade e competitividade.

Além disso, a sistemática implementada pelo estado garante transparência e segurança jurídica à operação de compensação, uma vez que conta com a participação da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e da Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas (Sefaz/AL).

O requerimento inicial é feito pelo próprio contribuinte junto à Sefaz, da qual obtém um credenciamento prévio para que seja aberta Conta Gráfica exclusivamente para movimentação de débitos e créditos relativos à compensação.



Após a abertura, os créditos poderão ser utilizados pela empresa, de acordo com sua necessidade, e de forma integral ou parcelada.

Em contrapartida, o credor precisa comprovar a titularidade do crédito judicial ou precatório, de forma original ou por cessão de crédito e reconhecer expressamente o crédito, e renunciar a qualquer direito sobre o crédito no futuro decorrente da sentença judicial transitada em julgado.

A iniciativa ainda possibilitou ao estado de Alagoas sair do regime especial para o regime geral (ou ordinário) de pagamento de precatórios, o que quer dizer que estará em dia com pagamento de precatórios, evitando assim o aumento do passivo gerado em decorrência do atraso da quitação dos precatórios da fila do tribunal de justiça

O exemplo de Alagoas permite afirmar a imprescindibilidade da modernização e aperfeiçoamento da compensação fiscal, e nos mostra que a adoção de medidas semelhantes por outros entes da Federação, poderá garantir a rápida retomada do crescimento econômico, gerando mais riquezas para o Brasil.

“

O exemplo de Alagoas permite afirmar a imprescindibilidade da modernização e aperfeiçoamento da compensação fiscal, e nos mostra que a adoção de medidas semelhantes por outros entes da Federação, poderá garantir a rápida retomada do crescimento econômico, gerando mais riquezas para o Brasil

”

## ICMS acumulados nas exportações no Rio de Janeiro: o que fazer?



Jorge Sahione  
Neto

Jorge Sahione Neto  
é superintendente do Instituto Educacional Euvaldo Lodi,  
Colégio Além Paraíba – fundado em 1955 – na cidade de  
Além Paraíba, em Minas Gerais

O estado do Rio de Janeiro é o segundo maior exportador do país. Mesmo em tempos do Covid, temos assistido a um gradual processo de diversificação de vendas de produtos/serviços e de mercados externos. De fato, na área de serviços comerciáveis, há informações qualitativas de que foram obtidos pedidos de novos clientes internacionais para serviços especializados de reparos de peças de aeronaves, aviões e helicópteros, situados tanto em Caxias quanto em Petrópolis e Três Rios. Clientes de Alemanha, China e França estão enviando mercadorias e bens para serem reparados no Rio, algo que não era feito no passado. Esse crescimento é orgânico, e provocará uma maior orientação externa desses *players*, maior especialização produtiva regional, maior volume de receita e maior acúmulo de crédito de ICMS nas exportações por parte das empresas, que terá de ser ressarcido pelo governo do estado.

Na pandemia, mediante informações qualitativas, temos notícia de exportação de serviços de ensino de mandarim via zoom do Rio para a América Latina. Também se observa a imigração de jovens talentos fluminenses com conhecimento de TI e de *Steam*, notadamente para os Estados Unidos e a União Europeia, para trabalharem durante a pandemia em processos de digitalização dos negócios.

Em resumo, no estado do Rio de Janeiro, constata-se que há um processo de introdução de uma “nova” variedade de bens e serviços na pauta de exportações fluminenses, combinando às vezes *expertises* de empresas grandes e microempresas, mas há também o início de “jornadas de exportação” feitas por micro e pequenas empresas ligadas às indústrias criativas e ao setor de comércio, ajustando a oferta de bens e serviços ao mercado internacional. Isso são exemplos de ações inovadoras de comercialização em curso, e que podem ser potencializadas e magnificadas por meio de parcerias público-privadas.

Cumprir destacar que se sabe das restrições orçamentárias do governo do estado do Rio advindas do acordo fiscal com a União. Por isso, qualquer dispêndio do governo na atividade de promoção de exportação ou de incentivo à produção doméstica deveria estar centrado em recursos orçamentários livres ou na utilização dos estoques de créditos de ICMS acumulados nas empresas exportadoras fluminenses.

A bem da verdade, vale lembrar que todos os governadores das unidades da Federação, inclusive do RJ, sempre apontaram ao longo dos anos os efeitos causados pela isenção fiscal sobre as exportações nas finanças estaduais. Contu-



do, esse alerta não sensibilizou autoridades econômicas federais, nem outros atores sociais. As primeiras, porque se sentiam intimidadas por pedidos de compensações; os últimos, porque a carga fiscal cresceu enormemente após o Plano Real e qualquer redução ou isenção tributária são sempre bem recebidas. Para entender o clamor dos governadores, é preciso antes compreender o efeito diacrônico entre a incidência tributária estadual *ex ante* e a isenção *ex post* sobre as exportações, e seus efeitos nos orçamentos estaduais. Pela legislação, somente após efetivada a exportação – saída da mercadoria do território nacional – é que o exportador poderá lançar na contabilidade os valores em reais das isenções fiscais de impostos indiretos estaduais e federais. Mas, para registrar e usufruir a isenção, no caso de tributos estaduais, o exportador deve requerer, mostrar e comprovar junto às secretarias estaduais – anualmente – se há acúmulo de créditos de ICMS nas vendas externas. Isso ocorre sempre que a orientação estratégica da empresa for a de direcionar uma grande parte da produção para o mercado externo. Como regra de bolso, diz-se que a empresa ao exportar e embarcar para o exterior mais de 30% da sua produção, vai gerar a incidência de créditos acumulados de ICMS, por não poder compensar esses créditos para o pagamento dos tributos estaduais. Com relação a quando e se irá usufruir desse crédito, que constará do

seu balanço, o exportador dependerá da decisão do secretário de Fazenda do estado, e, sobretudo das formas de compensação que podem ser desenhadas – segundo o Regulamento do ICMS (RICMS) de cada estado – em benefício mútuo das empresas e do Tesouro Estadual.

Vale lembrar que a isenção do ICMS nas exportações, principal imposto estadual, reduz de imediato a arrecadação e afeta a gestão das finanças públicas de estados e municípios. Além disso, compromete a arrecadação futura com eventos passados. Costuma-se afirmar que essa perda inicial de receitas seria amplamente compensada pelo aumento da renda e emprego e pelo aumento futuro do recolhimento de impostos diretos e indiretos, mas isso nem sempre corresponde à verdade. Em estados com presença significativa de setores fortemente orientados para a exportação, o volume acumulado de créditos de ICMS pode não ser totalmente compensado por vendas internas. Assim, há situações em que a arrecadação de ICMS com vendas domésticas é insuficiente para compensar isenções devidas pelo processamento, no próprio estado produtor da exportação, e também em outros estados, de matérias-primas ou insumos produzidos localmente, e que são agregados ao produto exportado.

Para os potenciais exportadores e os atuais, essa situação também é desfavorável. São obrigados a gerenciar seus negócios tendo em vista, de um lado, a possibilidade de não compensar as isenções fiscais nas exportações contra os impostos devidos com sua produção e venda para o mercado interno. De outro lado, podem não se integrar a fornecedores de mercadorias localizados em outros estados, na medida em que, com a Lei Kandir, não se assegura que o ICMS envolvido na transação no mercado interno seja apropriado na venda da exportação do produto final. Ou seja, essa distorção tributária acaba gerando uma especialização de exportações, em certos estados, de produtos *in natura* e/ou com cadeia de valor “curta”.

No entanto, o pior ainda pode ocorrer. O acúmulo de créditos de ICMS nas exportações é crescente pelo aumento da orientação externa da economia regional, e, na maior parte dos casos, sendo quase impossível de ser compensada no futuro, pelos Tesouros estaduais, sem consequências desastrosas para os cidadãos dependentes de serviços públicos. Até pode ocorrer que parte dos exportadores tenha sucesso em ações judiciais para a execução desses créditos fiscais. Mas, o fato a destacar é que, à luz da lei, esses créditos são considerados dívidas estaduais, ainda que haja incerteza acerca de quando serão líquidos e certos.

Há razões para as reclamações dos governadores e, dadas as cifras dos créditos acumulados pelas isenções de

ICMS com as exportações e o crescente aumento da dívida em cada embarque a cada dia, faz-se necessário romper esse ciclo vicioso. Historicamente, a compensação proposta pelas autoridades econômicas federais é de cerca de um terço das perdas estimadas pelos Tesouros estaduais com as isenções das exportações. Talvez essa compensação permita que os estados recuperem a renúncia fiscal corrente, mas isso não quer dizer que resolvam o problema dos créditos acumulados nas exportações por isenções passadas.

Para a resolução definitiva do problema exige-se a adoção de esquemas pactuados entre todos os agentes econômicos públicos e privados. O primeiro ponto a ser resolvido refere-se à extinção do processo de geração de novos créditos fiscais. Para tanto, no bojo da futura reforma tributária em que será criado um imposto de valor adicionado (somando impostos indiretos estaduais, municipais e federais), este em tese será cobrado no destino. Então, será preciso estabelecer duas medidas. A primeira é que o governo federal, principal interessado nas receitas cambiais originadas com as exportações, assumas suas responsabilidades, passe a ressarcir totalmente os estados exportadores pelas perdas de receitas, e sobretudo garanta receitas aos estados que eventualmente possam vir a perder receitas com a translação da incidência de tributos indiretos da origem para o destino. O instrumento adequado para isso seria a instituição de um “*drawback* verde amarelo” generalizado entre os entes da Federação, com a constituição de um fundo contábil e financeiro de compensação de perdas de receitas com isenções de exportação ou mudança de taxação de origem e destino, com recursos oriundos do imposto de importação, durante, por exemplo, dois períodos presidenciais, para não haver vinculação de tributos à despesa.

Com a adoção desse mecanismo, o Brasil se tornaria, de fato, uma união aduaneira para fins de exportação, sem novos acúmulos de créditos de ICMS ou outro nome que o imposto assumir com a Reforma Tributária. A adaptação do sistema informatizado de *drawback* existente permitiria que todas as secretarias estaduais de Fazenda e a Receita Federal realizassem de forma compartilhada o acompanhamento e controle das empresas exportadoras, o que possibilitaria a automaticidade nos repasses de ressarcimento dos estados pela isenção fiscal das exportações.

A segunda medida é buscar romper a geração de dívida a ser contraída no futuro pelos governos estaduais com as empresas exportadoras devido ao acúmulo de crédito nas exportações em qualquer tributo do tipo IVA a ser

criado. Para isso, na nova reforma tributária o Congresso Nacional deve revogar explicitamente artigos e parágrafos do CTN em que há previsão de compensação de tributos estaduais com a exportação. De fato, sendo o tributo cobrado no destino, com base no valor agregado, no caso da exportação, este então será pago pelo comprador no exterior. Contudo, como esse tributo é isento pela Constituição Federal, é indireto e aceito pela OMC, não será objeto de incidência de impostos. Mas, será apropriado pelo contador e sua contabilidade, surgindo assim o acúmulo de crédito que, por não haver sido revogada a figura de compensação do CTN, se tornará tese a ser julgada e judicializada pelas partes, em novas lides na justiça brasileira.

A urgência de encaminhamento de soluções é inconteste, e o desespero e o clamor de alguns governadores com a situação fiscal de seus estados por causa do acúmulo de créditos às exportações é prova cabal disso. É por esses motivos que os alertas dos governadores devem ser tratados com maior seriedade, pois é grave a situação existente, e se acirra a cada dia. Seu encaminhamento depende integralmente da autoridade federal, que detém o poder e, exercendo-o, pode mobilizar a máquina administrativa para apresentar alternativas, para que, no debate político, o Congresso Nacional decida a solução adequada para o país.

Por sua vez, a crise da Covid, para o Rio, é uma oportunidade, como diz o ideograma chinês. Então, a hora é de identificar empreendedores e empresas fluminenses a descobrirem oportunidades no comércio internacional. Vale lembrar que a história do comércio exterior, no Brasil, mostra que com incentivos apropriados de formação de preços, os exportadores obterão pedidos de exportações. A evolução recente da taxa de câmbio real e efetiva é um incentivo para exportar; mas hoje, em tempos de Covid-19, para produzir e embarcar as mercadorias, nossos exportadores locais precisarão financiar o ciclo de produção de seus produtos antes de embarcar, ou poderão ter de financiar seus compradores. Também se poderia adensar, dar salto de produtividade e competitividade no chão de fábrica, e nas cadeias de suprimentos das empresas localizadas no Rio de Janeiro.

Precisa-se, de fato, de incentivos e recursos financeiros e não financeiros para fomentar uma maior orientação externa da economia fluminense. Parte dos recursos a serem usados para fomentar muitas dessas atividades poderia ser: a) de recursos livres, com a arrecadação de loterias; b) de negociações diretas com os principais credores e devedores do Estado, nesse caso, rigidamente por um

novo arcabouço de transação tributária estadual, em que se definiria bem o pagamento de dívidas e tributos em espécie com o interesse do estado do Rio de Janeiro; e c) oriunda da utilização dos créditos de ICMS acumulados pelas empresas exportadoras do estado do Rio de Janeiro.

Os primeiros recursos poderiam ser focados no fomento de *fab labs* e apoio a *makers* capazes de oferecer produtos e serviços – sobretudo a partir do uso de manufatura aditiva – de bens e serviços para o mercado interno e o externo. Por exemplo, *fab labs* vocacionados para serviços de reparos navais e navieças tanto para *onshore* quanto *offshore*; para equipamentos de partes e peças de siderurgia e automobilística; para próteses médicas e biociências; para a cadeia de joias, semijoias, *fashion* etc. Tudo isso pode ser incentivado com facilidade. Inclusive, pode-se investir em atividades portadoras de futuro, como o *e-sports*; música e vídeo *maker* como indutores de criatividade; e, sobretudo, agências de publicidade digital, voltadas para o mercado internacional. Pode-se, ainda, apoiar e incentivar o turismo médico e dentário internacional para atrair futuros turistas internacionais. Ademais, nessa linha de ação, pode-se até incentivar a promoção internacional de equipamentos do legado olímpico – como golfe e remo – tendo em vista que, para o primeiro, há cerca de 80 milhões de aficionados no mundo que gostam de viajar para descobrir novos campos. No caso do remo, o número é menor, mas existe demanda para virem conhecer e praticar esportes no Rio de Janeiro. Mas, sem dúvida, precisa-se de boas e novas agências de publicidade, controladas por jovens empreendedores especializados em *marketing* digital internacional.

Esse *Seed Money* pode ser obtido por meio da edição de certames lotéricos específicos, e repassado por editais específicos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) em parceria com as universidades estaduais, e também por meio do programa Startup Rio. Isso é possível de ser implementado por meio de editais com cortes municipais ou setoriais ou por ecossistema de inovação, exigindo que os proponentes dos projetos estejam já formados e constituídos como empresas do Inova Simples, o que facilitaria o aporte financeiro para a aquisição e a cessão dos equipamentos, sobretudo os voltados para a manufatura aditiva.

Além desses recursos livres, com esses pré-projetos prontos e, sobretudo, direcionados e focados em melhorar a orientação externa, para a constituição de capital social para o adensamento de *fab labs*, e das empresas do Inova Simples, pode-se começar, sob a égide de uma lei estadual de transações tributárias, a estabelecer negociações

“

O problema do acúmulo de créditos pelas empresas exportadoras deve ser analisado sob a perspectiva da desoneração e do adensamento da cadeia produtiva de exportação no estado do Rio de Janeiro como diretriz para a busca pela racionalidade e efetividade na utilização dos créditos acumulados

”

diretas com os principais devedores, em que seria definido e estabelecido o pagamento em espécie de dívidas das empresas e terceiros com o estado, em projetos de interesse da sociedade fluminense.

Este é um exemplo objetivo e claro de como implementar, na prática, a ideia de como mobilizar, desenvolver e potencializar a tese de “recursos ociosos”, formulada por Ignácio Rangel anos atrás, olhando e constatando a dualidade básica da economia brasileira, sendo aqui focado na economia fluminense.

A superação da dualidade fluminense poderia, em parte, ser rompida se, junto às ações sugeridas anteriormente, se começasse a propor e a estruturar fundos de *trade finance* para exportação – ouvindo os atores que entendem desse assunto localizados no ecossistema de fundos no Leblon (RJ) – de modo que esses fundos fossem criados e controlados pela iniciativa privada. Parte dos recursos para a estruturação desses fundos poderia vir do ressarcimento da dívida que o estado do Rio de Janeiro tem com os exportadores que comprovaram ao longo dos anos acúmulo de créditos de ICMS nas exportações. Além do possível uso dessa fonte de recursos com base nos créditos acumulados – que são ociosos –, esses recursos podem ser utilizados e compensados para incentivar a produção estadual doméstica, o encadeamento produtivo e a competitividade externa da economia fluminense.

Isso é possível porque para estimular a competitividade externa, a Constituição Federal de 1988 desonerou do ICMS as operações de exportação. Inicialmente concedida apenas aos produtos industrializados, a imunidade foi posteriormente ampliada para abranger todas as mercadorias (art. 155, § 2º, X, 'a', Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/2003). Além de afastar a incidência do ICMS sobre as exportações, a Constituição Federal de 1988 assegurou a manutenção dos créditos apropriados pelas empresas exportadoras, com o objetivo de retirar completamente do custo da mercadoria exportada os valores devidos a título de ICMS. Isso ocorreu porque a cobrança desse tributo se dá na origem desde os anos 1960.

O direito à manutenção do crédito já era assegurado no período anterior à Constituição Federal de 1988 (art. 3º, § 3º, Decreto-Lei nº 406/1968), e, na vigência da nova ordem constitucional foi previsto expressamente na Lei Complementar nº 65/1991. Posteriormente foi incorporado à própria Constituição Federal de 1988, dada sua relevância para o alcance do objetivo da imunidade do ICMS (art. 155, § 2º, X, 'a' e XII, 'f'). Cumpre observar que a manutenção dos créditos pelas empresas exportadoras não é, isoladamente, suficiente para assegurar que os valores pagos a título de ICMS nas etapas anteriores sejam efetivamente recuperados.

É comum que empresas exportadoras tenham uma menor quantidade de operações no mercado interno tributadas pelo ICMS, o que faz com que acumulem créditos. Antecipando essa realidade, a Lei Complementar nº 87/1996 estabeleceu a possibilidade de transferência dos créditos acumulados comprovadamente decorrentes de exportação (art. 25, § 1º, I e II, Lei Complementar nº 87/1996). Esta lei optou por autorizar a transferência dos créditos acumulados: (i) a outros estabelecimentos da empresa exportadora, desde que localizados no mesmo estado; e se houver saldo remanescente (ii) a outros contribuintes, desde que localizados no mesmo estado.

O objetivo do legislador com a primeira hipótese de transferência foi permitir que uma mesma pessoa jurídica possa tratar o recolhimento de ICMS por seus estabelecimentos de forma global, alocando os créditos de acordo com as necessidades, sem procedimentos burocráticos. O objetivo com a segunda hipótese foi permitir que as pessoas jurídicas sem débitos escriturados de ICMS, considerados todos os estabelecimentos em conjunto, recuperem os valores dos créditos "vendendo-os" a terceiros. A inexistência de débitos por parte dos estabelecimentos deveria, a princípio, referir-se a débitos de qualquer natureza, inclusive ICMS-ST, ICMS-Importação e ICMS-Difal. A única exigência

feita pelo legislador complementar foi de reconhecimento prévio do montante dos créditos acumulados, visando evitar a compensação de créditos pelo terceiro que não tivesse registros nos livros da empresa exportadora.

Contudo, o estado do Rio de Janeiro busca limitar esses direitos das empresas exportadoras: (i) condicionando a transferência dos créditos acumulados a prévia e discricionária autorização por parte da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (Sefaz-RJ); (ii) impondo limites mensais globais de valores às transferências; e (iii) vedando os contribuintes que possuem débitos com exigibilidade suspensa de recorrer às transferências. Trata-se de limitações que violam a Lei Complementar nº 87/1996, como já decidiu o STJ em diversas oportunidades. O STJ tem entendimento consolidado no sentido de que as normas que dispõem sobre a utilização dos créditos acumulados são autoaplicáveis, razão pela qual não seriam passíveis de qualquer tipo de limitação pelos estados.

Para afastar essas limitações, as empresas são obrigadas a recorrer ao Poder Judiciário, e, em algumas situações, só têm o seu direito reconhecido quando a demanda chega ao STJ. Já as empresas que, por qualquer razão não podem discutir o assunto judicialmente, ficam prejudicadas pela aplicação de todas as regras discricionárias criadas pela Sefaz-RJ.

Além das limitações supramencionadas, há diversos outros aspectos que agravam a situação das empresas exportadoras ou contribuem para uma maior complexidade da negociação dos créditos acumulados de modo geral, tais como: regras complexas e não tão claras quanto à própria mensuração dos créditos acumulados; responsabilização dos adquirentes/cessionários dos créditos acumulados em caso de divergência com relação ao montante adquirido e utilizado na compensação de débitos; imposição de altas taxas de deságio como prática nas negociações; e tributação dos valores recebidos pelas empresas exportadoras em decorrência da transferência dos créditos acumulados por Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Todas essas questões fazem com que as empresas exportadoras do estado do Rio de Janeiro tenham muitas dificuldades na recuperação dos valores dos créditos acumulados.

No caso do estado do Rio de Janeiro, há limitações quanto aos tipos de débitos do ICMS-ST (Substituição Tributária). De fato, há vedação de compensação de créditos de ICMS de modo geral com débitos de ICMS-ST (Decreto do estado do Rio de Janeiro nº

27.427/2000 – RICMS/RJ). Também não há previsão de possibilidade de compensação de créditos acumulados com débitos de ICMS-ST. Quanto ao pagamento de débito de ICMS-Importação decorrente de entrada de mercadorias importadas do exterior, há autorização para a utilização de créditos acumulados. A autorização aplica-se às empresas exportadoras e aos cessionários dos créditos acumulados (art. 6º, II, Livro III, RICMS/RJ). A liberação da mercadoria importada ficará condicionada à apresentação da GLME, visada pelo Fisco (art. 3º, Livro XI, RICMS/RJ). No caso do ICMS-Difal, não há previsão autorizando a compensação dos créditos de ICMS de modo geral ou de créditos acumulados com débito de ICMS-Difal. Vale lembrar que há restrições gerais a utilização e transferência dos créditos acumulados, pois sua transferência depende de autorização do secretário da Sefaz (art. 10, Livro III, RICMS/RJ).

Cabe ainda observar que não há autorização para transferência dos créditos acumulados à empresa interdependente. Mas, há previsão para sua utilização para pagamento de crédito tributário relativo ao ICMS, inclusive multas, juros e demais acréscimos, parcelado ou não, lançado ou espontaneamente denunciado, inscrito ou não em dívida ativa, ajuizada ou não a sua cobrança. Essa previsão destina-se às empresas exportadoras e aos cessionários dos créditos acumulados. Em ambos os casos, fica condicionada à autorização prévia (art. 6º, I, e art. 8º do Livro III, RICMS/RJ).

No tocante ao pagamento de fornecedores, há autorização para utilização de créditos acumulados pela aquisição de insumos, máquinas ou equipamentos utilizados em processo industrial, quando o detentor ou o destinatário vier a expandir sua capacidade produtiva mediante investimento em ativo fixo (art. 6º, IV e V, Livro III, RICMS/RJ).

O problema do acúmulo de créditos pelas empresas exportadoras deve ser analisado sob a perspectiva da desoneração e do adensamento da cadeia produtiva de exportação no estado do Rio de Janeiro como diretriz para a busca pela racionalidade e efetividade na utilização dos créditos acumulados. É preciso entender que o problema do acúmulo de créditos prejudica as empresas exportadoras do estado do Rio de Janeiro. Assim, é preciso adotar medidas pontuais para a correção de distorções e promoção de melhorias.

Este é precisamente o objetivo desta proposta: permitir a transferência dos créditos acumulados, desde que autorizados pela autoridade fazendária competente o uso e a ampliação das formas de sua utilização, com a inclu-

são da possibilidade: a) de transferência para empresas interdependentes no estado do Rio de Janeiro; b) para pagamento de débitos lançados e pagamento de fornecedores localizados no Rio de Janeiro, desde que essas operações estejam amparadas por regime de *drawback*; c) para pagamento de débitos lançados e pagamento de fornecedores de produtos e serviços em geral localizados no Rio de Janeiro, que estejam amparados nos programas e ações de ganhos de comércio, expostos ao longo desse artigo; d) de constituir em cota parte detida e de propriedade da empresa exportadora em fundos estruturados de *trade finance*; e integralizados pelo tesouro estadual; e) em aporte direto em empresas Inova Simples que visem criar ecossistema de inovação na sua cadeia de valor, e que possam contar com subsídios de recursos livres de loterias ou com os valores acertados por meio de mediação ou arbitragem com devedores do estado sob lei e égide da lei de transação tributária estadual a ser submetida e aprovada pela Alerj.

As propostas de ação aqui apresentadas têm a característica de serem focadas em possibilidades e potencialidades concretas de expansão da orientação externa e competitividade da economia fluminense. A fonte de recursos econômicos e financeiros a serem usados não viola o regime de recuperação fiscal em curso e do futuro, necessitando apenas de força-tarefa para coordenar algumas áreas do estado, notadamente a Secretaria de Desenvolvimento, a Secretaria de Fazenda e a Procuradoria Geral do estado do Rio de Janeiro; e sobretudo envolver o setor privado. Isso significa que eventualmente as propostas aqui sugeridas podem ser implementadas com recursos hoje ociosos oriundos do acúmulo de ICMS nas exportações das empresas fluminenses que vendem ao exterior; de transações tributárias que o estado faça com os seus devedores; e de recursos livres oriundos das loterias e prêmios. Logo, para as empresas exportadoras, para o estado do Rio de Janeiro, e para a sociedade fluminense é um jogo de ganha-ganha.

“

É preciso entender que o problema do acúmulo de créditos prejudica as empresas exportadoras do estado do Rio de Janeiro. Assim, é preciso adotar medidas pontuais para a correção de distorções e promoção de melhorias

”

# Reformulação cambial: regulação *versus* conversibilidade e internacionalização do real



Maria Celina  
Berardinelli Arraes



Geraldo Magela  
Siqueira

## Maria Celina Berardinelli Arraes,

ex-diretora da área internacional do Banco Central do Brasil, onde trabalhou durante 22 anos. Atuou por três anos no Fundo Monetário Internacional e por 15 anos no Programa para as Nações Unidas para o Desenvolvimento. Mestre em Teoria Econômica pela UnB

## Geraldo Magela Siqueira,

ex-Secretário-Executivo do Banco Central do Brasil, onde trabalhou por 38 anos, sendo 32 anos na área de câmbio. Foi um dos componentes de coordenação da equipe que desenvolveu os estudos para unificação do mercado de câmbio em 2005 e foi o responsável pela área de regulação de câmbio do Bacen entre 2006 e 2012. Autor do livro “Câmbio e Capitais Internacionais - O Relacionamento do Brasil com o Exterior” (Aduaneiras, 2016)

O Brasil tem longa história de restrições e de controles sobre as operações de câmbio. Por muitas décadas, nossa história econômica foi marcada por crises cambiais e por dificuldades crônicas de balanço de pagamentos, forçando o racionamento de divisas e a adoção dos mais variados obstáculos à movimentação de moeda estrangeira ao exterior.

No século passado, foram escassas as épocas de regimes cambiais que permitiram a livre movimentação de capitais. No entanto, no plano político-econômico, adotou-se, no país, em quase todas as décadas, mas de forma mais intensa nas décadas de 1980 e 1990, um amplo e rigoroso controle cambial que compreendeu medidas no sentido de monitorar as exportações e as importações, de inibir remessas relacionadas a saídas de capitais de forma geral, além de limitar e proibir gastos com serviços e com viagens internacionais, inclusive para tratamento de saúde no exterior.

A preocupação das autoridades com o reflexo das questões cambiais na economia já se configurava no início dos anos 1920, como se depreende das disposições contidas no artigo 5º da Lei nº 4.182, de 13 de novembro de 1920, que, no contexto de outras medidas e condições, instituiu a fiscalização dos bancos com o “fim de prevenir e coibir o jogo sobre o câmbio, assegurando apenas as operações legítimas”. O referido dispositivo legal ainda se encontra em vigor, mostrando a idade centenária do arcabouço legal do nosso mercado de câmbio.<sup>1</sup>

Em função de tudo isso, o arcabouço legal hoje vigente é bastante amplo, complexo e diversificado, composto por um conjunto de leis, decretos-leis e decretos editados em diferentes momentos políticos e em consonância com a conjuntura econômica vivida pelo país no momento de cada edição.

Dada essa complexidade e diversidade, muitas vezes surgem dúvidas com relação à eficácia jurídica de alguns dispositivos legais que, embora editados no passado e com comandos em desuso, ainda não foram revogados. Essas dúvidas se acentuam em razão de novas práticas e de outras legislações surgidas em momentos posteriores, resultando em repetição ou sobreposição de comandos em diferentes normativos.

<sup>1</sup> O Projeto de Lei (PL) nº 5.387, de 12 de setembro de 2019, inclui a revogação deste artigo, entre várias outras disposições legais.



O PL nº 5.387, de 12 de setembro de 2019, pretende dar base para ampla reformulação da legislação cambial brasileira, cumprindo, assim, mais um item do programa de trabalho estabelecido no discurso de posse do presidente do Banco Central do Brasil (BCB), Roberto Campos Neto: “Tornar o mercado mais aberto a estrangeiros, com uma moeda conversível servindo como referência para a região”.

Segundo o BCB, o PL propõe modernizar, simplificar e trazer mais eficiência ao mercado de câmbio brasileiro, dispondo, ainda, sobre o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no país e a compilação de estatísticas macroeconômicas oficiais.

Essa iniciativa, aliada à boa receptividade da modernização do câmbio pelos agentes do mercado, trouxe, mais uma vez, à pauta de discussões a questão da conversibilidade do real. A estratégia anunciada foi a de promover a organização, modernização e liberalização da legislação cambial diminuindo formalidades e minimizando as restrições impostas na troca do real por outras moedas e o seu uso em transações internacionais, aumentando o grau de conversibilidade e estabelecendo as bases para sua aceitabilidade internacional ou, mais especificamente, sua internacionalização.

As repercussões do envio do PL mostraram que a conversibilidade de uma moeda pode ser entendida de várias maneiras sendo, inclusive, algumas vezes confundida com a sua internacionalização. O ministro Paulo Guedes chegou a mencionar que a ideia era tornar o real o euro da América Latina, ou seja, internacionalizar a moeda brasileira para utilização na região. Na verdade, ao prometer aumentar o grau de conversibilidade do real, o governo pretende aumentar a eficiência e a competitividade da economia brasileira e construir confiança na manutenção de política econômica compatível com o funcionamento regular do mercado de câmbio, sem a necessidade de imposição de restrições cambiais ao mercado de capitais. Esse é um tópico na agenda de negociação para aceitação do Brasil na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Pretende-se, neste artigo, abordar: i) o processo evolutivo das regras e regimes cambiais; ii) o arcabouço atual do mercado de câmbio; iii) as mudanças estruturais sugeridas no PL nº 5.387, de 12 de setembro de 2019; e iv) os conceitos de conversibilidade e internacionalização das moedas e seus reflexos macroeconômicos, especialmente para contribuir na análise do grau de conversibilidade que o PL pretende dotar o real e se estão dadas as condições para uma possível internacionalização da nossa moeda.

## **O PROCESSO EVOLUTIVO DAS REGRAS E REGIMES CAMBIAIS**

A maior parte da legislação cambial vigente no Brasil foi originada em épocas de sucessivos problemas de financiamento das contas externas brasileiras, seja por políticas econômicas inadequadas, seja por política deliberada de defesa da produção da indústria nacional. Os regimes cambiais adotados ao longo do tempo foram, portanto, sempre de “economia de divisas” ou de proteção da produção brasileira.

As restrições e proibições à compra de moeda estrangeira no mercado oficial geravam, na maioria das vezes, distorções e faziam surgir o mercado paralelo de câmbio, com altos índices de ágio que eram tacitamente aceitos pela sociedade, com publicação das cotações diárias em redes de televisão e em jornais de grande circulação. A elevação do ágio trazia consigo danos à economia como um todo, por exemplo, o uso da cotação do dólar no mercado paralelo como um indexador informal para referência e correção de preços. Além disso, do ponto de vista social, cidadãos honestos e cumpridores de seus

deveres ficavam obrigados a recorrer a esse mercado para atender às necessidades legítimas (até mesmo tratamento de saúde no exterior), as quais inevitavelmente eram associadas a transações ilegais, típicas de mercados alternativos.

No contexto regulatório, apesar das inúmeras formalidades e molduras legais, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o BCB, a partir da edição da Lei nº 4.595, de 1964, adotaram diferentes regimes cambiais, restringindo ou flexibilizando, em nível infralegal, o acesso à moeda estrangeira pelos cidadãos e pelas empresas, de acordo a situação econômica vivida pelo país.

No final da década de 1970, o Brasil viveu um período chamado de “milagre brasileiro”, uma combinação de fatores favoráveis que levou à expansão econômica, com queda na inflação e aumento das exportações.

No entanto, um conjunto de fatos e acontecimentos em nível mundial ocorridos no início da década de 1980 (especialmente o aumento do preço do petróleo em nível internacional e a elevação das taxas de juros nos Estados Unidos, entre outros) trouxe abrupta interrupção na forma como os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, faziam a rolagem de suas dívidas, quando praticamente cessou a contratação de empréstimos no mercado financeiro internacional. Nesse cenário, o Brasil foi obrigado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), já que o balanço de pagamentos apresentava déficit acima da capacidade de cobertura pelas reservas cambiais existentes. As condições à conversibilidade da moeda brasileira foram substancialmente reduzidas com as restrições cambiais impostas ao longo da década de 1980, em especial a centralização cambial ocorrida no ano de 1983 e a moratória externa verificada no ano de 1987.

No início da década de 1990, embora os controles cambiais tenham se mantido em toda a década, as novas condições do mercado de câmbio implementadas no início do governo Collor (fim do regime que determinava a obrigatoriedade de repasse e de cobertura ao/do BCB), passaram a permitir, gradativamente, a adoção de algumas medidas, ainda que de forma bastante tímida e pontual, no sentido de flexibilização das regras aplicáveis ao mercado de câmbio. Como exemplo, vale citar a possibilidade de utilização pelos residentes no país de cartões de crédito internacional, medida que trouxe facilidades à vida dos viajantes ao exterior e das pessoas que tinham interesse e necessidade de efetuar pequenas compras externas por meio de encomendas internacionais.

Em 1999, foi implantado o regime de livre flutuação da taxa de câmbio, que passou a representar um eficaz instru-

mento de balizamento das transações cambiais, permitindo alocação adequada de recursos em função da oferta e demanda de moeda estrangeira no mercado de câmbio e inibindo movimentos de natureza especulativa.

Em termos legais e regulatórios, significativo salto qualitativo, em favor da conversibilidade do real, ocorreu entre os anos de 2005 e 2008, quando os regulamentos dos dois mercados de câmbio então existentes (mercado de câmbio de taxas livres e mercado de câmbio de taxas flutuantes) foram unificados, com direcionamento a um regime cambial mais flexível e com maior liberdade cambial, em um cenário macroeconômico bem mais favorável, resultado das medidas implementadas pelo governo federal, a partir da edição do Plano Real em 1994.

Essa ação no mercado de câmbio permitiu significativa redução de financiamento público em dólares, tendo como efeito a segregação dos problemas fiscais e cambiais. Até então, quando havia problemas cambiais elevando as taxas de câmbio, a crise se tornava imediatamente crise fiscal e vice-versa.

A partir da unificação dos mercados de câmbio, estruturas regulatórias e administrativas foram sendo cautelosamente desmontadas, sendo simultaneamente construídas outras de diferentes naturezas que pudessem dar sustentação aos processos de supervisão e de monitoramento em outros níveis do sistema financeiro, como é o caso da supervisão prudencial, da prevenção à lavagem de dinheiro e da criação de instrumentos adequados para se evitar movimentos especulativos, desordenados e de volatilidade da taxa de câmbio.

Em 2006, foi editada a Lei nº 11.371, quebrando importante paradigma cambial ao flexibilizar a exigência de cobertura das operações de câmbio nas exportações (prevista no Decreto nº 23.258, de 1933), passando o CMN a deter competência para estabelecer o percentual dos recursos de exportação que deveria efetivamente ingressar no país. Vedou-se, no entanto, o uso dos recursos disponíveis no exterior para realização de empréstimo ou mútuo de qualquer natureza.

Até então, os exportadores eram obrigados a internalizar as suas receitas em divisas, dificultando o gerenciamento do fluxo financeiro em moeda estrangeira pelas empresas brasileiras. Posteriormente ao ingresso obrigatório da moeda estrangeira, se o exportador tivesse a necessidade de liquidar compromissos externos, teria que fazer outra operação de câmbio de saída de moeda estrangeira, elevando custos de transação e comprometendo a competitividade e a eficiência econômica em todo o processo.

Num primeiro momento, o CMN estabeleceu o percentual de 30% como limite para manutenção desses recursos no exterior. No entanto, em 2008, o CMN permitiu que os exportadores brasileiros mantivessem no exterior 100% dos recursos relativos ao recebimento de suas exportações, condição que vigora até o dia de hoje.

Outra importante medida trazida pela Lei nº 11.371 foi o fim da cobrança de multa sobre as operações de importação brasileira, por atraso no pagamento ou não contratação da respectiva operação de câmbio.

A referida Lei permitiu também o pagamento em reais nas compras de produtos adquiridos em lojas francas, autorizadas a funcionar em zona primária de portos e aeroportos no país.

Em abril de 2007, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) adotou outra importante medida no sentido de permitir a utilização do real como unidade de conta nas exportações brasileiras. Por meio da Resolução Camex nº 12, liberou os registros de exportação em moeda nacional, consolidando a filosofia de não vinculação de negócios de exportação à obrigatoriedade de ingresso da respectiva moeda estrangeira pelo exportador.

Com isso, foi possível ao BCB extinguir por completo todos os controles cambiais nas operações de exportação e de importação, com o fim definitivo dos vínculos individualizados de contratos de câmbio de exportação e de importação a registros no Siscomex, que caracterizavam o embarque e o desembarque aduaneiro de mercadorias.

Em 2008, medidas importantes foram adotadas no mercado cambial, em níveis micro e macroeconômico, a partir da edição da Lei nº 11.803, que permitiu aos bancos no país dar cumprimento às ordens de pagamento recebidas do exterior, mediante a utilização de recursos em reais mantidos em contas de depósito de titularidade de instituições bancárias domiciliadas ou com sede no exterior. Dessa forma, tornou-se possível a correspondência bancária internacional em moeda nacional, ainda que de forma parcial, com a mesma função desempenhada pelos correspondentes no exterior de bancos brasileiros para execução de ordem de pagamento em moeda estrangeira.

Por intermédio da Lei nº 11.803, no que se refere à infraestrutura necessária ao uso do real em operações internacionais, outras importantes medidas foram adotadas, com a autorização dada ao BCB para manter contas de depósito em reais, tituladas por bancos centrais estrangeiros e por instituições domiciliadas ou com sede

“

Ao prometer aumentar o grau de conversibilidade do real, o governo pretende aumentar a eficiência e a competitividade da economia brasileira e construir confiança na manutenção de política econômica compatível com o funcionamento regular do mercado de câmbio, sem a necessidade de imposição de restrições cambiais ao mercado de capitais

”

no exterior que prestem serviços de compensação, liquidação e custódia no mercado internacional. Essa autorização foi ratificada no PL nº 5.387.

Em 2008, o CMN permitiu, também, a compra e a venda de moeda estrangeira entre bancos no país e bancos no exterior, com entrega ou recebimento de moeda nacional na liquidação da operação de câmbio. Com isso, tornou possível aos bancos do exterior adquirir reais em espécie para posterior revenda a turistas estrangeiros que pretendessem viajar ao Brasil, eliminando, dessa forma, a necessidade de operação de câmbio no Brasil por parte do viajante estrangeiro. A operação inversa também passou a ser permitida, de forma a viabilizar a revenda de reais em espécie adquiridos no exterior a bancos brasileiros.

No mesmo ano de 2008, por intermédio da Resolução CMN nº 3.568, ainda vigente, implantou-se no mercado de câmbio a filosofia cambial atual, onde “tudo o que é legal é permitido”, desde que observados os princípios da legalidade, fundamentação econômica e responsabilidade definidos nos respectivos documentos. Essa filosofia alcança, inclusive, a possibilidade de constituição de disponibilidade no exterior, por parte de pessoa física ou jurídica, sem limitação de valor, observadas a origem dos recursos e a capacidade financeira do remetente.

Em 2014, por meio da Lei nº 13.017, foi dispensado o uso do contrato de câmbio nas transações inferiores ao equivalente a US\$ 10 mil.

## O ARCABOUÇO ATUAL DO MERCADO DE CÂMBIO

No Brasil, prevalece o curso forçado da moeda nacional para liquidar transações executáveis no país, bem como é vedada a referência de negócios entre residentes em moeda estrangeira.

Conforme exposto na seção anterior, pode-se afirmar que, do ponto de vista da transferibilidade de recursos, já prevalece hoje, no mercado de câmbio, de maneira geral, o livre trânsito de recursos do e para o exterior. Segundo o artigo 8º da Resolução nº 3.568, de 2008, as pessoas físicas e as pessoas jurídicas podem comprar e vender moeda estrangeira ou realizar transferências internacionais em reais, de qualquer natureza, sem limitação de valor, observada a legalidade da transação, tendo como base a fundamentação econômica e as responsabilidades definidas na respectiva documentação.

Podemos, assim, afirmar que, do ponto de vista regulatório, a conversibilidade do real é um fato, pois as restrições básicas hoje verificadas, com raras exceções, são de ordem formal, burocrática e prudencial, mas não de natureza cambial.

Entre essas exceções, está a proibição para os bancos brasileiros concederem créditos (financiamentos e empréstimos) a não residentes. A regra atual limita os bancos autorizados a operar no mercado de câmbio, para fins de utilização de suas disponibilidades no exterior, aos depósitos a prazo e às aplicações em títulos de primeira linha.

Outra medida restritiva é a proibição contida na Lei nº 11.803, de 2007, ao uso de contas de bancos estrangeiros em reais mantidas no país para fins de remessa de recursos ao exterior, limitando de forma significativa o uso da correspondência internacional bancária em reais. Como dito, os bancos autorizados a operar em câmbio estão autorizados a dar cumprimento às ordens de pagamento em reais recebidas do exterior, mediante a utilização de recursos em reais mantidos em contas de depósito de titularidade de instituições bancárias domiciliadas ou com sede no exterior. Neste caso, o câmbio é fechado diretamente lá fora, o agente econômico entrega a moeda local estrangeira para o banco titular de uma conta em reais em um banco no Brasil, que faz a entrega do valor equivalente em reais ao credor brasileiro.

No entanto, a operação no sentido inverso é vedada, ou seja, um importador brasileiro não pode entregar reais aqui no Brasil para viabilizar a entrega no exterior em favor do credor estrangeiro, sem câmbio. Nessa situação, obrigatoriamente há necessidade de se realizar operação de câmbio real/moeda estrangeira com uma instituição autorizada a operar em câmbio e a ordem de pagamento será sempre emitida em moeda estrangeira.

No caso de capitais internacionais, entendido como investimento estrangeiro no Brasil e investimento brasileiro no exterior há diferentes regras e conceitos.

Os capitais estrangeiros no país são regulados pela Lei nº 4.131, de 1962, que assim considera os bens, as máquinas e os equipamentos ingressados no Brasil sem dispêndio inicial de divisas que sejam destinados à produção de bens ou de serviços, bem como os recursos financeiros ou monetários introduzidos no país para aplicação em atividades econômicas. A referida lei instituiu a obrigatoriedade de registro desses capitais no BCB, qualquer que seja a sua forma de ingresso no país, bem como das operações financeiras com o exterior a eles relacionadas.

As aplicações de investidor não residente no Brasil nos mercados financeiro e de capitais no país possuem regulamentações específicas editadas pelo BCB e pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), podendo as respectivas transferências financeiras, do e para o exterior, ser realizadas em moeda nacional ou em moeda estrangeira. O investidor residente no exterior precisa, previamente, constituir um ou mais representantes no país, obter registro e eleger um ou mais custodiantes autorizados pela CVM.

Quanto aos capitais brasileiros no exterior, tanto no mercado financeiro quanto no mercado de capitais, não há legislação específica nem formalidades prévias, devendo o residente no país, no entanto, declarar anualmente ao BCB os valores detidos no exterior, conforme o enquadramento.<sup>2</sup>

No que se refere às operações cambiais, a legislação atual prevê a obrigatoriedade de ser contraparte uma instituição financeira autorizada a operar em câmbio pelo BCB. A formalização das operações cambiais se dá por meio de formulário denominado “contrato de câmbio”, dispensando-se dessa formalização as transações de valores inferiores a US\$ 10 mil.

<sup>2</sup> Estão obrigados a declarar: pessoas físicas ou jurídicas residentes, domiciliadas ou com sede no país, detentoras de ativos, bens, direitos e valores de quaisquer naturezas, de ativos em moeda, de bens e direitos contra não residentes, cujos valores somados totalizem montante igual ou superior ao equivalente a: CBE anual: US\$ 1 milhão – CBE trimestral: US\$ 100 milhões.

Importante ponto a ser notado é o uso dos contratos de câmbio para fins de controle em áreas não cambiais, como é o caso da cobrança de IOF que tem como fato gerador a liquidação da operação de câmbio (Lei nº 8.884, de 1994, e Decreto nº 6.306, de 2007). A tributação do referido tributo, hoje, tem alíquotas diferenciadas, que afetam em algumas transações, ainda que indiretamente, o preço da moeda estrangeira e trazem disfunções no mercado de câmbio.<sup>3</sup>

Na forma do Decreto nº 42.820, de 1957, o CMN detém competência para autorizar a abertura e movimentação de contas em moeda estrangeira no país, faculdade que historicamente nunca foi utilizada em larga escala por questões dogmáticas e filosóficas, limitando-se o seu uso a situações específicas e comprovadamente justificáveis (embaixadas, resseguradoras, correios, agência de viagens etc.), porém de forma bastante limitada e controlada.

Aos residentes no exterior, pessoas física e jurídica, é livre a abertura e movimentação de contas em real no país, para liquidação de compromissos próprios, vedado o uso para pagamento de obrigações de interesse de terceiros. No entanto, o uso dessas contas é bastante limitado, pois os bancos brasileiros, por exclusivos critérios de conveniência e de oportunidade, não incluem esse tipo de conta nos seus portfólios de serviços.

As regras atuais estabelecem outras formalidades que acabam por trazer dificuldades para os investidores estrangeiros, detentores de conta em moeda nacional, efetuarem aplicações dos recursos disponíveis no país. A regra geral permite, de forma automática, somente aplicações e resgates no mercado financeiro. Investimentos no mercado de capitais dependem de registro no BCB, formalização de contratos de câmbio simultâneos com entrega simbólica, além da observância de regras expedidas pela CVM.

Conforme já comentamos, os exportadores nacionais podem receber seus recursos diretamente em conta mantida no exterior, vedada, no entanto, a realização de empréstimo ou mútuo de qualquer natureza com utilização desses recursos.

## **MUDANÇAS PROPOSTAS NO PL Nº 5.387, DE 2019**

Conforme registrado pelo senhor relator do PL (deputado Otto Alencar Filho),

“

O PL oferece maior segurança jurídica ao mercado de câmbio ao transferir para o nível legal a faculdade de as operações cambiais serem realizadas livremente, sem limitação de valor, observadas a legislação, as diretrizes do CMN e os regulamentos a serem editados pelo BCB, sendo as taxas de câmbio livremente pactuadas entre as instituições e os clientes

”

de forma geral, o projeto é segmentado em quatro eixos: o primeiro trata da regulamentação do mercado de câmbio no país; o segundo trata da regulamentação do capital brasileiro no exterior e do capital estrangeiro no país; o terceiro fala da compilação de estatísticas macroeconômicas oficiais pelo Banco Central do Brasil; e o quarto eixo trata de um conjunto de alterações e revogações de normativos legais que se tornarão obsoletos em razão do PL nº 5.387/2019.

O PL oferece maior segurança jurídica ao mercado de câmbio ao transferir para o nível legal a faculdade de as operações cambiais serem realizadas livremente, sem limitação de valor, observadas a legislação, as diretrizes do CMN e os regulamentos a serem editados pelo BCB, sendo as taxas de câmbio livremente pactuadas entre as instituições e os clientes. Essas regras estão hoje contidas em Resolução do CMN, podendo ser alteradas em nível infralegal, por decisão do Poder Executivo.

Fica mantida a obrigatoriedade de realização de operações tendo como contraparte instituições autorizadas a operar nesse mercado pelo BCB (a regra atual, contida no artigo 23 da Lei nº 4.131, de 1962, prevê essa faculdade aos “estabelecimentos autorizados a operar em câmbio”), definindo-se as responsabilidades e as competências da Autarquia e dessas instituições, inclusive com relação à avaliação e à mitigação dos riscos relacionados à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

<sup>3</sup> Exemplo: nas aquisições de moeda estrangeira para fins de custear viagens ao exterior há duas alíquotas diferentes (embora a natureza seja a mesma): i) 6,38% nas compras de cheques de viagens e para carregamento de cartão internacional cartão pré-pago e ii) 1,1% para compras em espécie.

Retirou-se, no entanto, a previsão legal quanto ao uso obrigatório do formulário de contrato de câmbio, ficando a cargo das instituições autorizadas a definição do modelo e cláusulas contratuais, de acordo com o seu modelo de negócios.

No âmbito da governança, ampliou-se o conjunto das competências outorgadas diretamente ao BCB para fins de supervisão e de gerenciamento do mercado de câmbio (hoje, a grande maioria está a cargo do CMN), como, por exemplo, disciplinar a constituição, o funcionamento e a supervisão de instituições autorizadas a operarem no mercado de câmbio, inclusive quando envolverem participação de não residentes, bem como dispor sobre os tipos e as características de produtos, formas, limites, taxas, prazos e outras condições relacionados ao mercado de câmbio.

Fica na competência do BCB, também, a regulamentação das contas em reais de titularidade de não residentes, inclusive quanto aos requisitos e aos procedimentos para sua abertura e sua movimentação, que terão o mesmo tratamento das contas em reais de titularidade de residentes, excetuados os requisitos e os procedimentos que o BCB vier a estabelecer.

O BCB fica autorizado, ainda, a regulamentar as contas em moeda estrangeira no país, inclusive quanto aos requisitos e aos procedimentos para sua abertura e movimentação. Hoje, essa competência também está a cargo do CMN.

Ratifica-se a competência para o BCB manter contas de depósito em reais, tituladas por bancos centrais estrangeiros e por instituições domiciliadas ou com sede no exterior que prestem serviços de compensação, liquidação e custódia no mercado internacional. Fica incluída, adicionalmente, a possibilidade (não prevista na legislação atual) de abertura dessas contas para organismos internacionais, observados os limites, os prazos, as formas e as condições estabelecidos em regulamento interno.

Aos bancos autorizados a operar no mercado de câmbio passa a ser permitido dar cumprimento às ordens de pagamento em reais recebidas do exterior ou enviadas ao exterior (hoje só são permitidas as ordens em reais recebidos do exterior), por meio da utilização de contas em reais mantidas nos bancos, de titularidade de instituições domiciliadas ou com sede no exterior (hoje há obrigatoriedade de ser um “banco” do exterior) e que estejam sujeitas à regulação e à supervisão financeira em seu país de origem.

É mantido no PL o recolhimento ao BCB de encargo financeiro (previsto na Lei nº 7.738, de 1989) no caso

do cancelamento ou da baixa na posição de câmbio referentes aos contratos de compra de moeda estrangeira que amparem adiantamentos em reais, responsabilidade do banco vendedor de moeda estrangeira. As condições, porém, foram flexibilizadas: a primeira refere-se à competência delegada ao CMN para estabelecer as hipóteses em que o recolhimento será dispensado (hoje não há exceção na lei) e a segunda, à limitação do recolhimento a 100% do valor do adiantamento (hoje sem limite definido).

O PL nº 5.387 coloca sob o mesmo arcabouço legal os capitais estrangeiros no país e os capitais brasileiros no exterior. Essa padronização de tratamento é muito importante e irá eliminar várias assimetrias conceituais e operacionais, a favor dos negócios.

Elimina-se, com relação ao capital estrangeiro, o registro no BCB de forma individualizada, cabendo à Autarquia regulamentar e monitorar esse capital, bem como estabelecer procedimentos para efetivação de remessas a ele vinculadas, observadas a legislação, a fundamentação econômica das operações e as condições usualmente observadas nos mercados internacionais.

Competirá ao BCB, também, requisitar, a seu critério, informações sobre os capitais brasileiros no exterior e os capitais estrangeiros no país, observada a regulamentação a ser editada, que poderá dispor, inclusive, sobre os responsáveis, as formas, os prazos e os critérios para a prestação de informações e as situações em que será dispensada.

O BCB passa a ser autorizado a requerer, também de residentes no país, informações necessárias à compilação das estatísticas macroeconômicas oficiais.

O projeto permite ao BCB dispor sobre as situações e as condições em que são permitidas a compensação privada de créditos ou valores entre residentes e não residentes.

Fica mantido o curso forçado da moeda nacional, estando destacadas no projeto as situações particulares em que a estipulação de pagamento em moeda estrangeira de obrigações exequíveis no território nacional é admitida. A novidade, nesse particular, é a permissão de pagamento em moeda estrangeira de obrigações exequíveis no território nacional para os contratos celebrados por exportadores em que a contraparte seja concessionário, permissionário, autorizatário ou arrendatário nos setores de infraestrutura.

O PL passa a permitir em nível legal que as instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB, observadas as atividades que lhes são permitidas pela legislação, possam alocar, investir e destinar

para operação de crédito e de financiamento, no país e no exterior, os recursos captados no país e no exterior, observados os requisitos regulatórios e prudenciais estabelecidos pelo CMN e pelo BCB.

O projeto prevê, ainda, a liberação de vendas entre pessoas físicas em valores até o equivalente a US\$ 500,00 sem trânsito por uma instituição autorizada, de forma eventual e não profissional. O disposto na nova legislação não se aplicará a esses negócios, em qualquer aspecto.

A permissão para a manutenção de recursos de exportação no exterior fica consolidada em nível legal (hoje é de competência do CMN), eliminando-se, ainda, a vedação para efetivação de empréstimos pelos exportadores com utilização de suas disponibilidades mantidas no exterior.

Quanto aos procedimentos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, na prática, poucas mudanças são incorporadas porque os pontos recomendados já são praticados por todas as instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

Por fim, o projeto dispõe ainda sobre uma série de dispositivos legais publicados a partir de 1920, que foram explicitamente revogados.

## DA CONVERSIBILIDADE À INTERNACIONALIZAÇÃO?

O objetivo da discussão a seguir é contextualizar e fornecer subsídios para que se possa avaliar o grau de conversibilidade e a possível internacionalização do real.

O conceito de conversibilidade está ligado à capacidade de liquidar transações negociadas fora do território nacional, isto é, ao grau de facilidade de converter uma moeda nacional em bens e serviços estrangeiros ou em outra moeda. Esse conceito evoluiu ao longo do tempo, adaptando-se às circunstâncias e objetivos, mantendo sempre suas dimensões de uso, troca e valor (Arraes, 1994). Abordando de outra maneira, o conceito está ligado à aceitação de uma moeda para exercer as funções de meio de troca, unidade de conta e reserva de valor em transações internacionais. Essa capacidade vai determinar seu grau de conversibilidade e, conseqüentemente, sua aceitação no exterior.

A definição de conversibilidade é diferente dependendo do sistema cambial vigente no sistema monetário internacional. Assim, na vigência do padrão-ouro, conversibilidade significava a troca da moeda por ouro ou outro

“

A permissão para a manutenção de recursos de exportação no exterior fica consolidada em nível legal (hoje é de competência do CMN), eliminando-se, ainda, a vedação para efetivação de empréstimos pelos exportadores com utilização de suas disponibilidades mantidas no exterior

”

metal precioso a uma taxa fixa. A conversibilidade dizia respeito ao *quantum* de cada unidade de papel-moeda emitida que podia ser convertida em metal precioso, normalmente ouro ou prata, no âmbito dos sistemas monetários de cada país, ou seja, o lastro do seu meio circulante em metal precioso. Segundo essa conceituação, uma moeda somente seria completamente conversível se o valor das notas em circulação fosse menor ou igual ao valor do metal precioso depositado nos cofres do banco central ou do tesouro do país emissor. Já no sistema estabelecido em Bretton Woods, ao final da Segunda Guerra Mundial, conversibilidade envolvia a capacidade de trocar uma moeda pelo dólar que, por sua vez, mantinha seu valor em relação ao ouro.

O conceito de conversibilidade sob o sistema de taxas de câmbio flexíveis ficou mais fluido porque teve enfraquecido o seu aspecto de valor de troca que existia em outros sistemas de câmbio. A rigor, desde que sejam permitidas grandes variações nas taxas de câmbio, fica menos provável que os países lancem mão de restrições cambiais. De fato, os conceitos de moeda conversível foram praticamente eliminados do Convênio Constitutivo do FMI em sua 2ª Emenda, que cristalizou a utilização de taxas de câmbio flexíveis no sistema monetário internacional. Em contrapartida, foi introduzida, naquele Convênio, uma definição de moeda livremente utilizável, que enfatiza os aspectos de uso e transacionabilidade da moeda.

Não obstante os diversos conceitos clássicos, pode-se assumir que, na prática, moeda conversível é aquela que atende integralmente às três funções básicas da moeda numa transação entre residentes de diferentes países,

sem restrição e sem condições específicas. É a moeda que tem a capacidade de ser aceita por não residentes em transações internacionais como referência e meio de pagamento, que pode ser depositada em bancos do exterior, e que pode ser habilitada a compor o *portfólio* das reservas internacionais dos diversos países, além de ser convertida em outras moedas, pelos viajantes internacionais, nas instituições e casas de câmbio das principais cidades do mundo, fora do país que a emitiu.

Para que fique mais claro e ajude no entendimento das propostas do PL, é conveniente utilizar “convertibilidade” quando se está falando de uso da moeda por residentes em transações internacionais e “internacionalização” quando a moeda é aceita e utilizada por não residentes do país.

A **convertibilidade** depende basicamente de liberalização da legislação cambial, como, por exemplo, dos fluxos de capital e de outras restrições à entrada e à saída de capitais e, portanto, do governo.

Já a **internacionalização** é liderada pelo mercado e depende da demanda pela moeda. São mencionados como pré-requisitos para a internacionalização de uma moeda, além de sua relativa convertibilidade, o tamanho da economia, a participação no comércio internacional e nos mercados financeiros globais, a estabilidade econômica e a dívida interna com dinâmica sustentável.

Tomando como exemplo a internacionalização do renminbi, verifica-se que a China teve uma política deliberada de liberalização dos controles de câmbio, mas ainda mantém algum controle de fluxos de capital. Isso não obstante a moeda chinesa ser considerada pelo FMI como de livre uso e transacionabilidade nos mercados internacionais e incluída na cesta de valoração dos Direitos Especiais de Saque (Arraes, 2016). Na literatura de política financeira internacional, como no FMI, no Banco Central Europeu (BCE) e no Banco de Liquidações Internacionais (BIS) é utilizado o conceito de moeda internacional. Essas instituições elaboram estudos e relatórios sobre a internacionalização de diversas moedas.

Uma moeda internacional é aquela que é utilizada fora das fronteiras do país emissor, não somente para transações com os residentes desse país mas, de maneira mais importante, em transações entre não residentes.

Kenen (2009) estabelece as seguintes condições para que uma moeda possa vir a ser considerada internacional:

- ✓ Primeira e como pré-condição: o governo deve remover todas as restrições à possibilidade de uma

entidade, seja ela doméstica ou internacional, de comprar e vender a moeda desse país emissor, no mercado à vista ou a termo.

- ✓ Segunda: que empresas do país emissor possam denominar (*invoice*) suas exportações na própria moeda, e empresas estrangeiras, da mesma maneira, denominar suas exportações na moeda do país em questão, sendo a exportação para o próprio país ou para terceiros países.
- ✓ Terceira: empresas estrangeiras, instituições financeiras, instituições oficiais e indivíduos tenham a possibilidade de manter a moeda em questão assim como instrumentos financeiros nela denominados, sem limitação de quantidade.
- ✓ Quarta: empresas estrangeiras e instituições financeiras internacionais, incluindo instituições oficiais, sejam capazes de emitir instrumentos de dívida e negociá-los livremente na moeda do país em questão.
- ✓ Quinta: as instituições financeiras e não financeiras do país emissor tenham a possibilidade de emitir instrumentos nos mercados internacionais denominadas em sua própria moeda.

QUADRO 1

MATRIZ DE USO DE UMA MOEDA INTERNACIONAL

Matriz dos teóricos	Uso privado	Uso oficial
Meio de Troca	Moeda Veicular (vehicle currency) <sup>1</sup>	Moeda de Intervenção
Unidade de Conta	Moeda de Cotação	Moeda Âncora
Reserva de Valor	Moeda de Investimento e Financiamento	Moeda de Reserva
Matriz dos práticos	Uso nos mercados financeiros	Uso em terceiros países
	Mercados de Dívida Internacional Mercados de Câmbio	Âncora Cambial e Reservas de Internacionais
	Moeda de Faturamento	Uso de Moeda em Espécie ou Moeda Paralela

Fontes: Conforme mencionado em Thimann (2009); Cohen (1971), Kenen (1983) para o painel superior; ECB (2002) e edições subsequentes para o painel inferior. ECB (2001, 2002, 2003 e 2007). *Review of the International Role of the Euro*.

Nota: <sup>1</sup> Uma moeda veicular pode ser definida como aquela que é utilizada no mercado de câmbio como um meio para troca de duas outras moedas. Por exemplo, um residente no Brasil que quiser comprar pesos colombianos terá que comprar dólar e depois trocar o dólar pela moeda desejada.

- ✓ Sexta: que as instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e bancos de desenvolvimento regionais, possam emitir instrumentos no mercado do país e utilizar a moeda para financiar operações.
- ✓ Sétima: A moeda em questão possa ser incluída na cesta de moedas de outros países, na qual se baseia a política cambial.

O BCE avalia anualmente o papel internacional do euro. Desde suas primeiras publicações sobre o tema, o BCE foi desenvolvendo a matriz de uso internacional de uma moeda, consolidando conceitos surgidos em trabalhos de vários economistas e instituições.

## CONCLUSÃO

Conforme aqui demonstrado, o arcabouço regulatório atual já permite, de forma geral, livre transferibilidade, pelos residentes no Brasil, de recursos do e para o exterior, o que concede conversibilidade ao real. Há, ainda, no entanto, exigência exagerada de certas formalidades e pequenas restrições que necessitam, de fato, ser corrigidas, situações que estão previstas no PL 5.387.

Uma das grandes inovações do Projeto é a consolidação em único documento de arcabouço legal e regulatório hoje disperso em um sem-número de leis, decretos-leis, decretos e resoluções do CMN. Assim, é inconteste, do ponto de vista da organização do arcabouço legal, que o PL facilitará entendimentos, eliminando incertezas jurídicas, o que irá melhorar o ambiente de negócios internacionais.

Importante lembrar que a aprovação do PL possibilitará a revogação, de forma parcial ou integral, de 38 dispositivos legais, hoje com comandos distribuídos em cerca de 440 artigos, passando a consolidar esses comandos em único dispositivo legal com 28 artigos.

O PL coloca sob mesmo arcabouço legal os capitais estrangeiros no país e os capitais brasileiros no exterior. Essa padronização de tratamento é muito importante e irá eliminar várias assimetrias conceituais e operacionais, a favor dos negócios.

A permissão em nível legal para que bancos e instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo BCB possam efetuar empréstimos e financiamentos no exterior poderá favorecer a realização de novos negócios internacionais por essas instituições, incrementando as fontes

“

O PL contribui significativamente para o alinhamento do arcabouço legal brasileiro às melhores práticas internacionais e às recomendações de organismos multilaterais, a exemplo dos Códigos de Liberalização da OCDE, cujo processo de adesão já foi iniciado pelo país

”

de financiamento de nossas importações e viabilizando outras transações financeiras em nível internacional.

Da mesma forma, a permissão para os exportadores brasileiros efetuarem empréstimos com utilização de suas disponibilidades mantidas no exterior poderá contribuir para incremento de negócios das empresas nacionais, que poderão financiar suas subsidiárias no exterior com recursos próprios, a custos mais baratos e em condições mais favorecidas. Esse tipo de financiamento pode, inclusive, ser utilizado para financiar diretamente outros importadores estrangeiros, que não ofereçam maiores riscos de crédito.

O PL também aperfeiçoa as bases para a internacionalização do real eliminando-se disfunção hoje existente. A possibilidade de as ordens de pagamento em reais serem utilizadas também para envio de recursos ao exterior é de extrema relevância para atrair bancos estrangeiros a manter tais contas no país, fortalecendo o processo de correspondência bancária em reais e favorecendo a atração de investidores estrangeiros, que poderão melhor gerenciar os fluxos em moeda nacional relacionados aos seus negócios mantidos com empresas brasileiras. Poderá, também, facilitar pequenas remessas do e para o exterior.

Fica claro, também, que qualquer instituição do exterior (inclusive não bancária) poderá ter conta em moeda nacional no Brasil para fins de cumprimento de ordens de

pagamento em reais, oriundas ou enviadas ao exterior, o que aumentará o leque de instituições externas interessadas nesse tipo de negócio, em favor da oferta de serviços e de maior competitividade.

Quanto à polêmica previsão no PL de competência ao BCB para regulamentar as contas em moeda estrangeira no país, inclusive quanto aos requisitos e aos procedimentos para sua abertura e sua movimentação, lembramos que tal faculdade já está prevista hoje no Decreto nº 42.820, de 1957, porém de competência do CMN. Assim, na prática, a nosso ver, não haverá novidade quanto a esse ponto, não se vislumbrando o uso dessas contas em larga escala, além daquelas já previstas na regulamentação. Aliás, o próprio BCB já sinalizou que não haverá grandes mudanças nos critérios hoje vigentes para a concessão de autorização para abertura de contas em moeda estrangeira no país, parecendo-nos ser inviável a possibilidade de dolarização da nossa economia.

O PL contribui significativamente para o alinhamento do arcabouço legal brasileiro às melhores práticas internacionais e às recomendações de organismos multilaterais, a exemplo dos Códigos de Liberalização da OCDE, cujo processo de adesão já foi iniciado pelo país.

A aprovação do PL sinaliza vontade política importante com a ampla liberdade dos fluxos de capitais, elemento relevante na conquista incondicional da confiança do mercado internacional.

A manutenção em lei da cobrança de encargo financeiro nos cancelamentos e baixas de contratos de compra de moeda estrangeira, que amparem adiantamentos em reais, nos pareceu ser desnecessária, pois essa condição foi imposta no ano de 1989, quando os desequilíbrios no mercado de câmbio favoreciam arbitragens regulatórias, o que não se vislumbra nos dias de hoje, entendimento reforçado com a edição da nova lei cambial. Há, hoje, outros mecanismos para coibir movimentos especulativos dessa natureza.

Não podem ser esquecidos, também, pontos acessórios, mas importantes, que impactam os negócios cambiais e que até influenciam no preço da moeda estrangeira, como a utilização do contrato de câmbio para fins de recolhimento de tributos, como é o caso do IOF, que possui, em algumas transações, alíquotas diferenciadas por natureza de operação, resultando na prática em diferentes taxas de câmbio. Se for aplicado em operações de transações correntes, pode ser considerado negativamente pelo FMI.

O conjunto das medidas previstas no Projeto, certamente, irá favorecer as inovações tecnológicas, ajudan-

do a implantar de forma mais clara as *fintechs* de câmbio, que hoje dependem de outras instituições para liquidar suas transações, aumentando a competitividade no mercado e reduzindo custos de transação, em especial para operações de menor valor.

A liberação de vendas entre pessoas físicas em valores até o equivalente a US\$ 500,00, sem trânsito por uma instituição autorizada, vem legalizar o que, na prática, já ocorre com sobras de moeda estrangeira em viagens internacionais, especialmente envolvendo amigos e parentes.

Quanto ao processo de conversibilidade, de maneira resumida pode-se dizer que ela depende de ação governamental para eliminar as restrições no mercado de câmbio. O PL nº 5.387 representa um passo importante nesse sentido. Já o processo de internacionalização dependerá basicamente do mercado, pois tal condição requer o uso da moeda nacional por não residentes. As condições para internacionalização, segundo Kenen (2009) e apresentadas na seção anterior, encontram-se atendidas, mas isso não garante a demanda internacional do real. No caso brasileiro, um primeiro passo seria a utilização regional do real.

A evolução das moedas internacionais no século passado e mais recentemente do euro, mostra que além da conversibilidade da moeda e da infraestrutura necessária como pretendido pelo PL nº 5.387, existem outros fatores determinantes, ademais da ausência de restrições cambiais. São determinantes também o tamanho da economia, a estabilidade macroeconômica e política, a rede de comércio exterior, a profundidade e liquidez dos mercados financeiro e de capitais, além, é claro, da relativa estabilidade de seu valor. Pode ser necessário, também, uma política governamental ativa, no sentido de facilitar a internacionalização, como, por exemplo, acordos para “*swap* de moedas”. O exemplo mais recente é o processo de internacionalização da moeda chinesa.

Nunca é demais recordar os principais riscos e oportunidades envolvidos na internacionalização de uma moeda. O maior risco é o aumento da sensibilidade da economia às políticas econômicas equivocadas, bem antes de elas terem todas as suas consequências mais adversas concretizadas e a diminuição dos graus de liberdade na utilização da política fiscal. A internacionalização também pode complicar a administração monetária e estressar a capacidade do sistema financeiro local de absorver fluxos de capital devido a aumento da volatilidade e a grandes alterações na composição das carteiras. Em alguns casos, pode aumentar a tendência à valorização da taxa de câmbio.

Podem ser citados como benefícios da internacionalização:

- ✓ Menores custos de transação e risco de câmbio com a opção de liquidação em moeda local de transações internacionais.
- ✓ Capacidade de emitir dívida internacional em condições mais competitivas.
- ✓ Estímulo à competitividade e à inovação, pelo maior e melhor grau de inserção na economia internacional de empresas e instituições locais.
- ✓ Desenvolvimento do mercado financeiro.
- ✓ Melhores condições para aferição do “risco país” pelas agências de *rating* internacionais, favorecendo a classificação soberana.

Finalmente, não se pode descuidar dos aspectos relacionados à prevenção e ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, mas lembramos que o SFN está inteiramente alinhado às recomendações do Grupo de Ação Financeira (Gafi) e às melhores práticas internacionais nesse particular.

## BIBLIOGRAFIA

ARRAES, Maria Celina B. 1994. O conceito de conversibilidade: uma perspectiva histórica. Washington. Mimeografado. Disponível em: [http://www.economia.puc-rio.br/gfranco/Conversibilidade\\_Celina.pdf](http://www.economia.puc-rio.br/gfranco/Conversibilidade_Celina.pdf).

ARRAES, Maria Celina B. 2016. Conversibilidade à chinesa. **Revista de Conjuntura**. Distrito Federal: Conselho Regional de Economia. Disponível em: <http://corecondf.org.br/2016/05/16/revista-de-conjuntura-no-57-set-dez-de-2015-e-janabr-2016/>.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2015. Medidas de simplificação na área de câmbio. Nota técnica, out.

COHEN, B.J. 1971. *The future of sterling as na international currency*. St. Martinss Press.

EUROPEAN CENTRAL BANK. 1999. *The international role of the euro*. Monthly Bulletin. Frankfurt. Ago, p. 31-55.

KENEN, P. 1983. *The role of the dólar as na International reserve currency*. Occasional Papers n° 13. Group of Thirty.

KENEN, Peter. 2009. *Current issues in currency internationalisation*. Joint conference of the Bank of Korea and the Bank for International Settlements on “Currency internationalisation: lessons from the global financial crisis and prospects for the future in Asia and the Pacific”, Seoul, Korea, 19-20 Mar. Disponível em: <https://www.bis.org/repofficepubl/arpresearch200903.01.pdf>

MAZIAD, Samar *et al.* 2011. *Internationalization of emerging market currencies: a balance between risks and reward IMF*. Staff Discussion Note. Washington, Out. SDN/11/17.

SIQUEIRA, Geraldo Magela. 2016. **Câmbio e capitais internacionais: o relacionamento brasileiro com o exterior**. São Paulo: Aduaneiras.

THIMANN, Christian. 2009. *Global role of currencies*. European Central Bank, Working Paper Series, n° 1031. Frankfurt, Mar.

## Pagamentos transfronteiriços com bom custo e qualidade para o novo mundo do *digital trade*



Renato Pitta



Mário Cordeiro de  
Carvalho Junior

Renato Pitta

é professor da Femar, da Faetec e da Universidade Estácio de Sá

Mário Cordeiro de Carvalho Junior

é economista chefe da Funcex e professor da FAF/Uerj

A necessidade de pagamentos e liquidações é tão antiga quanto a necessidade de bens e serviços. O mais antigo sistema de pagamento e liquidação conhecido era o sistema Barter, que facilitava a troca por meio de bens e/ou serviços. Com a introdução do conceito de dinheiro, as pessoas progrediram para liquidar suas transações econômicas usando notas e moedas. A evolução do sistema bancário e o advento das contas bancárias levaram a um método fácil e seguro de fazer pagamentos por transferência de dinheiro por meio de contas bancárias. Essa transação exigia um instrumento de pagamento, e o cheque surgiu como o principal instrumento para transações de pagamento. Assim, começou a história dos sistemas de pagamento.

Os sistemas de pagamento são indispensáveis para nossas vidas como indivíduos e para o bom funcionamento da economia. Eles permitem que o dinheiro cumpra seu papel de meio de troca aceito na compra de bens ou serviços. Como pessoas físicas, é por meio dos sistemas de pagamento que recebemos nossos salários e pagamos nossas contas. As empresas usam os mesmos sistemas de pagamento para liquidar faturas dentro dos termos de suas relações contratuais. Por fim, as atividades de negociação financeira também resultam em uma ponta de caixa por meio de um sistema de pagamento para comprar ações, ou duas para uma transação de câmbio, uma em cada moeda.

Um sistema de pagamento inclui clientes privados ou corporativos, intermediários financeiros, geralmente bancos comerciais e bancos centrais, conectados por redes de telecomunicações que transmitem informações entre sistemas de computador. É importante compreender as funções e responsabilidades de cada um para alcançar o equilíbrio ideal entre velocidade, eficiência, custo, segurança e proteção econômica. Por sua vez, cada participante é movido por seus próprios objetivos, muitas vezes contraditórios. A velocidade pode ser aumentada sem impactar os custos? Os custos podem ser reduzidos sem criar oportunidades de fraude? Cada sistema de pagamento reflete, portanto, um compromisso em função dos participantes, da velocidade de execução e do nível de segurança exigido e, por último, mas não menos importante, do risco que representam os valores envolvidos. Isso determinará o modo de operação, a estrutura legal, o nível de segurança e a tecnologia mais apropriados.

Os sistemas de pagamento operam em um ambiente competitivo e a inovação tecnológica é um dos motores mais importantes na evolução do pagamento, sendo os cartões com chip um dos exemplos mais óbvios. E, um sistema de pagamento eficiente promove a eficiência do mercado e reduz o custo de troca de bens e serviços. Da mesma forma, seu



fracasso pode resultar na perda de confiança no sistema financeiro e no próprio uso do dinheiro.

De fato, um sistema de pagamento consiste em um conjunto de instrumentos, procedimentos bancários e, normalmente, sistemas de transferência interbancária de fundos que garantem a circulação de dinheiro. Normalmente requer: a) um instrumento de pagamento, por exemplo, dinheiro, cheque, transferência eletrônica de fundos, um cartão de crédito ou débito; b) regras do esquema que definem os procedimentos, práticas e padrões acordados entre os provedores de serviços de pagamento; c) um mecanismo de transferência; e d) um quadro legal para garantir a finalidade irrevogável e incondicional, ou seja, o cumprimento da obrigação entre devedor e credor.

É particularmente importante distinguir entre as informações relevantes para o pagamento e a transferência final de valor. Se você acertar uma compra em dinheiro, por exemplo, sua dívida extingue-se imediatamente. Se, no entanto, remeter um cheque, o fornecedor precisará compensar o cheque para garantir que o sacador tenha fundos suficientes (ou linha de crédito) em sua conta para que o cheque seja honrado (que não será “devolvido”), o que pode às vezes levar alguns dias.

Os participantes em um sistema de pagamento que não seja em dinheiro incluem pelo menos prestadores de ser-

viços, geralmente bancos, que efetuam o pagamento em nome do devedor e remetem os fundos ao credor, e um agente de liquidação que executa o procedimento. O papel do agente de liquidação é normalmente assumido pelo Banco Central para a moeda relevante, que transfere fundos entre contas detidas por ele pelos bancos comerciais, conhecido no passado como “liquidação em moeda do Banco Central” que garante liquidação incondicional e irrevogável. É importante notar que o devedor ainda será responsável se seu banco quebrar mesmo após o débito em sua conta. Ele, no entanto, não é mais responsável se o banco do credor quebrar após sua conta ter sido creditada pelo Banco Central. O intervalo de tempo entre o momento em que a conta do devedor é debitada e os fundos são disponibilizados ao credor é conhecido como *float*.

Na medida em que os volumes de pagamentos aumentaram, não foi mais possível liquidar cada pagamento bruto em moeda do Banco Central, conforme descrito acima. Tornou-se, portanto, necessário introduzir Câmaras de Compensação Automatizadas que realizam a compensação, definidas como o processo de transmissão, reconciliação e, em alguns casos, confirmação de ordens de pagamento ou instruções de transferência de títulos antes da liquidação, incluindo possivelmente a compensação de instruções e o estabelecimento de posições finais para liquidação.

O Comitê de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado (CPMI) do Banco de Pagamentos Internacionais (BIS) define as transações de sistemas de pagamento para incluir o total de transações realizadas por todos os sistemas de pagamento no país. Considerando esta definição, as transações de sistemas de pagamento no Brasil são reguladas pela Lei nº 12.865, de outubro de 2013, que, entre outros assuntos, nos artigos 6º ao 15º, estabeleceu princípios que, conforme parâmetros estabelecidos pelo Banco Central, passariam a ser observados pelos arranjos de pagamento e pelas instituições de pagamento, bem como conferiu competência ao Banco Central para disciplinar os arranjos de pagamento existentes e a instituição de novos arranjos de pagamento no país, bem como a constituição, o funcionamento e a fiscalização das instituições de pagamento.

## PAGAMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS

Até agora, falamos sobre pagamentos envolvendo uma moeda, seja real, dólar americano, euro ou iene japonês. O comércio internacional e os indivíduos exigem cada vez mais que os pagamentos sejam efetuados para liquidar dívidas em uma moeda diferente daquela em que

o iniciador mantém sua conta, como por exemplo, um fabricante brasileiro que emite uma fatura contra um importador dos Estados Unidos em dólares. Estas operações costumavam ser chamadas de “pagamentos internacionais” ou pagamentos “transfronteiriços”.

De um modo geral, “as moedas não viajam”: a liquidação dos pagamentos em uma determinada moeda ocorre no mercado de câmbio que a emite. Portanto, é necessária uma presença no país da moeda. Os cartões de crédito que podem ser usados fora do país de emissão são os instrumentos de pagamento mais usados por indivíduos ao viajar ou fazer pedidos de mercadorias do exterior via plataformas de *digital trade*. Os cartões de crédito são um instrumento relativamente novo e não adequado para volumes altos ou nos mercados financeiros. Os cheques podem ser apresentados no exterior, mas o beneficiário pode ter que esperar muito tempo antes de sua conta ser creditada, pois o cheque tem que ser recuperado: fisicamente (antes do advento da imagem e transmissão eletrônicas) enviado de volta através dos oceanos ao banco originador para verificar a assinatura e a disponibilidade de fundos.

Para satisfazer a demanda por pagamentos internacionais, os bancos desenvolveram o sistema de banco correspondente, abrindo contas na moeda local uns com os outros, chamadas de contas *nostro* (do italiano *nostro* que significa “nosso”). E, cabe observar que o processo de pagamentos internacionais está passando por um período de metamorfose. Os serviços de transação no passado eram de valor agregado e elevado, e agora estão cada vez mais comoditizados, e de baixo valor.

Em parte, isso foi facilitado pela constituição da Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Swift). Até a década de 1970, os pagamentos internacionais (como todos os pagamentos em várias moedas) eram transacionados entre os bancos por telegrama e telex (daí o nome de *wire*, às vezes dado para pagamentos internacionais), protegidos por um sistema de pagamento manual de chaves de teste sequenciais. Embora os padrões tenham sido desenvolvidos por cada país para pagamentos domésticos, os pagamentos internacionais foram os últimos a serem automatizados devido às diferenças de idioma, formulação e práticas.

Para superar esse problema, o Citibank, no início dos anos 1970 (então The First National City Bank de Nova York), começou a desenvolver o sistema Machine Readable Telex Input (Marti), baseado em uma estrutura padronizada para mensagens telex para efetuar pagamentos. Temendo uma grande ameaça competitiva, um

grupo de bancos europeus lançou o Message Switching Project (MSP) com o objetivo de desenvolver um sistema padronizado de comunicação eletrônica automatizada para pagamentos internacionais. Para atingir massa crítica, o projeto foi rapidamente estendido aos principais bancos da Europa Ocidental e da América do Norte (incluindo o Citibank, que abandonou o Marti). Assim, a Swift foi incorporada como uma cooperativa de propriedade de um banco sem fins lucrativos na Bélgica em 1973.

A rede Swift entrou em operação ativa em maio de 1977, após árduas negociações com as autoridades postais europeias, que então detinham o monopólio das telecomunicações e previam o desaparecimento de um negócio lucrativo. Embora a implementação de uma rede privada internacional segura tenha sido naquela época uma proeza técnica, a principal conquista da Swift reside no desenvolvimento de padrões internacionalmente aceitos para transações financeiras internacionais. Os padrões de mensagens foram desenvolvidos pela primeira vez para pagamentos de clientes, pagamentos interbancários e extratos de contas *nostro*. Endereços de bancos padronizados também foram publicados, conhecidos como códigos BIC para identificação do banco, do país, de localização e de agência.

O sistema Swift validaria a conformidade com as normas e rejeitaria qualquer mensagem enviada com erro, garantindo assim que o remetente só precisasse capturar os dados uma vez e que as mensagens entregues pudessem ser processadas automaticamente pelo destinatário. Com diretrizes rígidas para referência, isso permitiu a automação completa de ponta a ponta dos processos e fluxos descritos acima, incluindo a reconciliação *nostro* automatizada. As mensagens são criptografadas e algoritmos de autenticação sofisticados garantem a origem, integridade e não repúdio. Sujeita ao cumprimento de regras e procedimentos operacionais definidos, a Swift também aceita alguma responsabilidade pelas mensagens que processa.

Desde o início, a Swift ofereceu uma gama de terminais de interface e software para a rede, originalmente para fornecer conectividade aos seus usuários confrontados com a falta de soluções do mercado. A rede posteriormente se expandiu geograficamente para incluir todos os principais centros financeiros. A Swift estendeu paralelamente a padronização de mensagens para cobrir praticamente todas as transações financeiras: pagamentos e gestão de caixa, tesouraria (câmbio, mercados monetários) e derivativos, títulos e comércio (cobranças e créditos documentários).

A Swift em si não é um sistema de pagamento, mas serve como rede de transporte para virtualmente todas as principais infraestruturas do mercado de valores e pagamentos e é indiscutivelmente hoje o provedor líder global de serviços de mensagens e processamento financeiro. Auxiliado por um grande volume e crescimento das operações, a Swift tem seguido uma política sistemática de redução de tarifas para evitar a concorrência de outros fornecedores de serviços de rede e da Internet, ao mesmo tempo que se esforça constantemente para maximizar a resiliência operacional.

Mais ou menos nesse mesmo período, começa a haver, no exterior, um volume crescente de *remittances*. Este é o termo dado a pagamentos de baixo valor transferidos principalmente por trabalhadores migrantes para suas famílias em casa por valores que variam entre \$ 100 e \$ 500. Os volumes e valores são difíceis de estimar, pois um grande número é efetuado por canais informais. Esses serviços foram originalmente oferecidos por não bancos: Western Union – aproveitando sua infraestrutura de telecomunicações – e MoneyGram. Os fundos podem ser enviados e recebidos de pontos de serviço credenciados que aceitam o pagamento e desembolsam os fundos em dinheiro durante o horário de funcionamento mais longo do que as agências bancárias. As taxas são baixas, mas o custo total deve ser considerado incluindo a taxa de câmbio e quaisquer taxas do agente de desembolso.

Os bancos comerciais perceberam esta oportunidade e vários agora oferecem serviços a preços baixos em “corredores” entre países que recebem um grande número de trabalhadores migrantes de áreas específicas por razões históricas ou culturais: Estados Unidos ao México, França à África, Golfo ao Oriente Médio e Ásia, Espanha e Portugal para a América do Sul, Reino Unido para a Índia e o Paquistão. Deve-se notar que a demanda por remessas também existe internamente em países onde os trabalhadores nas grandes cidades desejam enviar dinheiro para suas famílias sem conta bancária em áreas rurais menos desenvolvidas. Um sistema inovador foi desenvolvido na Etiópia baseado em telefones móveis. Depois que o valor for debitado da conta do remetente, o beneficiário receberá uma mensagem SMS indicando o valor e um PIN único com o qual o dinheiro pode ser sacado em qualquer um dos caixas eletrônicos.

## DESAFIOS

A revolução digital está tomando o mundo como uma tempestade e nenhuma outra área testemunhou uma

metamorfose como a que foi vista na área de pagamento e liquidação, resultando em uma infinidade de opções de pagamentos para o consumidor. Nos últimos dez anos, o Brasil testemunhou um crescimento exponencial nos sistemas de pagamento e uma mudança significativa na preferência de pagamento.

A última década, portanto, assistiu a uma explosão de sistemas de pagamento com consumidores tendo várias opções de escolha. Na abordagem para o desenvolvimento do sistema de pagamentos no país, segurança e proteção têm sido de suma importância para o Banco Central; seguidos por eficiência, acessibilidade e conveniência. Os sistemas de pagamentos sempre foram considerados um bem público e uma atividade acessória dos bancos que pode ser aproveitada como base para a prestação de vários outros serviços. Dada a população de tamanho considerável do país, o esforço é tornar o espaço de pagamentos um jogo de grande volume, baixo valor médio e baixo custo para uma presença sustentada e continuidade. Aliás, esse é um dos objetivos subjacentes à crescente difusão interna do sistema PIX.

Na área de pagamentos transfronteiriços há inúmeros desafios, fruto da crescente difusão do *digital trade* via compras em plataformas e/ou *e-commerce* específicos. Nesses casos há proliferação de entregas de pequenos pacotes ou embalagens, e que envolvem valores baixos de transação de compra e venda internacional.

Sob a ótica do sistema de pagamentos transfronteiriços, a maioria dos desafios que os iniciadores de pagamento enfrentam hoje é resultado direto da maneira como os pagamentos internacionais tradicionais funcionam e foram estruturados e organizados.

Os sistemas de pagamento empregam substitutos de dinheiro e compreendem instituições, instrumentos, procedimentos e tecnologia para efetuar a transferência de valor monetário entre as partes. Os sistemas de pagamento tradicionais são instrumentos negociáveis, como cheques e cartas de crédito. Os sistemas de pagamento eletrônico abrangem cartões de débito e crédito, transferência eletrônica de fundos, débito direto na Internet, banco e carteiras eletrônicas.

Os bancos normalmente classificam e organizam o quadro de pagamentos internacionais em quatro segmentos amplos de produtos, cada um com seu próprio cenário competitivo, estrutura de taxas e mecanismos de entrega independentes. A partir da iniciação do pagamento pode-se definir uma primeira forma em que deve haver uma originação de um indivíduo cujo beneficiário fi-

nal seja um outro indivíduo, o que significa uma remessa individual. Na segunda forma, a origemação parte de um indivíduo e o destinatário é uma compra em uma plataforma de *e-commerce*. A terceira forma pode ser o pagamento de serviços por uma instituição (exemplo, seguros ou pensões) a um indivíduo; e a última é a origemação de empresas para empresas, cujo reflexo são pagamentos de fornecedores, muito comuns nos negócios internacionais.

Cabe observar que os pagamentos de fornecedores B2B são feitos quando uma empresa paga a outra. As compras de comércio eletrônico incluem bens físicos, bem como viagens, entretenimento e outros bens digitais. Os pagamentos de folha de pagamento, aposentadoria e benefícios são feitos pelas empresas às contrapartes em outros países. Remessas internacionais são pagamentos feitos por trabalhadores estrangeiros a familiares nos países de origem.

Os problemas podem ocorrer no sistema de pagamentos transfronteiriços na medida em que houver ausência de relacionamento direto entre bancos em localizações geográficas distintas, e também países. Por exemplo, se ocorrer um problema (um pagamento não for recebido), o iniciador pode não ser capaz de rastrear a transação de forma rápida ou confiável. Vale lembrar que o tempo necessário para a compensação de uma transação internacional varia ao longo do tempo. No passado, as transações internacionais normalmente podiam levar dias ou semanas para serem compensadas e o período geralmente não era conhecido pelas partes com antecedência. Pode haver recursos limitados de transporte de dados e falta de padrões.

Mais ainda, com vários intermediários envolvidos, pode não ser possível transportar dados de forma confiável para a parte receptora, impedindo a reconciliação e o rastreamento de pagamento, o que se reflete no custo. Com vários intermediários envolvidos, cada um cobrando uma taxa e / ou recebendo uma parte da receita cambial, essas transações podem ser caras para os participantes. Frequentemente, os usuários finais não sabem se os custos também são avaliados para suas contrapartes.

Há, às vezes, falta de transparência em relação às conversões de moeda implícitas na transação. Muitas vezes não está claro qual parte é responsável pela troca de moeda e que margem está sendo adicionada acima da taxa interbancária. Mais ainda, há custos com relação à conformidade com ambientes regulatórios regionais e às práticas KYC (Conheça seu Cliente). Vale lembrar que os países impõem diferentes regulamentações para prevenir a lavagem de dinheiro, controlar os fluxos de moeda e fazer cumprir os regimes de sanções. Os regulamentos conformam e afetam o tipo e o tamanho das transações

permitidas, bem como o método de pagamento ideal a ser usado.

As limitações específicas de cada país devem ser respeitadas para evitar desembolsos malsucedidos. Há também falta de suporte de ponta a ponta ao cliente para rastrear exceções e tratar de problemas operacionais encontrados por beneficiários que falam vários idiomas. E, as preferências e práticas regionais e de beneficiários também afetarão a escolha ideal do método de pagamento. Por exemplo: os beneficiários que vivem em regiões sem banco preferem cartões pré-pagos. Os beneficiários que vivem em países com controles monetários rígidos preferem redes proprietárias de baixo valor para evitar a alta tributação nas transferências de *wires* internacionais. E, algo comum no exterior, mas ainda não usado no Brasil, é o uso de carteiras eletrônicas, pois fornecem um sistema de valor armazenado de ciclo fechado, permitindo-lhes receber facilmente os pagamentos, bem como pagar os subcontratantes ou fornecedores.

Em resumo, observa-se atualmente a introdução de novos serviços na área de pagamentos transfronteiriços. De fato, há redes proprietárias de pagamentos de baixo valor que se conectam diretamente aos sistemas automatizados de câmaras de compensação de baixo valor em diferentes países-alvo. Há as redes globais de cartão de débito, incluindo MasterCard, Visa e American Express. Estas criam o efeito de transações de pagamentos internacionais sem interrupções. As redes de cartões lidam com a conversão e liquidação de câmbio estrangeiro entre os bancos participantes, que são obrigados a seguir as regras de operação das redes.

Há ainda o papel fundamental dos corretores de câmbio que atendem as necessidades de iniciadores de pagamentos internacionais de alto volume, agrupando o gerenciamento do risco de conversão de moeda estrangeira com a mecânica de pagamentos. Quando os valores se reduzem, esses corretores têm dificuldades de oferecer serviços a custo compatível para o volume da remessa. Há ainda os remetentes internacionais de dinheiro, como o Travelex e a Western Union, que oferecem serviços de pagamentos para consumidores e empresas, geralmente com uma variedade de opções de “entrada e saída de dinheiro”. Há ainda os serviços de carteira online, como PayPal e Moneybookers, que são semelhantes aos remetentes de dinheiro internacionais, mas se concentram em transações originadas online.

Temos também o cartão de débito, e nesse caso os pagamentos internacionais são administrados por um sistema de pagamento que pertence e é regulado por redes

de cartões. O sistema de pagamento facilita a liquidação líquida diária de fundos entre os participantes, atende aos requisitos de transporte de dados que acompanham a transação, realiza todas as conversões de moeda que podem ser necessárias e arbitra conflitos se surgirem disputas entre as partes.

Vale lembrar que há as redes locais de pagamento de baixo valor que atuam como portas de entrada, facilitando a absorção de pagamentos internacionais no sistema de pagamento de baixo valor de uma determinada região. Além disso, várias redes podem operar em nível global, mantendo contas e saldos em vários países e moedas para facilitar os pagamentos internacionais em diferentes regiões por seus clientes. Essas empresas normalmente podem também fornecer transferências eletrônicas para complementar sua oferta e uma cobertura global mais ampla.

Por sua vez, os serviços de carteira eletrônica facilitam o início de pagamentos e transferências de dinheiro pela Internet. Esses fornecem serviços de carteira eletrônica permitem que seus clientes enviem, recebam e retenham fundos em diferentes moedas em todo o mundo e façam transações financeiras *on-line*, transferindo fundos eletronicamente entre indivíduos e empresas. Um iniciador de pagamento normalmente carrega fundos em sua conta de carteira eletrônica por meio de uma transação *on-line* com cartão de crédito. Dependendo do provedor de serviços e da localização do iniciador, a transferência direta da conta bancária do iniciador por meio de um sistema de pagamento de baixo valor também pode ser suportada. O iniciador envia uma instrução ao sistema de pagamento para transferir fundos de sua conta de carteira eletrônica para a conta de carteira eletrônica do beneficiário. Nos casos em que o iniciador e o beneficiário residem em países diferentes, a rede facilita a transação transfronteiriça e pode converter a moeda se as contas da carteira eletrônica dos participantes forem mantidas em moedas diferentes.

Em resumo, na área de pagamentos transfronteiriços é preciso que o vendedor, ou comprador, verifique em detalhes como seus pagamentos internacionais atuais estão sendo feitos, quais são as categorias de pagamento; e determinar o nível de preços cobrados nas transações. Lembre-se de que cada método de pagamento tem um conjunto único de vantagens e desvantagens para pagadores e beneficiários, o que o torna mais ou menos adequado para o tipo e uso geográfico.

O perfil de pagamentos iniciado por sua empresa pode justificar o uso de diferentes métodos de pagamento. Para reter interfaces-padrão para iniciação e relatórios, é

recomendável usar um único provedor que possa oferecer suporte a todos os métodos de pagamento e geografias que sejam ideais para seus pagamentos.

Ao escolher um provedor de pagamento, verifique se ele oferece recursos e suporte aos métodos de pagamento que melhor atendam às suas necessidades específicas de pagamento internacional. Fatores a serem considerados devem incluir: a) alcance geográfico e monetário; b) categoria de pagamentos; c) volume e valor médio dos pagamentos; d) tempo necessário para que os fundos sejam liberados; e) finalidade das transações; f) suporte ao cliente multilíngue para lidar com consultas de beneficiários; e g) recursos de relatório e reconciliação de dados e informações.

Essa nova variedade de serviços pode vir a ser ofertada e mais disponibilizada no Brasil pois no câmbio e nos pagamentos internacionais há avanços reais no sentido de modernizar o regulamento dessa área caso a lei cambial seja aprovada no Senado Federal. E, o volume de operações de pagamentos transfronteiriços pode se elevar substancialmente se houver generalizado incentivo ao *digital trade*, pois já há no Brasil, por exemplo, plataformas de comercialização vocacionadas para bens e serviços voltadas para os países da América Latina. Falta, nesse caso, promover o acesso das micro, pequenas e médias empresas – exportadoras, importadoras especializadas em *dropshing* – em aprender a se inserir, a comercializar, a operar nesses *marketplaces* e, assim, utilizar e desfrutar da evolução do sistema de pagamentos transfronteiriços nacional com bom custo e qualidade apropriada para o novo mundo do *digital trade* e do *digital finance*.

“

O volume de operações de pagamentos transfronteiriços pode se elevar substancialmente se houver generalizado incentivo ao *digital trade*, pois já há no Brasil, por exemplo, plataformas de comercialização vocacionadas para bens e serviços voltadas para os países da América Latina

”

## Os procedimentos de “Conheça seu cliente” na gestão PLD/FT



Shirley Atsumi

Shirley Atsumi

é mestre em Administração e Desenvolvimento Empresarial, Conselheira-Técnica da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), professora de pós-graduação, autora de livros, docente na FGV e na Funcex

Em função da escassez de divisas, do desequilíbrio no balanço de pagamentos e da dívida externa, o Brasil adotou durante muitos anos um rígido controle cambial em que havia a imposição de limites para aquisição de moeda estrangeira, necessidade de autorização prévia do Banco Central para a efetivação de remessas ao exterior e a fiscalização do recebimento de valores de exportação e do pagamento das importações.

Com a redução da vulnerabilidade externa do país e o aumento das reservas internacionais, iniciou-se um processo de flexibilização, modernização e aperfeiçoamento do mercado de câmbio.

Atualmente vigora a sistemática que podemos considerar como de liberdade cambial em que, de acordo com a regulamentação do Banco Central:

As pessoas físicas e as pessoas jurídicas podem comprar e vender moeda estrangeira ou realizar transferências internacionais em reais, de qualquer natureza, sem limitação de valor, sendo contraparte na operação agente autorizado a operar no mercado de câmbio, observada a legalidade da transação, tendo como base a fundamentação econômica e as responsabilidades definidas na respectiva documentação.

Isto significa que as operações cambiais não dependem de exame prévio do Banco Central, podendo ser realizadas diretamente nas instituições autorizadas a operar em câmbio.

A legalidade da transação diz respeito ao cumprimento das normas cambiais e de outras regulamentações relacionadas à operação.

A fundamentação econômica significa que a operação deve ter como base a razoabilidade econômica e o alinhamento concernentes à atividade ou perfil do cliente, e que seja consistente e real.

A documentação a ser apresentada à instituição autorizada deve fornecer os elementos que permitam identificar claramente a responsabilidade, os direitos e deveres das partes envolvidas, assim como o cumprimento das exigências legais e regulamentares aplicáveis à transação.

Os sistemas financeiros internacionais têm capacidade de efetuar, de forma rápida, as transferências entre os países, sendo, desta forma, alvo das organizações que pretendem movimentar recursos obtidos de forma ilegal. Assim é que, cabe às instituições financeiras desenvolver mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo (PLD/FT) preservando sua reputação e a do país, evitando multas e penalidades impostas pelos órgãos reguladores.



Um mecanismo fundamental de prevenção é a política de “conheça seu cliente” (*know your customer-kyc*), que foca na qualificação do cliente, analisando cuidadosamente a sua capacidade econômico-financeira e seu desempenho, mediante elaboração de cadastro completo e atualizado, monitoramento de suas operações, verificação da compatibilidade das transações com o perfil do negócio ou atividade, exame dos documentos apresentados e a coerência com os objetivos da empresa.

A regulamentação do Banco Central, Circular nº 3.978, de 23/01/2020, que entrou em vigor em 1º de outubro de 2020, dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a operar em câmbio, visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores. Determina ainda que as instituições devem classificar seus clientes nas categorias de riscos para possibilitar a adoção de controles de gerenciamento e de mitigação, reforçados para as situações de maior risco e a adoção de controles simplificados nas situações de menor risco.

A Carta-Circular nº 4.001, de 29/01/2020, por sua vez, divulga a relação de operações e situações que podem configurar indícios de ocorrência dos crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores de que trata a Lei nº 9.613, de 03/03/1998, e de financiamento ao terrorismo, previstos na Lei nº 13.260, de 16/03/2016, passíveis de comunicação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf).

Os clientes podem ser classificados como de baixo, médio e alto risco. Para os clientes de baixo risco, a avaliação costuma ser simplificada, os de médio risco, requerem uma avaliação completa e os de alto risco, uma avaliação reforçada ou *due diligence*.

Assim, para a análise dos fatores de risco devem ser observados:

- Checar as listas impeditivas e restritivas nacionais e internacionais de pessoas expostas politicamente (PEP) que, segundo definição do Coaf, são “os agentes públicos que desempenham ou tenham desempenhado, nos cinco anos anteriores, no Brasil ou em países, territórios e dependências estrangeiras, cargos, empregos ou funções públicas relevantes, assim como seus representantes, familiares e estreitos colaboradores”.

- Conhecer o negócio ou a atividade do cliente.

- Examinar minuciosamente os documentos. No caso de pessoa jurídica, deve-se solicitar os documentos de constituição, ata da última reunião de diretoria, documentação pessoal dos acionistas e dos diretores que têm influência na administração da empresa.

- Elaborar cadastro completo e atualizado.

- Compor dossiê eletrônico ou físico do cliente. Realizar pesquisas na mídia e órgãos de informação como Receita Federal, Serasa, Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS), Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

- Monitorar as operações, verificando sua compatibilidade com o perfil do cliente.

- Visitar as instalações da empresa.

A visita permite o conhecimento do negócio do cliente, a origem e destinação dos recursos e sua capacidade econômico-financeira, assim como observar a coerência com os objetivos da empresa junto ao banco. É aconselhável não visitar apenas o escritório, mas também o local onde os negócios de fato ocorrem, como fábrica, depósito.

- Reavaliar periodicamente o cliente.

## LAVAGEM DE DINHEIRO

A lavagem de dinheiro se tornou um problema que demanda esforços internacionais. A necessidade de combatê-la surgiu em 1988, com a Convenção de Viena, que

teve como objetivo unir os países no combate ao narcotráfico. A convenção motivou a criação de legislações sobre a lavagem de dinheiro. As leis de primeira geração criminalizavam especificamente o narcotráfico, as da segunda geração criaram um rol de crimes antecedentes, já as de terceira geração fazem a ligação entre lavagem de dinheiro e todo e qualquer ilícito antecedente. O Brasil faz parte desta última geração.

Após a Convenção de Viena aconteceram diversas outras convenções, sempre visando fortalecer a cooperação internacional, como Convenção de Estrasburgo, Convenção Interamericana contra a Corrupção, Convenção da OCDE, Convenção de Palermo e Convenção de Mérida.

Em 1989 foi criado o *Financial Action Task Force/Grupo de Ação Financeira Internacional (FATF/Gafi)*, com o propósito de analisar técnicas e padrões de lavagem de dinheiro, avaliar as ações adotadas para o seu combate nos planos nacional e internacional, e as medidas julgadas necessárias para o aprimoramento dessas ações. O Gafi é o mais importante órgão formulador de políticas de padrão internacional e que também monitora o progresso dos países na implementação de medidas de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O grupo Gafi publicou 40 recomendações que estabelecem padrões e critérios de aplicação universal na prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O engajamento nas recomendações do FATF/Gafi representa para os países e suas instituições um atributo para a participação em negócios nos mercados externos.

## A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O Brasil ratificou a Convenção de Viena por meio do Decreto nº 154, de 26/06/1991, e, buscando dar continuidade aos compromissos internacionais assumidos desde então, aprovou a Lei nº 9.613, de 03/03/1998, complementada pela Lei nº 12.683, de 09/07/2012, que definem o arcabouço legal para o combate à prática da lavagem de dinheiro e os instrumentos de proteção da economia nacional. A Lei nº 10.701, de 09/07/2003, incluiu o terrorismo e seu financiamento como crime antecedente.

A Lei 9.613 atribuiu às pessoas jurídicas de diversos setores econômico-financeiros maior responsabilidade na identificação de clientes e manutenção de registros de todas as operações. Instituiu também a obrigação de comunicação de operações suspeitas, sujeitando o descumprimento de tal determinação às penalidades administrativas.

## COAF

O Coaf, Unidade de Inteligência Financeira Brasileira (UIF) foi criado pela Lei nº 9.613/1998 e reestruturado pela Lei nº 13.974, de 07/01/2020. É um órgão vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil (BCB) e dotado de autonomia técnica e operacional, sendo responsável por atuar como autoridade central do sistema brasileiro de prevenção e combate à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa. Tem como atribuição receber, examinar e identificar as ocorrências de atividades ilícitas previstas na Lei nº 9.613, de 1998.

As ocorrências de atividades suspeitas de ilícitos devem ser informadas ao Coaf pelas pessoas jurídicas e físicas obrigadas, conforme relacionadas na Lei, entre elas as instituições financeiras. Com base nessas informações, o Coaf efetua análise e, se forem identificados fundados indícios de lavagem de dinheiro, de financiamento do terrorismo ou outros ilícitos, o Coaf produz Relatórios de Inteligência Financeira (RIF). Os RIF são encaminhados às autoridades competentes que podem, a seu critério, abrir procedimento de investigação sobre os indícios.

O Coaf busca promover um esforço conjunto por parte dos vários órgãos governamentais do Brasil, que cuidam da implementação de políticas nacionais voltadas para o combate a lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, e conta com o apoio de autoridades administrativas como o BCB, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), a Superintendência de Seguros Privados (Susep), observada, por parte de cada uma, sua respectiva área de atuação.

Somente com a cooperação de todos e notadamente das instituições financeiras na detecção de operações suspeitas, será possível evitar a proliferação de crimes financeiros, corrupção e desvios de recursos, que tanto prejudicam a sociedade e o país.

## BIBLIOGRAFIA

RIZZO, Maria Balbina Martins de. 2013. **Prevenção à lavagem de dinheiro nas instituições do mercado financeiro**. São Paulo: Trevisan.

SIQUEIRA, Geraldo Magela. 2016. **Câmbio e Capitais Internacionais: o relacionamento financeiro do Brasil com o exterior**. São Paulo: Aduaneiras.

**CAPACITAÇÃO EM COMÉRCIO EXTERIOR**  
 Transmitido em Sistema de Videoconferência ao vivo

# Comprador Internacional

## Objetivo

Este curso tem por objetivo ensinar os participantes a conduzir o processo de compras internacionais com segurança comercial e financeira, pleno conhecimento da integração entre as partes administrativas e alfandegárias, incluindo o novo processo de importação.

## Data e Horário

Dia 14 de agosto de 2021 (8 horas/aula).

Dia da semana e horário: sábado, de 8h. as 17h.

## Investimento e Modo de Pagamento

R\$ 199,00, podendo ser pago à vista via boleto bancário ou parcelado em até 6 vezes sem juros via cartão de crédito.

R\$ 238,00 para pagamentos faturados para 30 dias. Exclusivo para empresas, com Boleto ou Depósito Bancário.

Funcionários das Empresas Mantenedoras da Funcex têm 30% de desconto sobre os valores praticados.

## Ementa

1. Negociação internacional da fatura *pro-forma*;
2. Incoterms 2020 e condições de compra externa;
3. Formas de pagamento internacional na importação;
4. Pagamento antecipado e garantia *Refundment Bond*;
5. Cobrança documentária e garantia *Performance Bond*;
6. Carta de crédito e garantias bancárias a favor do exportador;
7. Análise de cartas de crédito de importação e exportação;
8. Comentários sobre a UCP 600 dos créditos documentários;
9. Responsabilidade cambial do importador brasileiro;
10. Aspectos administrativos da atividade importadora;
11. Emissão da Licença de Importação e órgãos anuentes;

12. Despacho aduaneiro na importação brasileira – Sistema DU-IMP;

13. Tributos incidentes na importação e planilha de custos: I.I., IPI, PIS, COFINS, ICMS, AFRMM, armazenagem, *demurrage*, Taxas e despesas portuárias;

14. Importação com defesa comercial brasileira: *antidumping*, salvaguardas, medidas compensatórias;

15. Incentivos fiscais na importação: Ex-tarifário e *Drawback*;

16. Operações especiais de importação;

17. Barreiras tarifárias e não tarifárias nas compras externas;

18. Acordos internacionais Mercosul e TEC na importação brasileira;

19. Acordos multilaterais do Brasil na atividade importadora.

## Docente

Romulo Del Carpio, Mestre em Economia e Política Internacional pela Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro. É graduado em Administração de Empresas com especialização em Comércio Exterior pela Faculdade de Administração de São Paulo/FASP. Possui 30 anos de experiência em treinamento empresarial. Prof. do Curso de MBA em Comércio Exterior da Fundação Getúlio Vargas/RJ. Prof. do Curso de MBA em Economia Internacional da USP/FIPE. Prof. do Curso de MBA em Comércio Internacional da Unisinos/RS. Prof. do Curso de Graduação em Comércio Exterior da Universidade Estácio de Sá. Instrutor da Funcex, Aduaneiras, CNI Nacional e Firjan. Assessor e Consultor de empresas na área do comércio exterior. Diretor da Del Carpio Comércio Exterior. Representante no Brasil de empresas exportadoras peruanas e chilenas. Autor das seguintes publicações: Carta de Crédito e UCP 600 Comentada – 2ª ed. (Aduaneiras); Carta de Crédito e UCP 500 Comentada – 4ª ed. (Aduaneiras); Carta de Crédito e URR 525 Comentada (Aduaneiras); Cobranças Documentárias e URR 322 Comentada (Aduaneiras); Cobranças Documentárias e URR 522 Comentada – 3ª ed. (Aduaneiras); Manual do Exportador (Firjan); Manual de Negócios Internacionais (Saraiva); Como exportar para o Brasil (Embaixada do Peru no Brasil); Exportador On-Line (Sebrae/SC); e Passo a Passo na Importação (Funcex/Sebrae).

Atenção: 1. Para participar deste curso é de responsabilidade do PARTICIPANTE ter acesso à internet durante todo o período de realização do treinamento; 2. Antes de efetuar sua inscrição você deve estar ciente e de acordo com o Contrato de Prestação de Serviços Educacionais disponibilizado no link: [http://www.funcex.org.br/downloadexterno/cursos/Funcex-TON-Contrato\\_TransmissaoOnline.pdf](http://www.funcex.org.br/downloadexterno/cursos/Funcex-TON-Contrato_TransmissaoOnline.pdf). 3. Este contrato será automaticamente validado quando você efetuar o pagamento da inscrição.

# Agências Multilaterais e a sua importância para o setor privado



Sergio Margutti

Sergio Margutti  
MSc, Head de Export &  
Agency Finance no Santander Brasil

“Agências Multilaterais são organismos formados por um grupo de países com o propósito de prover desenvolvimento”. Esta definição simples e didática busca estratificar a atuação e a importância dessas agências, que são comumente conhecidas pela sua capacidade de oferecer apoio, em forma de financiamento, ao setor público.

Recordo ouvir (alguns anos atrás) durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em meus passeios pela Avenida Paulista, os gritos de ordem: “Fora daqui, fora FHC e o FMI”. Naquela época o Fundo Monetário Internacional (FMI) socorria o Brasil com linhas de empréstimo, exigindo, em contrapartida, os “amargos” remédios do Consenso de Washington: uma política que exigia reformas estruturais e incremento da participação privada em troca de ajuda financeira. Esse conjunto de políticas, originalmente estabelecido pelo economista britânico John Williamson em 1989, tem como princípios a redução do endividamento estatal para desencorajar altos déficits fiscais, cortes nos subsídios do governo e impostos corporativos mais baixos. Outros “ajustes estruturais” recomendados incluíam taxas cambiais flutuantes, políticas de livre-comércio, flexibilização de regras que limitavam a concorrência e o investimento estrangeiro direto, bem como a privatização de ativos públicos. As políticas econômicas propostas no Consenso de Washington ganharam a alcunha de neoliberais, tornando-se, desde então, pilares das condições para programas de resgate financeiro.

Em um contexto reputacional amplo, a imagem dessas agências ficou arranhada por grupos de pressão ruidosos que utilizavam o FMI como mantra de negligência e subserviência política, enquanto os governos (independentemente do seu viés ideológico) continuavam abocanhando essas linhas subsidiadas pelos principais países credores das multilaterais, que injetavam linhas em dólar, por um prazo longo o suficiente para diferir o serviço da dívida e amortização do principal pelas administrações públicas subsequentes, recebendo os louros naturais de uma inauguração de obra, mas pouco se preocupando com a austeridade fiscal: não só se criava um endividamento futuro, como também comprometia-se o orçamento do estado e do município com dívidas em dólar que não tinham uma contrapartida natural em suas receitas (predominantemente de impostos arrecadados em real).

Depois dessa contextualização do papel das agências multilaterais no setor público quero trazer ao debate a relevância das Agências Multilaterais para o setor privado: o crescimento, a redução da pobreza e a melhoria da qualidade de vida das pessoas é uma tarefa exclusiva do setor público? A redução da pobreza e a melhoria na vida das pessoas exigem um setor privado vibrante; dessa forma a iniciativa privada tem um papel fundamental ao apoiar o crescimento inclusivo, a redução da pobreza e a criação de postos de trabalho, bem como o acesso a serviços básicos, por meio do pagamento de impostos.



aumentaram significativamente o apoio ao setor privado e têm se mostrado úteis no enfrentamento a crises globais (como a Covid) injetando recursos e apoiando projetos. Com recursos finitos, cabe às agências multilaterais uma gestão criteriosa para definir os projetos e setores que têm um *gap* de mercado e necessitam de apoio. Outro desafio importante é a criação de ferramentas para medir a eficiência desses investimentos.

As agências que atuam em parceria com o setor privado, são uma importante fonte de financiamento e, em momentos de crise, têm um papel social fundamental de apoio à sociedade civil.

Algumas agências multilaterais como o International Finance Corporation (IFC), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Cooperação Andina de Fomento (CAF) são frequentemente utilizadas por atores privados no Brasil, atuando em *gaps* de mercado, provendo conhecimento e apoiando instituições privadas por meio de suporte técnico, financiamentos e, mais recentemente, garantias (o que é muito importante em períodos como o atual, em que há abundância de liquidez nos mercados financeiros, mas uma clara aversão ao risco). As agências não são somente mecanismos de injeção de dinheiro subsidiado, são muito mais do que isso: as agências multilaterais oferecem suporte técnico e, muitas vezes, atuam em parceria com o setor privado, trazendo o suporte de Bancos Comerciais, *Development Financial Institutions* (DFIs), Bancos de Investimentos, Fundos etc. para projetos e corporações. Países em desenvolvimento sofrem com carências em áreas como financeira, de infraestrutura, de treinamento de força de trabalho, e as agências multilaterais, apoiando diretamente o setor privado, acabam por promover a chamada “adicionalidade”, ajudando instituições privadas a endereçar problemas estruturais, com benefícios diretos à sociedade.

As multilaterais atingiram uma escala de negócios significativa no setor privado global e conseguem atuar com sucesso no financiamento de projetos em setores estratégicos (atualmente os destaques são para os setores de energia renovável, educação, infraestrutura social, saneamento e, principalmente, saúde). Na última década,

“

Com recursos finitos, cabe às agências multilaterais uma gestão criteriosa para definir os projetos e setores que têm um *gap* de mercado e necessitam de apoio. Outro desafio importante é a criação de ferramentas para medir a eficiência desses investimentos

”

# Financiamento à Exportação – Proex



Miriam Edelman  
Kovacs

Miriam Edelman Kovacs

é pós-graduada em Comércio e Finanças Internacionais pela Fundação Getulio Vargas. Atualmente é sócia-diretora da M2K Consultoria em Comércio Exterior

O sistema brasileiro de financiamento à exportação sofreu grandes mudanças ao longo das últimas décadas. Entretanto, a penetração dos mecanismos de crédito não cresceu como esperado.

Um estudo inédito da Confederação Nacional da Indústria (CNI) sobre políticas de financiamento e garantias às exportações no mundo aponta um descompasso entre o Brasil e os 13 países que operam os maiores volumes de financiamento às exportações de bens e serviços no mundo. Enquanto os principais competidores ampliam e sofisticam seus instrumentos de apoio às exportações, essas políticas perderam protagonismo na economia brasileira. O estudo revela ainda que é preciso manter e fortalecer o sistema oficial brasileiro de financiamento às exportações. As empresas apoiadas chegam a exportar em média 14,7% a mais, ampliam seus mercados em até 70% e aumentam o número de funcionários em até 10%, com impacto positivo para a economia e a geração de empregos no Brasil.

Dentre as causas para o baixo crescimento, destacam-se o desconhecimento das linhas de financiamento pelo conjunto de empresas e dificuldade das micro e pequenas empresas em apresentar garantias, o que limita seu acesso ao crédito à exportação, ficando este concentrado nas empresas de grande porte.

Maior divulgação do sistema de financiamento à exportação e dos seus instrumentos individuais de crédito poderia mudar a função objetivo das micro e pequenas empresas na direção de um esforço exportador maior.

Os instrumentos de crédito mais conhecidos nos financiamentos à exportação são o ACC e o ACE, que são linhas privadas oferecidas pelos bancos que exigem garantias reais e documentações, enquanto as linhas oficiais de financiamento continuam sendo pouco utilizadas.

Uma das principais linhas com recursos do Tesouro Nacional de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços na fase pós-embarque é o Programa de Financiamento às Exportações (Proex), nas modalidades Financiamento e Equalização. Entretanto, a exigência de garantias reais é uma das dificuldades apontadas pelas empresas para utilização do Proex, e podemos afirmar que essas dificuldades tendem a afetar com maior intensidade as empresas de menor porte.

O Proex Financiamento, operado pelo Banco do Brasil, que atua como agente financeiro exclusivo do governo federal, é uma ferramenta para financiamento direto aos pequenos e médios exportadores brasileiros, com pagamento em parcelas semestrais a juros compatíveis aos praticados no mercado internacional. São beneficiárias as empresas com faturamento bruto de até R\$ 600 milhões/ano e que estejam adimplentes com a União.

Já na modalidade Proex Equalização, operada por instituições financeiras no país ou no exterior, o governo assume parte dos encargos financeiros, tornando-os equivalentes àqueles praticados no mercado internacional. Graças ao



programa, exportações de bens e serviços de alto valor agregado podem se tornar mais competitivas fora do país. São beneficiárias empresas de qualquer porte.

Com o objetivo de simplificar e modernizar as normas do programa, de forma a aumentar a competitividade das exportações brasileiras e melhorar a gestão da política pública de financiamento, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) publicou a Resolução Gecex nº 166/2021, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), em vigor desde 1º de abril de 2021, que revogou parte dos regulamentos anteriores, definiu critérios de elegibilidade, prazos e ações de monitoramento aplicáveis às operações de equalização de taxas de juros e de financiamentos das exportações brasileiras pelo Proex.

Dentre as alterações, destacam-se a ampliação da lista de instituições financeiras aptas a operar o Proex Equalização e a adoção da *Commercial Interest Reference Rate* (CIRR), que é a taxa de juros utilizada em linhas de longo prazo pelos países que integram a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma vez que a *Libor*, usada anteriormente, será descontinuada em 2021.

Outra alteração significativa é o direito de regresso pela União contra o exportador, realizado pelo agente financeiro, quando:

- a garantia não puder ser executada devido a descumprimento do contrato comercial de exportação pelo exportador;
- a garantia apresentada pelo exportador de cobrir o financiamento parcialmente, ficando o regresso contra o exportador limitado ao percentual não coberto;

- houver a condenação da empresa ou de seus representantes por lavagem de dinheiro ou atos ilícitos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, na operação objeto do financiamento, sem prejuízo das sanções cíveis, penais e administrativas previstas na legislação específica.

Além de consolidar quatro distintas resoluções em um ato normativo único, a nova resolução, aprovada pelo CMN, buscou aperfeiçoar o Proex e sua operacionalização, dando maior transparência e previsibilidade aos procedimentos da União em relação ao programa, regulamentando situações que não estavam contempladas nos normativos atualmente vigentes e convergindo alguns parâmetros do Programa às melhores práticas internacionais.

Por fim, ainda que essas alterações tenham sido bastante positivas, acredito que, para aumentar a participação das micro e pequenas empresas no comércio exterior e, conseqüentemente, a abertura de novos mercados aos nossos produtos, outras medidas são importantes, como: 1) criação de um “Fundo de Aval” que lastreasse, junto aos agentes financeiros fomentadores do comércio exterior, os empréstimos contratados pelas micro e pequenas empresas; e 2) reforço de caixa para o Proex transformando os recursos do orçamento, que são em reais e que perdem potencialidade caso a moeda brasileira se desvalorize frente ao dólar, num Fundo Rotativo, além do retorno dos recursos para financiamentos de curto prazo, uma vez que os prazos vão de 180 dias a 15 anos.

O desafio se estende a uma reflexão em relação à forma de atuação na área de financiamento. As micro e pequenas empresas precisam ter garantido o acesso ao crédito externo sem maiores burocracias e com custos menores.

Ao estimular as exportações brasileiras, o sistema público de financiamento e garantias está gerando emprego, renda, inovação e investimentos no Brasil.

“

A Resolução Gecex nº 166/2021 buscou aperfeiçoar o Proex e sua operacionalização, dando maior transparência e previsibilidade aos procedimentos da União em relação ao programa, regulamentando situações que não estavam contempladas nos normativos atualmente vigentes e convergindo alguns parâmetros do Programa às melhores práticas internacionais

”

# Guilhotina regulatória no comércio exterior e o Decreto nº 10.139/2019: a experiência da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior na revisão e redução do estoque regulatório\*



Fernando Coppe  
Alcaraz

João Augusto  
Baptista Neto

Ronaldo Inamine

Marcelo Landau

Stenio Gonçalves

Ledo Brito da Silva

A regulamentação do comércio exterior, ao mesmo tempo que é indispensável para alcançar objetivos econômicos, sociais e ambientais legítimos de política pública, também pode, se mal gerenciada, produzir impactos negativos sobre o fluxo de comércio e investimentos. O labirinto de normas e a proliferação de atos normativos dispersos em diversos órgãos federais com competência regulatória sobre o comércio exterior do Brasil podem desestimular negócios, dificultar a tomada de decisão e elevar a insegurança jurídica dos operadores de comércio exterior.

O número excessivo de normas, acumuladas ao longo dos anos, pode afetar a segurança jurídica das relações entre o Estado e os operadores de comércio exterior. Para acompanhar as constantes alterações na legislação e nos atos normativos em geral, estima-se que o custo para o empresário brasileiro seja de R\$ 50 bilhões ao ano, para manter equipes especializadas, sistemas, infraestrutura e equipamentos.<sup>1</sup>

A proliferação de normas de comércio exterior não só afeta os cidadãos e operadores de comércio exterior, mas dificulta o trabalho dos agentes públicos. Parte significativa do trabalho dos servidores é relacionada ao esclarecimento de aspectos específicos de normas, vigência dos atos normativos e como aplicar determinada norma.

A complexidade do ambiente normativo no Brasil reflete-se também na classificação no relatório *Doing Business* do Banco Mundial. No relatório de 2020, o Brasil foi classificado na 108ª posição entre 190 países analisados.<sup>2</sup>

.....

\* As opiniões e visões expressas neste artigo são pessoais e não necessariamente representam as posições da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (SE-Camex), da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint) ou do Ministério da Economia.

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

**João Augusto Baptista Neto** é Coordenador-geral de Gestão Tarifária e subsecretário de Estratégia Comercial substituto da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior, mestre em Economia e Direito Internacional (*Summa cum laude*) pelo *World Trade Institute* (WTI), da Suíça.

**Ronaldo Inamine** é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Graduado em Administração pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

**Marcelo Landau** é Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e mestre em Administração (COPPEAD-UFRJ) e analista de Comércio Exterior.

**Stenio Gonçalves** é Advogado e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

**Ledo Brito da Silva** é Graduado em Medicina Veterinária pela Universidade Federal de Pelotas e pós-graduado em Administração Pública pela Universidade Candido Mendes. Atualmente é analista técnico-administrativo do Ministério da Economia.

<sup>1</sup> Fonte: *Brasil cria, em média, 46 novas regras de tributos a cada dia útil*. Disponível em: <https://www.ibpt.org.br/brasil-cria-em-media-46-novas-regras-de-tributos-a-cada-dia-util/>. Acesso em: 21/01/2021.

<sup>2</sup> Fonte: *Doing Business* – Banco Mundial. Disponível em: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/brazil>. Acesso em: 03/03/2021.



Diante da complexidade do ambiente regulatório, é necessário encontrar um equilíbrio entre os objetivos de implementar os regulamentos necessários à política comercial e, simultaneamente, minimizar os possíveis efeitos adversos aos fluxos de comércio e investimento.

Para minimizar os efeitos adversos da regulamentação ao comércio exterior, destaca-se como boa prática o estabelecimento de processos de revisão do estoque regulatório, que também têm sido denominados “guilhotina regulatória”.<sup>3</sup>

A guilhotina regulatória é um mecanismo de simplificação administrativa por meio da identificação, classificação e revogação de atos normativos obsoletos ou que já cumpriram com seus efeitos. O objetivo da guilhotina é retirar do universo normativo os atos que não têm mais validade por meio da publicação de um instrumento revogador, tornando o acervo de normas mais coerente, organizado e acessível.

Neste sentido, e considerando a necessidade de prosseguir com reformas para a melhoria do ambiente regulatório de comércio exterior, o presente artigo discute a experiência da Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior (SE-Camex) do Ministério da Economia no processo de revisão do estoque regulatório

ocorrido ao longo de 2020, determinado pelo Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019.

O Decreto nº 10.139/2019 criou condições para o início de uma ampla revisão de normas hierarquicamente inferiores a decreto no âmbito do federal com o objetivo de atualizar, simplificar e consolidar os atos normativos, eliminando normas obsoletas, reduzindo a complexidade dos processos, fortalecendo a segurança jurídica e, como consequência direta e mais importante, reduzindo custos de transação no comércio exterior.

Durante o processo conduzido ao longo de 2020, foram revogadas 207 resoluções editadas pela Camex, o que representa 54,3% dos 381 atos normativos na esfera da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint, do Ministério da Economia) identificados como objeto de análise do Decreto nº 10.139/2019.

Este artigo está dividido em quatro seções. A primeira seção expõe, de forma sucinta, as principais características do Decreto nº 10.139/2019 e discute o escopo de atos normativos da Camex identificados para a revisão. Na segunda seção, são apresentados os principais dados e estatísticas do estoque regulatório da Camex. A terceira seção mostra, de forma detalhada, os resultados alcançados em 2020. A quarta seção trata das lições aprendidas, de propostas para aprimorar o processo de revisão e da identificação de áreas prioritárias para o trabalho futuro. Por fim, a quinta seção apresenta as conclusões.

## **ANTECEDENTES, O DECRETO Nº 10.139/2019 E A GUILHOTINA REGULATÓRIA NO COMÉRCIO EXTERIOR**

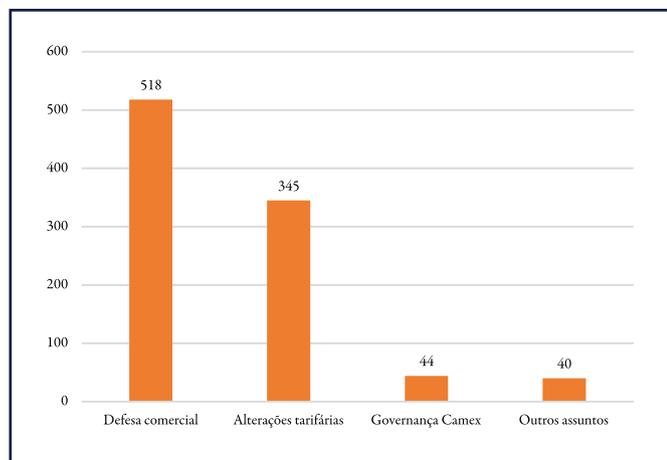
A revisão do estoque regulatório da Camex teve início antes mesmo da edição do Decreto nº 10.139/2019. Tal processo foi lançado em 2017 e culminou com a edição das Resoluções Camex nº 64, de 10 de setembro de 2018, e nº 82, de 25 de outubro de 2018, que, à época, consolidaram em atos normativos específicos as alterações tarifárias para desabastecimento,<sup>4</sup> e da Lista de Exceções à Tarifa Externa Comum (Letec).

<sup>3</sup> A expressão guilhotina regulatória tem sido usada no campo das atividades de melhoria da regulação em diversos órgãos do governo federal. No âmbito do governo federal destaca-se, em especial, a experiência de revisão do estoque regulatório por parte da Agência Nacional de Vigilância Sanitária que tem, desde 2016, revisado de forma sistemática os atos normativos produzidos. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/gestao-do-estoque/guilhotina-regulatoria>. Acesso em: 03/03/2021.

<sup>4</sup> Fonte: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2018/09/12/camex-consolida-resolucoes-que-reduzem-imposto-por-raozes-de-desabastecimento.htm>. Acessado em: 03/03/2021.

## GRÁFICO 1

## ATOS NORMATIVOS DA SE-CAMEX EM VIGOR ANTES DO PROCESSO DE REVISÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO



Fonte: Elaborado pelos autores.

Neste processo, foram revogados 249 atos normativos e todas as alíquotas consolidadas em apenas duas normas.<sup>5</sup>

Com a publicação do Decreto nº 10.139/2019, o trabalho de revisão em curso teve sua prioridade reforçada e foram identificados outros atos normativos passíveis de revogação e consolidação.

De fato, a edição do Decreto nº 10.139/2019 foi um marco para a melhoria da regulação no Brasil, pois, pela primeira vez na história, o governo federal estabeleceu um mandato claro para revisar e consolidar os atos normativos em todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, além de autarquias e fundações. Com exceção do artigo 212 do Código Tributário Nacional (CTN), que estabelece a obrigatoriedade do processo de revisão do estoque regulatório para normas tributárias, não havia outros mecanismos de revisão de normas em vigor na legislação brasileira.<sup>6</sup>

Com o advento do Decreto nº 10.139/2019, ficou estabelecido o início de uma ampla revisão das normas hierarquicamente inferiores a decreto no âmbito do governo federal. O objetivo do decreto é lançar diretrizes para atualizar, simplificar e consolidar atos normativos, reduzindo o estoque regulatório e a complexidade dos

processos, eliminando normas obsoletas, e fortalecendo a segurança jurídica.

O Decreto nº 10.139/2019 prescreve ainda a revogação expressa dos atos já revogados tacitamente, cujos efeitos tenham se exaurido no tempo, assim como determina a revogação daqueles atos cuja necessidade não possa mais ser identificada. Para os atos normativos em vigor, o decreto prevê três fases do processo de revisão do estoque regulatório: i) triagem, ii) exame e iii) consolidação do estoque regulatório.

Na fase de triagem, ocorrida entre os meses de junho e agosto de 2020, a SE-Camex compilou e classificou todos os atos normativos editados desde 2001 identificando aqueles que poderiam ser objeto de revogação.

Posteriormente, teve início a fase de exame, na qual foram conduzidas consultas diretamente aos órgãos federais com competências para revisar a proposta inicial e refinar a lista inicial. Após a etapa de exame, com revisão e comentários dos órgãos federais diretamente envolvidos nos temas levados à revisão, foi possível estabelecer propostas para serem deliberadas pelo Comitê Executivo de Gestão (Gecex).

Para a realização deste trabalho, outras experiências bem-sucedidas na gestão do estoque regulatório do governo federal serviram como inspiração. A Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por exemplo, desenvolveram, com êxito, programas no decorrer dos últimos anos, promovendo uma ampla revisão de seu estoque regulatório.

## ESTOQUE REGULATÓRIO DA SE-CAMEX E OS ATOS NORMATIVOS OBJETOS DA REVISÃO DO DECRETO Nº 10.139/2019

O conjunto de atos normativos da Camex em vigor editados até 2018, antes do início do processo de revisão do estoque regulatório, totalizava 947 atos.<sup>7</sup> Tais atos normativos se dividiam em quatro áreas principais, de acordo com o Gráfico 1: defesa comercial (518 resoluções), alterações

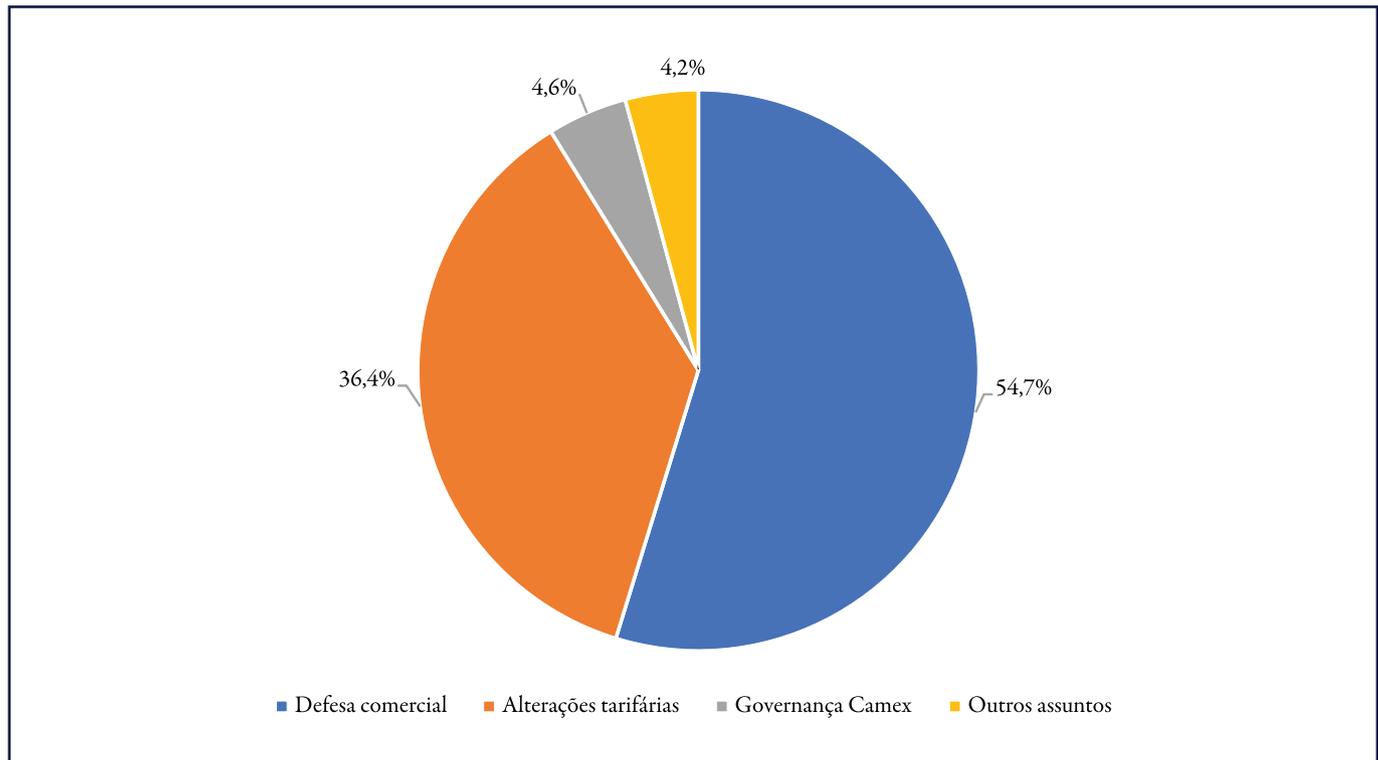
<sup>5</sup> As Resoluções Camex nº 64/2018 e nº 82/2018 mesmo antes das determinações do Decreto nº 10.139/2019 foram as primeiras experiências de revisão do estoque regulatório implementadas pela SE-Camex.

<sup>6</sup> O art. 212 do CTN determina que as Administrações Tributárias devem editar decretos anuais, até o dia 31 de janeiro de cada exercício, consolidando, em texto único, as leis respectivas de cada tributo.

<sup>7</sup> Para a contabilização dos atos normativos da SE-Camex foi utilizada a ferramenta de busca disponível no sítio institucional da SE-Camex disponível no endereço: <http://camex.gov.br/>.

## GRÁFICO 2

## PARTICIPAÇÃO % POR ÁREA PARA OS ATOS NORMATIVOS DA SE-CAMEX



Fonte: Elaborado pelos autores.

tarifárias (345 resoluções), governança de colegiados (44 resoluções) e outros assuntos (40 resoluções).

Em termos percentuais, mais de 90% do estoque regulatório da Camex anterior ao exercício de revisão diziam respeito a atos em vigor nas categorias defesa comercial e alterações tarifárias, de acordo com o Gráfico 2. Os atos normativos de defesa comercial representavam mais da metade, com participação de 54,7% do total. Já os atos normativos de alterações tarifárias representavam 36,4% do total. Os atos relacionados à governança de colegiados da Camex representavam 4,6% do total e outros assuntos, 4,2%.

No entanto, o objeto da revisão do estoque regulatório determinada pelo Decreto nº 10.139/2019 foram os atos normativos de efeito abstrato, que são marcados pela generalidade e impessoalidade. Os atos normativos específicos ficaram, em regra, de fora desta etapa, pois o decreto não se aplica a atos cujo destinatário esteja nominalmente identificado. Desta forma, os atos normativos de defesa comercial que são específicos e cujo destinatário é identificado não participaram do processo de revisão ocorrido ao longo de 2020.

Assim, o objeto principal da revisão foram os atos relacionados a alterações tarifárias, governança da Camex

e outros assuntos diversos que dizem respeito a facilitação de comércio, regulação, licenças e procedimentos de comércio exterior. Ou seja, 385 atos normativos foram objeto da revisão determinada pelo Decreto nº 10.139/2019 na SE-Camex.

## IMPLEMENTAÇÃO DO DECRETO Nº 10.139/2019 NA SE-CAMEX

### Primeira fase

A revisão de atos normativos foi realizada em etapas ao longo de 2020, conforme determina o art. 14 do Decreto nº 10.139/2019. Para cumprir com o objetivo, teve início na 173ª reunião do Comitê Executivo de Gestão da Camex, realizada em 12 de agosto, o processo de revogações com a publicação das Resoluções Gecex nº 77, de 25 de agosto de 2020, e nº 83, de 1º de setembro de 2020.

Nesta primeira etapa, foram abolidos 16 atos normativos que tratavam de reduções tarifárias temporárias por razões de desabastecimento – com prazos já expirados – ao amparo da Resolução do Grupo Mercado Comum (Resolução GMC) nº 08/2008 e 23 resoluções relacionadas à gover-

nança da Camex que tratavam de grupos de trabalho que já não estavam operando, o que totalizou 39 atos normativos.

A edição da Resolução nº 83, de 3 de setembro de 2020,<sup>8</sup> foi oportuna para concluir o processo de consolidação dos atos normativos relacionados às alterações tarifárias por razões de desabastecimento,<sup>9</sup> pois ainda restavam pendentes resoluções que não haviam sido revogadas à época da edição da Resolução nº 64/2018. Adicionalmente, a partir de julho de 2020, a Resolução GMC nº 49/2019 passou a vigorar, em substituição à Resolução GMC nº 08/2008, e tornou-se a base jurídica para as alterações tarifárias por razões de desabastecimento de produtos no Mercosul, o que demandou esforço adicional de revisão de normas que tinham por base o arcabouço normativo anterior do Mercosul.<sup>10</sup>

Outro ajuste normativo importante nesta primeira etapa foi a revogação dos atos editados pela Secint antes da “recriação” da Camex por meio do Decreto nº 10.044, de 4 de outubro de 2019. Com a criação, em 2019, da Secint e antes de o decreto acima referido disciplinar as

TABELA 1

ASSUNTOS TRATADOS NAS RESOLUÇÕES  
OBJETO DE REVOGAÇÃO NA SEGUNDA FASE

Assunto	Número de resoluções
Regime de Ex-tarifário	39
Lista de Exceções à TEC	8
Desabastecimento - Resolução GMC nº 69/00	7
Imposto de Exportação	5
Alteração da NCM e TEC - Resolução GMC 42/00	5
Outros assuntos	3
Drawback	2
Total	69

Fonte: Elaborado pelos autores.

competências da Camex, as alterações tarifárias pontuais, incluindo as medidas de desabastecimento de produtos brasileiros aprovadas pelo Mercosul na Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), foram aprovadas ou internalizadas por meio de portarias do secretário-especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Portarias Secint). Assim, foi necessário ainda revogar as Portarias Secint, cujas medidas já tiveram seu efeito expirado, e centralizar novamente na Camex os atos normativos de alterações tarifárias.<sup>11</sup>

## Segunda fase

Na segunda etapa do processo de revisão do estoque regulatório foi aprovada a Resolução Gecex nº 98, de 24 de setembro de 2020, que revogou outras 69 resoluções editadas entre 2005 e 2009. O assunto foi avaliado durante a 174ª reunião do Gecex, realizada em 11 de setembro de 2020.

Na segunda fase do processo de revisão, foram revogados atos normativos editados entre 2001 e 2003 que cumpriram ou que perderam seus objetivos. A Resolução Gecex nº 98/2020 revogou resoluções que tratavam das alterações tarifárias relacionadas ao regime de “Ex-tarifário” (39 resoluções), Letec (oito resoluções), Desabastecimento - Resolução GMC nº 69/2000 (sete resoluções), Imposto de Exportação (cinco resoluções), alterações da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) e da Tarifa Externa Comum (TEC) (cinco resoluções), *Drawback* (duas resoluções) e assuntos diversos (três resoluções), de acordo com a Tabela 1.

## Terceira fase

Durante a 175ª reunião do Gecex, realizada em outubro, e por meio da Resolução Gecex nº 101, de 20 de outubro de 2020, foram revogados outros 53 atos normativos editados entre 2010 e 2012 que já cumpriram com seus objetivos ou que perderam o seu objeto.

<sup>8</sup> Para acessar a referida resolução entre no site: <http://camex.gov.br/component/content/article/resolucoes-camex-e-outros-normativos/58-resolucoes-da-camex/2772-resolucao-gecex-n-83-de-3-de-setembro-de-2020>.

<sup>9</sup> Instrumento de redução de alíquotas do Imposto de Importação a 0% ou 2%, de até 100 códigos NCM, por razões de desequilíbrio entre oferta e demanda do produto específico. As reduções são aplicadas aos códigos NCM, ou partes delimitadas dos códigos (Ex-tarifário), por períodos predeterminados (até 365 dias) e com cotas quantitativas especificadas.

<sup>10</sup> A partir de 5 de julho de 2020, a Resolução GMC nº 49/19 passou a vigorar, em substituição à Resolução GMC nº 08/2008, e é o principal arcabouço jurídico para disciplinar as medidas de desabastecimento de produtos no Mercosul. O Decreto nº 10.139/2019 permitiu manter a coerência entre os normativos do Mercosul e os atos editados no Brasil por meio das adequações necessárias nas seguintes resoluções da Camex: 39, de 1º de junho de 2011; 41, de 14 de junho de 2011; 43, de 21 de junho de 2011; 58, de 12 de agosto de 2011; 59, de 29 de agosto de 2011; 67, de 21 de setembro de 2018; 75, de 15 de outubro de 2018; 78, de 23 de outubro de 2018; 87, de 19 de novembro de 2018; 91, de 05 de dezembro de 2018; e 105, de 26 de dezembro de 2018.

<sup>11</sup> As medidas revogadas que tratavam do mecanismo de desabastecimento, regido pela Resolução GMC nº 08/2008, à época, são: 390, de 06 de maio de 2019; 421, de 22 de maio de 2019; 504, de 19 de julho de 2019; e 512, de 29 de julho de 2019.

**TABELA 2**  
**ASSUNTOS TRATADOS NAS RESOLUÇÕES**  
**CONSIDERADAS PARA REVOGAÇÃO**

Assunto	Número de resoluções
Ex-tarifários	28
Contencioso do algodão/IBA	7
Lista de Exceções à TEC	6
Incoterms	3
Decisão 39/11 - Desequilíbrios derivados da conjuntura econômica internacional	3
Lista de autopeças	2
Governança Camex (Conex e Conselho de Ministros)	2
Desabastecimento	2
<b>Total</b>	<b>53</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

**TABELA 3**  
**ASSUNTOS TRATADOS NAS RESOLUÇÕES**  
**CONSIDERADAS PARA REVOGAÇÃO**

Assuntos	Número de atos normativos
Ex-tarifário	25
Lista de Exceções à TEC (Letec)	9
Decisão nº 39/11 - Lista de Elevações Transitórias da TEC	5
Desabastecimento	4
Governança Camex	2
Lista de Exceções de BIT (Lebit)	1
<b>Total</b>	<b>46</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nesta etapa foram revogados atos normativos que tratavam de alterações tarifárias relacionadas ao regime de Ex-tarifário (28 resoluções), Contencioso do algodão/indicações para o Instituto Brasileiro do Algodão (IBA) (sete resoluções), Letec (seis resoluções), Incoterms (três resoluções), Decisão nº 39/2011 - Desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional (três resoluções), Desabastecimento - Resolução GMC nº 69/2000 (duas resoluções), Lista de autopeças (duas resoluções) e governança Camex (duas resoluções), de acordo com a Tabela 2.

### Quarta fase

Para a quarta e última etapa da revisão, foram analisados

os atos normativos editados entre 2013 e 2018, o que permitiu a revogação de outras 46 resoluções com a edição da Resolução Gecex nº 115, de 11 de novembro de 2020.

Os atos normativos revogados foram divididos nas seguintes categorias: alterações tarifárias relacionadas ao regime de Ex-tarifário (25 resoluções), Letec (nove resoluções), Decisão nº 39/11 - Desequilíbrios comerciais derivados da conjuntura econômica internacional (cinco resoluções), Desabastecimento - Resolução nº 08/08 (quatro resoluções), Governança Camex (duas resoluções) e Lista de Exceções de BIT - Lebit (uma resolução), de acordo com a Tabela 3.

## RESULTADO FINAL DA GUILHOTINA REGULATÓRIA E O PROCESSO DE REVISÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO DA SE-CAMEX

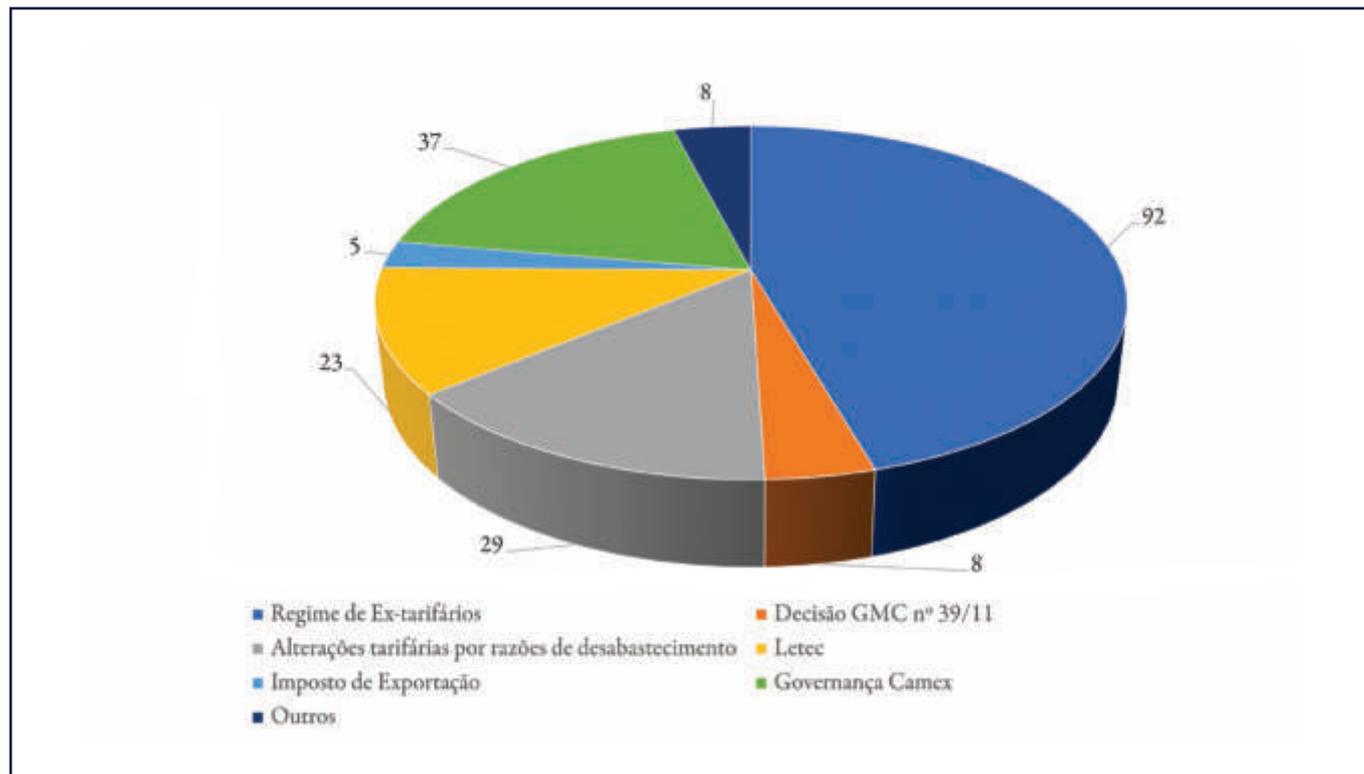
A revisão iniciada em 2020 pela SE-Camex permitiu eliminar mais de 207 atos normativos editados entre 2001 e 2018 cuja existência não mais era necessária. O resultado alcançado superou as estimativas iniciais. A meta inicial do processo de revisão do estoque regulatório era revogar pelo menos 150 atos normativos até o final de 2020, mas ao longo do processo notou-se que era possível avançar mais.

Considerando as dez categorias de normas revogadas, os resultados finais da guilhotina regulatória conduzidas no ano de 2020 foram:

- a) Regime de Ex-tarifários – 92 resoluções revogadas, o que representa 44,4% do total.
- b) Alterações tarifárias por razões de desabastecimento – 29 resoluções, o que representa 14,0% do total.
- c) Letec – 23 resoluções, sendo 11,1% do total.
- d) Decisão GMC nº 39/11 – 8 resoluções, sendo 3,8% do total.
- e) Governança Camex – 37 resoluções, sendo 3,4% do total.
- f) Imposto de Exportação – cinco resoluções, sendo 2,4% do total.
- g) Termos Internacionais de Comércio – três resoluções, sendo 1,4% do total.
- h) Regime de *Drawback* – duas resoluções, o que representa 0,96%.

GRÁFICO 3

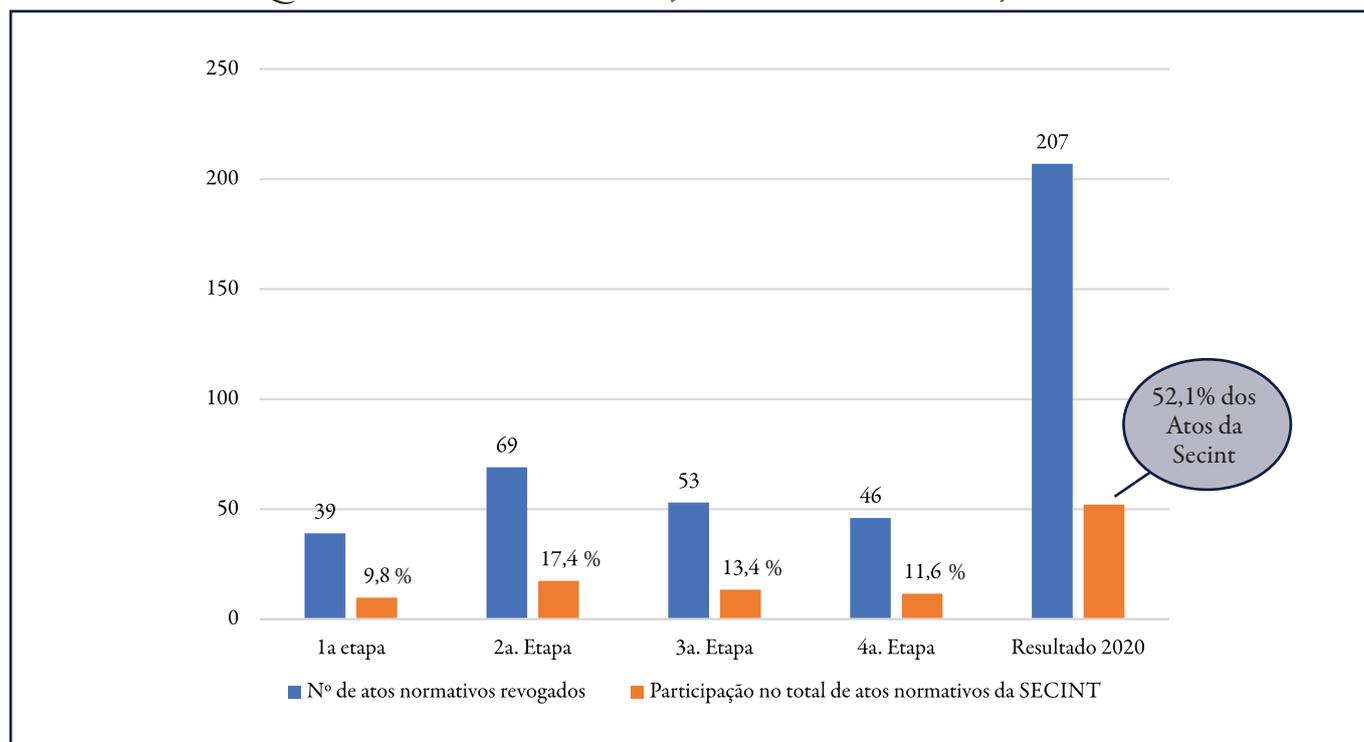
TOTAL DE ATOS NORMATIVOS REVOGADOS POR ÁREA TEMÁTICA



Fonte: Elaborado pelos autores.

GRÁFICO 4

REVISÃO DO ESTOQUE REGULATÓRIO – REVOGAÇÕES TOTAIS, PARTICIPAÇÃO % E RESULTADO FINAL



Fonte: Elaborado pelos autores.

i) Lista de autopeças não produzidas – duas resoluções, sendo 0,96%.

j) Lista de Exceção de Bens de Informática e Telecomunicações – uma resolução, sendo 0,48%.

O Gráfico 3 resume as áreas temáticas do processo de revisão do estoque regulatório de comércio exterior iniciado em 2020.

Com os 207 atos normativos revogados desde o início do processo de revisão do estoque regulatório, foi possível abolir 54,3% do total de resoluções em vigor no âmbito da Secint, conforme o Gráfico 4.

## LIÇÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DO DECRETO Nº 10.139/2019 E PROPOSTA DE TRABALHO FUTURO

Destacam-se os resultados positivos da iniciativa, que possibilitou a eliminação do arcabouço jurídico nacional de um expressivo número de atos cuja existência não mais se justificava.

Naturalmente, como em qualquer iniciativa dessa natureza, há espaço para que o processo de revisão do estoque regulatório Camex possa ser aprimorado, inclusive para evitar alguns equívocos pontuais ocorridos em 2020.

Entre os equívocos pontuais, vale mencionar o ocorrido na quarta etapa do processo, quando foram revogadas resoluções relacionadas ao regime de Ex-tarifários de forma equivocada. A publicação da Resolução Gecex nº 115, de 11 de novembro de 2020, ocorreu com equívocos pontuais e, por essa razão, foi necessário publicar nova resolução para correção dos erros. As alterações na Resolução Gecex nº 115/2020 tinham como objetivo retirar do escopo da resolução revogatória os atos normativos relacionados ao regime de Ex-tarifários editados entre 2017 e 2018, pois estes ainda continuavam em vigor, por força da Portaria da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais nº 461, de 26 de junho de 2019 (Portaria Secint nº 461/2019). Apesar do equívoco o assunto foi corrigido com a brevidade possível para não onerar as operações de importação que teriam o benefício do Ex-tarifário.

Para evitar que tais equívocos ocorram em etapas futuras, estão em curso iniciativas para aprimorar o ambiente de coordenação entre os principais órgãos reguladores. O uso de consultas públicas também pode ser incorporado ao processo para estimular o debate com

a sociedade e com os interessados em contribuir para o processo de revisão.

Adicionalmente, é importante mencionar a possibilidade de retomar o trabalho de revisão de estoque regulatório da Camex a partir de 2021. Sugere-se ampliar o processo de revisão incluindo nesta avaliação os atos normativos não incluídos no escopo do Decreto nº 10.139/2019, mas cuja manutenção no arcabouço normativo não mais se justifica.

O exercício de revisão encerrado em 2020 permitiu a identificação de outros atos normativos que poderiam ser reavaliados a partir de 2021, caso seja considerado oportuno pelos membros do Comitê Executivo de Gestão e pelos órgãos responsáveis. Estando presentes essas condições, trabalharemos para tornar possível o lançamento de um novo ciclo de revisão, priorizando atos normativos de diversas áreas, cerca de 600 atos, incluindo antigas indicações de membros de comitês e conselhos variados.

## CONCLUSÕES

A revisão e consolidação normativa conduzidas pela SE-Camex são iniciativas importantes na implementação de mecanismos voltados à melhoria da regulação, segurança jurídica e previsibilidade no comércio exterior. Além disso, a iniciativa contribui para redução do Custo Brasil, ao tornar mais fácil e direto o acesso dos operadores de comércio exterior aos regulamentos em vigor.

Com o processo de revisão do estoque regulatório ordenado pela SE-Camex, pretende-se contribuir para melhorar o desempenho brasileiro em rankings comparativos como o *Doing Business* e no *Global Competitiveness Report* do Fórum Econômico Mundial, assim como disseminar boas práticas entre os órgãos federais com competência regulatória no comércio exterior. O relatório do *Global Competitiveness Report* aponta o Brasil como um dos piores países do mundo em relação ao peso de sua carga regulatória, ocupando a 136ª posição no *ranking*. Entre os sete principais fatores identificados como causas para perda de competitividade brasileira, pelo menos quatro são diretamente ligados às normas regulatórias: regulações trabalhistas, ineficiência da burocracia, instabilidade normativa e regulações tributárias.

A revisão e consolidação do marco regulatório da Camex, ao retirar do ordenamento jurídico normas de comércio exterior cuja existência não mais se justifica, certamente contribui para tornar mais fácil o entendimento do arcabouço jurídico na área, tornando mais fácil a

vida de investidores, operadores de comércio exterior e servidores públicos atuantes na área.

Além disso, a revisão do estoque regulatório é uma das boas práticas regulatórias preconizadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e tornou-se mecanismo indispensável para reduzir custos regulatórios e facilitar acesso aos atos normativos em vigor.

É fato também que antes do Decreto nº 10.139/2019 não havia mecanismos de revisão de atos normativos e avaliação periódica da vigência de normas infralegais no âmbito do governo federal. Do ponto de vista do comércio exterior, o processo de revisão, simplificação e consolidação de atos normativos, instituído pelo Decreto nº 10.139/2019, foi muito bem-vindo e nosso entendimento é de que tal iniciativa deve ser mantida, ampliada e retomada assim que todos os órgãos federais terminarem a primeira etapa da revisão.

## BIBLIOGRAFIA

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. 2019. Disponível em: <http://antigo.anvisa.gov.br/guilhotina-regulatoria>. Acesso em: 03/03/2021.

BANCO MUNDIAL. 2019. Disponível em: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/brazil>. Acesso em: 03/03/2021.

KAUFFMANN, Céline; MALYSHEV, Nikolai. 2015. *International regulatory co-operation: the menu of approaches*. E15 Task Force on Regulatory Coherence, Genebra. Out.

NETO, João; MIRANDA, Natasha. 2016. Coerência regulatória: como o comércio internacional pode influenciar na melhoria da regulação no Brasil? **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, nº 126, jan/fev/mar.

GUERRA, Sérgio; SALINAS, Natasha. 2020. Limites da política de gestão do estoque regulatório. Disponível em: <http://bonettiassociados.com.br/index.php/2020/03/19/limites-da-politica-de-gestao-do-estoque-regulatorio/>. Acesso em: 03/03/2021.

GUARANYNS, Marcelo; ALBUQUERQUE, Kelvia. 2020. **Regulamentação da análise de impacto regulatório no governo: o passo que faltava**. Disponível em: [https://www.jota.info/paywall?redirect\\_to=//www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/regulamentacao-da-analise-de-impacto-regulatorio-no-governo-o-passo-que-faltava-10072020](https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/regulamentacao-da-analise-de-impacto-regulatorio-no-governo-o-passo-que-faltava-10072020). Acesso em: 03/03/2021.

[jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/regulamentacao-da-analise-de-impacto-regulatorio-no-governo-o-passo-que-faltava-10072020](https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/regulamentacao-da-analise-de-impacto-regulatorio-no-governo-o-passo-que-faltava-10072020). Acesso em: 03/03/2021.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. 2005. *Guiding principles of regulatory quality and performance*. Paris: OCDE.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. 2012. *Recommendation of the council on regulatory policy and governance*. Paris: OCDE.

CAPACITAÇÃO EM COMÉRCIO EXTERIOR  
Transmitido em Sistema de Videoconferência ao vivo

# Compliance – Prevenção à Lavagem de Dinheiro e Financiamento ao Terrorismo (PLD/FT) nas operações financeiras internacionais

## Objetivo

Este curso tem por objetivo fornecer informações sobre como prevenir a evasão de divisas nas operações financeiras internacionais por conhecer os mecanismos de prevenção à lavagem de dinheiro de modo a preservar a reputação da empresa, evitar multas e penalidades impostas pelos órgãos reguladores.

## Data e Horário

Dia 7 de agosto de 2021 (4 horas/aula).

Dia da semana e horário: sábado, de 8h. as 12h.

## Investimento e Modo de Pagamento

R\$ 199,00, podendo ser pago à vista via boleto bancário ou parcelado em até 6 vezes sem juros via cartão de crédito.

R\$ 238,00 para pagamentos faturados para 30 dias. Exclusivo para empresas, com Boleto ou Depósito Bancário.

Funcionários das Empresas Mantenedoras da Funcex têm 30% de desconto sobre os valores praticados.

## Ementa

1. Prevenção à lavagem de dinheiro: métodos e fases;
2. Cooperação internacional;
3. Legislação brasileira;
4. Documentação e *compliance*;
5. Políticas internas: conheça seu cliente, conheça seu fornecedor, conheça seu funcionário, conheça o banco do cliente no exterior;
6. Comunicações ao Coaf.

## Docente

Shirley Atsumi, Possui mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial pela Universidade Estácio de Sá (2005). É especialista em administração pela Fundação Getúlio Vargas. Professora convidada da FGV nos cursos de MBA em Negócios Internacionais e Comércio Exterior e MBA em Relações Internacionais. É professora do curso de pós-graduação em Comércio Exterior e MBA em Finanças da UFRJ, professora da Funcex e Aduaneiras. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Negócios Internacionais. Faz parte do Conselho Técnico da AEB – Associação de Comércio Exterior do Brasil. Atuou por mais de 30 anos na área de controle cambial de exportação, importação, remessas financeiras e capitais estrangeiros do Banco Central do Brasil. Organizadora do livro Gestão de operações de câmbio, Ed. FGV/RJ, 1ª Edição, 2013. Co-autora do livro Fundamentos de exportação e importação no Brasil, Ed. FGV/RJ, 1ª Edição, 2012. Fluente em português, inglês e japonês.

## Como Funciona?

1. Você efetiva sua matrícula em nosso site: <https://funcex.org.br/info/cursos-em-videoconferencia/compliance-prevencao-a-lavagem-de-dinheiro-e-financiamento-ao-terrorismo-nas-operacoes-financeiras-internacionais>
2. Pagamento confirmado, a Funcex emitirá o Recibo e a Nota Fiscal.
3. Com três dias de antecedência você receberá por e-mail login e senha de acesso à Sala de Aula, bem como ao material didático.
4. Você deve entrar nas salas de aulas nos dias e horários agendados, sendo possível fazer perguntas aos professores e as atividades previstas com suporte do simulador.
5. Ao final do treinamento você receberá seu Certificado Digital por e-mail.

Atenção: 1. Para participar deste curso é de responsabilidade do PARTICIPANTE ter acesso à internet durante todo o período de realização do treinamento; 2. Antes de efetuar sua inscrição você deve estar ciente e de acordo com o Contrato de Prestação de Serviços Educacionais disponibilizado no link: [http://www.funcex.org.br/downloadexterno/cursos/Funcex-TON-Contrato\\_TransmissaoOnline.pdf](http://www.funcex.org.br/downloadexterno/cursos/Funcex-TON-Contrato_TransmissaoOnline.pdf). 3. Este contrato será automaticamente validado quando você efetuar o pagamento da inscrição.

# Boas Práticas Regulatórias no Comércio Exterior: Ferramenta de Governança da OCDE para redução dos custos e melhoria do ambiente de negócios\*



Christiane Aquino Bonomo

Christiane Aquino Bonomo

é Diplomata, atuou nas áreas de contenciosos na OMC, Acesso a Mercados e Cooperação Tributária e Financeira do MRE. Atuou como assessora de Facilitação de Comércio, Negociações e Regulação da Camex. Serviu por cinco anos na Embaixada do Brasil em Washington e um ano na Guiana Francesa. Atua desde 2020 na Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Itamaraty

O termo Boas Práticas Regulatórias (BPR), também conhecido como coerência regulatória, desenho regulatório, melhoria regulatória, reforma regulatória, boa estrutura regulatória ou boa gestão regulatória, refere-se a um conjunto de políticas específicas relativas à qualidade e à consistência do processo de regulação. Por meio da adoção de BPR, busca-se garantir que o processo de criação e revisão de normas e regulamentos seja desenvolvido de maneira aberta, transparente e participativa, e que as decisões sejam baseadas em análise de riscos e fundamentadas nos melhores dados e evidências disponíveis. BPR são, portanto, um conjunto de ferramentas à disposição do governo para que este regule e atinja seus objetivos de política pública, sem, contudo, prejudicar a atividade econômica. O ambiente onde empresas atuam e competem é determinado pela estrutura de obrigações e limitações estabelecidas pelo sistema regulatório do setor em questão. BPR podem ser definidas como processos, sistemas, ferramentas e métodos reconhecidos internacionalmente e empregados para melhorar a qualidade do processo regulatório e gerar previsibilidade e segurança jurídica, tanto ao setor regulado quanto ao Estado.<sup>1</sup> Trata-se, portanto, de uma ferramenta de governança para o desenvolvimento de políticas públicas eficientes. No presente artigo, as BPR estarão circunscritas às políticas públicas de comércio exterior.

Na atual realidade do comércio exterior, em que proliferam diversos acordos de livre comércio, tarifas passaram a ter menor importância e medidas não tarifárias passaram a ser o centro das preocupações dos operadores de comércio exterior.<sup>2</sup> Uma medida não tarifária pode ser definida como uma medida regulatória.<sup>3</sup> O conceito de medida regula-

<sup>1</sup> LODGE, M.; WEGRICH, K. *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. The Public Management and Leadership Series, Londres: Red Globe Press, 2012. p. 25.

<sup>2</sup> *Regulatory trade barriers are likely to inhibit trade [among developed economies] more than classic tariffs. Due to decades of unilateral liberalization efforts and international trade negotiations, average tariffs of developed economies have fallen significantly. Despite some efforts, regulatory trade barriers, on the other hand, are perceived as causing important frictions.* BASEDOW, R.; KAUFFMAN, C. *International Trade and Good Regulatory Practices: Assessing the Trade Impacts of Regulation*. In: OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 4, Paris: OECD Publishing, 2016. p. 11. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv59hdgtf5-en>. Acesso em: 30 out. 2019.

<sup>3</sup> Para a OMC, *non-tariff measures refer to policy measures, other than tariffs, that can potentially affect trade in goods. Para a UNCTAD, non-tariff measures are policy measures, other than ordinary customs tariffs, that can potentially have an economic effect on international trade in goods, changing quantities traded, or prices, or both.*

\*Este artigo foi escrito com base na Tese do Sexagésimo Quinto Curso de Altos Estudos (LXV CAE), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), intitulada Boas Práticas Regulatórias: uma ponte da OCDE à OMC para melhoria do ambiente regulatório de comércio exterior no Brasil, aprovada em 9 de dezembro de 2020, pela Portaria IRBr de 11 de dezembro de 2020.



tória, utilizado no capítulo de BPR em acordos comerciais negociados pelo Brasil, contempla “qualquer ato normativo de aplicação geral, adotado por órgãos e entidades reguladoras, cuja observância seja obrigatória”.<sup>4</sup>

As médias mundiais de equivalentes *ad valorem* (AVE, na sigla em inglês) para todos os tipos de Medidas ou Barreiras Não Tarifárias (BNT) combinadas variam entre 5% e 27%.<sup>5</sup> Em 2010, 54% de todas as barreiras comerciais adotadas eram medidas não tarifárias, e esse percentual aumentou para 61% em 2016.<sup>6</sup> Nesse contexto, a adoção de BPR pode ser uma ferramenta à disposição de reguladores para evitar barreiras e custos comerciais desnecessários.

Para equacionar esses obstáculos, além de dispor de capítulos temáticos com artigos que incorporam linguagem sobre BPR – a exemplo de disposições sobre transparência em Acordos de Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) e de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) –, os novos acordos comerciais já incluem capítulo específico sobre questões regulatórias, intitulado Capítulo sobre BPR, ou Melhoria Regulatória ou ainda Coerência Regulatória. Essa necessidade de particularizar o tema em capítulo específico decorre também da tentativa dos governos de diminuir os custos incorridos por exportadores associados à divergência regulatória.<sup>7</sup> Em alguns estudos, os benefícios advindos da cooperação regulatória podem ser superiores aos da liberalização tarifária.<sup>8</sup>

O tema da melhoria regulatória é ainda mais relevante para o Brasil. O sistema regulatório de comércio exterior no Brasil é excessivamente complexo. São mais de vinte órgãos com competência para regular operações de comércio exterior e matérias com impacto no comércio internacional. Com poucas exceções, cada órgão regula de maneira independente, em geral com baixa ou limitada coordenação prévia, e sem consulta ao setor regulado. O Brasil ainda não dispõe de órgão central de regulação que atue na função de supervisão regulatória. Como consequência, há regras sobrepostas, contraditórias ou duplicadas de comércio exterior. Esse cenário gera incertezas e imprevisibilidade jurídica ao empreendedorismo, o que prejudica o ambiente de negócios no Brasil, e de comércio exterior em particular, recorte setorial específico do trabalho.

O tema reveste-se de maior relevância em momento de necessidade de retomada do crescimento para geração de empregos porque existe uma correlação direta entre a

<sup>4</sup> Essa é a definição de medida regulatória em todos os capítulos de BPR negociados pelo Brasil. Para a OCDE, *the term “regulation” includes the full range of legal instruments by which governing institutions, at all levels of government, impose obligations or constraints on private sector behavior. Constitutions, parliamentary laws, subordinate legislation, decrees, orders, norms, licenses, plans, codes and even some forms of administrative guidance can all be considered as regulation.*

<sup>5</sup> CADOT et al. *Deep Regional Integration and Non-tariff Measures: A Methodology For Data Analysis*. In Policy Issues in International Trade and Commodities Research Series No. 69, UNCTAD, Nova Iorque: United Nations Publication, 2015. Disponível em: [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab71\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab71_en.pdf). p. 4. Acesso em: 29 set. 2019.

<sup>6</sup> YALCIN, E.; FELBERMAYR, G.; KINZIUS, L. *Hidden Protectionism: Non-Tariff Barriers and Implications for International Trade*. IFO Institute, Munique: Universidade de Munique, 2017. p. 41.

<sup>7</sup> *Regulatory heterogeneity is increasingly perceived as a non-negligible source of trade costs. Recent international trade negotiations therefore put an emphasis on promoting greater interoperability for businesses operating in countries with varying regulatory requirements.* OCDE. *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*. COM/GOV/TAD (2016)1/FINAL. 21 de abril de 2017. p.3. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/international-regulatory-co-operation-and-trade\\_9789264275942-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/international-regulatory-co-operation-and-trade_9789264275942-en#page1). Acesso em: 12 jan. 2020.

<sup>8</sup> *The potential benefits from regulatory cooperation can be significantly higher than those from tariff liberalization.* VANZETTI, D.; PETERS, R.; KNEBEL, C. *Sand in the wheels: Non-Tariff Measures and Regional Integration in SADC*, Policy Issues in International Trade and Commodities, Study Series No. 71, UNCTAD/ITCD/TAB/73. Nações Unidas, Genebra: United Nations Publication, 2016, p. 13.

melhoria do ambiente institucional-legal e o apetite empreendedor para fazer novos negócios. O uso de BPR trata exatamente disso. Ao criar um ambiente regulatório estável e previsível e apostar na melhoria da qualidade das políticas regulatórias, promove-se o fortalecimento das instituições e da governança e incentiva-se o empreendedorismo em ambiente atrativo aos negócios. A importância que as BPR passaram a ter, não somente para a regulação de comércio exterior, mas, potencialmente, para a política comercial brasileira como um todo, pode ser depreendida pela recente declaração da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) acerca da reforma da Tarifa Externa Comum (TEC) do MERCOSUL, atualmente em discussão no bloco. Em carta ao Ministério da Economia (ME)<sup>9</sup> e ao MRE, as entidades empresariais argumentaram que:

(...) políticas públicas que afetam um tema dessa relevância precisam estar sujeitas a boas práticas para elaboração e revisão de medidas regulatórias, como prevê a Resolução CAMEX nº 90 de dezembro de 2018 e também a Medida Provisória nº 881 de 30 de abril de 2019 (MPV88119), que está tramitando no Congresso Nacional para tornar-se o Projeto de Lei de Conversão nº 17 de 2019 (PLV 17/2019). Ambos os arcabouços legais incentivam a participação do setor privado na elaboração de políticas públicas por meio de consultas públicas e também avaliação de impacto regulatório.

Como explicitado, o presente artigo focará no uso de BPR especificamente para a melhoria da regulação de comércio exterior. Nesse sentido, concentrará esforços nos instrumentos de BPR considerados mais relevantes na regulação de comércio exterior:<sup>10</sup> Análise de Impacto Regulatório (AIR), Participação Social (consulta pública), uso de referências internacionais, Análise de Resultado Regulatório (ARR) e gestão do estoque regulatório. Essas cinco ferramentas de BPR foram selecionadas por estarem presentes em todos os capítulos de BPR negociados pelo Brasil em acordos comerciais, assim como na Resolução CAMEX 90/2018 de BPR no comércio exterior.

Para efeito deste artigo, os Ministérios que compõem o Poder Executivo, as Agências Reguladoras (AR) e os

demais institutos (o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro e o Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI, por exemplo) responsáveis pela regulação do comércio exterior (ou de matérias que impactam o comércio exterior) no Brasil serão considerados “órgãos reguladores”.

Um sistema adequado de BPR envolve implementação consistente e previsível das práticas regulatórias em todas as áreas de Governo e em todos os seus níveis (federal, estadual e municipal). Ao implementar BPR, órgãos governamentais passam a cooperar para partilhar informações e atingir os objetivos das políticas identificadas, evitando, assim, regras sobrepostas e inconsistentes, o que contribui para a melhoria do ambiente de negócios.

Com a adoção de BPR, o Estado segue atuando para garantir ordem, segurança, proteção do meio ambiente ou outro interesse público, mas com foco na promoção de eficiência, previsibilidade jurídica, crescimento econômico e ganhos de bem-estar social. Se utilizada de modo arbitrário e desproporcional, a regulação pode causar prejuízos ao setor regulado e à sociedade, tais como: altos custos de conformidade, distorções de mercado, aumento do preço de produtos e serviços, queda de investimentos e barreiras ao comércio e à inovação.

Ao adotar medidas simples de BPR, tais como colocar em consulta pública uma minuta de regulamento antes de sua entrada em vigor, busca-se antecipar a identificação de possíveis falhas e a introdução de ajustes antes da implementação da medida. Com a identificação e correção de eventuais erros antes da entrada em vigor de um regulamento, o regulador acelera a curva de aprendizado do seu órgão e evita custos adicionais tanto ao setor regulado, quanto ao Estado. Por meio da participação do setor regulado e da sociedade em geral, com a apresentação de comentários em consultas ou atuação em audiência pública, é possível antever tanto falhas de mercado, quanto falhas de regulação.<sup>11</sup>

Entre os principais benefícios de curto prazo que podem ser colhidos com a adoção de BPR em comércio exterior destacam-se: melhores resultados regulatórios e eficiência administrativa, redução de custos, maior engajamento e competitividade do setor privado, impactos regulatórios menos onerosos ao Estado e ao se-

<sup>9</sup> Apesar de o Itamaraty utilizar a sigla “MECON” para se referir ao Ministério da Economia a fim de não confundir o acrônimo com Ministro de Estado (ME), os órgãos da esplanada utilizam a sigla ME e os documentos assinados pelo Ministério da Economia também utilizam a sigla ME. Como o artigo não cita o Ministro de Estado, optou-se pela sigla ME para se referir ao Ministério da Economia.

<sup>10</sup> Com base no conteúdo de capítulos de BPR em acordos comerciais.

<sup>11</sup> BALDWIN, R.; CAVE M.; LODGE, M. *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford: Oxford University Press, 2010. p.7

tor regulado e redução de barreiras comerciais. Como benefícios de médio prazo, com a adoção de BPR, os regulamentos brasileiros passariam a ter mais robustez técnica e jurídica, gerando redução da exposição do país a contenciosos comerciais, além do aumento da possibilidade de convergência regulatória com outros mercados.<sup>12</sup> No longo prazo, o uso de BPR tende a gerar mais convergência e participação no comércio exterior, combinada com blindagem a questionamentos comerciais, o que renderia mais legitimidade e recursos de poder ao Brasil em sua atuação na Organização Mundial do Comércio (OMC) e na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

## ORIGEM DAS RECOMENDAÇÕES DE ADOÇÃO DE BPR NA OCDE

O tratamento do tema de BPR na OCDE remonta aos anos 1990. Em 1991, foi criado o Grupo de trabalho independente de gestão e políticas regulatórias (Working Party on Regulatory Management and Reform) da OCDE. Seus membros incluíam presidentes dos comitês de governança pública, comércio e concorrência e seus órgãos subsidiários. Esse Grupo de trabalho foi elevado ao *status* de Comitê (Comitê de Política Regulatória - CPR) em 2009. Em junho de 1994, foi aprovada a Resolução do Conselho relativa ao mandato do Comitê de Gestão Pública, na qual é destacada a importância da gestão do setor público para garantir a eficácia de políticas públicas e a eficiência econômica. Em 1995, a OCDE lançou a *Recomendação do conselho sobre os instrumentos que melhoram a qualidade da regulamentação governamental*, documento que buscava ser a primeira consolidação internacional de padrões de qualidade regulatória, com a sugestão de uma lista de medidas para orientar a tomada de decisão regulatória. Esse foi o primeiro marco relativo à adoção de princípios comuns nessa área, que também concedeu mandato ao Comitê de Gestão Pública (*Public Management Committee*) para apresentar um relatório em três anos para avaliar se os Membros da Organização estariam assegurando a implementação das diretivas da Recomendação.

No que se refere ao comércio exterior, a Recomendação de 1995 da OCDE exalta no parágrafo I, alínea iv, que

“

Ao criar um ambiente regulatório estável e previsível e apostar na melhoria da qualidade das políticas regulatórias, promove-se o fortalecimento das instituições e da governança e incentiva-se o empreendedorismo em ambiente atrativo aos negócios

”

os países devem: “*pay particular attention to regulatory quality and transparency with respect to regulations that may have impacts on other countries, or affect international trade, investment, or other aspects of international relations*”. (grifo nosso). No Anexo da Recomendação, em resposta à pergunta de número 9, para orientar o que o regulador deve fazer (“9. Todas as partes interessadas tiveram oportunidade para apresentar sua visão, seus comentários?”), o documento exalta o papel da transparência na regulação, em especial para regulamentos com impacto no comércio exterior e ressalta: “*Such transparency is particularly important when regulations have effects on international trade or on international treaties or other co-operative agreements*” (-grifo nosso).<sup>13</sup>

Observa-se, portanto, que o tema do comércio internacional ou do impacto de medidas regulatórias no comércio internacional eram as preocupações presentes na Recomendação de 1995 da OCDE.

Em 2012, é aprovada a Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança da OCDE, documento-chave para entendimento sobre relevância da adoção de BPR no processo regulador e, em especial no

<sup>12</sup> *Diverging regulation may increase the costs to trade goods and services across borders. While regulatory divergence is often the result of diverging national public policy objectives, it may be the undesired result of rule-making ignoring GRP, such as the international regulatory environment and interconnectedness of our societies and economies.* BASEDOW, R.; KAUFFMANN, C. *International Trade and Good Regulatory Practices: Assessing the Trade Impacts of Regulation*. In OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 4, Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv59hdgtf5-en>. p. 3. Acesso em: 25 ago. 2019.

<sup>13</sup> OEDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Appendix - The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35220214.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

comércio exterior, além de referência para o desenvolvimento de capítulos sobre BPR em acordos comerciais.

O mandato do CPR é prestar apoio a membros e não membros da OCDE de maneira a fortalecer a qualidade de seus sistemas regulatórios, e suas atividades contam com o apoio da equipe da Divisão de Política Regulatória da Diretoria de Governança Pública da OCDE. A missão da Diretoria é ajudar os governos, em todos os níveis, a criar e implementar políticas baseadas em evidência para fortalecer a governança pública, responder de forma eficaz aos desafios econômicos, sociais e ambientais e fazer cumprir os compromissos assumidos pelos governos para benefício de seus cidadãos. Já a Divisão de Política Regulatória faz o trabalho analítico (relatórios), bem como avalia e monitora a implementação de BPR pelos países.

Foram os próprios países membros, na Conferência Internacional da OCDE sobre “Política Regulatória: Rumo a uma Nova Agenda de Políticas” que, em outubro de 2010, defenderam o estabelecimento de novos princípios, para orientar a política regulatória, com o objetivo de ressaltar a crescente importância da boa regulação para responder aos desafios econômicos e sociais que os países enfrentam. Como produto da reivindicação feita pelos participantes da Conferência de 2010, surge a Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança, desenvolvida pelo CPR nos meses seguintes. Além das discussões no âmbito do Conselho, houve consulta pública em versões preliminares da Recomendação.

De acordo com o então Coordenador do CPR da OCDE, a Recomendação oferece as bases para um diálogo claro com membros e não membros sobre políticas, práticas e instituições necessárias para melhorias sistêmicas da qualidade regulatória. Seu principal objetivo é facilitar o desenvolvimento de práticas, padrões e disponibilizar uma estrutura para orientar os países que desejam implementar melhor gestão regulatória.

A Recomendação da OCDE de 2012 contém 12 princípios, os quais são detalhados em seu Anexo. Em seguida, há um Apêndice, que fornece notas sobre cada um dos princípios, para auxiliar na compreensão e implementação dos elementos do documento. A Recomendação destaca uma série de princípios e ferramentas que podem ajudar os reguladores a desenvolver, implementar e atualizar regulamentos que promovam seus objetivos de política pública, com respeito ao interesse público e à atividade econômica. Recomenda-se o uso de AIR, o engajamento das partes interessadas e a avaliação *ex-post*, para elaborar e tomar decisões regulatórias, com

base em evidências, incluindo a avaliação dos prováveis benefícios, custos e efeitos da regulamentação, bem como a consideração da opinião e dos comentários dos regulados.

É importante destacar que na área de comércio exterior a Recomendação da OCDE reconhece a importância do uso de referências internacionais e da cooperação regulatória internacional para a qualidade regulatória no Princípio 12:

Considerar no desenvolvimento de medidas regulatórias, todas as referências internacionais relevantes e as estruturas de cooperação na mesma área e, quando apropriado, seus possíveis efeitos sobre as partes que estejam fora da sua jurisdição.

No ponto 4.2 do Anexo à Recomendação, que detalha passos para a efetiva implementação de cada princípio, são esmiuçados elementos essenciais a serem usados na AIR e indica que:

Ao proceder a uma avaliação, os funcionários devem: (...) ii) avaliar se a adoção de instrumentos internacionais comuns responde de modo eficiente às questões identificadas pela política e incentivar a coerência a nível global, com o mínimo de perturbação dos mercados nacionais e internacionais.

O ponto 12.2 do Anexo chama atenção sobre os acordos internacionais na área de regulação: “Os governos devem considerar os acordos internacionais na área da regulação na formulação de propostas regulatórias para promover a coerência global.” Importante notar que o princípio do Tratamento Nacional da OMC é detalhado no ponto 12.3 do Anexo à Recomendação da OCDE de maneira explícita:

Os governos devem agir de acordo com as suas obrigações decorrentes de tratados internacionais (por exemplo, no âmbito dos Acordos da OIT, da ONU e da OMC/GATT, que exige que as regulações concedam a produtos e serviços estrangeiros tratamento não menos favorável do que a produtos e serviços de origem nacional, ou àqueles originários de qualquer outro país).

Esse ponto da não discriminação entre nacionais e estrangeiros, contido no princípio basilar da OMC de tratamento nacional, é retomado no Apêndice da Recomendação, na Nota Informativa sobre a Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança. Na seção sobre participação social e uso de consulta

pública, é destacada a importância de receber e levar em consideração comentários de “parceiros comerciais internacionais”, justificando que um “governo aberto permite o escrutínio público” (...) e que “facilita a meta de não discriminação, pelo apoio ao livre acesso e tratamento igual a todos.”

Na seção de Cooperação Regulatória Internacional, também no Apêndice, a OCDE faz uma ligação entre a agenda doméstica de política regulatória e os compromissos internacionais, com uso de linguagem semelhante à do Acordo TBT, de que a regulação não pode se tornar uma barreira ao comércio de bens e serviços.

A agenda interna de política regulatória deve levar em conta os problemas de riscos de fronteira, e contribuir para prevenir o desenvolvimento de problemas sistêmicos internacionais que terão consequências dentro das fronteiras de um país. Os governos têm que evitar que a regulação se torne um impedimento ao comércio de bens e serviços e, ao mesmo tempo, garantir que os sistemas regulatórios sejam efetivos no alcance das metas de políticas públicas e na promoção da confiança na capacidade do sistema regulatório.

O Apêndice volta a citar a OMC e a necessidade de o regulador respeitar as regras multilaterais de comércio:

No mínimo, os governos devem assegurar que os sistemas de elaboração de regras levem em conta os potenciais impactos sobre os atores situados fora das fronteiras nacionais, e fornecer oportunidades de consulta aos parceiros externos sobre o desenvolvimento de regulações. O desenvolvimento de regras em fóruns internacionais deve ser informado pelas boas práticas de avaliação de impacto, e não ser mais restritivo do que o necessário para atingir os objetivos legítimos da regulação. Os Governos devem basear suas abordagens regulatórias nas normas internacionais relevantes e, de forma geral, levar em conta suas obrigações internacionais, por exemplo, no âmbito dos Acordos da OMC/GATT. Em particular, os governos devem garantir que as suas regulações tratem produtos e serviços estrangeiros de forma não menos favorável do que os produtos e serviços nacionais ou do que aqueles originários de qualquer outro país.

Em suma, o documento recomenda aos Membros da OCDE que, ao regular, levem em consideração o am-

biente regulatório internacional, respeitem suas obrigações internacionais e evitem duplicação de esforços ao reconhecer, durante a elaboração ou revisão dos regulamentos, as normas internacionais e estrangeiras já existentes, para atingir os mesmos objetivos de política pública. A lógica subjacente é que uma estrutura regulatória doméstica que ignora a dimensão internacional e a globalização, provavelmente não alcançará seu objetivo e ainda poderá criar custos desnecessários.

Com o estabelecimento da Recomendação de 2012, o foco do trabalho da OCDE deixou de ser destinado a AIR e assuntos domésticos e passou a concentrar-se na cooperação regulatória, tema fundamental para o comércio exterior e a política comercial, que será tratado em seção específica, detalhadamente.

## **BPR NA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**

Uma das formas de reduzir impactos negativos da regulamentação ao comércio e ao bem-estar da sociedade em geral dá-se por BPR. Por intermédio dessas práticas pretende-se conferir legitimidade à regulação estatal e maior confiabilidade aos regulamentos, presumindo-se que incorporem princípios de transparência, não discriminação e defesa consciente de objetivos legítimos.<sup>14</sup>

Barreiras Não Tarifárias (BNT) são muitas vezes de difícil percepção, mas causam substancial impacto nos custos de exportação, dificultam e oneram fluxos internacionais de bens e serviços. Essas barreiras podem ocorrer na fronteira ou mesmo depois da etapa alfandegária. Em ambos os casos, podem ser consideradas barreiras regulatórias, já que advêm da imposição de uma medida regulatória. Regulamentos e medidas regulatórias podem se beneficiar do uso prévio e constante de BPR na sua formulação e revisão para que não se transformem em barreiras não tarifárias ao comércio. É nesse contexto que se deu a migração do tema da OCDE para a OMC e a crescente aproximação entre as duas organizações.

Os textos dos Acordos da OMC já contêm alguns elementos de BPR, tais como linguagem relacionada à transparência, uso de referências internacionais, publicação e notificação prévia de regulamentos, entre outros. Barreiras na fronteira, relacionadas à cobrança de procedimentos e a taxas adicionais de desembaraço aduaneiro,

<sup>14</sup> CINTRA, L. G. *O Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC: Implementação e impactos sobre os interesses comerciais brasileiros*. LX CAE (2ª sessão), 2015. p. 111.

são objeto de compromissos do Acordo de Facilitação de Comércio da OMC, texto que também prevê uso de BPR, a exemplo da oportunidade para “comentários sobre propostas de introdução ou alteração de leis e regulamentos de aplicação geral relacionados com a circulação, liberação e despacho aduaneiro de bens, inclusive bens em trânsito”, disposto no Artigo 2.1.<sup>15</sup>

Já as barreiras depois da fronteira emergem geralmente em decorrência de regulamentos domésticos divergentes dos utilizados em terceiros mercados. São essas divergências regulatórias que desencadeiam, em regra, a maior parte dos custos comerciais. Estudo encomendado pelo braço empresarial da OCDE (*The Business and Industry Advisory Committee* – BIAC), em cooperação com o *International Federation of Accountants* (IFAC), identificou que as perdas causadas pela divergência regulatória, somente no setor financeiro, varia de 5% a 10% do faturamento anual das empresas, o que corresponde a custos da ordem USD 780 bilhões ao ano, que deixam de ser empregados em atividades-fim, como por exemplo empréstimos ao setor produtivo, para cobrir custos relativos ao cumprimento de exigências regulatórias.<sup>16</sup>

## BPR E OS ACORDOS TBT E DE SPS

Os acordos de TBT e SPS, em especial, e as recomendações dos seus respectivos Comitês prescrevem aos Membros o uso de princípios e ferramentas de BPR ao regular: não discriminação entre produtos nacionais e estrangeiros; notificação prévia; recebimento de comentários; adoção de critérios não mais restritivos ao comércio do que o necessário para atingir o propósito de política pública; uso de requisitos em consonância com as normas internacionais; justificativa baseada em evidência e/ou ciência (análise de risco); e pontos focais institucionais para prover esclarecimentos aos Membros sobre suas medidas.

Essas obrigações de transparência, notificação e recebimento de comentários nos acordos de TBT e SPS da OMC representam adoção de BPR, que geram *feedback* valioso para melhoria das propostas regulatórias. De acordo com a OMC, quase 5 mil propostas de regulamentos são notificadas aos Comitês de TBT e SPS a cada ano.<sup>17</sup> Com o fito de aperfeiçoar esse processo de notificação, a OMC, em cooperação com o *International Trade Centre* (ITC), desenvolveu o sistema<sup>18</sup> ePing de alerta *on-line*, que fornece aos interessados acesso e atualizações às medidas de TBT notificadas à OMC. Em seu sistema de busca, o ePing permite a pesquisa dos regulamentos técnicos (RT) propostos por país e por setor de produto. O setor regulado pode, portanto, ao usar o ePing, identificar propostas de regulamento que poderão impactar o seu negócio e apresentar comentários, para que sejam levados em consideração pelo governo em questão. Permite que o órgão regulador receba comentários (do setor privado, acadêmicos e ONGs), oferecendo uma oportunidade de aperfeiçoamento regulatório, uma verdadeira antecipação de aprendizado e de identificação de possíveis erros a serem corrigidos antes que o regulamento final entre em vigor.

Os Comitês TBT e SPS da OMC já reconheceram a importância da adoção de BPR para a implementação dos Acordos TBT e SPS: “(...) *GRP can contribute to the improved and effective implementation of the substantive obligations under the TBT Agreement*”<sup>19</sup> e “(...) *recommend that Members share experiences on areas that contribute to GRP adoption*”.<sup>20</sup>

A atenção e o investimento dedicados ao tema de BPR no Acordo TBT são, contudo, mais densos que em qualquer outro Acordo da OMC. Um dos principais objetivos do Acordo de Barreiras Técnicas é o de buscar reduzir obstáculos técnicos ao comércio. Essas BNT consistem, no caso do Acordo TBT, em barreiras regulatórias na forma de RT, normas de caráter voluntário

<sup>15</sup> OMC. Disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/tfa-nov14\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm). Acesso em: 20/12/2019.

<sup>16</sup> *The findings show that regulatory divergence costs financial institutions 5-10% of their annual turnover (on average). This consumes scarce senior management time, as well as capital, that could otherwise be focused on identifying emerging risks in the financial system. Ultimately, these costs are a barrier to international growth: more than \$780 billion annually in costs to the global economy are conservatively inferred by the findings. BIAC, IFAC. Regulatory Divergence: Costs, Risks, Impacts - An International Financial Sector Study by Business at OECD and the International Federation of Accountants*. 2018, p. 2. Disponível em: [http://biac.org/wp-content/uploads/2018/04/IFAC-OECD\\_Regulatory-Divergence\\_V9\\_singles.pdf](http://biac.org/wp-content/uploads/2018/04/IFAC-OECD_Regulatory-Divergence_V9_singles.pdf). Acesso em: 8 jan. 2020.

<sup>17</sup> Em 2018, foram 3.065 notificações no TBT e 1.632 no SPS, totalizando 4.697 notificações. Fonte: OMC. *TBT Information Management System (IMS)*. Disponível em: <http://tbtims.wto.org/>. Acesso em: 19 out. 2019. e OMC. *SPS Information Management System (IMS)*. Disponível em: <http://spsims.wto.org/>. Acesso em: 19 out. 2019.

<sup>18</sup> [www.epingalert.org/en](http://www.epingalert.org/en). Acesso em: 20 out. 2019.

<sup>19</sup> OMC. G/TBT/26 parágrafo 5, p. 2.

<sup>20</sup> OMC. G/SPS/62 parágrafo 13, p. 22.

e procedimentos de avaliação da conformidade (PAC), obrigatórios ou voluntários, que se espraiam por todo o universo tarifário.<sup>21</sup> O TBT busca gerar incentivo à redução de entraves regulatórios ao comércio internacional, ao prescrever que o processo de criação de normas e RT siga cânones definidos de boas práticas. Para tanto, foi aprovado o Código de Boas Práticas de Normalização, como Anexo 3 do Acordo TBT. O uso de BPR já é reconhecido pela OMC como capaz de promover a implementação do Acordo TBT, seja aplicado a RT, seja a PAC:<sup>22</sup>

*In 2012, with a view of furthering its work in the area of GRP, the Committee agreed: i. to identify a non-exhaustive list of voluntary mechanisms and related principles of GRP and to guide Members in the efficient and effective implementation of the TBT Agreement across the regulatory lifecycle, including, but not limited to, the following areas:*

- *transparency and public consultation mechanisms;*
- *mechanisms for assessing policy options, including the need to regulate (e.g. how to evaluate the impact of alternatives through an evidence-based process, including through the use of regulatory impact assessment (RIA) tools);*
- *internal (domestic) coordination mechanisms;*
- *approaches to minimizing burdens on economic operators (e.g. how to implement mechanisms that ensure reflection of the TBT Agreement's substantive obligations in the design and development of regulations);*
- *implementation and enforcement mechanisms (e.g. how to provide practical, timely and informative guidance needed for compliance);*
- *mechanisms for review of existing technical regulations and conformity assessment procedures (e.g. how to evaluate the effectiveness and continued adequacy of existing measures, including with a view to assessing the need for amendment, simplification or possible repeal); and*
- *mechanisms for taking account of the special development, financial and trade needs of developing*

“

Os governos têm que evitar que a regulação se torne um impedimento ao comércio de bens e serviços e, ao mesmo tempo, garantir que os sistemas regulatórios sejam efetivos no alcance das metas de políticas públicas e na promoção da confiança na capacidade do sistema regulatório

”

*Members in the preparation and application of measures, with a view to ensuring that they do not create unnecessary obstacles to exports from developing Members.*<sup>23</sup>

No que se refere à coordenação e supervisão regulatória para propiciar maior articulação entre os órgãos reguladores e evitar duplicidade, lacunas, sobreposição de atividades e exigências desnecessárias, a própria OMC recomenda algum tipo de coordenação nacional com esse propósito:

*(...), in order to assist the implementation of the relevant provisions of the Agreement, the Committee agreed to the following: (...) ii. to avoid duplication of work and to ensure effective implementation of the Agreement, coordination between governmental regulatory authorities, trade officials and national standardizing bodies is essential.*<sup>24</sup>

Uma maneira de verificar a evolução da importância e do impacto da adoção de BPR para o Acordo TBT da OMC seria analisar o processo de revisão trienal do acordo, realizado periodicamente desde a sua entrada em vigor, em 1995. É o que a próxima seção se propõe a fazer.

<sup>21</sup> CINTRA, L. G. *O Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC: Implementação e impactos sobre os interesses comerciais brasileiros*. LX CAE (2ª sessão) 2015, p. 10.

<sup>22</sup> OMC. G/TBT/1/Rev.13.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> OMC G/TBT/1/Rev.13.

## O PROCESSO DE REVISÃO TRIENAL DO TBT

De acordo com Artigo 15.4 do Acordo TBT, a cada três anos, o Comitê de Barreiras Técnicas ao Comércio (CTBT) da OMC deve realizar uma revisão para aferir como os membros estão implementando os compromissos do Acordo e de que forma podem aperfeiçoar esse processo. Desde a sua criação, em 1995, junto com a OMC, o CTBT já passou por oito revisões trienais. Durante a primeira revisão trienal, em 1997, houve registro ao uso de BPR, embora de maneira ainda sutil:

O Comitê reconheceu que, embora nenhum país deva ser impedido de tomar medidas necessárias para atingir um objetivo legítimo de política pública, conforme previsto no Artigo 2.2, regulamentos técnicos, por sua natureza obrigatória, podem criar barreiras comerciais. O CTBT reiterou que o **uso de BPR na preparação, adoção e aplicação de regulamentos técnicos é uma prioridade para facilitar o comércio**. A esse respeito, o Comitê notou a importância de evitar o estabelecimento de regulamentos técnicos nacionais quando não forem necessários, limitando-os aos seus requisitos específicos em conformidade

TABELA 1

BPR NAS REVISÕES TRIENAIS DO TBT

Revisão Trienal <sup>1</sup>	Incidência da expressão BPR	Tamanho da Seção sobre BPR	Observações Qualitativas	
1ª	1997	1	Não houve.	Menção genérica com uso da expressão “prioridade”.
2ª	2000	1	Não houve.	Inicia-se processo de troca de experiências sobre políticas regulatórias dos Membros. Menção à importância da equivalência como instrumento de cooperação regulatória.
3ª	2003	12	7 parágrafos.	Primeira sessão específica sobre BPR no relatório. Primeira menção à importância do uso de AIR. Primeira seção com recomendações específicas na área de BPR.
4ª	2006	20	3 subitens (Aspectos das BPR; Cooperação entre Membros e Trabalho Futuro) e 14 parágrafos.	OCDE citada pela primeira vez. Menção à linguagem técnica para cada passo do ciclo regulatório. Registro dos benefícios econômicos do uso de BPR. Primeira apresentação de documento do Brasil sobre BPR2.
5ª	2009	26	3 subitens (Processos e Procedimentos no nível nacional; Identificando a Necessidade de Regular; e, Cooperação entre Membros) e 11 parágrafos.	Recomendação explícita a órgão ou mecanismo de coordenação central. Proposta de lista de BPR. Primeira sessão específica sobre cooperação regulatória entre os membros.
6ª	2012	14	3 parágrafos.	Primeiro relatório com uso corrente da sigla BPR3. OCDE participa do processo como observador.
7ª	2015	35	5 subitens (Troca de Experiências; Troca de Informações; Lista Não Exaustiva de Mecanismos Voluntários de BPR; Outras Informações sobre BPR; e, Recomendações; além do item de Cooperação entre Membros, em separado) e 13 parágrafos.	OCDE citada seis vezes. Menção ao 2012 OECD Recommendation on Regulatory Policy como um marco. Foram apresentadas 33 submissões de lista de mecanismos voluntários de adoção de BPR, uma inclusive do Brasil. Sigla AIR torna-se corrente.
8ª	2018	34	Oito subitens (Troca de Experiências, Outras Informações, Recomendações, Cooperação entre Membros - em Eficiência Energética e Rotulagem de Alimentos, Outras Informações e Recomendações) e 27 parágrafos	Sessão específica com apresentação da OCDE e outras Organizações Internacionais envolvidas com BPR. Cooperação Regulatória mais intensa e específica em dois setores: energia e alimentos.

Fonte: OMC. Elaboração própria.

Notas: 1. G/TBT/5; G/TBT/9; G/TBT/13; G/TBT/19; G/TBT/26; G/TBT/32; G/TBT/37; G/TBT/41. 2. OMC. G/TBT/W/267. 3. A busca incluiu desde o início tanto a expressão *good regulatory practices*, quanto a sigla GRP. Esta última somente passou a ser identificada a partir de 2012.

com as disposições pertinentes do Acordo, alinhando-os às referências internacionais.<sup>25</sup>

A cada revisão trienal, o tema de BPR mereceu maior destaque e, paulatinamente, sessões específicas de debate, conforme demonstram os relatórios das oito revisões trienais do Acordo TBT, ocorridas na OMC, desde a sua criação em 1995. Mais especificamente, com base na metodologia de análise quantitativa de conteúdo,<sup>26</sup> ilustra-se na Tabela 1 a incidência da expressão BPR nos relatórios das revisões trienais de TBT.

Como se observa da Tabela 1, a incidência do uso das expressões “boas práticas regulatórias” e da sigla BPR cresceu de forma significativa ao longo das revisões trienais do Acordo TBT. Outros aspectos qualitativos preliminares também foram identificados, indicados na coluna “Observações”, tais como a participação de representante da OCDE nas revisões e a referência a documentos em acordos comerciais dedicados à BPR. A seção seguinte pretende aprofundar essa investigação quantitativa e qualitativa para identificar como se deu essa transição das diretivas da OCDE para o ambiente regulatório da OMC.

A segunda revisão trienal do Acordo TBT, além de mencionar que alguns membros compartilharam suas experiências na adoção de BPR em seu sistema regulatório doméstico, o relatório final<sup>27</sup> registra recomendação do Comitê sobre o uso de referências internacionais na elaboração de RT, no que diz respeito ao Artigo 2.4 do Acordo TBT. No que se refere à cooperação regulatória internacional, importa registrar recomendação no relatório de que Membros deem “*positive consideration to accepting as equivalent technical regulations of other Members*”, em linha com o Artigo 2.7 do Acordo TBT.

Em 2003, pela primeira vez, o relatório da terceira revisão trienal do Acordo TBT dedica uma seção específica ao tema da adoção de BPR com sete parágrafos.<sup>28</sup> Não há registro do uso da expressão *Good Regulatory Practice* ou GRP. Pela primeira vez, o relatório reconhece a necessidade de que cada Membro desenvolva alguma espécie de órgão ou mecanismo de coordenação central para assegurar que os reguladores irão elaborar ou revisar regulamentos com base em BPR:

(...) *it may be necessary both to develop domestic policies or regulatory processes, and to establish administrative mechanisms to ensure that all relevant bodies are aware of and understand their obligations under the Agreement and know how to comply with them.*

É também no relatório da terceira revisão trienal que o uso de AIR é mencionado pela primeira vez. Registrou-se essa BPR como ferramenta útil no desenvolvimento de regulamentos que sejam menos restritivos ao comércio: “*regulatory impact assessments could be useful.*” Mais adiante, no parágrafo de recomendações, o tema de AIR entra como um dos exemplos de instrumentos de BPR que deveriam ser objeto de troca de experiências entre os Membros, inclusive identificando quando seu uso seria obrigatório. O tema da equivalência é novamente abordado, sendo recomendado o respeito aos princípios da transparência e da não discriminação aos Membros quando examinem essa possibilidade, em diálogo com outros Membros.

A terceira revisão trienal inovou também ao agregar, pela primeira vez, seção com recomendações para o trabalho dos Membros no CTBT, nos três anos seguintes, em três áreas:

*i) invite Members to exchange experiences related to the identification of elements of good regulatory practice at the domestic level;*

*ii) continue its exchanges on Members’ experiences and focus its discussion, on, inter alia, choice of policy instruments, mandatory versus voluntary measures, and the use of regulatory impact assessments to facilitate good regulatory practice; and to*

*iii) initiate a process of sharing experiences on equivalency in the Committee particularly with regard to how the concept is implemented in practice.*

Por fim, o tema volta a ser mencionado ao fim do relatório,<sup>29</sup> na seção de Cooperação Técnica, em que se reconhece “a importância da assistência técnica relacionada a boas práticas regulatórias dadas as dificuldades enfrentadas por PED no desenvolvimento de seus mecanismos

<sup>25</sup> OMC. G/TBT/5, parágrafo 23, página 6 (grifo nosso).

<sup>26</sup> Análise de conteúdo pode ser definida como um método de pesquisa para a interpretação subjetiva do conteúdo de dados de texto, por meio de processos de classificação sistemática, de codificação e da identificação de temas ou padrões. HSIEH, H. F.; SHANNON, S. E. *Three Approaches to Qualitative Content Analysis*. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277-1288. 2005. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1049732305276687>. Acesso em: 13 jan. 2020.

<sup>27</sup> OMC. G/TBT/9, parágrafo 37.

<sup>28</sup> OMC. G/TBT/13, parágrafo 8 a 14.

<sup>29</sup> OMC. G/TBT/13, parágrafo 47, página 10.

e sistemas [regulatórios] relevantes.” Ainda não há registro do uso da expressão GRP ou *Good Regulatory Practices*.

Na quarta revisão trienal do TBT, em 2006, o Brasil apresentou sua primeira proposta<sup>30</sup> sobre BPR, na qual compartilha suas experiências com o Comitê Brasileiro de Regulação no âmbito doméstico e com o SGT-3<sup>31</sup> do MERCOSUL, como iniciativa na área de cooperação regulatória. Além do Brasil, os seguintes países também apresentaram submissões sobre adoção de BPR: União Europeia, Estados Unidos, Canadá, México, Colômbia e Chile. Pela primeira vez, nesta revisão trienal do TBT, são explicitados os benefícios econômicos e comerciais da adoção de BPR para o sistema regulatório dos Membros:<sup>32</sup>

*The Committee further considers that the appropriate regulatory framework can, inter alia: enhance predictability and innovation and thereby provide a more stable business climate; help to maintain a competitive environment thereby contributing to growth and consumer confidence; and cut unnecessary administrative costs that may result from overly complex regulations, in particular for small and medium-sized enterprises.*

Na quarta revisão, pela primeira vez é citada a OCDE em um relatório de revisão trienal do TBT da OMC – ainda em nota de rodapé, apenas registrando o então recente trabalho da Organização (*OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*), também compartilhado com os Membros do Comitê. De qualquer forma, essa iniciativa da OCDE de circular um documento de posição,<sup>33</sup> em junho de 2005, inaugura um movimento de aproximação OCDE-OMC, que irá amadurecer nos anos seguintes. No documento circulado, a OCDE enfatiza o trabalho que está desenvolvendo com a Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC).<sup>34</sup> Ressalta o então novo estudo<sup>35</sup> que pretende lançar sobre a importância do uso de BPR em uma sólida estrutura de governança pública, para promover um sistema regulatório eficiente. Essa eficiência seria medida pela

capacidade de atingir os objetivos de política pública proposta, impondo custo mínimo necessário ao setor regulado, para promover a competição e assegurar o bom funcionamento do mercado.

Outro aspecto inédito da quarta revisão trienal do Acordo TBT são as referências ao uso de gestão do estoque regulatório (*whether existing regulations need to be maintained*) e à possibilidade de não regular, ou seja, de que o próprio mercado ou outra política pública que não envolva necessariamente a regulação possa ser cogitada para solucionar o problema em questão.<sup>36</sup> A quarta revisão inaugura também a preocupação do CTBT com o excesso de regulação:<sup>37</sup>

*The Committee stresses the importance of Members avoiding the promulgation of technical regulations or conformity assessment procedures where they may not be necessary. (...) Conversely, over-regulation may disproportionately affect business and trade and be unnecessary to achieve the legitimate objective pursued.*

É digno de nota ainda o registro da BPR sobre o uso de referências internacionais antes de regular

*(...) the Committee reiterates the importance of Members using relevant international standards, guides or recommendations when drafting new regulations or conformity assessment procedures. In this regard, the Committee notes the usefulness of expressly identifying relevant international standards and taking into account progress made in the development of international standards before initiating any regulatory proposal.*

No que se refere ao plano de trabalho para os três anos seguintes, foram acordados sete temas regulatórios para troca de experiências com foco em AIR, órgão ou mecanismo central de coordenação e equivalência. Acordou-se, por fim, a realização de um *workshop* específico sobre BPR e uso de AIR.

<sup>30</sup> OMC. G/TBT/W/267.

<sup>31</sup> Subgrupo de Trabalho n° 3 do MERCOSUL - Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade.

<sup>32</sup> OMC. G/TBT/19, parágrafo 8.

<sup>33</sup> OMC. G/TBT/GEN/19.

<sup>34</sup> APEC-OECD. *Integrated Checklist on Regulatory Reform*. 2005. Disponível em: <https://www.oecd.org/regreform/34989455.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2019.

<sup>35</sup> OECD. *Trade and Structural Adjustment: Enhancing Globalisation*. 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/general/34753254.pdf>. Acesso em: 17/10/2019.

<sup>36</sup> “(...) *whether there is a need to regulate or whether other instruments are better suited to achieve the policy objectives sought*”, no parágrafo 10 e “*The Committee notes that regulatory impact assessments can be a useful tool to facilitate regulatory decision-making, including with respect to assessing whether or not government intervention is necessary*”, no parágrafo 12.

<sup>37</sup> OMC. G/TBT/19, parágrafos 10 e 13.

Em 2009, na quinta revisão trienal do Acordo TBT, verificou-se linguagem mais assertiva no relatório<sup>38</sup> sobre a relevância do uso de BPR para promover a implementação dos dispositivos do Acordo TBT. Na busca por aprofundar o entendimento dos Membros sobre os benefícios do uso de BPR, foi realizado, em março de 2008, o *workshop*<sup>39</sup> planejado na revisão trienal anterior. Tornam-se mais explícitas, na edição de 2009, as referências e recomendações ao estabelecimento de órgão ou mecanismo central de coordenação regulatória:

*It is important to institutionalize mechanisms used for Good Regulatory Practice, including through laws, regulations, procedures, guidance, as well as through the creation and designation of institutions within Member governments to oversee regulatory processes. Having a basic process backed by some form of legal instrument (whether Decree, Guide, Act or Executive Order) can strengthen efforts to integrate Good Regulatory Practice into development and implementation of Members' domestic regulatory structures. (grifo nosso)*<sup>40</sup>

O Comitê de Barreiras Técnicas decidiu como próximos passos: (a) compilar uma lista de recomendações para o uso de BPR; (b) preparar lista ilustrativa de BPR, baseada nas contribuições dos Membros, tais como: consulta pública, AIR, referências internacionais, entre outros; e (c) continuar a trocar informações e experiências sobre mecanismos nacionais de coordenação entre reguladores e órgãos de política comercial.

Com um relatório<sup>41</sup> mais sintético e pragmático, a sexta revisão trienal do TBT, em 2012, inaugurou o uso corrente da sigla GRP (*Good Regulatory Practices*). Como acordado na quinta revisão trienal, cumpriu-se o compromisso de realização de mais um *workshop* sobre BPR, mais especificamente sobre Cooperação Regulatória em novembro de 2011.<sup>42</sup> Na oportunidade, o Brasil participou com a apresentação intitulada *Strengthening International Cooperation to Improve Regulation in Brazil: PRO-REG and Regulatory Guidance*, na qual os trabalhos do CBR e do PRO-REG foram ilustrados.<sup>43</sup> Importante

“

O CTBT reiterou que o uso de BPR na preparação, adoção e aplicação de regulamentos técnicos é uma prioridade para facilitar o comércio

”

notar que na apresentação do PRO-REG, o representante da Casa Civil descortina a intenção de criar um órgão central de coordenação no Brasil,<sup>44</sup> tema que ainda é objeto de resistências e críticas por parte das AR.

A proposta de se criar uma lista de BPR, lançada na revisão anterior, foi aprofundada com a indicação de áreas específicas que poderiam guiar Membros na implementação efetiva do Acordo TBT em seu ciclo regulatório doméstico: (i) transparência e mecanismos de consulta; (ii) mecanismos para avaliar alternativas regulatórias, inclusive a possibilidade de não regular, tais como AIR; (iii) mecanismos de coordenação regulatória; (iv) abordagens para minimizar os custos do setor regulado; (v) implementação e mecanismos de *enforcement* (e.g. *how to provide practical, timely and informative guidance needed for compliance*); (vi) mecanismos de avaliação de resultado regulatório (ARR); e (vii) mecanismos que levem em consideração as necessidades especiais de desenvolvimento, financeiras e comerciais dos Membros em desenvolvimento, na aplicação de medidas.

Nos anos seguintes, o trabalho do CTBT dedicado à importância da adoção de BPR se intensificou. Foram

<sup>38</sup> OMC. G/TBT/26.

<sup>39</sup> Um resumo da programação e conteúdo do Workshop *WTO TBT Workshop on Good Regulatory Practice* pode ser acessado no documento G/TBT/W/287 e no site [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/wkshop\\_march08\\_e/wkshop\\_march08\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/wkshop_march08_e/wkshop_march08_e.htm). Acesso em: 3 nov. 2019.

<sup>40</sup> OMC. G/TBT/26.

<sup>41</sup> OMC. G/TBT/32.

<sup>42</sup> OMC. G/TBT/W/348.

<sup>43</sup> Idem. Rodrigo Augusto Rodrigues pela Casa Civil e Alfredo Lobo pelo CBR.

<sup>44</sup> “(...) called attention to the importance of an oversight body. Following the Review, the Programme envisaged the conception and set-up of a Unit of Coordination, Monitoring, and Evaluation of Regulatory Issues in the Executive branch (...)” Idem.

realizadas três sessões temáticas exclusivamente sobre BPR entre 2013 e 2014.<sup>45</sup> Todo esse trabalho gerou expectativa de fechamento da lista não exaustiva de mecanismos voluntários de promoção de BPR, para a sétima revisão trienal do TBT em 2015. Não obstante, o relatório<sup>46</sup> fez apenas menção à última versão da proposta,<sup>47</sup> que compilou sugestões (de 33 submissões) apresentadas por 17 Membros da OMC (África do Sul, Argentina, Brasil, Canadá, China, Colômbia, República da Coreia, Cuba, Egito, Estados Unidos, União Europeia, Índia, Indonésia, Japão, México, Suíça e Uganda), mas não houve aprovação da lista. O documento de posição do Brasil<sup>48</sup> apoiou a lista não exaustiva de mecanismos voluntários de promoção de BPR e agregou comentário generalista relacionado à confidencialidade de algumas comunicações e à necessidade de delimitação da publicação de comentários. Com a exceção do Inmetro, não há registro de envolvimento de outros reguladores brasileiros na discussão da proposta.<sup>49</sup>

No relatório da sétima revisão trienal, em 2015, a seção de BPR expande-se e torna-se parte significativa do relatório, com cinco subitens (Troca de Experiências; Troca de Informações; Lista Não Exaustiva de Mecanismos voluntários de BPR; Outras Informações sobre BPR; e Recomendações; além do item de Cooperação entre Membros, em separado) e mais 13 parágrafos. Além do salto numérico da incidência da sigla GRP para 35, é patente que passa a ser corrente no CTBT o uso de siglas já usuais na OCDE, tais como AIR (RIA na sigla em inglês para *Regulatory Impact Assessment*), citado oito vezes no relatório da sétima revisão. A OCDE é citada seis vezes.

A última revisão trienal, a oitava, realizada em 2018, foi a que dedicou mais espaço ao tema das BPR: foram oito subitens (Troca de Experiências; Outras Informações; Recomendações; Cooperação entre Membros – em Eficiência Energética e Rotulagem de Alimentos; Outras Informações e Recomendações) e mais 27 parágrafos. Celebrou-se a realização de duas sessões temáticas do CTBT voltadas para BPR em 2016 e 2017<sup>50</sup> e decidiu-se que a primeira sessão temática dos anos seguintes será devotada ao uso de BPR, proposta que contou com apoio e documento de posição do Brasil.<sup>51</sup> Outra proposta apresentada pelo Brasil<sup>52</sup> e que contou com

apoio de Estados Unidos, Canadá e União Europeia foi a inclusão voluntária de *link* de AIR e/ou de ARR nas notificações de propostas e/ou regulamentos ao CTBT. Assim, outros Membros poderiam ter acesso a todo o processo de consultas, coleta de dados e avaliação de custos e benefícios, realizado antes da entrada em vigor da referida norma (ou depois, no caso de ARR):

*In line with a previous recommendation by the TBT Committee, for ex ante RIAs, this information could be made available through a hyperlink to the assessment in Box 8 of the notification template or by including the assessment in the draft measure itself.*<sup>53</sup>

Originalmente, essa proposta foi apresentada pela representante do Inmetro, em reunião de coordenação, liderada pelo MRE (DACCESS) e contou com apoio da CAMEX, da Anvisa e do Mapa, especialmente porque seria uma informação voluntária a ser eventualmente adicionada a critério de cada regulador (e cada Membro da OMC). Uma das vantagens que podem advir da inclusão voluntária do *link* de AIR ou de ARR na notificação de um RT ao TBT é blindar a medida de questionamento no CTBT ou do Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Uma medida que passou pelas etapas de BPR, em uma AIR ou ARR, geralmente passou pelo crivo de produtores, exportadores, importadores. Além disso, uma das etapas da AIR é identificar as referências internacionais acerca do tema objeto da regulação. A relevância que os acordos da OMC reputam ao uso de referências internacionais é tratada a seguir.

## USO DE REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS

Tanto o Acordo TBT quanto o Acordo SPS encorajam os Membros da OMC a usar referências internacionais, uma das principais ferramentas de BPR na regulação de comércio exterior e facilitador de maior alinhamento regulatório. Modelos cientificamente testados adquirem, justamente por essa qualidade, a legitimidade necessária para se tornar referência internacional relevante, reconhecida por entes de interesses diversos.

<sup>49</sup> “Tratando-se de tema de interesse do Brasil (conforme indicado pelo Inmetro) e por conta do perigo de congelamento da atividade ‘produtiva’ do Comitê TBT (para além das PCE), pretendo continuar a acompanhar com atenção os desdobramentos da situação e contribuir, onde possível, para o acercamento das posições.” Cf. Telegrama 161 de DELBRASOMC para DACCESS, em 16/02/2016.

<sup>50</sup> Ver OMC. G/TBT/GEN/191 e G/TBT/GEN/214.

<sup>51</sup> OMC. G/TBT/W/461/Rev.1, seção 2.1.

<sup>52</sup> Idem, seção 2.2.1

<sup>53</sup> OMC. G/TBT/1/Rev.13, Seção 5.6.2.1.d., Op. cit. p. 35.

No caso do Acordo SPS, são nominalmente citadas três organizações internacionais como referência no preâmbulo do texto do Acordo e também no seu Anexo A: a Comissão do *Codex Alimentarius* (Codex), para segurança alimentar; a Organização Internacional de Epizootias (OIE), para saúde animal e zoonoses; e a Convenção Internacional sobre Proteção Vegetal (CIPV), para fitossanidade. Não obstante, Membros ainda podem manter medidas SPS que resultem em nível mais elevado de proteção sanitária ou fitossanitária do que se alcançaria com medidas baseadas em normas, guias ou recomendações internacionais competentes, se houver uma justificativa científica.<sup>54</sup>

Já no Acordo de TBT, o uso de referências internacionais gera presunção de compatibilidade do regulamento com os compromissos multilaterais. Presume-se que a medida não é mais restritiva ao comércio do que o necessário para atingir seus objetivos caso siga referência internacional relevante. Não obstante, o Acordo TBT não define o termo e deixa os Membros escolherem qual referência internacional poderia ser utilizada na implementação específica de um regulamento técnico. O Acordo prevê que um órgão ou sistema internacional relevante é “Órgão ou sistema cuja associação é aberta aos órgãos relevantes de pelo menos todos Membros”.<sup>55</sup> Na verdade, o texto final do Acordo TBT não prescreveu definições sobre “norma internacional” tampouco sobre “organismos internacionais de normalização”. As normas técnicas internacionais são consideradas pelo TBT como *primus inter pares* em relação à regulamentação doméstica, tratada com certa desconfiança pelo fato de poder, em face da soberania estatal, abarcar praticamente qualquer atividade a qualquer tempo, e modificá-la – e, portanto, restringir mais fácil e rapidamente os fluxos de bens e serviços. Daí a importância de se atentar, de modo permanente, para a regulamentação doméstica.<sup>56</sup>

O Acordo condiciona o uso mandatório de normas internacionais ao fato de elas serem preexistentes, se encontrarem em elaboração e serem relevantes para o objetivo pretendido com a medida. Devem, igualmente, ser “meios eficazes e apropriados” para se atingir o objetivo regulatório almejado.

Ainda há debate na OMC e em negociações de acordos comerciais sobre o que de fato seria um “órgão relevan-

te”. Em alguns contenciosos no OSC da OMC, o Órgão de Apelação chegou a se pronunciar se uma determinada regra de uma organização poderia ser considerada referência internacional relevante.

É o caso do relatório do Órgão de Apelação (OAP) no caso *European Communities - Trade Description of Sardines (EC - Sardines)*,<sup>57</sup> aberto pelo Peru. Nessa controvérsia, o OAP manteve o entendimento do Painel de que o regulamento das Comunidades Europeias é um instrumento técnico, nos termos do Anexo 1.1 do Acordo TBT, e que o Codex Stan 94 é uma norma internacional relevante, de acordo com o Artigo 2.4 do Acordo TBT.

Já no relatório do Painel *United States - Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes (US - Tuna II)*,<sup>58</sup> os painelistas indicaram que o Acordo TBT não define o termo “norma internacional” e que, por esse motivo, o Painel aplicaria a definição do Guia 2 da Organização Internacional de Normalização e da Comissão de Eletrotécnica Internacional (ISO/IEC Guide 2), que indica três elementos:

*Para. 7.663. “The term “international standard” is not defined in Annex 1 of the TBT Agreement, but is defined in the ISO/IEC Guide 2. In accordance with the terms of Annex 1, in the absence of a specific definition of this term in Annex 1, the term “international standard” should be understood to have the same meaning in the TBT Agreement as in the ISO/IEC Guide 2, which defines it as a “standard that is adopted by an international standardizing/standards organization and made available to the public”.*

*Para. 7.664. “An international standard” is thus composed of three elements: (i) a standard; (ii) adopted by an international standardizing/standards organization; and (iii) made available to the public. We must therefore consider whether the provisions of the AIDCP tuna tracking and verification resolution (which contain a definition of dolphin-safe) and of the AIDCP dolphin-safe certification resolution (which provides for the AIDCP dolphin-safe label) meet each of these components and thus constitute an “international standard”.*

<sup>54</sup> Artigo 3.3 do SPS. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm). Acesso em: 17 jan. 2020.

<sup>55</sup> Anexo 1.4 do TBT. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm). Acesso em: 17 jan. 2020.

<sup>56</sup> CINTRA, L. G. *O Acordo de Barreiras Técnicas ao Comércio da OMC: Implementação e impactos sobre os interesses comerciais brasileiros*. Op. Cit. p. 83.

<sup>57</sup> OMC. WT/DS231/AB/R, paras. 195, 233, 282 e 287-290.

<sup>58</sup> OMC. WT/DS381/R, paras. 7.663-7.664, 7.672, 7.679-7.680 e 7.695.

A observação às normas internacionais está presente nos Artigos 2.4, 2.5, 2.6, 2.9 e 5.4 do TBT, que dispõem que:

2.4 Quando forem necessários regulamentos técnicos e existam **normas internacionais** pertinentes ou sua formulação definitiva for iminente, os **Membros utilizarão estas normas** ou seus elementos pertinentes como base de seus regulamentos técnicos, **exceto quando tais normas internacionais** ou seus elementos pertinentes **sejam um meio inadequado ou ineficaz para a realização dos objetivos legítimos perseguidos**, por exemplo, devido a fatores geográficos ou climáticos fundamentais ou problemas tecnológicos fundamentais.

2.5 (...) Sempre que um regulamento técnico seja elaborado, adotado ou aplicado em função de um dos objetivos legítimos explicitamente mencionados no parágrafo 2 e esteja **em conformidade com as normas internacionais pertinentes**, presumir-se-á, salvo refutação, que o mesmo **não cria um obstáculo desnecessário ao comércio**.

2.6 Com o objetivo de harmonizar o mais amplamente possível os regulamentos técnicos os Membros, participarão integralmente, dentro do limite de seus recursos, da preparação pelas instituições de **normalização internacionais apropriadas**, de **normas internacionais** para os produtos para os quais tenham adotado ou prevejam adotar regulamentos técnicos.

2.9 Sempre que não existir uma **norma internacional pertinente** ou o conteúdo técnico de um projeto de regulamento técnico não estiver em concordância com o conteúdo técnico da norma internacional pertinente e se o regulamento técnico puder ter um efeito significativo sobre o comércio de outros Membros.

os Membros:

(...)

2.9.3 quando se lhes solicite, fornecerão a outros Membros pormenores ou cópias do projeto de regulamento técnico e, sempre que possível, identificarão as partes que difiram em substância das **normas internacionais pertinentes**;

5.4 Nos casos em que seja exigida uma declaração positiva de que os produtos estão em conformidade com regulamentos técnicos ou normas, e existam **guias ou recomendações pertinentes emitidas por instituições de normalização internacionais**, ou sua formulação definitiva for iminente, os Membros assegurarão que as instituições do governo central **utilizarão estas guias** ou recomendações ou seus elementos pertinentes como base de seus procedimentos de avaliação de conformidade, **exceto quando**, conforme devidamente explicado, caso solicitado, tais guias ou recomendações ou seus elementos pertinentes sejam **inadequados** para os Membros em questão por razões como, *inter alia*, imperativos de segurança nacional, a prevenção de práticas enganosas, a proteção da saúde ou segurança humana, da saúde ou vida animal ou vegetal ou do meio ambiente, fatores climáticos ou outros fatores geográficos fundamentais, problemas fundamentais tecnológicos ou de Infraestrutura. (grifos nossos).

Para tentar esclarecer a questão, o CTBT adotou uma decisão em 2000: *Principles for the Development of International Standards, Guides and Recommendations, With Relation to Article 2, 5 and annex 3 of the TBT Agreement*.<sup>59</sup>

É latente ao longo do texto do Acordo TBT a preocupação e a consideração às normas internacionais. Com efeito, um dos objetivos do Acordo é harmonizar regulamentos técnicos dos Membros na forma de normas internacionais relevantes.<sup>60</sup> O mesmo se dá em relação aos procedimentos de avaliação da conformidade. Quando membros criam regulamentos que não estão baseados em normas internacionais relevantes (ou que ainda não existam em relação à matéria), suas minutas devem ser notificadas ao Comitê para permitir que os Membros apresentem comentários. Recomenda-se prazo razoável para a apresentação desses comentários, indicado pelo Comitê como 60 (sessenta) dias, e, sempre que possível, 90 (noventa) dias, para permitir a participação de países em desenvolvimento.<sup>61</sup>

De certa forma, o texto procurou matizar o “uso obrigatório” de normas internacionais. O parágrafo 2.4 determina que a edição de regulamentos técnicos se “baseiem obrigatoriamente” (*shall use*) em “normas in-

<sup>59</sup> OMC. G/TBT/1/Rev.9, Parte I, Seção III, p. 10 a 12 e Anexo B, p. 37 a 39.

<sup>60</sup> Artigo 2.6 do Acordo TBT.

<sup>61</sup> OMC. G/TBT/1/Rev.13, Seção 5.3.1.8, p. 27 e também em SPS, conforme OMC. G/SPS/7/Rev.4 parágrafo 2.28.

ternacionais relevantes”, se existirem. Logo, o Acordo busca equilíbrio entre a obrigatoriedade de uso de referências internacionais, e o direito dos Membros a construírem sua regulamentação doméstica, ao condicionar o uso mandatório de normas internacionais ao fato de elas serem preexistentes ou se encontrarem em processo de elaboração, bem como serem relevantes para o objetivo pretendido com a medida. Devem, igualmente, ser “meios eficazes e apropriados” para se atingir o objetivo regulatório almejado. Depreende-se, assim, que a expressão “deverá utilizar como base” (parágrafo 2.4 do Acordo TBT) não deve significar usar inteiramente, mas utilizar como apoio para a elaboração.

O Órgão de Apelação do OSC (OAP), no caso *EC - Sardines* (DS 231), interpretou que não havia necessidade de definir a natureza da relação que deve existir para um padrão internacional servir “como base para” um regulamento técnico. Concluiu que bastava haver uma forte ligação entre elas e que o OAP precisava apenas examinar a medida para determinar se ela cumpria essa obrigação:<sup>62</sup>

Essa decisão oferece alguma flexibilidade aos Membros para se desviarem, por razão legítima e não discriminatória, das normas internacionais. Ela estabelece que, para fins do parágrafo 2.4 do Acordo TBT, a medida nacional pode guardar diferenças de redação com a norma internacional relevante ou simplesmente mencionar sua incorporação total ou parcial, desde que os objetivos principais da norma em questão estejam preservados.

O parágrafo 2.5 do Acordo TBT estabelece que os RT em conformidade com normas internacionais relevantes terão presunção de licitude. O critério nesse caso é um pouco mais estrito. Não deve haver somente *very strong and close relationship* entre o RT e a norma internacional, como prevê o parágrafo 2.4. A interpretação corrente é de que o RT “em conformidade” apresenta identidade praticamente total com a norma internacional relevante correspondente para ter presunção de licitude. Os dois parágrafos tratam de harmonização por normas internacionais relevantes, mas contêm nuances em relação à similitude da medida nacional com

“

Tanto o Acordo TBT quanto o Acordo SPS encorajam os Membros da OMC a usar referências internacionais, uma das principais ferramentas de BPR na regulação de comércio exterior e facilitador de maior alinhamento regulatório

”

o padrão internacional homólogo. A “conformidade” integral do parágrafo 2.5 produz efeito mais evidente, consubstanciado em presunção de não discriminação, um *safe haven* ao RT nacional.

Apesar dos custos associados, em regra, a heterogeneidade regulatória pode ser justificada de acordo com as regras da OMC, quando há razões legítimas para que os Membros possam regular de maneira diferente, tais como diferentes percepções de risco, níveis de renda, culturas ou práticas decorrentes de situações regionais (por exemplo, questões geográficas, climáticas ou tecnológicas). Os Acordos TBT e SPS levam essa possibilidade em consideração<sup>63</sup> e fornecem certa flexibilidade para os membros estabelecerem seus próprios objetivos legítimos. No caso do SPS, o estabelecimento de níveis adequados de proteção sanitária ou fitossanitária deve ser justificado cientificamente.

Em alguns casos, no entanto, esses custos adicionais podem ser o resultado de um sistema regulatório doméstico que cria e desenvolve regulamentos sem levar em consideração referências internacionais. De acordo com a OCDE,<sup>64</sup> os custos associados à heterogeneidade regulatória variam,

<sup>62</sup> OMC. WT/DS231/AB/R, Para. 248. *We see no need here to define in general the nature of the relationship that must exist for an international standard to serve “as a basis for” a technical regulation. Here we need only examine this measure to determine if it fulfils this obligation. In our view, it can certainly be said - at a minimum - that something cannot be considered a “basis” for something else if the two are contradictory. Therefore, under Article 2.4, if the technical regulation and the international standard contradict each other, it cannot properly be concluded that the international standard has been used “as a basis for” the technical regulation.* (grifo nosso)

<sup>63</sup> Artigo 2.4 do TBT e 3.3 do SPS.

<sup>64</sup> OECD. *International Regulatory Co-operation and Trade: Understanding the Trade Costs of Regulatory Divergence and the Remedies*. Paris: OECD Publishing, 2017. p. 21. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/international-regulatory-co-operation-and-trade-9789264275942-en.htm>. Acesso em: 12 jan. 2020.

mas costumam: a) não ser negligenciáveis, sobretudo em alguns setores; b) distorcer CGV; c) ser específicos em termos de mercados e setores; e d) não ser barreira prioritária em mercados fechados, com altas tarifas, isolados das CGV. Neste contexto, alguns dos custos comerciais associados à heterogeneidade regulatória podem ser evitados por meio da adoção de BPR, sem comprometer a qualidade da proteção regulatória. Essa é a importância da Cooperação Regulatória, objeto da próxima seção.

## COOPERAÇÃO REGULATÓRIA: UM PASSO RUMO À CONVERGÊNCIA REGULATÓRIA

*Tested once, accepted everywhere*<sup>65</sup>

Como observado na seção anterior, divergências regulatórias costumam gerar custos adicionais ao exportador.<sup>66</sup> Se as exigências técnicas no mercado doméstico diferem das solicitadas em terceiros mercados, haverá alta necessidade de adaptação na linha de produção, para cumprir os requisitos técnicos, encarecendo o produto final, sem contar a necessidade de atestar a nova conformidade técnica, custo adicional também significativo. A Cooperação Regulatória é uma BPR que pode ser usada (de várias maneiras e por diferentes atores) para evitar divergências regulatórias e, conseqüentemente, diminuir custos e aumentar a competitividade do setor em questão.

Cooperação regulatória para a OCDE foi definida como: *any agreement, formal or informal, between countries to promote some form of cooperation in the design, monitoring,*

*enforcement, or ex-post management of regulation.*<sup>67</sup>

A cooperação regulatória internacional pode assumir várias formas e não está restrita às obrigações legais internacionais formalmente dispostas em Acordos. Pode incluir instrumentos com linguagem não vinculante, recomendações e compromissos voluntários, por exemplo. Na verdade, a OCDE elenca 11 possibilidades diferentes de mecanismos de cooperação regulatória, classificados em escala de valor jurídico, do mais vinculante ao menos, conforme a Tabela 2.

Além de identificar os 11 tipos de cooperação regulatória internacional possíveis, a OCDE iniciou, em 2014, um trabalho de *outreach* com outras Organizações Internacionais (OI) de maneira a facilitar interações que pudessem reduzir barreiras e promover mais comércio em áreas e setores específicos, como, por exemplo, na viticultura, setor no qual há três organizações atuantes.<sup>68</sup> Esse exercício<sup>69</sup> resultou numa pesquisa com 50 OI para identificar etapas (dentro do ciclo regulatório) em que poderiam promover ou melhor contribuir com a cooperação regulatória internacional. Entre as 50 OI participantes, há 32 com países como Membros, a exemplo da OMC; cinco organizações privadas de normalização, a exemplo da ISO; quatro secretariados de Convenções internacionais, a exemplo do Protocolo de Montreal; e nove organizações transgovernamentais, em que países e entidades privadas atuam lado a lado, a exemplo da Organização Internacional de Organismos de Acreditação (*International Laboratory Accreditation Cooperation – ILAC*) e do Fórum Internacional de Acreditação (*International Accreditation Forum – IAF*).<sup>70</sup>

<sup>65</sup> Máxima adotada pela Organização Internacional de Padronização (ISO), advinda da ISO/IEC Guia 68, sobre Convênios para reconhecimento e aceitação de resultados de avaliação da conformidade: “*one standard, one test, accepted everywhere.*” Disponível em: <https://www.iso.org/standard/29363.html>. Acesso em: 12 out. 2019.

<sup>66</sup> *Regulatory divergence may be considered as a trade barrier if it increases trade costs. Trade costs may inter alia take the form of specification costs (labour and capital costs to adjust product or service to regulations in target market), conformity assessment costs (costs of demonstrating conformity with regulation in target market) or information costs (costs of obtaining and monitoring regulatory environment in target market).* BASEDOW, R. and C. KAUFFMANN. *International Trade and Good Regulatory Practices: Assessing the Trade Impacts of Regulation*. OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 4. Paris: OECD Publishing, 2016. p.11 Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv59hdgtf5-en>. Acesso em: 30 set. 2019.

<sup>67</sup> OCDE. *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*. Paris: OECD Publishing, 2013. p. 141. Disponível em <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>. Acesso em: 9 jan. 2020.

<sup>68</sup> Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV), *World Wine Trade Group (WWTG)* e *Wine Regulatory Forum (WRF)*. *The wine sector includes the OIV, the WWTG and the WRF. These three IRC initiatives have distinct characteristics and missions although each, in its own way, seeks to increase trade and reduce unnecessary trade barriers.* OECD. *Trade Costs in Regulatory Co-Operation: Findings from Case Studies*. Trade and Agriculture Directorate Trade Committee, Working Party of the Trade Committee. Paris, Agosto 2017. P. 5. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/TAD/TC/WP\(2016\)17/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/TC/WP(2016)17/FINAL/en/pdf). Acesso em: 14 nov. 2019.

<sup>69</sup> OECD. *The Contribution of International Organizations to a Rule-Based International System*. Paris: Abril de 2019. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2020.

<sup>70</sup> OECD. *The Contribution of Trans-Governmental networks of regulators to international regulatory cooperation*. OCDE working papers. Paris. 2018. p. 22 e 23. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/538ff99b-en.pdf?expires=1578683607&id=id&accname=guest&checksum=F-58D12132EAA4153FB575E3D579FEC01>. Acesso em: 18 nov. 2019.

TABELA 2

## TIPOS DE COOPERAÇÃO REGULATÓRIA E SUAS VANTAGENS E DESVANTAGENS

Tipo de Mecanismo	Vantagens	Desvantagens
Integração ou Harmonização (mais vinculante) Exemplo: UE	As regras são as mesmas para todos. O respeito às regras é alto. Modelos supranacionais de governança são menos suscetíveis a serem capturados.	Processo longo/demorado. Altos custos de estrutura e de enforcement. Excesso de delegação pode ser visto como uma ameaça à soberania de cada Estado Parte.
Parceria Regulatória entre Países. Exemplo: Canada-US Regulatory Cooperation Council	Engajamento no alto-nível: envia forte sinal que viabiliza engajamento técnico (entre reguladores). Há evidência de que esse tipo de parceria evitaria efeitos do tipo <i>race to the bottom</i> . <sup>1</sup> Instrumento cooperativo que oferece mecanismo flexível para incorporar novas iniciativas.	A natureza do mecanismo centrada no nível federal pode dificultar a solução de questões regulatórias nos outros níveis da jurisdição (estadual, local).
Organizações Intergovernamentais Exemplo: OMC	Oferece plataforma para a promoção contínua de diálogo e antecipação de novas questões. Laboratório para experimentos de cooperação, que podem servir de ponte para instrumentos mais amplos com força legal ou acordos internacionais.	Podem ser consideradas apenas mesas de debate quando progresso concreto não é materializado. Vulnerabilidades nas áreas de <i>enforcement</i> e <i>compliance</i> .
Acordos Regionais com Capítulos Regulatórios Exemplo: ALC Brasil-Chile	Tem força legal e conexão direta com comércio e integração econômica que está sendo promovida pelo Acordo. Oferece nível mais profundo de integração com mais cooperação que um Acordo bilateral. Oferecem economias de escala em enforcement.	Pode gerar a proliferação de proviões com consistência limitada.
Acordo Juridicamente Vinculante em uma Área Específica Exemplo: Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio	Força jurídica Comentário: Acordos bilaterais podem não ser suficientes para assegurar cooperação adequada onde a coordenação multilateral é necessária (assuntos tributários ou ambientais, por exemplo).	Consome tempo para ser negociado e concluído. Falta de enforcement em alguns casos.
Acordos de Reconhecimento Mútuo (MRA) Exemplo: MRA de Operador Econômico Autorizado (OEA)	Preserva a soberania estatal em legislar e induz a ajustes com baixo custo. Reduz duplicidade. Pode ser um precursor útil para a Harmonização.	O tempo e os custos envolvidos na negociação de um MRA podem ser altos. Falta de enforcement (alguns MRA entre EUA e UE não são cumpridos). É necessário estabelecer e manter mecanismos robustos para solução de controvérsias.
Redes Transgovernamentais International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC) e International Accreditation Forum (IAF)	Baixo custo, flexível, e com estrutura e escala adaptáveis, o que promove experimentação e inovação. Regulação em rede promove a construção de confiança, abordagens técnicas e pode evitar <i>race to the bottom</i> issues.	<i>Enforcement</i> e monitoramento podem ser limitados em decorrência da falta de base legal, já que são redes sustentadas por reputação técnica. A natureza informal das redes regulatórias pode mascarar as relações desiguais de poder e fortalecer atores que já têm abundância em recursos de 'poder regulatório. Pode facilitar a exclusão de certos atores e tornar o monitoramento e a participação de outras autoridades e atores privados mais difíceis. Governança tecnocrática arrisca apoiar o desenvolvimento de um regime com pouco ou nenhum escrutínio público.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE.

Nota: 1. A expressão *race-to-the-bottom* em termos de regulação pode ser comparada a uma corrida entre países para exigir menos e se tornarem mais competitivos para integrar, em níveis normalmente subalternos, cadeias globais de valor (CGV).

TABELA 2 (CONTINUAÇÃO)  
TIPOS DE COOPERAÇÃO REGULATÓRIA E SUAS VANTAGENS E DESVANTAGENS

Tipo de Mecanismo	Vantagens	Desvantagens
Redes Transgovernamentais International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC) e International Accreditation Forum (IAF)	Baixo custo, flexível, e com estrutura e escala adaptáveis, o que promove experimentação e inovação. Regulação em rede promove a construção de confiança, abordagens técnicas e pode evitar <i>race to the bottom issues</i> .	<i>Enforcement</i> e monitoramento podem ser limitados em decorrência da falta de base legal, já que são redes sustentadas por reputação técnica. A natureza informal das redes regulatórias pode mascarar as relações desiguais de poder e fortalecer atores que já têm abundância em recursos de poder regulatório. Pode facilitar a exclusão de certos atores e tornar o monitoramento e a participação de outras autoridades e atores privados mais difíceis. Governança tecnocrática arrisca apoiar o desenvolvimento de um regime com pouco ou nenhum escrutínio público.
Regulação Privada Transnacional (TPR) Exemplo: International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use (ICH)	Normalização Internacional pode gerar padrões e referências mundialmente reconhecidos por todos os setores regulados e reguladores. A aplicação baseada em contratos e pressão de mercado/reputação é eficaz em CGV que se estendem a países nos quais o sistema jurídico não é confiável. Permite grande dependência de especialistas privados, relevantes em mercados onde o ritmo das mudanças tecnológicas é rápido e são necessárias informações altamente técnicas para a definição de medidas de implementação e especificações técnicas; e atores privados são a parte mais informada ou os atores mais bem posicionados para resolver um determinado problema.	Proliferação e fragmentação de sistemas privados (mesmo com o esforço atual de consolidação). O Processo de padronização tende a ser lento e a deixar impregnar-se da própria prática técnica. Incerteza sobre o desempenho do TPR e as condições para que os esquemas privados possam de fato constituir uma solução adequada para alcançar objetivos públicos. Falta de mecanismos de prestação de contas em TPR em uso. Em alguns casos, os esquemas de TPR podem não alcançar a abrangência necessária e se tornarem “clubes” de temas e interesses específicos.
Convergência Unilateral	Adoção de estruturas relevantes que já funcionam em outras jurisdições.	Diferenças culturais, geográficas e tecnológicas podem ser subdimensionadas.
Arranjos Não-Vinculantes: Guias e Recomendações com Avaliação entre Pares.	Ferramentas com mais flexibilidade que podem ser adaptadas facilmente a novas áreas e setores.	<i>Compliance</i> e <i>enforcement</i> podem ser difíceis. Países podem sentir-se livres para adotar certas seções de normas acordadas e ignorar outras.
Troca de Informações (menos vinculante)	Baixo custo de modalidade de cooperação regulatória internacional, permitindo a troca de práticas e linguagem comum em certas questões. Pode ajudar a criar confiança entre reguladores e sistema de <i>early warning</i> . É especialmente eficiente em unir os reguladores a trabalhar juntos em áreas onde ainda não há regulação estabelecida, na qual podem desenvolver terminologias e abordagens desde o início conjuntamente.	Há o risco iminente de a cooperação nunca virar algo operacional e se manter apenas em discussões teóricas. A falta de implementação e de mecanismos de <i>compliance</i> podem fazer essa cooperação andar muito lentamente e Partes frustradas podem desistir da iniciativa.

Fonte: Elaboração própria com base em dados da OCDE.

Nota: 1. A expressão *race-to-the-bottom* em termos de regulação pode ser comparada a uma corrida entre países para exigir menos e se tornarem mais competitivos para integrar, em níveis normalmente subalternos, cadeias globais de valor (CGV).

Foram pesquisadas nove áreas que poderiam fomentar maior cooperação regulatória: i) plataformas para cooperação; ii) troca de informações e de experiências; iii) coleta de dados, pesquisa e análise de políticas públicas; iv) discussões sobre BPR; v) desenvolvimento de guias,

regulamentos e normas; vi) negociação de acordos internacionais; vii) atividades de fiscalização, incluindo a possibilidade de imposição de sanções; viii) solução de controvérsias; e ix) gerenciamento de crise. As 50 OI participantes do levantamento da OCDE em 2014/2015 possuem

estoque regulatório de mais de 70 mil instrumentos jurídicos e de política pública. A maneira como cada instrumento foi desenhado, negociado e ainda hoje é implementado e fiscalizado pode oferecer oportunidades de interação e reforço mútuo entre as OI. É o caso das BPR da OCDE e os Acordos de TBT e SPS da OMC. Essa iniciativa de estreitar laços para promover maior oportunidade de cooperação regulatória entre a OCDE e a OMC está consubstanciada em recente publicação conjunta<sup>71</sup> entre os secretariados das duas OI, além de eventos e reuniões conjuntas.

No que se refere à abordagem do tema de cooperação regulatória na OMC, atividades de cooperação regulatória são reconhecidas e encorajadas como maneiras de reduzir ou eliminar obstáculos desnecessários ao comércio. Na visão da OMC, os arranjos de cooperação regulatória desempenham as funções de: i) disseminar o uso de BPR; e ii) remover barreiras desnecessárias ao comércio, ao melhorar o entendimento mútuo sobre os sistemas regulatórios dos Membros.<sup>72</sup>

A exemplo das modalidades apresentadas pela OCDE acima, a OMC reconhece haver diversas formas de cooperação regulatória que variam da simples troca de informações a um Acordo específico:

*A fundamental component to regulatory cooperation is the promotion of dialogue between Members, including at senior level. A wide variety of approaches can be employed by regulators to collaborate with each other – from information sharing to negotiating specific agreements.*<sup>73</sup>

Os Membros da OMC são encorajados a aceitar regulamentos técnicos estrangeiros como “equivalentes” aos seus próprios regulamentos técnicos (mesmo que diferentes), desde que cumpram os mesmos objetivos. Da mesma forma, os Membros são incentivados a aceitar procedimentos de avaliação de conformidade como “equivalentes” aos seus procedimentos, desde que se comprove que tais procedimentos oferecem garantia

de conformidade com norma e regulamentos técnicos equivalentes aos seus procedimentos.

Acordos de equivalência e reconhecimento mútuo são instrumentos fundamentais para promover maior convergência regulatória e, conseqüentemente, reduzir custos de transações internacionais. Mesmo que dois países se utilizem da mesma referência ou norma internacional para desenvolver um regulamento, se não houver reconhecimento de equivalência do processo de avaliação de conformidade ou do próprio RT, os exportadores terão custo adicional para provar que seu produto está em conformidade com as exigências técnicas no país importador. Em seu Artigo 9.1 o Acordo TBT encoraja os membros a formularem e adotarem – e quando possível participarem – sistemas internacionais e regionais de avaliação da conformidade. O CTBT promoveu discussões sobre como os membros da OMC podem apoiar e promover o envolvimento de seus órgãos reguladores no ILAC, IAF e na Comissão Eletrotécnica Internacional (*International Electrotechnical Commission - IEC*).

Essa eventual necessidade de duplicação de testes e de certificação é fonte recorrente de rugas comerciais entre os países, objeto muitas vezes de Preocupações Comerciais Específicas (PCE<sup>74</sup>) nos Comitês de TBT e SPS. A esse respeito, nota-se que a OCDE considera o sistema de levantamento de PCE nos Comitês da OMC como um mecanismo de *peer pressure*,<sup>75</sup> a exemplo das avaliações entre pares (*peer review*), típicas da OCDE.

Por meio de Acordos de Reconhecimento Mútuo (ARM), portanto, um país pode acreditar, aprovar, licenciar ou reconhecer os organismos de avaliação de conformidade localizados fora de seu território, desde que as suas obrigações sob o acordo TBT da OMC sejam respeitadas. Os Acordos de Reconhecimento Mútuo entre organismos de acreditação consistem numa das formas mais eficazes de eliminar as reavaliações nos países importadores, atualmente uma das maiores barreiras técnicas ao comércio. O Acordo TBT da OMC não define o termo “Acordo de Reconhecimento Mú-

<sup>71</sup> OCDE, OMC. *Facilitating Trade Through Regulatory Cooperation. The Case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*. Paris, 2019. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tbtsp19\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtsp19_e.pdf). Acesso em: 22 nov. 2019.

<sup>72</sup> *The Committee notes that regulatory cooperation between Members is an effective means of disseminating GRP. It can also build confidence between trading partners through enhancing mutual understanding of regulatory systems, thereby supporting efforts that aim at removing unnecessary barriers to trade.* Parágrafo 2.1 OMC. G/TBT/1/Rev.13.

<sup>73</sup> OMC. G/TBT/37, p. 4.

<sup>74</sup> *Specific Trade concern (STC)*.

<sup>75</sup> *The fact that the STC discussion takes place in the presence of all WTO members and is reflected in the minutes/summary report of the meeting (a publicly available document) exerts a certain level of public pressure and is an incentive for members to cooperate and be receptive to the concern. Applying this peer pressure on members can help push for progress in addressing concerns.* (grifo nosso). OCDE, OMC. *Facilitating Trade Through Regulatory Cooperation – The case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*. Op. Cit. p. 56. Disponível em: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tbtsp19\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbtsp19_e.pdf). Acesso em: 10 jan.2020.

tuo” no corpo do seu texto, tal qual formaliza o CP-TPP.<sup>76</sup> O TBT, assim como o SPS, apenas encoraja<sup>77</sup> que seus membros entrem em negociações para a conclusão de tais acordos, tendo em vista o seu potencial para facilitação de comércio de produtos específicos.

Entre as decisões e recomendações adotadas pelo CTBT da OMC,<sup>78</sup> é ressaltado o importante papel desempenhado pela cooperação regulatória e convergência para evitar barreiras desnecessárias ao comércio.<sup>79</sup>

Já o Comitê do SPS adotou decisão<sup>80</sup> sobre a implementação de acordos de equivalência, com sugestão de passos a serem tomados, prazos e notificação aos Membros quando finalizado um entendimento. A decisão decorreu de um pedido formulado no Conselho Geral porque países em desenvolvimento indicaram dificuldade em implementar as provisões do Artigo 4º do SPS<sup>81</sup> sobre equivalência. Em 2004, a decisão foi revista pelo Comitê SPS, que adotou um novo programa de trabalho sobre equivalência. Atualmente, o tema é objeto da quinta revisão<sup>82</sup> da Implementação do Acordo SPS. A notificação de Acordos de Equivalência, no entanto, tem sido limitada. Vale destacar que a primeira notificação de Acordo de Equivalência em SPS foi realizada por Brasil, Argentina, Uruguai e Chile, em 2005, acer-

ca de procedimentos acordados para higiene e saúde de pescados.<sup>83</sup>

Esse mesmo reconhecimento mútuo pode se dar em outras áreas de comércio exterior, como na área aduaneira e de facilitação de comércio, com os ARM de Operador Econômico Autorizado (OEA). Por meio do ARM de OEA, empresas certificadas como OEA (confiáveis) no Brasil podem ter o mesmo *status* nos países com os quais o Brasil assine acordos, usufruindo dos benefícios outorgados pela Aduana estrangeira, tais como tratamento prioritário de cargas e consequente redução de custos associados à armazenagem; comprometimento recíproco da oferta de benefícios comparáveis; e previsibilidade das transações; o que contribui para o aumento da competitividade das empresas com OEA. O Brasil já firmou ARM de OEA com Uruguai, China e MERCOSUL e trabalha para concluir acordos com outros parceiros comerciais, como Estados Unidos e países da Aliança do Pacífico.<sup>84</sup>

Portanto a cooperação regulatória, e a adoção de BPR em geral, transcende os Acordos TBT e SPS e pode – e deve – ser aplicado em outras áreas de comércio exterior, com o fito de melhorar o ambiente de negócios, reduzir custos e aumentar a competitividade das empresas.

<sup>76</sup> Conforme o texto do Acordo de TBT do CPTPP, *mutual recognition agreement means a binding government-to-government agreement for recognition of the results of conformity assessment conducted against the appropriate technical regulations or standards in one or more sectors, including government-to-government agreements to implement the APEC Mutual Recognition Arrangement for Conformity Assessment of Telecommunications Equipment of May 8, 1998 and the Electrical and Electronic Equipment Mutual Recognition Arrangement of July 7, 1999 and other agreements that provide for the recognition of conformity assessment conducted against appropriate technical regulations or standards in one or more sectors.* Disponível em: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Text/8.-Technical-Barriers-to-Trade-Chapter.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2019.

<sup>77</sup> Artigos 2.7 e 6.3 do Acordo TBT.

<sup>78</sup> OMC. G/TBT/1/Rev.13, de 8 de março de 2017. *Decisions and Recommendations Adopted By The WTO Committee on Technical Barriers to Trade Since 1 January 1995.*

<sup>79</sup> *In 2006, with a view to deepening understanding of the contribution GRP can make to the implementation of the TBT Agreement, the Committee agreed to share experiences on: vi. how regulatory cooperation between Members has contributed to the avoidance of unnecessary regulatory differences; vii. steps taken and criteria used to arrive at an equivalency decision between Members (Article 2.7), or harmonization on the basis of international standards (Article 2.6).*

<sup>80</sup> OMC. G/SPS/19/Rev.2.

<sup>81</sup> Artigo 4.1 do Acordo SPS: Os Membros aceitarão as medidas sanitárias e fitossanitárias de outros Membros como equivalentes, mesmo se tais medidas diferirem de suas próprias medidas ou de medidas usadas por outros Membros que comercializem o mesmo produto, se o Membro exportador demonstrar objetivamente ao Membro importador que suas medidas alcançam o nível adequado de proteção sanitária e fitossanitária do Membro importador. Para tal fim, acesso razoável deve ser concedido, quando se solicite, ao Membro importador, com vistas a inspeção, teste e outros procedimentos relevantes. 4.2 Os Membros, quando se solicitem, realizarão consultas com o objetivo de alcançar acordos bilaterais e multilaterais para reconhecimento da equivalência das medidas sanitárias ou fitossanitárias específicas.

<sup>82</sup> Enquanto a implementação do TBT é revista a cada três anos, a do SPS é revisitada a cada quatro anos.

<sup>83</sup> OMC. G/SPS/R/37, parágrafo 94 e seguintes: *The representative of Brazil informed the Committee that since 1996, Brazil, Argentina, Uruguay and Chile had established a Committee on hygiene and health of fisheries products (G/SPS/GEN/586). The role of this Committee included establishing a single health certificate for fisheries products that were traded amongst the four countries.*

<sup>84</sup> Durante a XIV Cúpula da Aliança do Pacífico, realizada em Lima, em julho de 2019, foi assinado, pelas Aduanas dos países membros da Aliança do Pacífico (Chile, Peru, Colômbia e México) e do Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), o plano de ação para negociação de um ARM para seus OEA. Na sessão anual do Conselho da Organização Mundial das Aduanas (OMA), em 28 de junho de 2019, foi assinado um plano de ação envolvendo as administrações aduaneiras de Brasil, Argentina, Colômbia, Guatemala, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai, para criação do OEA-Regional, com vistas ao ARM de seus respectivos programas de OEA. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/oea/noticias/2019/receita-federal-assina-planos-de-acao-mercosul-alianca-do-pacifico-e-regional>. Acesso em: 3 nov. 2019.



**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)**



# O que é um *depot* e por que o exportador/ importador precisa saber como funciona?



Eduardo Correia Miguez

Eduardo Correia Miguez

é especialista portuário na Companhia Docas do Rio de Janeiro e membro do Conselho de Logística e Transporte da Associação Comercial do Rio de Janeiro

*Depot* é o depósito de contêineres vazios onde esses equipamentos ficam armazenados aguardando serem enviados para colocar a carga de algum cliente. De maneira geral, todo local onde existe um porto que movimenta contêiner possui depots. Mas como funcionam esses depósitos e qual a relevância deles em uma exportação?

Os contêineres pertencem aos armadores (empresas de navegação), podendo ser equipamentos próprios ou alugados. Enquanto não estão navegando ou em operação de carregamento ou descarregamento em algum cliente, eles precisam ficar em algum local. É esse local é o depósito de contêiner vazio.

Os equipamentos vazios ficam em pilhas, geralmente, separados em função de características definidas. Esse processo de separação é muito importante, pois facilita o acesso rápido para movimentação dos contêineres e evita o envio de equipamentos errados para os clientes. Eles podem ser segregados em contêineres de 20' e 40', equipamentos comuns (chamados de *dry*) e equipamentos especiais (refrigerados, *open top*, plataforma etc.) e por qualidade (padrão café, padrão alimento, carga geral, bom para uso, *off shore* etc.). Essa última classificação tem uma importância muito grande para os exportadores. Vejamos por que.

Dependendo do diferente perfil de carga a ser embarcado é necessário um tipo de equipamento. Por exemplo, se eu for embarcar uma bobina de aço, em que se irá colocar pregos no contêiner para a peaçon (acondicionamento da carga), não é necessária a utilização de um equipamento novo, pois não faz diferença se as paredes do contêiner estão enferrujadas e o chão manchado de óleo, por exemplo.

Entretanto, se eu for embarcar sacas de café ou de arroz, é muito importante a utilização de contêineres que não possuam ferrugens, parafusos aparentes ou manchas. Isso porque pode gerar avarias na mercadoria, danificando os sacos e acarretando transtornos para o exportador e também para o importador que receberá a carga.

Os contêineres sofrem corrosões naturais com o passar do tempo e, a partir de um determinado ponto, fica economicamente inviável o conserto para torná-los aptos para receber as cargas mais delicadas. Portanto, se eu colocar um contêiner novo para embarcar uma carga que não tem essa exigência, terei um custo muito maior de reparo e estarei desgastando a frota desses equipamentos, gerando um desequilíbrio (desbalanceamento) na quantidade dos que estão disponíveis em um determinado local.

Pelo exposto, é fundamental que o exportador informe ao armador qual é a sua necessidade (restrição) quanto ao uso de contêiner, para evitar problemas de avarias e transtornos futuros. Com essa informação, os armadores serão capazes de informar aos *depots* que operam seus equipamentos para que eles possam fazer a correta segregação dos mesmos e liberar para carregamento de acordo com a necessidade de cada cliente.

O processo logístico do transporte na exportação se inicia quando o transportador rodoviário recebe do armador a informação de que deve coletar um contêiner em um *depot* definido e enviá-lo a determinado cliente para ova-



ção (carregamento) da mercadoria. Nesse momento, o depósito também é informado para qual cliente o contêiner deve se destinar e, portanto, o *depot* deve separar e liberar o equipamento de acordo com a exigência previamente informada do usuário (claro, dependendo da disponibilidade do equipamento no local). Um *depot*, geralmente, presta serviço para mais de um armador, portanto, também é feita a segregação de acordo com a empresa de navegação a qual o equipamento pertence.

Dessa forma, o caminhão é carregado com o contêiner e vai até a planta do exportador (ou armazém) para fazer o carregamento. Quando o equipamento chega, é importante que antes do carregamento seja realizada uma vistoria no contêiner. Isso evita transtornos futuros e, caso seja detectada qualquer divergência no padrão que foi solicitado, o caminhão deve retornar ao depósito para coletar um novo contêiner para a operação. Quando a carga está devidamente acondicionada, o caminhão, então, se direciona ao porto de embarque.

No caso da importação, quando o contêiner é descarregado no cliente no destino final, esse equipamento vazio deve ser direcionado para o *depot* indicado pelo armador. Quando o caminhão chega ao depósito é realizada uma vistoria para identificar avarias no contêiner. Se for detectada avaria, o contêiner vai para uma pilha segregada para receber o reparo necessário. Caso não haja avaria ele é direcionado ao pátio para armazenamento. Em muitos casos, o reparo necessário é cobrado do usuário do contêiner (que foi o responsável pelo pagamento do frete marítimo). Ele pode variar de uma simples lavagem até um reparo de estrutura e posterior pintura. Esse é um item um pouco complexo, pois o custo total de reparo

já é diluído (rateado) no valor do frete, que compõe a estrutura de custo das empresas de navegação.

Outro fator que impacta muito para o exportador e o importador é relativo à demanda por transporte marítimo e à disponibilidade de contêiner na origem. Quando há uma queda nos embarques, esses contêineres ficam parados nos depósitos e, com isso, geram uma sobrecarga na capacidade de armazenagem dos depósitos, dificultando o processo de armazenagem e de seleção dos equipamentos. Esse fato acarreta uma demora excessiva para receber os contêineres que chegam vazios e para liberar os que precisam ir para os clientes. Em alguns casos, esse problema pode fazer com que algum exportador perca o prazo para embarque no navio.

Por outro lado, pode ocorrer também uma falta de contêiner em determinado local. Isso acontece em função do desbalanceamento entre embarques e desembarques. Caso um porto receba muitos contêineres com determinada característica e dimensão, mas não tenha muita demanda para embarcar contêineres com essa característica, eles ficarão vazios e terão que ser remanejados para outros locais. Por exemplo, se um porto recebe muitos contêineres de 20' cheios, os depósitos terão uma grande quantidade desse equipamento para disponibilizar. Mas caso os embarcadores que exportam por esse porto precisem embarcar os produtos em contêineres de 40', haverá um desbalanceamento, pois os equipamentos de 20' terão que ser removidos vazios para outros portos e, de forma análoga, contêineres de 40' terão que ser transportados vazios para atenderem à demanda desses embarcadores. Isso também torna o frete marítimo mais caro para esses exportadores.

Podemos ver que os *depots* são fundamentais na cadeia do comércio exterior e diversos fatores podem contribuir ou prejudicar o bom funcionamento dos processos de embarque. Os custos que os armadores têm com esses depósitos são: custo de armazenagem, vistoria, reparo e movimentação para colocar e retirar das pilhas. Se houver armazenagem de contêiner refrigerado, haverá também custos para testes desses equipamentos. Todos esses custos compõem o valor final do frete aos embarcadores, que deverão estar atentos para evitar custos extras e desgaste com seus clientes finais.

Portanto, pode-se observar que os depósitos de contêiner vazio são fundamentais para a logística de contêineres, impactando nos custos do frete marítimo e também na qualidade do serviço prestado pelo embarcador a seus clientes. O conhecimento é fundamental para entender o mercado como um todo e para buscar o planejamento de oportunidades de melhoria e redução de custo, de forma a se antecipar a potenciais riscos do mercado.

# Gerenciando fornecedores de serviços da cadeia logística internacional, com foco em conformidade e segurança



Catarina Formigli

Catarina Formigli

é consultora em *Supply Chain*, especialista em Comércio Exterior e Logística Internacional, atuando há mais de vinte anos em empresas nacionais e multinacionais, no Brasil e no exterior. Possui MBA em Comércio Internacional (Unifacs), MBA em Gestão Empresarial (FGV), Graduação em Administração (2003), formação em Lean, Six Sigma e Auditoria Interna

Os importadores e exportadores precisam da assistência de uma série de prestadores de serviços. Todos os operadores econômicos com participação na cadeia logística internacional, situados entre o exportador ou fabricante e o importador ou comprador, são considerados parceiros comerciais entre si. São alguns deles: agentes de carga, transportadoras rodoviárias, armazéns alfandegados, distribuidores e representantes de vendas no exterior, agentes de compras no exterior, 3PL's etc.

Alguns desses prestadores de serviços também interagem com as principais agências governamentais, em nome dos importadores e exportadores. Eles variam muito entre si em habilidade, capacidade e entrega de serviços. Por exemplo, alguns agentes de carga e transportadoras são especialistas em determinadas rotas comerciais e *commodities* específicas. Alguns parceiros oferecem um menu de serviços de valor agregado, como armazenagem, transporte rodoviário, despacho aduaneiro etc.

## VISÃO GERAL DOS FORNECEDORES GLOBAIS DE SERVIÇOS

Sua empresa pode fazer a escolha de lidar com alguns desses serviços internamente ou delegar a terceiros diversas operações internas de logística, transporte, armazenagem e distribuição. As maiores vantagens da terceirização são: experiência comprovada; redução da curva de aprendizado; possível economia de custos; acesso a infraestrutura, tecnologia, capacidade e recursos que podem não estar prontamente disponíveis na sua empresa; maior conhecimento dos regulamentos de conformidade e segurança; e a melhor forma de operar em um ambiente global.

As maiores desvantagens estão associadas ao custo e à “terceirização” do controle das operações, mas a análise típica das opções de terceirização aponta que as vantagens superam as desvantagens na maioria das circunstâncias.

## PROCESSO DE SELEÇÃO DE PARCEIROS COMERCIAIS DA CADEIA LOGÍSTICA INTERNACIONAL

Os parceiros comerciais podem ajudar, prejudicar ou até interromper as operações da cadeia de logística internacional da sua empresa. Portanto, previamente à seleção dos parceiros comerciais estratégicos, e para evitar parcerias

.....  
<sup>1</sup> *Third-party Logistics*, que em português quer dizer “terceira parte logística”, a qual se refere à terceirização de processos logísticos.



que representem ameaça à cadeia logística internacional, é necessário proceder à avaliação dos riscos envolvidos na atuação dos operadores econômicos identificados ao longo da cadeia logística, ou seja, desde a origem até o destino da mercadoria.

Sua empresa deve compreender as próprias necessidades para determinar os critérios adequados de seleção dos parceiros comerciais da cadeia logística. Ela deve possuir procedimento formal que detalhe o processo de seleção e o monitoramento periódico (com evidências de execução) dos parceiros comerciais.

Priorize a contratação de parceiros comerciais:

- a) certificados como Operador Econômico Autorizado (OEA) no Brasil e, complementarmente, certificados em segurança por entidades públicas ou privadas como ISO 28000, OEA estrangeiros etc.;
- b) com menor número/percentual de ocorrências de irregularidades em operações de comércio exterior e logística internacional;
- c) com maior tempo de atuação e melhor qualificação do seu quadro de profissionais relacionados ao objeto do contrato, inclusive para aqueles situados no exterior. Ou seja, conheça e avalie a equipe operacional dos parceiros que participarão das operações da sua empresa. Certifique-se de que eles tenham a experiência “específica” (nos

modais da sua cadeia de logística internacional) no segmento de atuação da sua empresa.

Deve ser exigido de seus parceiros comerciais:

- d) adoção de medidas preventivas e corretivas contra falhas e irregularidades que possam comprometer a segurança da cadeia logística;
- e) comunicação espontânea de irregularidades e incidentes relacionados às operações prestadas, além de manutenção de evidências de ações preventivas e corretivas aplicadas para evitar recorrências.
- f) adoção de processos e procedimentos que assegurem a integridade da cadeia logística e o cumprimento da legislação aduaneira.

Aqueles parceiros comerciais não certificados como OEA devem demonstrar capacidade de atendimento em níveis de segurança, conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa OEA brasileiro, de acordo com sua função na cadeia logística, apresentando evidências, como declaração por escrito do atendimento aos pontos exigidos, *checklist* de segurança e conformidade; e/ou certificado OEA estrangeiro, reconhecido pela Organização Mundial das Aduanas (OMA).

Seus parceiros comerciais podem ter capacidade de logística sólida e competitiva, mas será em vão se esta não se aplica à conformidade e à segurança. Eles devem “agregar valor” através da prestação de serviços com base em tecnologias e/ou outros recursos que são melhores ou mais abrangentes que os seus. Pode até ser um dos critérios de seleção escolher aqueles que têm recursos de conformidade e segurança que fazem, complementam ou até mesmo aprimoram o programa de conformidade e segurança da sua empresa.

“

Sua empresa deve compreender as próprias necessidades para determinar os critérios adequados de seleção dos parceiros comerciais da cadeia logística.

Ela deve possuir procedimento formal que detalhe o processo de seleção e o monitoramento periódico dos parceiros comerciais

”

São pontos que merecem ser avaliados pelos parceiros que ainda não são OEA:

- Existe procedimento corporativo sobre conformidade e segurança? (se nenhum, isso é uma bandeira vermelha).
- Nível de habilidade em conformidade e segurança do pessoal de operações:
  - Eles têm um programa de treinamento interno para o pessoal abordando segurança da cadeia logística, gestão de risco, ameaças e vulnerabilidades etc.?
  - Eles possuem certificados outros, diferentes de OEA? Quais são eles?
  - Eles têm SOPs<sup>2</sup> de conformidade/segurança em vigor? Esses SOPs estão acessíveis para sua análise/avaliação?
  - Eles participam de comitês/programas/iniciativas da associação de classe à qual pertencem ou de órgãos governamentais (Receita Federal, Mapa, Anvisa etc.) que exercem influência sobre suas atividades?

O preço não deve ser o único fator levado em consideração ao se escolher os parceiros comerciais. Vale considerar o conjunto de critérios e capacidades gerais comumente utilizados para avaliação destes fornecedores:

- Obtenha referências.
- Avalie recursos de interface de tecnologia, opções de preços e pagamento, serviços de seguros, capacidade de fornecer documentação em conformidade, infraestrutura, possibilidade de serviços de consultoria *in house*, saúde financeira.
- Defina os resultados, os prazos e os indicadores de *performance*.
- Identifique planos de ação muito específicos.
- Mantenha documentos comprobatórios das certificações vigentes dos parceiros comerciais contratados (nacionais e/ou estrangeiros).
- Execute a revogação de representações de ex-parceiros, evitando que estes tenham a oportunidade de representar sua empresa perante a Aduana, quando não houver mais nenhum contrato vigente da parceria comercial que já se encerrou.

## DESPACHANTE ADUANEIRO E AGENTE DE CARGAS

Um dos serviços mais importantes que agentes de cargas e despachantes aduaneiros podem prestar é o aconselhamento e a assessoria. A maioria dos importadores e exportadores que utilizam bons agentes de cargas e despachantes aduaneiros dirão que o fator mais importante na escolha desses profissionais é seu nível de experiência e conhecimento geral de logística e comércio internacional. Os agentes de carga e despachantes aduaneiros também serão de excelente ajuda na tratativa de dificuldades que podem ocorrer com os embarques. Para uma empresa que enfrenta com frequência avarias por meio de um modo de transporte específico, o agente de cargas pode orientar a empresa a fazer alterações nas embalagens para melhor proteger a carga, levando a um menor índice de danos. Isso certamente vai resultar no aumento do nível de satisfação do cliente, pois eles receberão um embarque completo e intacto.

Certifique-se de que os conselhos e as recomendações sejam “funcionais”. Nada importa se as conclusões e recomendações são absolutamente precisas, mas não “funcionais” na cadeia de logística internacional, principalmente porque lhes faltam o *hands-on* e o conhecimento em transporte/cadeia de suprimentos/logística que forneceria um serviço melhor.

O despachante aduaneiro não está elegível à condição de operador econômico autorizado, de acordo com o Programa OEA brasileiro. Porém, devido à sua relevância nas atividades de comércio exterior, é muito importante que ele seja selecionado e monitorado com o mesmo cuidado dedicado aos demais parceiros comerciais estratégicos da sua empresa.

## MONITORAÇÃO DO RELACIONAMENTO COM OS PARCEIROS COMERCIAIS DA CADEIA LOGÍSTICA INTERNACIONAL

A eficácia dos parceiros comerciais dependerá do nível de responsabilidade que sua empresa lhes delega. Eles precisam ser gerenciados e tratados como aliados, com objetivos mútuos, direção comum, entendimento completo do que cada parte traz para o relacionamento e,

<sup>2</sup> *Sales and Operations Planning*, ou em português, Planejamento de Vendas e Operações, é um processo de gerenciamento que otimiza a tomada de decisão e aprimora o desempenho de todos os setores, oferecendo um serviço de melhor qualidade aos clientes.

finalmente, o benefício mútuo através da parceria. Portanto, o relacionamento com os parceiros comerciais da cadeia de logística internacional precisa ser monitorado para manutenção dos compromissos por meio da entrega de serviços de qualidade, no prazo e custos acordados.

Dicas para manutenção do desempenho dos parceiros comerciais:

1. Obtenha todos os acordos, cotações e propostas por escrito.
2. Aloque prazos para execução das atividades. Mantenha um cronograma e acompanhamento (*follow up report*) para determinar a capacidade de resposta e a precisão.
3. Solicite envio de relatórios mensais de *performance*.
4. Exija reuniões regulares com seus parceiros. Obtenha acesso à gerência sênior. Encontre a equipe que gerencia sua conta e não apenas o vendedor. Certifique-se de que essas pessoas entendam as necessidades da sua empresa.
5. Pratique visitas inesperadas, sem prévio agendamento, baseadas em critérios de risco, as instalações de parceiros comerciais e prestadores de serviços para fins de monitoramento.

## LOGÍSTICA ECONÔMICA

Nosso *modus operandi* atual foca em conformidade e segurança. Mas ainda necessitamos gerenciar a cadeia de logística internacional de modo competitivo. A manutenção de sua vantagem competitiva é também uma prioridade. Na maioria dos casos, isso pode ser feito. Esquecer-se dos custos pode ser um erro fatal.

Alguns aumentos de custos podem ser justificados pelas atualizações de sistemas, tecnologia, e infraestrutura de segurança para atender às novas diretrizes de mercado sobre conformidade e segurança e/ou adesões às certificações de conformidade e segurança específicas.

Alguns especialistas orçam em até 3% dos custos operacionais gerais para aumentar a conformidade e os programas de segurança. É importante observar que a natureza da mercadoria e da cadeia de abastecimento ditará quais serão os custos adicionais. Se sua empresa não tem processos bem implementados em vigor; carece de controle sobre seus prestadores de serviços; possui produtos perecíveis, químicos, militares e eletrônicos de ponta; ou está enviando seus produtos para áreas do mundo

politicamente sensíveis, os custos podem ser muito mais elevados.

As seguintes recomendações são úteis para controle dos efeitos desses custos:

- Trabalhar com parceiros comerciais que entendam possuir dupla responsabilidade na manutenção de seus clientes: gerenciando a conformidade e a segurança e reduzindo os custos de transporte. Isso pode exigir propostas competitivas e o desenvolvimento de parcerias de longo prazo com seus fornecedores.
- Desenvolver melhor e mais aprimorada utilização de opções de tecnologia, que podem combinar melhorias de conformidade e segurança com custos de logística reduzidos.

Quando bem selecionados, os parceiros comerciais da cadeia de logística internacional podem ser seus melhores aliados na mitigação dos riscos do comércio global e na garantia de transações internacionais bem-sucedidas e lucrativas.

“

A maioria dos importadores e exportadores que utilizam bons agentes de cargas e despachantes aduaneiros dirão que o fator mais importante na escolha desses profissionais é seu nível de experiência e conhecimento geral de logística e comércio internacional

”

**Presidente**

Antonio Carlos da Silveira Pinheiro

**Vice Presidente**

Miguel Lins

**Diretor-Geral**

Eduardo Augusto Machado

**Conselho Superior**

Alan do Amaral Fernandes, Alexandre Vieira, Antônio Florêncio de Queiroz Jr., Antonio Mello Alvarenga Neto, Augusto Souto Pestana, Bertrand Yves Louis Marcel Dupont, Caio de Mello Franco Nabuco, Carlos do Carmo Andrade Melles, Carlos Massaru Takahashi, David Taff, Eduardo Eugênio Gouvêa Vieira, Embaixador Luiz Augusto de Castro Neves, Embaixador Orlando Leite Ribeiro, Fernando Mário Garcês B. Costa, George Teixeira Pinheiro, José Antonio Magalhães Lins, José Augusto de Castro, José Carlos Galvão de Melo Graça de Macedo, José Roberto Tadros, José Velloso Dias Cardoso, Larissa Belizário, Lília Miranda de Souza, Lucas Pedreira de Couto Ferraz, Marcos Adriano Araújo de Andrade, Ministro Luiz César Gasser, Paulo Eduardo da Silva Guimarães, Paulo Manoel L. C. Protásio, Ricardo Knoepfmacher, Roberto Medeiros Paula, Robson Braga de Andrade, Sérgio Approbato M. Junior, Thomaz Marinho de Andrade Zanotto, Wagner Jorge Garcia

**Conselho Fiscal**

Carlos Eduardo Collares Moreira Portella, Jair do Canto Abreu Jr., Mônica Romero Monteiro Marinho e Rinaldo Araújo Carneiro

**Instituidores**

Banco do Brasil S.A., Banco Central do Brasil, 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, Petrobrás Petróleo Brasileiro S.A., 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, Fecomércio/RJ - Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Rio de Janeiro, FIESC - Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina, FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Huawei do Brasil Telecomunicações, SEBRAE Nacional - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**Mantenedores Especiais**

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

**Mantenedores Simples**

ABIQUIM - Associação Brasileira das Indústrias Químicas, 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

**Editor-Chefe**

Mário Cordeiro de Carvalho Júnior

**Diagramação**

Leonardo Felipe Pereira da Silva

**Dados para Catalogação**

Edição Nº 147, abril, maio e junho de 2021

Ano XXXV - 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 nº42.580.266/0001-09, situada à Av. Gen. Justo, 171, 6º andar, Centro, CEP 20021-130, Cidade do Rio de Janeiro, RJ. Telefone: (21) 2509-7000 e (21) 9 8111-1760 (Celular e WhatsApp).

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 interessarem em participar. Artigos, análises e trabalhos acadêmicos podem ser enviados para o e-mail da revista: [publicacoes@funcex.org.br](mailto:publicacoes@funcex.org.br).

**Assinaturas**

Para obter informações, envie e-mail para [publicacoes@funcex.org.br](mailto:publicacoes@funcex.org.br).

**Edição Eletrônica**

A versão eletrônica da RBCE está disponível gratuitamente no site: <https://funcex.org.br/info/c/revista-brasileira-de-comercio-exterior>

**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.

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

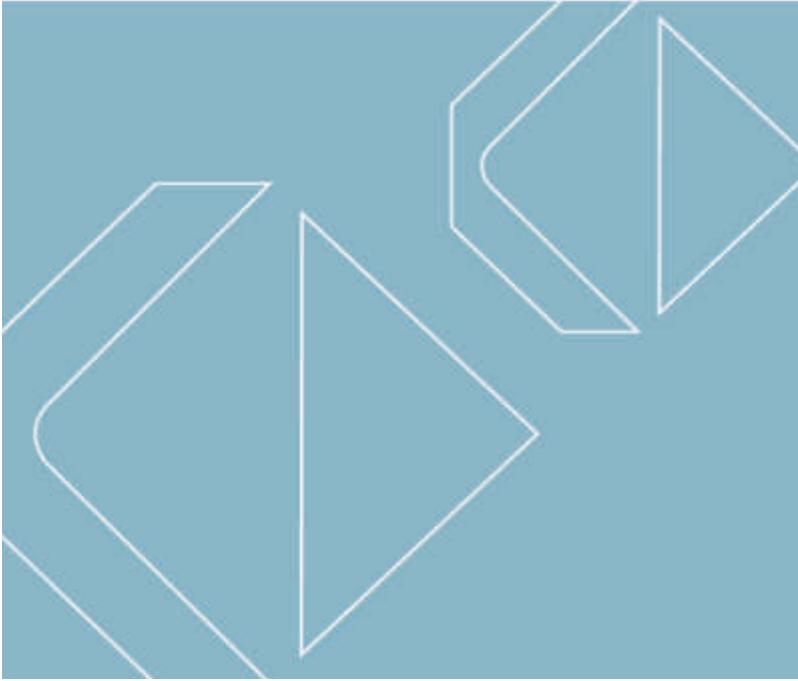


**As atividades da FUNCEX estão voltadas para a inserção competitiva do Brasil no mercado internacional.**



Aposte no comércio exterior brasileiro.

**Entre para o quadro de mantenedores da FUNCEX.**



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

**O comércio exterior  
como instrumento  
de desenvolvimento  
econômico e social.**

**Esta é a visão da FUNCEX,  
pioneira em sua área de atuação.**

**Use os serviços da FUNCEX:**

**consultorias**

**estudos setoriais**

**cursos de comércio exterior**

**bases de dados exclusivas**