

ANTIDUMPING

Impacto das práticas antidumping sobre a produtividade e o poder de mercado das firmas industriais brasileiras

Favas contadas?

A burocracia na internalização dos acordos internacionais firmados pelo Brasil

OMC

Aspectos jurídicos do Programa Inovar-Auto no Relatório Final do Painel



2 EDITORIAL

Protecionismo, política industrial e acordos internacionais

Ricardo Markwald

4 *ANTIDUMPING*

Uma avaliação empírica das práticas de *antidumping* sobre a produtividade e o poder de mercado das firmas industriais brasileiras

Sérgio Kannebley Júnior, Rodrigo Remédio e Glauco Sampaio Oliveira

18 Defesa comercial e abertura comercial

Fabrizio Sardelli Panzini, Eduardo Freitas Alvim e Bruno Herwig Rocha Augustin

25 POPULISMO

Economia da reação populista

Dani Rodrik

30 INOVAR-AUTO NA OMC

Aspectos jurídicos sobre o Programa Inovar-Auto no Relatório Final do Painel constituído na OMC

Marcelo Maciel Torres Filho

46 POLÍTICA INDUSTRIAL

Precisamos mesmo de uma política industrial?

José Tavares de Araújo Junior

48 INTERNALIZAÇÃO DE ACORDOS INTERNACIONAIS

Favas contadas? A burocracia na internalização dos acordos internacionais firmados pelo Brasil

Diego Bonomo e Felipe Carvalho

Favas contadas? A burocracia na internalização dos acordos internacionais firmados pelo Brasil



Diego Bonomo



Felipe Carvalho

Diego Bonomo
é gerente executivo de assuntos internacionais da
Confederação Nacional da Indústria (CNI)

Felipe Carvalho
é analista de política comercial da CNI

O Brasil leva, em média, 1.590 dias, ou mais de quatro anos, para fazer valer um acordo firmado com outro país. Esse é o tempo que um acordo internacional de comércio ou de investimento, após negociado e assinado, permanece tramitando na burocracia de Brasília até que entre em vigor – isto é, seja internalizado no ordenamento jurídico brasileiro e passe a ter efeito no país.

O tema da internalização dos acordos internacionais, em particular daqueles voltados à liberalização do comércio e a promoção e proteção dos investimentos, tornou-se objeto de preocupação dos órgãos de governo e do setor privado no início da década. De um lado, a prática processual adotada durante o governo Dilma Rousseff dilatou o prazo de internalização, pelo menos no Poder Executivo, criando um verdadeiro *backlog* nessa área. De outro lado, diversos acordos assinados no período anterior à Grande Recessão de 2008-2009 não entraram em vigor, tornando impossível a utilização de seus benefícios pelo setor privado.

Este artigo analisa as fases do processo de internalização, busca identificar onde se encontram os principais gargalos no trâmite de aprovação dos acordos firmados pelo país e propõe recomendações de melhorias, no intuito de garantir maior agilidade e transparência a esse processo.

OS ACORDOS ANALISADOS

Para avaliar o processo de internalização, foi realizado um levantamento de 27 acordos firmados¹ pelo governo brasileiro durante quatro ciclos eleitorais, entre 2003 e 2017, que tiveram, pelo menos, a aprovação do Congresso Nacional. Os acordos analisados tratam de temas econômicos e são de amplo interesse do setor privado. Nesse sentido, foram considerados acordos bilaterais comerciais (de liberalização total ou parcial), acordos de investimento, acordos previdenciários e acordos para evitar a dupla tributação. O Gráfico 1 resume os tipos de acordos analisados.

Para cada um deles, foram registradas as datas da assinatura e das três principais etapas do processo de internalização, no qual os termos negociados são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, conforme descrito abaixo:

.....

¹ Ver a lista completa dos acordos analisados no Anexo 1.



O PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO

Para que o Brasil desfrute dos benefícios de um novo acordo, após chegar a termos com outro país, é preciso que se cumpra o processo de internalização, conforme detalhado a seguir.

Primeiro, o Poder Executivo encaminha o acordo aos ministérios envolvidos para que tomem conhecimento do texto. Nos 27 acordos analisados, esse processo levou em média 349 dias, ou quase um ano. Nessa fase, cabe destacar a maior morosidade dos Acordos Previdenciários, que, em geral, precisaram de 139 dias adicionais para finalização.

Ressalte-se que, no governo Dilma Rousseff, a Casa Civil da Presidência da República passou a devolver a exposição de motivos aos ministérios, antes do envio do texto ao Congresso Nacional, em casos de mudança de ministro de uma das pastas envolvidas. Essa prática, ainda vigente no governo Michel Temer, alongou a primeira etapa da internalização, contribuindo para sua morosidade.

Quando os ministérios concluem a avaliação do teor do acordo, a Casa Civil então envia uma Mensagem ao Congresso Nacional com uma exposição de motivos para a aprovação do texto pelas duas casas. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm o poder de aprová-lo ou rejeitá-lo – caso desejem promover modificações, o acordo tem de ser renegociado com o outro país.

Nos acordos analisados, essa segunda etapa no Poder Legislativo durou, em média, 808 dias para ser superada. Os acordos que elevaram essa média foram os Acordos de Comércio Preferencial (especialmente o acordo entre o Mercado Comum do Sul e a União Aduaneira da África Austral – Mercosul-Sacu) e os Acordos para Evitar Dupla Tributação (ADTs), particularmente com Rússia, Ucrânia e Venezuela, os quais passaram mais de quatro anos nessa fase.

Concluída essa etapa, o Congresso Nacional publica no DOU o Decreto Legislativo com a aprovação do texto do acordo, e este, então, volta ao Poder Executivo para que seja promulgado.

Dos 27 acordos analisados, apenas 18 possuíam Decreto presidencial publicado no DOU com a sua promulgação na data em que o presente levantamento foi realizado.² A publicação desses Decretos ocorreu, em média, dez meses (296 dias) após a publicação do Decreto Legislativo.

1. Envio da Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional com a exposição de motivos para aprovação;
2. Publicação do Decreto Legislativo no Diário Oficial da União (DOU) com a aprovação do texto do acordo; e
3. Publicação do Decreto presidencial no DOU com a promulgação do acordo (quando existente).

A adoção dessa metodologia permitiu uma análise do espaço de tempo decorrente entre cada etapa, bem como uma visão mais apurada do prazo total necessário para a aprovação dos acordos.

GRÁFICO 1

TIPOS DE ACORDOS ANALISADOS

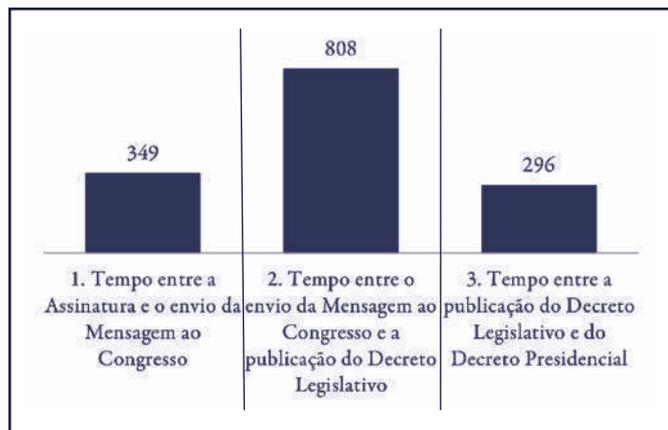


Fonte: Elaboração dos autores.

² O levantamento foi realizado entre agosto e setembro de 2017.

GRÁFICO 2

TEMPO MÉDIO ENTRE AS FASES DE APROVAÇÃO DOS ACORDOS ANALISADOS (DIAS)



Fonte: Elaboração dos autores.

Quando se avalia o processo completo, desde a assinatura do acordo até a publicação do Decreto presidencial com sua promulgação, nota-se que os acordos já internalizados levaram, em média, 1.590 dias (quatro anos e cinco meses) nos trâmites de internalização. Dos acordos analisados, os que tomaram mais tempo em todo o processo foram o Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-Sacu (sete anos e um mês), o ADT Brasil-Venezuela (nove anos e onze meses) e o ADT Brasil-Rússia (doze anos e onze meses).

IMPACTOS DO PRAZO DE INTERNALIZAÇÃO

Como se pode perceber, o processo de internalização dos acordos no Brasil é moroso, burocrático e prejudica o setor privado, já que impede as empresas brasileiras de ter acesso rápido às novas regras pactuadas. No caso de acordos comerciais, nos quais os países negociam prazos para que tarifas de importação sejam reduzidas com base em cronogramas de desgravação, essa demora é mais crítica, porque a implementação da redução acertada só começa a contar a partir da data em que o acordo entra em vigor.

Entre os parceiros do Mercosul, que negociam juntamente com o Brasil acordos que envolvam redução de tarifas de importação, o país costuma ser o último a fazer valer os acertos. Um exemplo é o acordo firmado entre o bloco sul-americano e a União Aduaneira formada pela África do Sul, Mercosul-Sacu. Ele foi assinado em 2009 entre os países-membros. O governo do Uruguai o promulgou em 2011. No Brasil, isso só ocorreu em 2016, sete anos depois da assinatura.

No longo processo de internalização brasileiro é fundamental destacar, sobretudo, os prazos extensos das etapas sob responsabilidade do Poder Executivo, que consistem de procedimentos burocráticos que não necessitam de deliberação. Além disso, essas etapas são as menos transparentes do processo porque não é possível acompanhar de forma pública em qual ministério o acordo encontra-se após a sua assinatura, previamente ao envio da Mensagem ao Congresso Nacional, e tampouco qual o status do acordo na Casa Civil enquanto este aguarda sua promulgação, após a publicação do Decreto Legislativo com a aprovação do texto.

Um exemplo da morosidade do Poder Executivo é o fato de que, dentre os 27 acordos aqui analisados, nove ainda estão no Palácio do Planalto à espera do Decreto presidencial. Entre eles, estão o acordo comercial com o Egito (assinado em 2010 e enviado pelo Congresso Nacional ao governo em agosto de 2015) e os acordos de investimento com México e Chile (ambos firmados em 2015 e remetidos pelos parlamentares ao Planalto em 2017).

Outro exemplo da lentidão do Poder Executivo fica nítido quando se analisam os Acordos de Complementação Econômica (ACEs). Esses acordos não foram levados em consideração nas médias calculadas no presente levantamento, pois seu processo de internalização não exige aprovação do Congresso Nacional, já que estão amparados pelo Decreto Legislativo³ que instituiu a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Entretanto, mesmo necessitando apenas de promulgação pelo Poder Executivo, os acordos desse tipo aprovados entre 2003 e 2017⁴ levaram, em média, quase um ano para serem internalizados (352 dias).

³ Decreto-Legislativo nº 66, de 16/11/1981.

⁴ Mercosul-México (ACE-54); Mercosul-Peru (ACE-58); Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59); Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica Brasil-Suriname (ACE-41); Brasil-Venezuela (ACE-69); Mercosul-Cuba (ACE-62).

RECOMENDAÇÕES DE MELHORIAS NO PROCESSO DE INTERNALIZAÇÃO DOS ACORDOS

A burocracia e a lentidão dos processos administrativos e deliberativos no Brasil não são uma novidade, muito menos uma particularidade do trâmite para a internalização de acordos. Entretanto, a execução de uma política comercial que tenha entre suas prioridades a agenda de negociações internacionais exige uma revisão do processo aqui detalhado, com vistas a conferir-lhe maior agilidade e transparência.

Maior agilidade

Em primeiro lugar, é necessário simplificar as etapas do processo, especialmente aquelas meramente burocráticas do Poder Executivo. Uma forma de viabilizar essa simplificação é atribuir à Câmara de Comércio Exterior (Camex) maior poder de deliberação sobre todos os temas de comércio exterior, inclusive sobre os acordos firmados pelo País. Dessa forma, a Camex poderia centralizar a etapa de avaliação do texto do acordo após a sua assinatura, eliminando a necessidade de circulá-lo entre os ministérios, já que todos os principais órgãos de governo envolvidos com as negociações desses acordos integram o Conselho de Ministros e o Comitê Executivo de Gestão da Câmara.

Além disso, é necessário também atribuir prazos máximos para a superação de cada etapa do processo de internalização, principalmente para aquelas que não requerem nenhuma instância de aprovação, como, por exemplo, a etapa de publicação da promulgação do acordo após a sua aprovação pelo Decreto Legislativo.

Maior transparência

Como relatado anteriormente, existem etapas no processo de incorporação dos acordos ao ordenamento jurídico brasileiro que não podem ser acompanhadas publicamente. Esse é o caso da etapa em que o acordo circula entre os ministérios após a sua assinatura e aquela na qual o acordo aguarda, na Casa Civil, a publicação do Decreto presidencial para a sua promulgação.

Essa falta de transparência não contribui para a agilidade do processo. Ao contrário, torna mais fácil a delonga dos prazos executados, dificulta a identificação de responsáveis nas etapas e possibilita a colocação dos acordos internacionais em plano secundário na execução das políticas públicas.

Garantir transparência ao processo de internalização como um todo, com a disponibilização de um instrumento eletrônico para acompanhamento da tramitação dos acordos no Poder Executivo, é essencial para reverter o quadro atual.

A base de dados do Concórdia,⁵ do Ministério das Relações Exteriores, é uma boa iniciativa nesse sentido, mas ainda possui lacunas a serem preenchidas para sanar os gargalos aqui identificados. Atualmente, nas páginas relativas aos acordos, é possível identificar as informações gerais, dados da Mensagem ao Congresso Nacional, do Decreto Legislativo, da aprovação e do Decreto presidencial. Contudo, é essencial publicar também, na fermenta, todos os “passos” percorridos pelo acordo no processo de internalização, para que se possa acompanhar de forma mais clara e precisa a sua internalização.

⁵ Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

Anexo 1. Acordos analisados

Tipo de Acordo	País/Bloco	Tipo de Acordo	País/Bloco
Acordo para Evitar Dupla Tributação	África do Sul	Acordo Previdenciário	França
Acordo para Evitar Dupla Tributação	Chile	Acordo Previdenciário	Japão
Acordo para Evitar Dupla Tributação	Israel	Acordo Previdenciário	Quebec
Acordo para Evitar Dupla Tributação	México	Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos	México
Acordo para Evitar Dupla Tributação	Peru	Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos	Chile
Acordo para Evitar Dupla Tributação	Rússia	Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos	Maláui
Acordo para Evitar Dupla Tributação	Turquia	Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos	Angola
Acordo para Evitar Dupla Tributação	Ucrânia	Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos	Moçambique
Acordo para Evitar Dupla Tributação	Venezuela	Acordo de Livre Comércio	Mercosul-Egito
Acordo Previdenciário	Alemanha	Acordo de Livre Comércio	Mercosul - Israel
Acordo Previdenciário	Bélgica	Acordo de Comércio Preferencial	Mercosul - Índia
Acordo Previdenciário	Canadá	Acordo de Comércio Preferencial	Mercosul-SACU
Acordo Previdenciário	Chile	Acordo de Ampliação Econômico-Comercial	Peru
Acordo Previdenciário	Coreia do Sul		



comércio exterior como instrumento de desenvolvimento econômico e social.

Esta é a visão da FUNCEX, pioneira em sua área de atuação.

A Funcex agradece a seus instituidores e mantenedores pelo apoio e confiança recebidos em 2017.
Buscando colaborar cada vez mais com nossos parceiros, desejamos sucesso em seus empreendimentos em 2018.
Que possamos seguir juntos, compartilhando conquistas e trabalhando em prol do comércio exterior brasileiro.

- Abimaq - Associação Brasileira da Ind. de Máquinas e Equipamentos
- Abiquim - Associação Brasileira das Indústrias Químicas
- Apex-Brasil - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
- Banco Bradesco
- Banco BTG Pactual
- Banco Central do Brasil
- Banco do Brasil
- Banco do Nordeste do Brasil
- Banco Itaú
- Banco Santander
- Bndes - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
- Caixa Econômica Federal
- Ciergs - Centro das Indústrias do Rio Grande do Sul
- Cisa Trading
- CNC - Confederação Nacional do Comércio de Bens Serviços e Turismo
- CNI - Confederação Nacional da Indústria
- Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica
- 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
- IABr - Instituto Aço Brasil
- IRB - Brasil Resseguros
- IRB - Brasil Resseguros
- LCA Consultores
- MB Associados
- Petrobras - Petróleo Brasileiro
- Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.
- Vale

FUNCEX



fundação
centro de estudos
do comércio
exterior



Ajudando o
Brasil a expandir
fronteiras

www.funcex.org.br