



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Departamento de Economia

**O CONTROLE ADMINISTRATIVO DAS IMPORTAÇÕES NO BRASIL E NA
OMC**

Andrei José Rodrigues

Orientadora: Prof. Danielle Sandi Pinheiro

Brasília

Jan 2011



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – FACE
Departamento de Economia

O CONTROLE ADMINISTRATIVO DAS IMPORTAÇÕES NO BRASIL E NA OMC

Andrei José Rodrigues

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do Título de Mestrado Profissionalizante em Economia – Desenvolvimento e Comércio Internacional.

Orientadora: Prof. Danielle Sandi Pinheiro.

Brasília

Jan 2011



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Economia, Administração e – FACE
Departamento de Economia

O CONTROLE ADMINISTRATIVO DAS IMPORTAÇÕES NO BRASIL E NA OMC

Andrei José Rodrigues

Professora: Danielle Sandi Pinheiro

Professor: Paulo Loureiro

Professor: Vander Lucas

Brasília

Jan 2011

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, irmão e irmã, por sempre estarem ao meu lado.

À minha esposa, Elisangela, pelo amor e apoio incondicionais que tem me dado nas horas mais difíceis.

À minha filha Maria Helena, por tornar minha vida tão maravilhosa simplesmente por existir.

À minha orientadora de mestrado, professora Danielle Sandi Pinheiro, pela ajuda na dissertação.

Aos meus amigos, pela lealdade e diversão.

À Universidade de Brasília e ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por proporcionarem a oportunidade do mestrado.

DEDICO

Às minhas amadas esposa e filha.

RESUMO

O presente trabalho buscou demonstrar a importância e a influência nas importações realizadas por um país pela imposição de barreiras comerciais não-tarifárias, notadamente aquelas implementadas por meio da análise dos licenciamentos de importação, procedimento denominado de controle administrativo das importações.

Deu-se destaque à influência das barreiras não-tarifárias na importação e à regulamentação do controle administrativo das importações realizada no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), por meio dos dois Acordos sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações, celebrados em Tóquio (1979) e no Uruguai (1994).

Baseando-se em uma teoria que mostra a melhoria no fluxo comercial causada pela facilitação de comércio, foi dado destaque à situação dos países do MERCOSUL, como forma de comparar os procedimentos e legislação brasileira relacionadas ao controle administrativo das importações com os praticados pelos outros países membros do bloco. Assim, toda mudança mais profunda de normativa e procedimentos na análise administrativa das importações deve ser feita em conjunto com os outros países.

A contribuição desta dissertação é no sentido de demonstrar a necessidade do aperfeiçoamento das políticas públicas praticadas no Brasil relacionadas ao controle administrativo das importações e sua maior convergência ao disposto na OMC, ressaltando a necessidade de que essa mudança seja multilateral e não somente feita por um país, sob pena de este sair prejudicado.

Mostrou-se que há espaço para o desenvolvimento de estudos que mensurem os benefícios da facilitação de comércio que envolva o controle administrativo das importações, notadamente no âmbito do MERCOSUL.

Palavras-chave: facilitação de comércio, negociações internacionais, licenciamento de importação, controle administrativo, Acordo de Tóquio, Acordo do Uruguai, SECEX, MERCOSUL.

ABSTRACT

The present work sought to show the importance and the influence in the imports carried out by a country by the imposition of not-tariff trade barriers, in particular those implemented by means of the analysis of the imports licensing, procedure named of administrative control of the imports.

It gave highlight to the influence of the non-tariff barriers in the import and to the regulation of the administrative control of the imports carried out in the scope of the World Organization of the Commerce (WTO), by means of the two Agreements on Import Licensing Procedures, celebrated in Tóquio (1979) and in the Uruguay (1994).

Basing in a theory that shows the improvement in the commercial stream caused by the facilitation of commerce, was fact highlight to the situation of the countries of the South American Common Market, as forms of compare the procedures and Brazilian's legislation related to the administrative control of the imports with them practiced by the others countries members of the block. Then, all deeper change of normative and procedures in the administrative analysis of the imports should be deed in assembly with the others countries.

The contribution of this essay is in the sense of show the need of the improvement of the public politics practiced in Brazil related to the administrative control of the imports and his larger convergence to the arranged one in the WTO, standing out the need of this change should be multilateral and not only by a country, under risk of this leave injured.

It showed that there is space for the development of studies that measures the benefits of the facilitation of commerce that involves the administrative control of the imports, in particular in the scope of the South American Common Market.

Keywords: facilitation of commerce, international negotiations, import licensing, administrative control, Agreement of Tóquio, Agreement of the Uruguay, SECEX, MERCOSUL.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE – Acordo de Complementação Econômica
ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APEC – *Asia-Pacific Economic Cooperation*
ASEAN – *Association of Southeast Asian Nations*
BACEN – Banco Central do Brasil
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNT – Barreira não tarifária – BNT
CACEX – Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A
CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial
CI – Comprovante de Importação
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONCEX – Conselho Nacional de Comércio Exterior
CPA – Comissão de Política Aduaneira
DECEX – Departamento de Operações de Comércio Exterior
DEPLA – Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior
DI – Declaração de Importação
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos
DJCP – Declaração Juramentada de Composição do Produto
DSI – Declaração Simplificada de Importação
DUA – Documento Único Aduaneiro
DVA – Declaração de Valor Aduaneiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias
LAPI – Licenciamento Automático Prévio de Importação
LI – Licenciamento de Importação
LSI – Licenciamento Simplificado de Importação
MAPA – Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEFP – Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento
OIC – Organização Internacional do Comércio
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
PGI – Pedido de Guia de Importação
PIB – Produto Interno Bruto
PSI – Política de Substituição das Importações
RADAR – Ambiente de Registro e Rastreamento de Atuação dos Intervenientes Aduaneiros
REI – Registro de Exportadores e Importadores
ROF – Registro de Operações Financeiras
SDP – Secretaria de Desenvolvimento da Produção

SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior

SIM – Sistema Informatizado Maria

SRFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

STF – Supremo Tribunal Federal

VUI – *Ventanilla Única de Importación*

SUMÁRIO DE GRÁFICOS, FIGURAS E TABELAS

Gráfico 1: Importações brasileiras originárias do MERCOSUL.....	21
Figura 1: Efeitos de uma tarifa de importação no país importador.....	24
Figura 2: Tela do SISCOMEX, guia informações básicas.....	53
Tabela 1: Principais acordos comerciais firmados pelo Brasil.....	20
Tabela 2: Crescimento mundial (%) da exportação, da produção e do PIB.....	23
Tabela 3: Barreiras tarifárias impostas pelos Estados Unidos.....	26
Tabela 4: Barreiras não-tarifárias impostas pelos Estados Unidos.....	29
Tabela 5: Notificações feitas à OMC relacionadas à análise de LI.....	34
Tabela 6 – Grau de bem estar do país x Política comercial.....	35

SUMÁRIO

Introdução.....	11
1. Evolução do Comércio Internacional e Brasileiro.....	16
2. Teorias do Comércio Internacional – Barreiras tarifárias e não-tarifárias.....	23
2.1. Barreiras Tarifárias.....	23
2.2. Barreiras Não-Tarifárias.....	27
2.3. Análise no MERCOSUL.....	37
2.4. Análise Comparativa.....	41
3. Sistemática de Importação.....	44
3.1. Fases de Controle Aduaneiro e Cambial.....	44
3.2. Fase de Controle Administrativo.....	46
3.2.1. Evolução do Controle Administrativo das Importações no Brasil.....	47
3.2.2 Informatização do Controle Administrativo – RADAR e SISCOMEX.....	50
4. Tratamento Administrativo das Importações na OMC.....	55
4.1. Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações de 1979 Rodada Tóquio.....	55
4.1.1. Licenciamento Automático de Importações.....	57
4.1.2. Licenciamento Não-Automático de Importações.....	58
4.1.3. Outras Disposições.....	59
4.2. Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações de 1994 Rodada Uruguai.....	62
4.2.1. Licenciamento Automático de Importações.....	64
4.2.2. Licenciamento Não-Automático de Importações.....	64
4.2.3. Outras Disposições.....	67
5. Tratamento Administrativo das Importações no Brasil.....	69
5.1. Enquadramento das Importações.....	70
5.2. Licenciamento Automático.....	72
5.3. Licenciamento Não-Automático.....	73
5.3.1. Tratamento Administrativo das Importações Sujeitas ao Exame de Similaridade.....	79
5.3.2. Tratamento Administrativo das Importações de Material Usado.....	82
6. Conclusão.....	87
Referências Bibliográficas.....	96
Anexos.....	100
Anexo A.....	101
Anexo B.....	105

Introdução

A primeira operação de comércio exterior no Brasil aconteceu em 1500, em Porto Seguro, realizada por marinheiros da frota de Cabral que trocaram colares e espelinhos por macacos e papagaios com os índios Tupiniquins¹. Desde então, o comércio internacional, incluindo o brasileiro, não parou mais de evoluir. O que no início eram simples trocas de bens realizadas entre pessoas se transformou em transações complexas, regulamentadas por meio de acordos comerciais realizados entre países.

De maneira simplificada, as operações de comércio internacional envolvem duas partes, a vendedora e a compradora, que em termos comerciais são chamadas de exportadora e importadora. O saldo destas operações dentro de um país constitui sua balança comercial, um dos componentes do Balanço de Pagamentos, que apresenta, na forma de um plano de contas, as relações de troca (transações econômicas) com o resto do mundo durante um determinado período (SOUZA; NASCIMENTO, 2007). Assim, se um país tiver saldo negativo (déficit) em seu Balanço de Pagamentos, deverá financiá-lo por meio de suas reservas internacionais² ou por meio de empréstimos.

Assim, os países buscam ter saldo positivo (superávit) em seus Balanços de Pagamentos e umas das maneiras de atingir esse objetivo é ter a Balança Comercial positiva, ou seja, ter maior volume de exportações do que de importações. Com isso, ao longo dos anos, com os países tentando obter superávits

¹ Retirado do livro “Revista Alfândegas Brasileiras: 200 anos”, do Ministério da Fazenda.

² Reservas internacionais são ativos externos prontamente disponíveis, sob controle do Banco Central, cuja principal função é o financiamento de desequilíbrios no balanço de pagamentos ou a regulação da magnitude desses desequilíbrios, pelo ajuste do nível da taxa de câmbio mediante intervenção no mercado de câmbio. Em http://www.bcb.gov.br/sddsp/reservasint_p.htm.

comerciais e expandirem mercados, a disputa comercial internacional intensificou-se e a busca por acordos que pudessem aumentar o fluxo comercial também.

Existem diversas teorias de comércio internacional, desenvolvidas ao longo dos anos e estudadas até os dias de hoje. Com a evolução das relações comerciais, as teorias também evoluíram. Se no início era dada maior ênfase no princípio das vantagens comparativas, aliado posteriormente à dotação relativa dos fatores de produção, outros componentes influenciadores do comércio internacional foram sendo agregados às análises, tais como o desenvolvimento tecnológico, as economias de escala e as diferentes barreiras comerciais impostas pelos países, diante do aumento da concorrência internacional.

Nesse ponto, importante destacar duas correntes: a favorável ao livre comércio e a favorável ao comércio mais restrito. Desde Adam Smith e sua famosa obra “A Riqueza das Nações”, publicada em 1776, na qual defendia o livre comércio, até os tempos atuais, grande parte dos economistas continua a achar o livre comércio desejável, com argumentos como os ganhos de eficiência e os possíveis desvios que uma política protecionista poderá sofrer por pressões de grupos políticos.

Já para a corrente não favorável ao livre comércio, alguns dos argumentos utilizados são de que os benefícios nos termos de troca³ comerciais superam os custos da imposição de barreiras, e de que existem falhas de mercado, ou seja, alguns dos mercados (de trabalho, de capitais) não estão operando corretamente, o que distorce os resultados positivos obtidos com o livre comércio.

Sempre que se fala em comércio exterior, a primeira reação é a de que o país deve exportar o máximo possível e importar o mínimo, de forma a favorecer o saldo da balança comercial; o fortalecimento da indústria nacional e a criação de empregos no país. Esse último item, extremamente sensível e explorado

³ Taxa em que as exportações são trocadas pelas importações, é calculada pela divisão entre o índice de preços das exportações e o índice de preços das importações. Uma melhoria dos termos de troca significa que um dado volume de exportações permite pagar um maior volume de importações.

constantemente como motivo para impor barreiras comerciais, pode estar sendo superestimado. Como exemplo, pode-se citar a liberalização comercial provocada pelo *Atlantic Free Trade Area (AFTA)*, que fez com que o saldo entre a criação de empregos proporcionada pelo aumento das exportações e a diminuição causada pelas importações, nos Estados Unidos, foi o decréscimo de onze mil empregos, número insignificante se levarmos em conta o total de setenta milhões de trabalhadores norte-americanos (KREININ, 1967).

O controle administrativo das importações se mostra muito atual quando se discute a imposição e regulamentação das barreiras comerciais entre os países para limitar a importação. Exemplo recente foi a proibição da importação brasileira de pneus usados, disputa que chegou até o Supremo Tribunal Federal (STF).

Outro caso que teve grande destaque na mídia foi o da mudança brusca no tratamento administrativo das importações brasileiras de diversos itens de nossa pauta de comércio exterior, realizada no início de 2009 e justificada como procedimento regular para aperfeiçoamento do controle estatístico das importações, justificativa muito contestada à época, dada a crise mundial e o temor evidenciado do déficit na Balança Comercial do país.

Em se tratando de importações, as barreiras comerciais mais evidentes são as tarifárias e por isso, as barreiras não tarifárias (BNT) passam a ser mais utilizadas pelos países. Como exemplo de BNT tem-se o controle administrativo das importações, realizado por meio da análise do licenciamento de importação (LI), registro onde constam diversas informações da operação e da mercadoria. Somente após o deferimento do LI pelo governo é que o produto pode ser internalizado no país, sendo que em muitos casos, o embarque da mercadoria no exterior deve ser precedido desse deferimento.

Cada país tem sua legislação sobre o controle administrativo das importações. Para que não aconteça uma imposição generalizada de barreira não tarifária às importações por meio do controle administrativo, podendo causar uma guerra comercial, foram estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio, por meio de rodadas de negociações multilaterais, regras que devem ser seguidas.

Neste ponto, cabe destacar como, no âmbito do Direito Internacional, a teoria analisa o conflito entre tratado e norma de direito interno. Retirada a Constituição Federal, ordenamento jurídico superior, o tratado e as leis internas têm tratamento paritário, sendo considerado válido o ordenamento mais recente, sem embargo das conseqüências do descumprimento do tratado, no plano internacional (REZEK, 1998).

Há duas principais correntes que vêem de maneira diferente o conflito entre as normas internas e os tratados internacionais. A teoria monista entende que o direito interno e o internacional são unos, ou seja, os tratados se aplicam diretamente na ordem jurídica dos Estados. Já na teoria dualista, o direito interno e o internacional pertencem a ordens diferentes e por isso não pode haver conflito entre as normas: as internas se aplicam no âmbito interno e as externas na ordem jurídica internacional (DINH; DAILLIER; PLLET, 2002). O comportamento contraditório de um país pode ter conseqüências internacionais (REZEK, 1998).

Atualmente, baseado no princípio do *Pacta sunt servanda*, consagrado na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, e no Princípio do primado do Direito internacional, que assenta a supremacia do direito internacional sobre o direito interno, a necessidade do cumprimento dos tratados internacionais ganha importância.

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a influência do controle administrativo das importações no comércio internacional como facilitador de comércio, analisando a influência das negociações internacionais na melhoria daquele controle, por meio da comparação entre a legislação nacional que trata do assunto e aquela estabelecida no âmbito das negociações multilaterais na OMC, procurando estabelecer se o tratado está sendo cumprido em sua integridade.

Inicialmente foi traçado um cenário sucinto de evolução do comércio internacional e do brasileiro como forma de contextualizar a situação das importações. A seguir foram expostas teorias que explicam os efeitos das barreiras comerciais, diferenciando-as entre tarifárias e não tarifárias, destacando-se a teoria sobre facilitação de comércio, e a importância das negociações internacionais na

formulação de políticas comerciais, reforçada pela importância dada às negociações multilaterais como facilitadoras do comércio internacional e fomentadoras de aprendizado aos países em desenvolvimento.

Foram explicadas as etapas de controle governamental que regem o processo de importação, dando ênfase ao controle administrativo realizado por meio do Licenciamento de Importação. Foi demonstrada a existência da correlação entre a imposição de barreiras não tarifárias realizadas por meio da análise dos licenciamentos de importação.

Após esse procedimento, foi feita uma análise comparativa entre as normas internas e as estabelecidas no âmbito da OMC no que tange ao controle administrativo das importações.

Com os resultados obtidos, sugestões de aperfeiçoamento da política comercial e do controle administrativo governamental realizado pelo Brasil foram feitas, como forma de torná-los mais adequados às normas da OMC, e em última instância, à condição de um país que defende a liberalização comercial e que pretende aumentar sua participação no comércio mundial.

1. Evolução do Comércio Internacional e Brasileiro

Com a saturação dos mercados internos, a alternativa dos países para escoarem sua produção é por meio da exportação. O fluxo comercial internacional tem aumentado substancialmente, principalmente a partir da intensificação da globalização⁴, que pode ser definida como o processo de aumento da integração econômica, social, cultural e política; estabelecido principalmente pelo desenvolvimento tecnológico. Como praticamente todos os países buscam a exportação, as negociações internacionais na busca por acordos comerciais começaram a ter grande relevância nesse cenário de disputa por mercados. A necessidade do comércio internacional é respaldada por vasta teoria.

Procurando exemplificar, pode-se citar a teoria da vantagem comparativa (RICARDO, 1817), onde os países produzem dois bens, exportando o produto que produzem de maneira mais eficiente comparativamente a outro produto também produzido no país; e importam o que produzem sem eficiência comparativa. Esse modelo considera o trabalho como único fator de produção, sendo que a diferenciação entre os países é feita apenas pela produtividade das indústrias, e resulta em vantagens para os países que participam do comércio internacional.

O Modelo de Fatores Específicos (SAMUELSON; JONES, 1971) acrescentou dois fatores de produção ao modelo das vantagens comparativas. Assim, o trabalho é o fator de produção móvel, podendo ir de um setor de produção para outro, enquanto o capital e a terra são fatores específicos, que só podem ser usados na produção de um único setor. Esse modelo mostra que o comércio internacional pode melhorar a distribuição de renda em um país.

O Modelo de Heckscher-Ohlin basicamente afirma que os países tendem a exportar bens intensivos nos fatores de produção cuja oferta é abundante, ou seja,

⁴ A definição do termo globalização não está pacificada na doutrina. Segundo Thurow (2003, p.2), “globalização tem muitos significados diferentes para muitas pessoas diferentes”.

que o comércio internacional é condicionado pela diferença entre os recursos dos países (HECKSCHER; OHLIN, 1919). O modelo conta com a mobilidade total dos fatores de produção e mostra que o comércio internacional pode afetar a distribuição de renda de um país.

Com o passar do tempo, novas teorias surgiram para explicar os benefícios do comércio internacional, levando em conta fatores que aproximam ainda mais a teoria da realidade, tais como escala de produção; concorrência imperfeita; barreiras tarifárias e não tarifárias. A necessidade de regulamentar o comércio internacional tornou-se imperiosa na medida em que o fluxo comercial internacional crescia. Para se ter uma idéia, de 1948 até o ano de 1994, o fluxo comercial mundial cresceu aproximadamente 7200%. Em 1948, o fluxo de comércio mundial foi de US\$ 120 bilhões; em 1994 foi de US\$ 8,75 trilhões⁵.

Antes desse período, logo após a Segunda Guerra Mundial, diversos países iniciaram negociações multilaterais visando regular um novo sistema monetário internacional que funcionasse também como suporte ao comércio internacional. Nesse intuito, foi proposta a criação de três instituições: o Fundo Monetário Internacional (FMI), com a função de evitar instabilidades cambiais; garantir a estabilidade financeira e socorrer países associados a ele que tivessem desequilíbrios transitórios nos balanços de pagamentos; o Banco Mundial, também conhecido por Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com os objetivos de ajudar na reconstrução dos países atingidos pela guerra e promover o desenvolvimento os países menos desenvolvidos; e a Organização Internacional do Comércio (OIC) com a função de regular o comércio internacional.

Contudo, somente as duas primeiras instituições foram criadas. Diante da resistência dos Estados Unidos em criar a OIC, em 1947 um grupo de 23 países, dentre eles o Brasil, criou um conjunto de normas provisórias que regulariam o comércio, denominado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – General

⁵ Fonte: Organização Mundial do Comércio, em <http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBViewData.aspx?Language=E>

Agreement on Tariffs and Trade). Esse acordo provisório foi responsável pela regulação do comércio mundial durante 48 anos.

Nesse período de tempo, oito negociações foram realizadas entre os países participantes com o intuito de aprimorar o *GATT*, negociações que são chamadas de Rodadas de Negociações Comerciais. Em 1986 foi iniciada a oitava Rodada de Negociações, chamada de Rodada Uruguai, com 123 países participantes.

Ao término das negociações, em 1994, que resultou em uma maior liberalização do comércio e com a criação de uma instituição permanente, sucessora do *GATT*, responsável pela regulação e pela resolução de litígios comerciais internacionais, denominada Organização Mundial do Comércio (OMC). Essa pode ser considerada a rodada comercial mais abrangente em termos de setores incluídos e liberalização do comércio.

A nona Rodada de Negociações, denominada Rodada Doha, teve início em 2001 e pode ser considerada como a agenda negociadora mais ambiciosa já feita, superando inclusive a cobertura de temas da Rodada Uruguai. Justamente devido à complexidade das negociações, a Rodada que tinha previsão de terminar em 2005 ainda está em andamento.

No Brasil, desde a abertura dos portos às nações amigas, em 1808, até os dias atuais foram muitas mudanças econômicas, políticas e sociais. As políticas comerciais e a participação brasileira no comércio internacional também sofreram profundas alterações. A partir da década de 30 inicia-se no país o processo de forte industrialização fundamentado no protecionismo da indústria nacional, conhecido por política de substituição das importações (PSI).

Apesar de ser signatário do *GATT*, O Brasil continuou nas décadas seguintes com sua PSI, ainda que fosse abrandada com o passar dos anos. A PSI foi pautada, dentre outras medidas, pela utilização de barreiras comerciais não tarifárias, tais como lista de produtos com guia de importação suspensa; necessidade de autorizações prévias para determinados produtos e quotas anuais de importação.

A partir da década de 80 inicia-se um lento processo de abertura comercial no Brasil. No período que se estende do ano de 1987 a 1998 passaram a ocorrer mudanças vertiginosas na política comercial externa brasileira, especialmente no que tange às importações. Entre 1987 e 1989 houve grande queda na tarifa nominal média e abolição de diversos regimes especiais de importação.

Em 1990 foram extintas muitas das barreiras comerciais não tarifárias e estabelecido um programa de redução gradual das tarifas sobre a importação. Esse ano foi o mais forte em termos de abertura comercial, tanto pela política utilizada quanto pela velocidade de sua implementação. A partir de 1995 a abertura comercial, apesar de defendida pelo governo, passa a ser mais moderada, seguindo nestes moldes até os dias de hoje.

Com a maior liberalização do comércio internacional, o Brasil celebrou diversos acordos comerciais, na busca pela conquista de novos mercados, conforme tabela 1.

Tabela 1 - Principais acordos comerciais firmados pelo Brasil

Acordos dos quais o Brasil é Parte	Ano de Vigência
Brasil - Uruguai (ACE-02)	1983
Preferência Tarifária Regional entre países da ALADI (PTR-04)	1984
Acordo de Sementes entre países da ALADI (AG-02)	1984
Acordo de Bens Culturais entre países da ALADI (AR-07)	1989
Brasil - Argentina (ACE-14)	1991
MERCOSUL (ACE-18)	1992
MERCOSUL - Chile (ACE-35)	1996
MERCOSUL - Bolívia (ACE-36)	1997
Brasil - México (ACE-53)	2003
MERCOSUL - México (ACE-54)	2003
Automotivo MERCOSUL - México (ACE-55)	2003
Brasil - Guiana (ACE-38)	2004
MERCOSUL - Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59)	2005
Brasil - Suriname (ACE-41)	2005
MERCOSUL - Peru (ACE-58)	2006
MERCOSUL - Cuba (ACE-62)	2007
MERCOSUL/ Índia	2009
MERCOSUL/ Israel	2010
MERCOSUL/ SACU*	
MERCOSUL/ Egito*	

Fonte: SECEX/DEINT

*Acordo ainda sem vigência

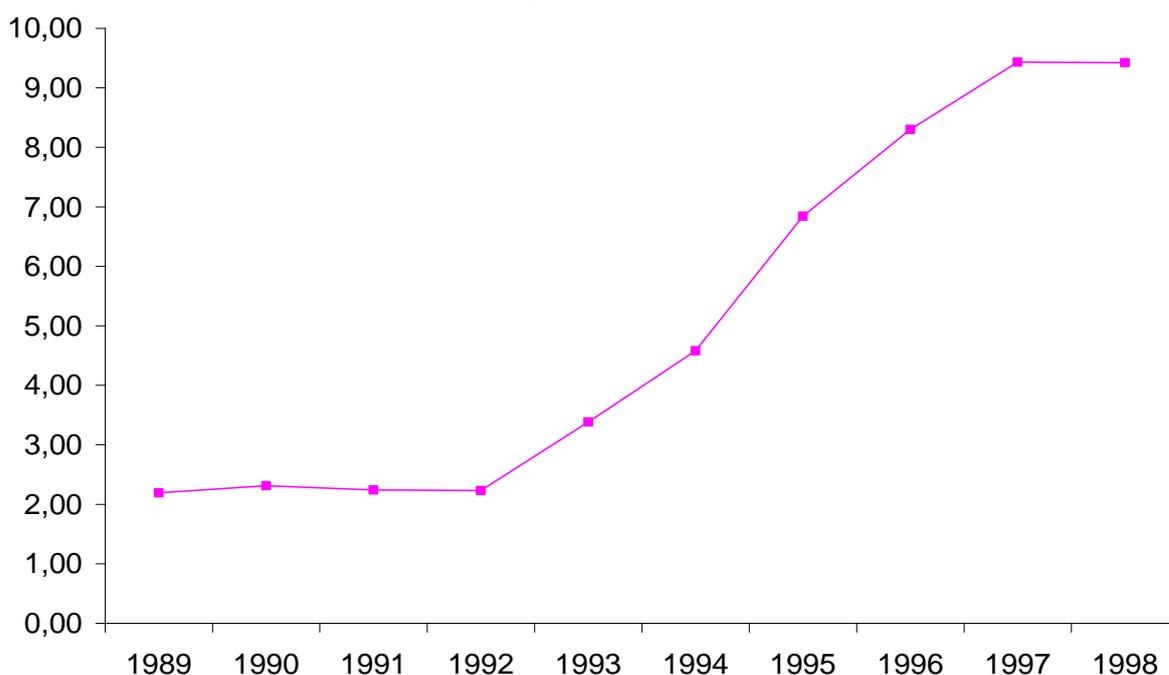
Podem ser citados ainda os Acordos Comerciais MERCOSUL/ Marrocos; MERCOSUL/ Turquia; MERCOSUL/ Jordânia e MERCOSUL/ União Européia, que ainda estão em negociação e dos quais o Brasil é parte.

A importância das negociações internacionais no desenvolvimento e

liberalização do comércio internacional pode ser vista quando se analisa o crescimento do comércio exterior brasileiro frente aos acordos comerciais firmados. Para demonstrar a influência das negociações internacionais no comércio, mais especificamente nas importações brasileiras, foi escolhido, por critério de relevância comercial, o volume das importações originárias do MERCOSUL antes e após a celebração do Acordo.

Para isso, a base para comparação utilizada foi o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE-18), que foi firmado com o objetivo de facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum (MERCOSUL). O gráfico 1 mostra a evolução das importações brasileiras originárias do MERCOSUL ao longo dos anos.

Gráfico 1 - Importações brasileiras originárias do MERCOSUL (em US\$ Bilhões)



Fonte: SECEX/DEPLA

Como pode se observar pelo gráfico, após 1992, ano de entrada e vigência do ACE-18, as importações brasileiras vindas dos países membros do MERCOSUL (Argentina, Uruguai e Paraguai) aumentaram consideravelmente, com destaque para os períodos 1992-1994, quando o aumento das importações em valor foi da ordem de 104,46%. Nos período trienal seguinte (1995-1997), quando deveria ter terminado a implementação de boa parte das medidas previstas no ACE-18, o

aumento das importações brasileiras do MERCOSUL também foi relevante (37,87%), principalmente se levarmos em conta os valores absolutos⁶.

É notório que as negociações internacionais podem ajudar no aumento do comércio internacional, especialmente por meio da liberalização comercial, obtida pela diminuição ou eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias.

⁶ Segundo dados da SECEX/DEPLA, o aumento das importações nacionais originárias do MERCOSUL, no período 1992-1994, foi de 2,35 bilhões de dólares; contra um aumento de 2,59 bilhões de dólares no triênio 1995-1997.

2. Teorias do Comércio Internacional – Barreiras tarifárias e não-tarifárias

A globalização das economias, aliada a políticas de apoio à formação de acordos preferenciais de comércio, fizeram com que os fluxos comerciais e investimentos aumentassem significativamente no mundo, conforme tabela 2 abaixo.

Tabela 2 – Crescimento mundial (%) da exportação, da produção e do PIB

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Exportações	6,0	11,0	5,0	5,0	12,0	-0,5	3,5	5,0	9,5	6,5	8,5	6,0	1,5
Produção	3,0	4,5	2,0	2,5	4,5	-0,5	2,5	4,5	5,0	3,0	4,0	1,5	-0,5
PIB	3,0	3,5	2,0	3,0	4,0	1,0	1,5	2,5	4,0	3,0	3,5	3,5	1,5

Fonte: OMC

A produção deixou de ser focada em uma base nacional, passando para uma base mundial. Isso fez com que a concorrência no mercado internacional fosse acirrada de tal modo que cada país passou a adotar medidas para proteger seus setores tradicionais e menos competitivos, com a imposição de barreiras tarifárias e não tarifárias à entrada de produtos estrangeiros.

2.1. Barreiras Tarifárias

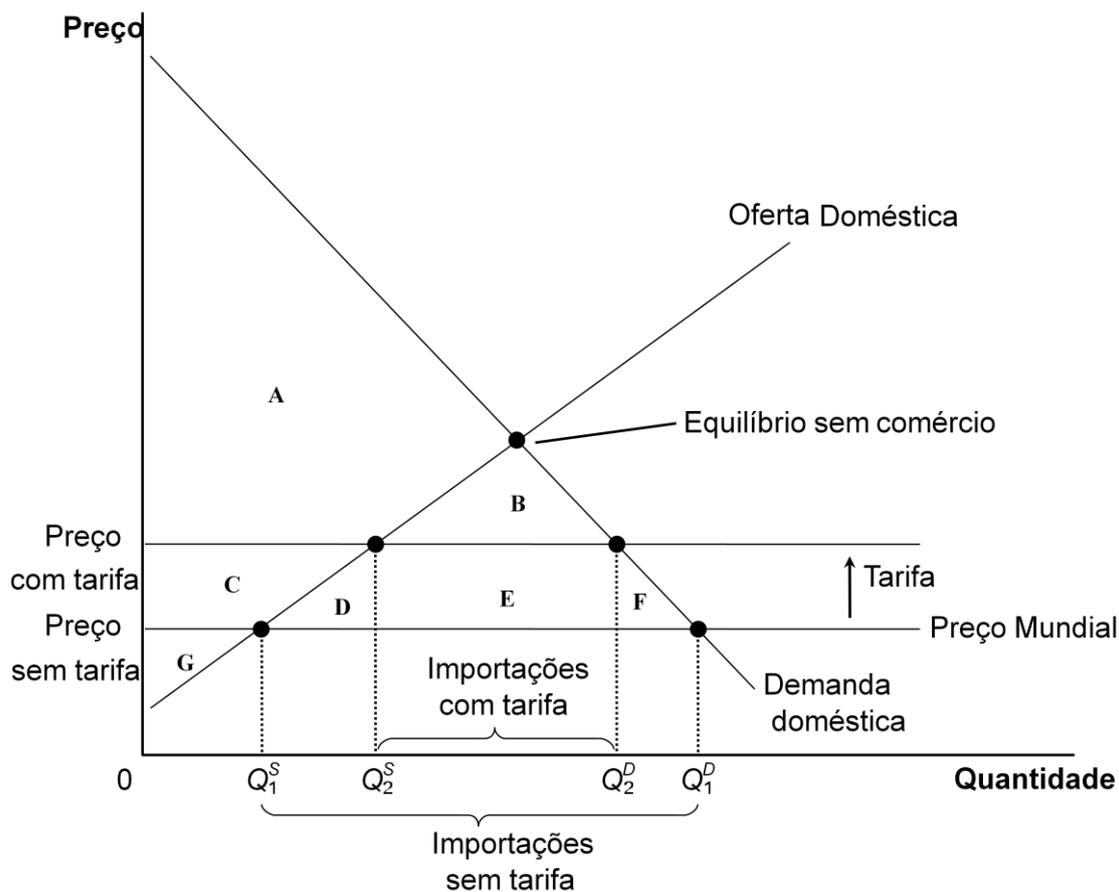
A imposição de tarifas na importação significa taxar a entrada de mercadorias no país por meio do pagamento de imposto, fazendo com que o produto estrangeiro entre mais caro no país. É talvez a forma mais simples e antiga de política comercial, protegendo os setores mais tradicionais e menos competitivos.

A literatura é ampla na análise dos efeitos de uma política comercial de imposição de tarifas na importação. Levando em conta apenas o efeito das tarifas, sem entrar na discussão das vantagens e desvantagens, a tarifação na importação eleva o preço da mercadoria no país importador, tendo efeito contrário no país

exportador, levando em conta que o país importador influencia o preço das exportações estrangeiras. Os consumidores do país importador perdem e do exportador, ganham; já os produtores exportadores perdem e os importadores, ganham. A quantia que o consumidor ganha é conhecida por excedente do consumidor, nomenclatura similar é dada ao ganho do produtor.

Outro aspecto que deve ser lido em consideração é a receita governamental com os impostos na importação. Com a quantificação dos custos e benefícios da imposição da tarifa, é possível estimar uma política comercial que poderia melhorar os termos de troca de um país, isto é, aumentar a taxa à qual as exportações são trocadas pelas importações. É possível estimar os custos e benefícios da imposição de uma tarifa na importação de determinado produto, conforme se depreende da figura 1.

Figura 1: Efeitos de uma tarifa de importação no país importador



Fonte: adaptado de Mankiw (2001)

No livre comércio, os preços interno e mundial são iguais. Com a imposição da tarifa, o preço interno aumenta, fazendo com que os produtores nacionais possam vender o aço pelo preço mundial acrescido da tarifa. Em contrapartida, o preço das importações aumenta. Esse aumento no preço interno, aliado à diminuição do preço do importado faz com que haja uma queda na demanda interna de Q_1^D para Q_2^D e um aumento da oferta de Q_1^S para Q_2^S .

Antes da imposição da tarifa, os o excedente do consumidor é representado na figura 1 pela soma as áreas $A+B+C+D+E+F$. Já o excedente do produtor é representado pela área G ; o governo não tem arrecadação. Após a tarifa, o preço interno supera o mundial pelo valor da tarifa e assim, o excedente do consumidor passa a ser representado pela área $A+B$; o excedente do produtor pela área $C+G$; e a receita do governo pela área E .

Comparando-se o excedente total sem a imposição da tarifa com o da imposição da tarifa, por meio da soma e comparação dos excedentes totais nas duas situações, chega-se aos efeitos totais da tarifa sobre o bem-estar. O resultado observado é uma redução no excedente total igual à soma da área $D+F$, conhecido por peso morto da tarifa, ou seja, a imposição da tarifa distorce incentivos e faz com que os recursos não sejam alocados da maneira mais eficiente. A área D representa o excesso de produção, enquanto a área F , a falta de demanda. Conclui-se que a imposição da tarifa aumenta a receita governamental e melhora a situação dos produtores nacionais, em contrapartida à uma diminuição do bem-estar dos consumidores.

Com o aumento do comércio internacional e, conseqüentemente, da disputa por mercados, tornou-se imperioso regulamentar, em âmbito multilateral, a imposição de tarifas na importação. A regulamentação das barreiras tarifárias e sua diminuição tomaram corpo a partir das rodadas de negociações comerciais multilaterais, que teve início em 1947, com o GATT.

Pode-se ter uma idéia do resultado das negociações levando-se em conta que desde a primeira rodada de negociação até a Rodada do Uruguai, em 1994, a média das tarifas aplicadas para bens caiu de 40% para 5%. Pela regulamentação

vigente, as tarifas de importação podem ser aplicadas ou consolidadas.

As tarifas aplicadas são aquelas praticadas pelos países e que podem ser alteradas; as tarifas consolidadas definem os limites máximos de proteção que pode ser dado por um país, só podendo ser alteradas por meio de concessões às partes que forem afetadas pela mudança. Depois de estabelecida uma nova tarifa, esta passa a valer para todas as partes contratantes. A tabela 3 abaixo mostra alguns exemplos de barreiras tarifárias impostas pelos Estados Unidos.

Tabela 3 – Barreiras tarifárias impostas pelos Estados Unidos

Produto	Barreira	Observação
Suco de Laranja	Tarifa	<ul style="list-style-type: none">▪ Em 2000, o suco de laranja concentrado reconstituído foi objeto de tarifa específica de US\$ 0,0785 / litro (equivalente ad valorem: 56%), estando prevista uma redução de 2,5% em 2001.▪ Redução da participação brasileira no mercado norte-americano de 91% para 71% entre 1992 e 1999.▪ Sem as restrições tarifárias, calcula-se que o Brasil ocuparia todo o mercado americano e o ganho total seria de pouco mais de US\$1 bilhão.
Álcool Etilico	Tarifa	<ul style="list-style-type: none">▪ As importações de álcool etílico são taxadas em 2,5% pelo imposto de importação e em US\$0,54 por galão pelo imposto especial - <i>excise duty</i>. Considerando-se o preço médio do álcool (atacado) em cerca de US\$1,20 / galão, esses dois gravames representam um carga tributária de 50% sobre o preço do produto importado.
Siderurgia e Ferros-Liga	Medidas antidumping e direitos compensatórios	<ul style="list-style-type: none">▪ O Brasil é um dos países mais atingidos pelas medidas de defesa comercial aplicadas pelos Estados Unidos.▪ Sobretaxas vão de 6% a 142%

Fonte: Barreiras às exportações brasileiras (SECEX, 2001)
ALCA - Ganhos potenciais do Brasil na agricultura (CAMEX, 2001)

Depois de entrar no país, o produto importado não pode sofrer nenhum tipo de discriminação tarifária ou qualquer outra medida restritiva ao comércio que não seja aplicada também aos produtos nacionais. A lista de produtos e de tarifas máximas permitidas, conhecida por lista de concessões, está anexa ao Acordo da Rodada de Uruguai. Com as consolidações e reduções nas tarifas que os países podem utilizar, foram sendo desenvolvidos novos meios para dificultar as importações, as chamadas barreiras não-tarifárias.

2.2. Barreiras Não-Tarifárias

As barreiras não-tarifárias são medidas e instrumentos de política econômica que afetam o comércio entre dois ou mais países e que dispensam o uso de mecanismos tarifários. Como exemplos de barreiras não-tarifárias na importação de mercadorias, podem-se citar: fixação de quotas; exigência de conteúdo nacional / regional; requisitos aduaneiros especiais; exigência de uso de navios ou aviões de bandeira nacional para o transporte das importações; exigência de controles sanitários e fitossanitários; exigência de cumprimento de requisitos técnicos; controle administrativo por meio de licenças de importação.

Algumas das barreiras citadas no parágrafo anterior são utilizadas com maior frequência pelos países e conseqüentemente há uma maior preocupação da OMC com a regulação e monitoramento destas práticas. Isso pode ser comprovado pelo estabelecimento de diversos acordos multilaterais específicos sobre barreiras não tarifárias, tais como Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações.

Barreiras técnicas são barreiras comerciais derivadas da utilização de normas ou regulamentos técnicos não-transparentes ou não-embasados em normas internacionalmente aceitas ou, ainda, decorrentes da adoção de procedimentos de avaliação da conformidade não-transparentes e/ou demasiadamente dispendiosos, bem como de inspeções excessivamente rigorosas.

Os regulamentos e as normas técnicas estabelecem características do produto, como função, desempenho, embalagem e etiquetagem, ou métodos e processos de produção. A principal diferença é que os regulamentos são de cumprimento compulsório. A avaliação da conformidade são procedimentos técnicos realizados, tais como ensaios, verificações, inspeções e certificações, com o fito de avaliar se as normas e regulamentos estão sendo cumpridos.

Medidas Sanitárias e Fitossanitárias são regulamentos relacionados à qualidade dos produtos animais e vegetais importados, higiene e saúde dos animais, a fim de melhorar a qualidade dos produtos importados e proteger a vida ou a saúde humana. Para a aplicação de tais medidas, são necessários alguns requisitos, tais como transparência, justificção científica e equivalência sanitária que se refere ao reconhecimento de medidas de outros países.

A tabela 4 a seguir demonstra alguns exemplos de barreiras não tarifárias impostas pelos Estados Unidos.

Tabela 4 – Barreiras não-tarifárias impostas pelos Estados Unidos

Produto	Barreira	Observação
Carne Bovina	Falta de acordo sanitário	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Não há equivalência de processos de verificação sanitária. ▪ Não há reconhecimento de áreas livres ou de baixa intensidade de enfermidades.
Carne de Frango	Subsídios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O preço médio das exportações americanas, US\$ 700 / ton., é muito inferior aos preços internacionais médios (nunca abaixo de US\$ 1.000 / ton.). O quilo do frango cobrado do consumidor norte-americano (superior a US\$ 2,00) é quase o dobro do que é praticado no mercado brasileiro (R\$ 2,00), mostrando a competitividade do país nesse setor. ▪ O comércio de aves com os EUA é prejudicado, também, pela falta de acordo sanitário entre as partes, que também se justifica pelo receio do Ministério da Agricultura de que o mercado brasileiro seja invadido pelas carnes de frango norte-americanas, principalmente pedaços não consumidos naquele mercado.
Açúcar	Quotas tarifárias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exportações de açúcar em bruto sujeitam-se a uma tarifa específica intraquota de US\$14,60 / ton., cujo equivalente ad valorem estimado em até 10,1%. As tarifas extraquota estão sujeitas a US\$338,70 / ton., que para preços entre US\$200-250 / ton. significam tarifas ad valorem de 140-170%. ▪ Com a introdução do sistema de quotas em 1982, as exportações de açúcar brasileiro para os EUA recuaram 60%. ▪ Por considerar que o Brasil possui vantagens comparativas nesse produto, ele é o único país latino-americano não beneficiado pelo SGP.
Fumo	Apoio aos produtores internos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Há determinação de que 75% do fumo utilizado na fabricação do cigarro norte-americano devem ser produzidos localmente.
Carne Suína	Medidas sanitárias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A barreira é imposta devido ao registro, no passado, de contaminação por aftosa e peste suína africana (1974) do rebanho suíno brasileiro. ▪ Não existe reconhecimento mútuo de áreas livres ou de baixa incidência de enfermidades. ▪ Há dificuldade em estabelecer equivalência de processos de verificação sanitária
Frutas e Vegetais	Morosidade na aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O órgão oficial americano (USDA) opera de maneira vagarosa e burocrática na realização de exames e provas para efetivo controle de doenças e pragas, bem como as análises de risco. Exemplo: mamão papaia brasileiro teve processo de aprovação iniciado em 1993 e concluído apenas em 1998.

Fonte: Barreiras às exportações brasileiras (SECEX, 2001)
ALCA - Ganhos potenciais do Brasil na agricultura (CAMEX, 2001)

O tratamento administrativo das importações é outro instrumento que os países, por vezes, utilizam para dificultar a entrada de produtos concorrentes da indústria nacional. Simplificadamente são os trâmites burocráticos, representados pela obrigatoriedade de análise administrativa da documentação exigida para que os produtos importados possam ser internalizados no país.

Essa análise é chamada de licenciamento de importação. Assim, além de informações comerciais, tais como valor, quantidade, origem e destino da mercadoria, podem ser exigidos, dependendo da mercadoria, laudos técnicos a anuência de mais de um órgão administrativo. Para se evitar que as exigências sejam usadas como barreira comercial, foi estabelecido, no âmbito da OMC, o Acordo sobre os Procedimentos de Licenciamento de Importação.

Ao contrário das barreiras tarifárias, a quantificação das barreiras não tarifárias não é amplamente explorada pela teoria devido à dificuldade em se estabelecer, precisamente, os efeitos de determinadas medidas administrativas restritivas à importação sobre a economia e bem estar do país.

Trabalhos desenvolvidos por WILSON, MANN E OTSUKI (2003,2004), por HELBLE, SHEPHERD E WILSON (2007), e por SADIKOV (2007), procuraram demonstrar como a facilitação de comércio influencia o fluxo comercial entre os países. Entenda-se por facilitação de comércio o conjunto de políticas que reduzem os custos para exportar e importar, incluindo-se nesse bojo, a diminuição das barreiras não tarifárias. Os modelos teóricos mais utilizados nesta linha de trabalho são o de equilíbrio geral e o gravitacional.

Os trabalhos citados discutem a transparência da política comercial principalmente por meio da previsibilidade e simplificação, entendidos aqui como a diminuição da incerteza quanto à formulação e aplicação de medidas de política comercial, e a redução e clareza dos procedimentos que os exportadores e importadores enfrentam em uma operação comercial internacional.

A relação entre transparência e política comercial pode ser analisada pela exigência de maior transparência no sistema multilateral de comércio (HELBLE; SHEPHERD; WILSON, 2007). Os acordos, firmados na OMC, de Barreiras Técnicas,

Sanitário e Fitossanitário, e sobre Licenciamento de Importação podem ser citados como exemplos de maior transparência, sendo que em ambos existe a obrigatoriedade de notificação à OMC de qualquer mudança adotada.

A reforma regulatória também tem importância na promoção da transparência da política comercial, que para ter êxito no alcance de seus objetivos deve ser transparente, pois isso faz com que se minimizem os custos das intervenções políticas, conferindo maior precisão na identificação dos custos e benefícios advindos da política (HELBLER; SHEPHERD; WILSON, 2007). Assim pode-se dizer que a transparência abrange não somente as restrições no comércio internacional, mas também o modo como as políticas são planejadas e executadas.

Os trabalhos que analisam o impacto da facilitação no comércio internacional contêm metodologias e indicadores diferentes para mensurar os elementos que agem como facilitadores. As economias da *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC)⁷ tem sido tomadas como referência por provavelmente serem o mais bem sucedido exemplo de facilitação de comércio.

Um exemplo é o trabalho realizado pela APEC (2004) que utiliza a o modelo gravitacional para medir os impactos da facilitação de comércio sobre os fluxos comerciais de quinze países do bloco, no período de 1988 a 1999, comparando-se esses impactos da facilitação de comércio com os efeitos de uma redução tarifária na importação. Foram utilizados quatro indicadores de facilitação de comércio: procedimentos alfandegários (CP), tecnologia da informação e comunicação (ICT), mobilidade de negócios (BM) e normas e conformidade (SC).

Os resultados mostram que uma redução de 10% na tarifa corresponde um aumento de 2,1% a 2,2% das importações intra-APEC. Quanto à facilitação de

⁷ A APEC é um bloco econômico formado por vinte e um países que têm por objetivo transformar o Pacífico em ma área de livre comércio, sendo composta pelos seguintes países membros: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Cingapura, Coréia do Sul, Filipinas, Estados Unidos, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Rússia, Tailândia, Taiwan e Vietnã.

comércio proporcionada pela melhoria nos procedimentos que podem ser utilizados como barreiras não-tarifárias, se houver 10% de melhora nas áreas de procedimentos alfandegários - CP, normas e conformidade - SC, mobilidade de negócios – BM e tecnologia da informação e comunicação - ICT, o crescimento das importações intra-APEC será de 0,5%, 1,5%, 1,1% e 0,6%, respectivamente (APEC, 2004).

Outro trabalho que utiliza o modelo gravitacional e analisa o impacto da facilitação de comércio sobre os fluxos comerciais dos países da APEC foi o desenvolvido por Wilson, Mann e Otsuki (2003), no qual foram utilizados quatro indicadores para mensurar a facilitação de comércio: eficiência portuária, o ambiente alfandegário, utilização do *e-business* e ambiente regulatório.

Os resultados mostram que as melhorias na eficiência portuária e no ambiente regulatório têm efeito positivo no comércio, maior do que o observado pelos avanços nos ambientes alfandegário e do *e-business*. Uma melhoria nos indicadores de facilitação de comércio para os países que estão abaixo da média inicial da APEC induz a um crescimento do comércio intra-APEC de 254 bilhões de dólares, o que representa um acréscimo de 21%, sendo que boa parte desse crescimento vem da melhoria dos portos (9,7%) e do ambiente regulatório (7,3%). O trabalho demonstra que a facilitação de comércio pode servir como alternativa a uma política tarifária.

Também utilizando um modelo gravitacional, Shepherd e Wilson (2008) analisam os impactos de facilitação sobre o comércio bilateral dos países membros da *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*⁸ utilizando como indicadores a eficiência dos portos, a presença de pagamentos irregulares e o nível de competição no setor de provedores de internet.

⁸ A ASEAN é um bloco econômico formado por dez países do sudeste asiático que tem por objetivo assegurar a estabilidade política e de acelerar o processo de desenvolvimento da região por meio desenvolvimento econômico, social e cultural, buscando a formação de uma área de livre comércio. São países membros da ASEAN: Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia, Brunei, Vietnã, Mianmar, Laos e Camboja.

Os resultados mostram que a melhorias nos portos, a redução dos níveis de pagamentos irregulares e o aumento da competição do setor de serviços podem aumentar o comércio em 7,5%, 2,3% e 5,7%, respectivamente.

Outro estudo realizado por Helble, Shepherd e Wilson (2007) utiliza o modelo gravitacional para avaliar a facilitação de comércio em função da transparência da política comercial no âmbito das economias da APEC, utilizando a análise fatorial para mensurar dois indicadores: transparência nas importações e transparência nas exportações.

Os resultados vão em direção de que os ganhos de comércio intra-APEC advindos do aumento da transparência podem chegar a US\$148 bilhões, representando um crescimento de 7,5%. Mostram também que os prováveis ganhos comerciais para a APEC ocasionados pelo incremento da transparência são superiores àqueles proporcionados pela redução das tarifas bilaterais aplicadas (HELBLER; SHEPHERD; WILSON, 2007).

As negociações internacionais podem ser consideradas como um instrumento de facilitação do comércio e de possível restrição no uso de barreiras não tarifárias, tendo em vista que possibilitam a diminuição da burocracia nas operações de importação e exportação.

Essa diminuição das barreiras não tarifárias ficou mais latente após a criação da OMC. Tratando-se especificamente do caso da implementação do controle administrativo na importação, executado por meio da análise do licenciamento de importação, pode ser verificado que há uma relação entre medidas protelatórias dessa análise e as quantidades de importação.

Como dito anteriormente, é extremamente difícil quantificar as barreiras não tarifárias, inclusive aquelas ligadas ao licenciamento de importação (LI), tema deste trabalho. Tomou-se por medida, para quantificar as barreiras, o número de consultas feitas à OMC sobre supostas irregularidades praticadas na análise de licenciamentos de importação e que por isso feriria o disposto no Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações, que será visto detalhadamente mais adiante. A outra variável utilizada foi a variação percentual

das importações.

O resultado está disposto na tabela 5 a seguir, onde além do número de notificações feitas à OMC, também foram relacionados o volume de importação mundial e a variação percentual anual deste volume.

Tabela 5 – Notificações feitas à OMC relacionadas à análise de LI

Ano	Número de Notificações	Importação (Bilhões US\$)	Variação Imp. %
1995	2	5.283.000,0	19,3
1996	1	5.544.000,0	4,9
1997	13	5.737.000,0	3,5
1998	5	5.681.000,0	-1,0
1999	4	5.921.000,0	4,2
2000	1	6.724.000,0	13,6
2001	2	6.482.000,0	-3,6
2002	3	6.741.000,0	4,0
2003	1	7.861.000,0	16,6
2004	1	9.567.000,0	21,7
2005	1	10.853.000,0	13,4

Fonte: OMC, SECEX

Foi feito então um cálculo do coeficiente de correlação linear (r_{xy}), que determina uma medida numérica do grau de relação entre duas variáveis. Tomando-se a variável x como o Número de Notificações; e a variável y como a Variação % na Importação, tem-se:

$$r_{xy} = \frac{\sum xy - \frac{(\sum x) \cdot (\sum y)}{n}}{\sqrt{\left[\sum x^2 - \frac{(\sum x)^2}{n} \right] \cdot \left[\sum y^2 - \frac{(\sum y)^2}{n} \right]}}$$

$$r_{xy} = -0,43$$

Pelo resultado, nota-se a existência de uma correlação negativa moderada entre as importações e os trâmites realizados no licenciamento de importação, ou seja, quanto mais empecilhos são impostos na análise do processo de importação, menos importações são realizadas. Deve-se também ter em mente

que outros aspectos também influenciam as importações, tais como câmbio; tarifas de importação; barreiras técnicas e interesses políticos.

Nesse ponto, outro aspecto positivo das negociações internacionais que pode ser ressaltado diz respeito à diminuição dos efeitos políticos sobre o resultado das políticas comerciais. Não raro, grupos representantes de pequena parcela da sociedade, porém com grande poder econômico e de organização, influenciam em políticas comerciais do governo. Assim, uma política que deveria ser focada no bem estar geral, acaba beneficiando pequena parcela da população em detrimento da maioria (OBSTFELD; KRUGMAN, 2006).

Como a grande parte prejudicada não tem poder de mobilização e, principalmente, não têm a percepção da perda, já que a “conta” é dividida entre todos, este tipo de política acaba sendo bastante comum. As negociações internacionais também têm o potencial de evitar uma guerra comercial, como será demonstrado no exemplo simplificado a seguir, adaptado da obra de Obstfeld e Krugman.

Supondo que no mundo existam somente dois países: Brasil e Argentina e que tenham duas opções de política comercial: proteção ou livre comércio; e que cada país quantificou o grau de bem estar que cada política lhe traria, segundo a tabela 6 abaixo.

Tabela 6 – Grau de bem estar do país x Política comercial

		Brasil	
		Livre comércio	Proteção
Argentina	Livre comércio	50	100
	Proteção	50	-25
		100	-25

Fonte: adaptado de Obstfeld; Krugman, 2006

Duas premissas devem ser seguidas para a análise do caso:

- 1) Cada país escolheria a proteção como política comercial se tivesse a informação de que isso não influenciaria na decisão do outro país;
- 2) Ainda que a proteção trouxesse ganhos para cada país agindo individualmente, ambos ganhariam com a adoção do livre comércio.

Essa situação, dentro da teoria dos jogos, em que se confronta a ação unilateral em busca de maiores ganhos individuais com a cooperação em que ambos ganham, é conhecida por dilema do prisioneiro. A teoria dos jogos, difundida em 1944 por John Von Neumann e a Oscar Morgenstern na sua obra *The Theory of Games and Economic Behaviour*, é uma teoria matemática de modelagem de situações que podem ser observadas quando dois ou mais agentes interagem entre si. Resumidamente, é o estudo de tomada de decisões entre dois ou mais agentes quando o resultado individual depende das decisões gerais, ou seja, o resultado do indivíduo é interdependente das decisões gerais.

Já o dilema do prisioneiro, desdobramento da teoria dos jogos, foi originalmente formulado por Merrill Flood e Melvin Dresher em 1950 e foi adaptado por Albert W. Tucker, que adicionou o tempo da sentença de prisão. O dilema do prisioneiro clássico pode ser resumido como o caso em que dois suspeitos, A e B, são presos pela polícia. A polícia tem provas insuficientes para condená-los.

Então oferece a ambos, separadamente, o mesmo acordo: se um depuser contra o outro e o outro permanecer em silêncio, o que colaborar sai livre e o outro cumpre cinco anos de cadeia; se ambos ficarem em silêncio, a polícia condená-los-á a um ano de cadeia para cada um; e se ambos se acusarem, cada um será condenado a dois anos de cadeia. Cada um dos prisioneiros toma a decisão sem saber o que o outro vai fazer.

Como nenhum dos prisioneiros tem a certeza da cooperação do outro, ambos irão denunciar o colega. Assim, têm a certeza que terão, na pior das hipóteses, uma pena de dois anos e, na melhor, sairão em liberdade; situações em que ambos, acabam ficam em situação do que se tivessem cooperado.

Voltando ao exemplo, se tomar a decisão que é melhor para si mesmo,

procurando maximizar o ganho, cada país adotará a proteção, tendo por resultado o quadrante inferior direito da tabela, em que ambos perdem. Porém, se os dois países adotarem o livre comércio, ambos ganham, como mostrado no quadrante superior esquerdo da tabela.

Isso leva à conclusão que ao agirem unilateralmente, sem levar em conta os interesses dos outros governos, os governos países deixarão de alcançar o melhor resultado possível, com o agravante da geração de uma possível guerra comercial, causada pelo protecionismo unilateral.

Apesar de ser um exemplo bastante simplificado, dado o número de países e diferentes políticas comerciais existentes, ele demonstra a importância da existência de acordos que regulem o comércio internacional, a fim de procurar principalmente, estabelecer limites e condições para o protecionismo.

2.3. Análise no MERCOSUL

O MERCOSUL é um processo de integração econômica visando à formação de um mercado comum, com a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum e relação a terceiros Estados, e a harmonização dos códigos legislativos dos países-membros nas áreas definidas como pertinentes ao processo de integração. Tem como países partes Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. A entrada da Venezuela no MERCOSUL depende da aprovação de Congresso do Paraguai, já que nos outros três países membros isso já ocorreu.

O marco institucional de criação do MERCOSUL foi o Tratado de Assunção. Assinado em 1991, a preocupação com a imposição de barreiras comerciais se nota presente no Tratado, quando prega a eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer

outra medida de efeito equivalente; a liberalização comercial, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente. Em seu art. segundo, do anexo I, o Tratado de Assunção traz a definição de barreiras comerciais, chamadas de restrições, excetuando-se da definição as situações que envolvam questões de segurança, saúde, moralidade pública e de patrimônio público, dispostas no art. 50 do Acordo de Montevidéu.

ARTIGO PRIMEIRO

Os Estados Partes acordam eliminar, o mais tardar a 31 de dezembro de 1994, os gravames e demais restrições aplicadas ao seu comércio recíproco.

No que se refere às Listas de Exceções apresentadas pela República do Paraguai e pela República Oriental do Uruguai, o prazo para sua eliminação se estenderá até 31 de dezembro de 1995, nos termos do Artigo Sétimo do presente Anexo.

ARTIGO SEGUNDO

Para efeito do disposto no Artigo anterior, se entenderá:

a) por "gravames", os direitos aduaneiros e quaisquer outras medidas de efeito equivalente, sejam de caráter fiscal, monetário, cambial ou de qualquer natureza, que incidam sobre o comércio exterior. Não estão compreendidas neste conceito taxas e medidas análogas quando respondam ao custo aproximado dos serviços prestados; e

b) por "restrições", qualquer medida de caráter administrativo, financeiro, cambial ou de qualquer natureza, mediante a qual um Estado Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco. Não estão compreendidas no mencionado conceito as medidas adotadas em virtude das situações previstas no Artigo 50 do Tratado de Montevidéu de 1980.

Os países signatários do Tratado de Assunção devem seguir não só o disposto em seu texto, como as regras comerciais acordadas pela OMC. Apesar de a evolução do controle administrativo das importações brasileiras, assim como sua análise em termos de legislação e procedimentos serem vistos mais adiantes no presente trabalho, é importante abrir um parêntese no controle administrativo das importações realizados pelos outros países do MERCOSUL, como forma de se estabelecer um comparativo.

A Argentina, principal parceiro comercial no MERCOSUL, respondendo por 7,9% de toda a importação brasileira e por 9,2% das exportações, utiliza-se com freqüência de barreiras não tarifárias, especialmente o licenciamento de importação (LI), como forma de proteger seu mercado. Em todos os países do MERCOSUL

existem dois tipos de licenciamentos de importação, quais sejam, o automático e o não-automático. Resumidamente, o LI automático enfrenta menor burocracia e conseqüentemente leva menos tempo para ser liberado do que o LI não-automático. O detalhamentos destes dois tipos de instrumentos serão vistos em capítulos posteriores.

A definição do tipo de LI necessária para cada produto importado pela Argentina é feita por Resolução do Ministério da Indústria. No caso do LI automático a legislação argentina (Lei 24.425/1995) estabelece o prazo máximo de tramitação do pedido de dez dias; e no caso do LI não-automático, sessenta dias. No entanto, esse último prazo é freqüentemente ultrapassado, podendo chegar até cento e vinte dias.

O procedimento para a tramitação do licenciamento automático na Argentina é dividido em dois tipos: licenciamento automático prévio de importação (LAPI) e declaração juramentada de composição do produto (DJCP). O objetivo da LAPI é proporcionar o monitoramento estatístico das importações, a fim de detectar alguma possível elevação demasiada na entrada de produtos no país. A apresentação do pedido e a análise são computadorizadas, feitas por meio de um sistema informatizado denominado MARIA (SIM).

Já a DCJP, com a função de proteger o direito do consumidor de conhecer a origem e procedência das mercadorias importadas, deve ser apresentada por meio de formulário próprio, em duas vias e em meio magnético, à Secretaria de Importações da Subsecretaria de Políticas Comerciais e Gestão, órgão do Ministério da Indústria. Os produtos sujeitos à apresentação da DCJP são tapetes, roupas e calçados, que devem conter rótulo com a composição e origem do produto.

Os licenciamentos não-automáticos na Argentina são utilizados, segundo o governo, como forma de avaliação do fluxo comercial de determinados produtos, sendo também analisados pela Subsecretaria de Políticas Comerciais e Gestão. Inicialmente, antes de fazer o pedido do licenciamento, os importadores devem se inscrever em um cadastro na Direção de Importação, órgão da Subsecretaria de

Políticas Comerciais e Gestão, não tendo prazo definido para sua análise. Após esse procedimento, a documentação necessária, inclusive a fatura pró-forma, deve ser apresentada ao Ministério da Indústria e após o início do trâmite ou do deferimento do LI, não se poderão fazer mais retificações no licenciamento. Se isso tiver que ser feito, o importador deverá cancelar o LI anterior e registrar um novo. O prazo de validade do LI varia de acordo com o produto, indo de trinta a cento e vinte dias.

No Uruguai, país responsável por 0,87% de toda a importação brasileira e por 0,76% das exportações, tanto o trâmite do licenciamento automático como o não-automático é realizado por meio informatizado. O interessado deve preencher eletronicamente o Documento Único Aduaneiro (DUA), que será analisado no pelo sistema chamado de Centro Informático Aduaneiro, sob a supervisão da Direção Nacional de Aduanas, sendo cobrada uma taxa por essa operação.

Dependendo da mercadoria, pode ser exigida a apresentação prévia de uma solicitação de importação à Direção Nacional das Indústrias do Ministério da Indústria, Energia e Mineração, ao qual terá um prazo de dez dias para analisar a solicitação, que se aprovada, é direcionada para a inspeção da Direção Nacional de Aduanas.

Há produtos em que são feitas outra exigências. Assim como no caso da Argentina, os calçados ingressos no Uruguai devem ter uma etiqueta que identifique características do produto, que no caso uruguaio são país de origem, nome e identificação fiscal do fabricante nacional ou importador, e componentes principais do produto.

No Paraguai, país eu responde por 0,34% de toda a importação brasileira e por 1,26% das exportações, os licenciamentos de importação são registrados e analisados por meio de um sistema informatizado chamado de *Ventanilla Única de Importacion (VUI)*. O cadastro do importador/despachante no VUI é feito pela Direção Nacional de Aduanas e a análise do LI é feita por diferentes órgãos, de acordo com a solicitação de importação. Se for necessária a apresentação de algum documento adicional, o mesmo também será anexado em formato pdf no próprio

sistema.

A análise governamental pelo VUI pode gerar o deferimento do LI, o indeferimento ou, se houver alguma incorreção ou falta de informação na solicitação de importação, a mesma é devolvida via sistema com uma exigência de correção. Uma vez deferido o LI, o importador faz o pagamento dos tributos e com isso, encerra-se o controle administrativo, passando-se à etapa do controle aduaneiro, realizado por meio de outro sistema informatizado, chamado Sofía.

2.4. Análise Comparativa

Percebe-se que os procedimentos adotados pelo Brasil no que tange ao controle administrativo das importações são semelhantes aos realizados no Uruguai e Paraguai. Nestes três países, o trâmite dos licenciamentos de importação, automático e não-automático, é operacionalizado por meio informatizado.

Não há a imposição de grandes entraves às importações e os prazos de análise para os licenciamentos estão, teoricamente, dentro do previsto pela OMC, quais sejam, dez dias para o LI automático e sessenta dias para o LI não-automático. Nesse último ponto importante ressaltar que os licenciamentos em todos estes casos são analisados por ordem de registro.

Assim, se levar-se ao pé da letra o dispositivo da OMC sobre procedimentos para o licenciamento de importação, o prazo de sessenta dias deveria ser de trinta. Cabe ressaltar que esse prazo é regulamentado internamente pela maioria dos países, incluindo os grandes importadores e exportadores mundiais.

No caso da Argentina, principal parceiro comercial do Brasil no MERCOSUL e terceiro destino das exportações nacionais, os procedimentos administrativos dos tipos de licenciamento (automático e não-automático) são distintos. O LI automático é analisado por meio informatizado, podendo, a depender

da mercadoria a ser importada, necessitar de envio de documentação em papel. Já a análise do LI não-automático é todo feito manualmente.

Nota-se ainda que as mudanças no tratamento administrativo a que as mercadorias estão sujeitas na importação sofrem maior alteração no caso argentino do que em relação aos outros países do MERCOSUL. Isso acaba prejudicando um dos componentes que podem afetar diretamente a facilitação do comércio intrazona, qual seja, a previsibilidade. Além disso, as mudanças são feitas sem um prazo definido para serem encerradas.

Não raro, medidas unilaterais da Argentina acabam gerando desconforto em seus países parceiros no MERCOSUL, dificultando o processo de integração que a região busca. O tempo de análise do LI, principalmente o não-automático, apesar de na prática ser de sessenta dias, na Argentina esse prazo é ultrapassado demasiadamente. Além disso, conforme dito anteriormente, teoricamente esse prazo deveria ser de trinta dias, pois a análise é feita por ordem de registro.

O *modus operandi* da análise do licenciamento não-automático na Argentina também não favorece a celeridade do processo, já que é o único dos países do MERCOSUL que não utiliza de meios informatizados. Isso também colabora para a maior burocracia no processo e, conseqüentemente, para a morosidade.

Essas diferenças no controle administrativo das importações entre os países membros do MERCOSUL interferem diretamente no processo de integração econômica regional, que é o principal objetivo buscado pelos países membros. A proteção da indústria nacional de um volume expressivo de importação que possa prejudicar o país é um mecanismo permitido pela OMC. No entanto deve-se tomar cuidado para que medidas unilaterais protecionistas, adotadas de maneira rotineira, não tragam maiores prejuízos do que a ameaça da concorrência internacional.

Toda medida de proteção comercial deve ser realizada baseada em dados estatísticos sólidos e, preferencialmente, em estudos que demonstrem o impacto econômico que o aumento das importações traria ao país, tendo em conta que toda proteção não tarifária deve ter uma duração razoável, de modo a não ser

maior do que aquela prevista para restituir a normalidade, pois caso contrário pode ocasionar um efeito contrário, por meio de retaliações comerciais.

3. Sistemática de Importação

A importação se inicia com a negociação entre o comprador e o fornecedor da mercadoria quanto a aspectos comerciais da venda, tais como preço, quantidade, prazos de entrega e de pagamento. Após essa fase, o fornecedor no exterior emite uma fatura pró-forma, que uma vez aceita pelo importador brasileiro, torna-se um compromisso de compra e venda. A partir de então, tem início a fase que passa pelo controle governamental, que engloba os controles administrativo, cambial e aduaneiro.

O processo de importação vem sendo alterado ao longo dos tempos de modo a acompanhar a evolução do comércio internacional. Em tempos de globalização, em que o acirramento das disputas comerciais é patente, torna-se imperioso que os controles governamentais na operacionalização da importação, sejam realizados com celeridade e transparência. Mostrar-se-á, a seguir, de modo conciso, as fases que compõem o processo de importação.

3.1. Fases de Controle Aduaneiro e Cambial

A rigor, após a finalização da negociação comercial entre o fornecedor e o importador, a primeira fase sob controle governamental do processo de importação é a administrativa, com o registro do licenciamento de importação em um sistema informatizado, denominado Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX). No entanto, a ordem cronológica foi invertida de forma a destacar o controle administrativo das importações.

O controle cambial da importação é executado pelo Banco Central do Brasil (BACEN), que define normas cambiais e fiscaliza as operações realizadas. Nas diversas formas de pagamento permitidas em uma operação de importação, também definidas pelo BACEN, são estabelecidos, dentre outros, os prazos a serem

cumpridos e a documentação a ser entregue aos bancos autorizados pelo BACEN a operarem em câmbio, que têm a permissão de possuir contas em outros bancos no exterior.

Em uma operação de importação com cobertura cambial, ou seja, com a remessa de divisas para o exterior pela compra de um bem ou serviço, o importador fecha com um desses bancos autorizados um contrato de câmbio de venda, ou seja, fecha um contrato de compra de moeda estrangeira, com a definição da taxa de câmbio e do prazo de liquidação, que nada mais é do que o pagamento e entrega da moeda estrangeira e que não poderá ser superior a trezentos e sessenta dias. Assim, de acordo com a negociação realizada entre o exportador e o importador, o pagamento é feito antecipadamente, à vista ou a prazo, sendo que somente no primeiro caso o pagamento é feito antes do embarque da mercadoria no exterior.

O controle aduaneiro é exercido pela Aduana de cada país, que no Brasil é personificada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB). Quando uma mercadoria adentra o país é fiscalizada em um procedimento fiscal, denominado despacho aduaneiro, no qual é verificada a veracidade dos dados e documentos relacionados à mercadoria importada. O objetivo do despacho aduaneiro é promover o desembaraço aduaneiro da mercadoria, quando a SRFB atesta a regularidade da importação. A definição de despacho aduaneiro de importação vem consubstanciada no art. 542 do Decreto Nº 6.759, de 5 de Fevereiro de 2009.

Art. 542. Despacho de importação é o procedimento mediante o qual é verificada a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação à mercadoria importada, aos documentos apresentados e à legislação específica.

O despacho aduaneiro é realizado em diversas etapas e tem seu início a partir de Declaração de Importação (DI), onde são prestadas diversas informações para que a SRFB possa atestar a regularidade da importação, além de ser o momento em que os tributos incidentes sobre a operação são recolhidos. A DI deverá ser instruída com o conhecimento de carga, a fatura comercial e outros documentos exigidos em decorrência de acordos internacionais ou de legislação específica.

Em seguida, acontece a parametrização da DI, na qual, dependendo das

características da importação e do importador, a operação pode desde ser desembaraçada automaticamente, com a dispensa do exame documental e da verificação da mercadoria, até ter de passar pela conferência aduaneira completa, onde a mercadoria somente será desembaraçada e entregue ao importador após exame documental, verificação da mercadoria e aplicação de procedimento especial de controle aduaneiro, para verificar elementos indiciários de fraude.

Tanto o registro da DI, sua parametrização e o pagamento dos tributos são operacionalizados no SISCOMEX, que será descrito com mais detalhes quando do estudo da etapa de controle administrativo da importação.

3.2. Fase de Controle Administrativo

O controle administrativo das importações tem por objetivo analisar, previamente ao embarque da mercadoria no exterior, salvo exceções previstas em legislação, a possibilidade de a mercadoria ser importada segundo parâmetros comerciais, de sanidade e segurança, dentre outros estabelecidos em normas, regulamentos ou legislação específica.

Os aspectos comerciais dizem respeito ao preço e certas características da mercadoria, tais como quantidade a ser importada, tempo de vida útil – se bem usado – e origem. Já os quesitos de sanidade e segurança são relacionados a diversos aspectos da mercadoria, que vão desde sua periculosidade (explosivos e produtos químicos, por exemplo) até riscos à saúde devido a seu estado de conservação (alimentos, por exemplo).

O licenciamento de importação é o procedimento administrativo em que o importador registra eletronicamente, por meio de um sistema computadorizado chamado Sistema Integrado de Operações de Comércio Exterior (SISCOMEX), diversas informações sobre a mercadoria e a negociação, com o fito de que o governo avalie a operação e dê anuência à operação, ou seja, conceda o

licenciamento de importação e permita o embarque da mercadoria no exterior.

A importação pode ser permitida ou proibida, dependendo da mercadoria. Se permitida, ela pode ter o licenciamento automático ou não-automático. O primeiro tem a anuência dada, como o próprio nome diz, automaticamente pelo SISCOMEX, em até dez dias após o registro da operação no sistema. Já o licenciamento não-automático necessita de uma análise mais detalhada da operação para a concessão da anuência, procedimento que pode se prolongar por até sessenta dias.

Antes de se aprofundar na descrição do registro e da análise do licenciamento de importação, assim como na legislação que ampara as operações de comércio exterior, é importante descrever a evolução do controle administrativo das importações no Brasil, de forma a contextualizar esse procedimento com as teorias de comércio exterior relacionadas a barreiras não tarifárias.

3.2.1. Evolução do Controle Administrativo das Importações no Brasil

Até os anos cinquenta, o controle administrativo das importações brasileiras era realizado pela Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil S.A. (CEXIM). Com o advento da Lei nº 2.145, de 29 de dezembro de 1953, a CEXIM é extinta, dando lugar à Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A. (CACEX), que tinha, dentre outras competências, a de emitir licenças de importação.

Os principais órgãos responsáveis pela formulação, execução e controle da política de comércio exterior brasileira eram o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX); a Comissão de Política Aduaneira (CPA); o Banco Central do Brasil; o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e Secretaria da Receita Federal. Todos esses órgãos eram vinculados ao Ministério da Fazenda, que ditava a orientação da política comercial externa do Brasil.

Apesar disso, na prática, quem exercia o controle administrativo das importações, tanto operacionalmente por meio de suas agências, quanto normativamente, por meio da emissão dos Comunicados, era efetivamente a CACEX, inclusive pela força que exercia como Secretaria Executiva do CONCEX.

Como regra geral, as importações brasileiras necessitavam de autorização prévia ao embarque da mercadoria. Para isso, o importador deveria, antes de realizar a importação, estar registrado no Cadastro de Exportadores e Importadores e ter apresentado, à CACEX em que estava cadastrado, seu Programa de Importação para o ano.

O Cadastro de Exportadores e Importadores também era mantido pela CACEX e continha informações sobre as empresas. Já o Programa de Importação, que era preenchido em formulário padronizado, tinha por objetivo proporcionar ao governo projetar as importações anuais que seriam realizadas, possibilitando que fosse feito um controle, de forma a compatibilizar as importações com as metas traçadas para o balanço de pagamentos. Assim, a CACEX podia aprovar os programas de importação com a fixação de limites quantitativos anuais de importação, em dólares, por empresa. Algumas operações não estavam sujeitas à imposição de limites, tais como as importações de trigo; as de petróleo bruto; as destinadas à Zona Franca de Manaus e as realizadas por *drawback*.

Cumpridos os dois requisitos iniciais, o importador deveria apresentar à CACEX o Pedido de Guia de Importação (PGI), também em formulário padronizado, que se aprovado, se transformaria, no ato de sua emissão, em Guia de Importação (GI). O exame do PGI é realizado apenas em relação ao aspecto formal, ou seja, sem a preocupação da análise comercial. Como exemplos de itens que eram examinados no PGI podem-se citar a verificação se os impressos haviam sido assinados e inteiramente preenchidos, sem rasuras ou emendas; se havia sido aposto o carimbo padronizado do Ministério da Fazenda; se o importador estava registrado no Cadastro de Exportadores e Importadores da CACEX.

Aprovado o PGI, este se transformava, no ato de sua emissão, na Guia de Importação – GI, quando era cobrada uma taxa de expediente de emissão de GI

de 1,8% do valor importado. Em algumas operações, tais como importação de alimentos ou sob o regime de *drawback*, também era cobrada uma taxa fixa de expediente.

A Guia de Importação era o documento no qual a CACEX analisava os aspectos comerciais da importação, tais como país de origem; país de procedência; porto de descarga; descrição da mercadoria; preço. Via de regra, os campos que compunham a GI podiam ser alterados antes de a mercadoria aportar no Brasil. Isso era feito por meio de um documento chamado Aditivo à Guia de Importação, que também deveria ser apresentado à CACEX. A alteração não poderia descaracterizar a importação, alterando a natureza da operação, tal como trocar a mercadoria cerveja por vinho. O importador também só poderia ser alterado em alguns casos específicos.

Outro documento padronizado emitido pela CACEX era o Anexo à Guia de Importação, que era utilizado quando o espaço destinado à descrição da mercadoria era insuficiente. Ainda existia a Guia Genérica de Importação, utilizada para alguns tipos de importação (importação de partes, peças e aeronaves para navios, aeronaves, locomotivas, máquinas e equipamentos em geral) nas quais a CACEX concede a GI com especificação geral da mercadoria e indicação de certo valor total, com omissão das declarações de peso e quantidade, feitos por estimativa do importador.

Dependendo da importação, outros documentos poderiam ser solicitados, tais como laudo de vistoria e avaliação; lista de preços ou catálogos dos produtos importados; fatura comercial. Com a extinção da CACEX, da CPA e do CDI, em 1990, o controle administrativo das importações passou para o então Departamento de Comércio Exterior do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP).

A partir de 1992, quando foi criado o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior), as atribuições do Departamento de Comércio Exterior do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento foram passadas à Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Apesar disso, algumas operações de importação continuam sendo controladas pelo Banco do Brasil, por delegação do MDIC. Cabe ressaltar que diversas normas sobre o *modus operandi* da análise dos licenciamentos são feitas pela SECEX internamente.

Com a publicação do Decreto nº 660 entrou em operação o Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), módulo exportação. Somente a partir de 1997, o módulo importação do SISCOMEX entrou em funcionamento, sendo regido pela Portaria Interministerial MF/MICT nº 291, de 12 de dezembro de 1996.

3.2.2. Informatização do Controle Administrativo – RADAR e SISCOMEX

O SISCOMEX Importação é o sistema informatizado que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle administrativo, aduaneiro e cambial das operações de importação. Foram harmonizados conceitos, códigos e nomenclaturas, fazendo com que as informações fossem tratadas em fluxo único informatizado, eliminando a necessidade da apresentação de alguns documentos exigidos, como o PGI e a GI.

A habilitação do importador no SISCOMEX é feita mediante solicitação à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), por meio de requerimento padronizado, instruído por uma série de documentos, a depender da modalidade de habilitação, que depende do perfil do interessado. A modalidade mais usual é a ordinária, sendo direcionada às pessoas jurídicas que atuem habitualmente no comércio exterior, salvo algumas exceções, tais como aquelas constituídas sob a forma de sociedade anônima de capital aberto.

Cabe citar que, para fins de controle, também há o Registro de Exportadores e Importadores (REI) da Secretaria de Comércio Exterior do MDIC, que a partir de 1997 passou a ser feito de forma automática, sendo realizado no ato

da primeira importação em qualquer ponto conectado ao SISCOMEX.

Se deferida pela SRFB, a solicitação de habilitação gerará uma senha pessoal e intransferível de acesso ao SISCOMEX. Dependendo do perfil do importador, a análise da solicitação poderá demorar de dez a trinta dias da protocolização do requerimento, sendo o prazo interrompido no caso de alguma intimação da SRFB para que o interessado cumpra alguma pendência verificada.

Representantes legais de empresas importadoras que exercem atividades relacionadas ao despacho aduaneiro, citando como exemplo o despachante aduaneiro, podem ser credenciados ou descredenciados pelo importador diretamente no SISCOMEX, por meio do módulo “Cadastro de Representante Legal”.

A partir de 2002, os dados de habilitação ao SISCOMEX de todos os agentes de comércio exterior no Brasil passaram a compor um sistema informatizado denominado de Ambiente de Registro e Rastreamento de Atuação dos Intervenientes Aduaneiros (RADAR), por meio do qual é possível à SRFB identificar o comportamento usual e inferir o perfil de risco dos diversos agentes relacionados ao comércio exterior.

Após a habilitação no RADAR, o importador ou representante legal poderá acessar o SISCOMEX, para formularem suas operações de importação, que incluem:

- a) Formulação, registro, diagnóstico, extrato e cancelamento do Licenciamento de Importação (LI);
- b) Elaboração, análise, registro, diagnóstico, extrato, retificação e consulta da Declaração de Importação (DI);
- c) Acompanhamento do despacho e do débito automático dos tributos federais;
- d) Elaboração, registro e consulta da Declaração de Valor Aduaneiro (DVA);
- e) Registro do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS);

- f) Emissão do Comprovante de Importação (CI);
- g) Registro de Operações Financeiras (ROF);

Ainda são disponibilizados módulos relativos aos registros de Declaração Simplificada de Importação (DSI) e Licenciamento Simplificado de Importação (LSI), além da tabela de tratamento administrativo, que de acordo com a descrição do produto, do país de origem e outros aspectos comerciais da operação de importação, pode se verificar se as importações: estão dispensadas do licenciamento; sujeitas ao licenciamento automático; sujeitas ao licenciamento não-automático; ou se são proibidas.

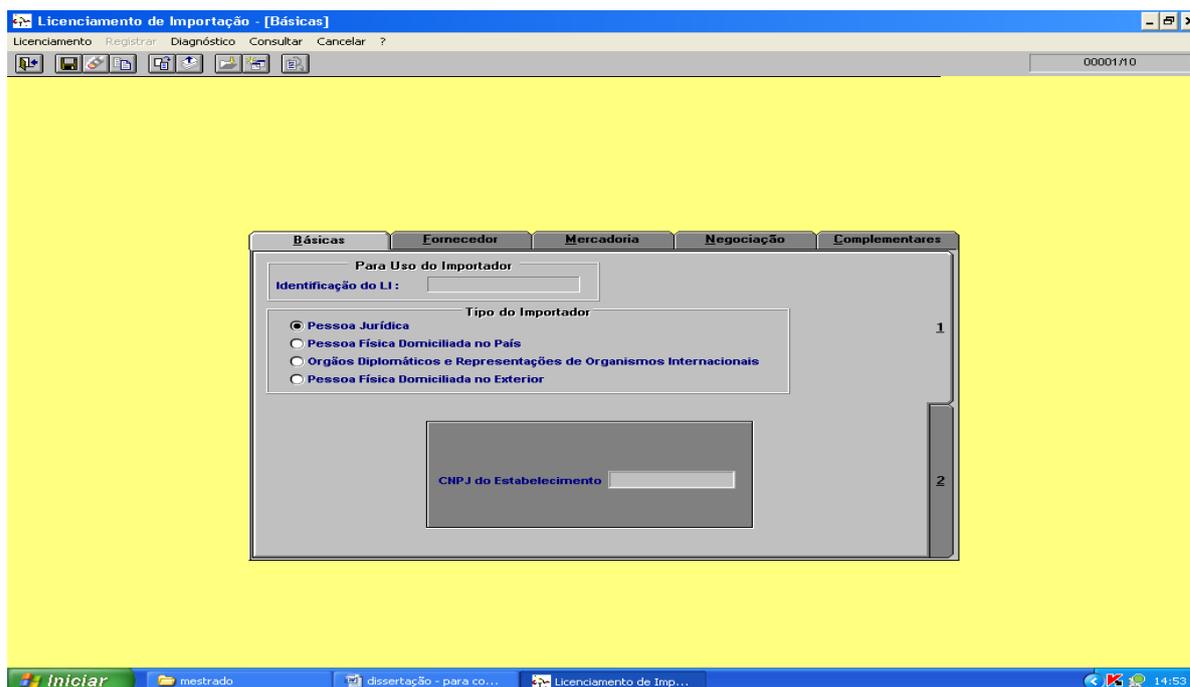
O tratamento administrativo a que a importação está sujeita, incluindo os órgãos responsáveis pela análise (órgãos anuentes), pode ser consultado na internet, no Portal do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), prevalecendo, no entanto, em caso de divergência, o constante do SISCOMEX. O importador ou representante legal habilitado pode acessar o SISCOMEX de qualquer computador que tenha o *software* SISCOMEX – Perfil Importador.

A primeira tarefa do importador é verificar o tratamento administrativo a que sua importação está sujeita. Após essa etapa, na elaboração do LI, o computador do interessado estará *off-line*, ou seja, desconectado da internet. Durante o preenchimento dos campos do LI são feitas validações relacionadas a erros de dígitos ou letras.

No Licenciamento são solicitadas informações divididas em cinco guias⁹, quais sejam: básicas; fornecedor; mercadoria; negociação; e complementares, conforme figura 1 abaixo.

⁹ Todas as guias do SISCOMEX estão demonstradas no anexo A, ao final do trabalho.

Figura 2 – Tela do SISCOMEX, guia informações básicas



Cada guia do LI no SISCOMEX deve ser preenchida com diferentes informações, tais como CNPJ do importador; país de procedência, Unidade de Receita Federal de Despacho e de Entrada; informações sobre o exportador; descrição detalhada da mercadoria e das condições que envolveram a negociação comercial; informações adicionais e esclarecimentos sobre o pedido de licenciamento. O conteúdo das guias pode ser visto com maiores detalhes no anexo deste trabalho.

Após a elaboração do LI *off-line*, o mesmo deverá ser transferido para o computador central do SISCOMEX, quando entrará na base de dados governamental. Será fornecida uma mensagem de conclusão de transmissão e o número de registro, como resultado da transmissão. A partir deste momento, o importador ou seu representante habilitado poderá, via SISCOMEX, verificar as validações de consistências (erros ou omissões no preenchimento). Havendo irregularidades, estas deverão ser corrigidas, para que uma nova transmissão possa ser feita. Caso não existam erros ou omissões, o sistema aponta a “Aceitação do LI”, quando é fornecida uma numeração específica que caracteriza a formalização do pedido de licenciamento.

A partir da obtenção do número de registro do LI, as informações contidas

nele não poderão mais ser modificadas e o sistema apontará o *status* “Para Análise” do LI, ou seja, que as informações já estão à disposição dos órgãos anuentes. Assim que um órgão anuente aloca o LI para ser analisado, o *status* muda para “Em Análise”. O interessado poderá acompanhar todas as fases de seu processo pelo SISCOMEX, que podem envolver ainda a situação de LI “Em Exigência”, quando por erro, omissão ou falta de documentação, o órgão anuente solicita ao importador a devida correção ou envio da documentação.

Concluída a análise, o órgão anuente deverá registrar sua decisão no SISCOMEX, quando o *status* do LI poderá ser “Deferido”, quando for favorável à importação; “Indeferido”, se negativa à importação; ou “Embarque Autorizado”, no caso de ser autorizado o embarque da mercadoria previamente ao deferimento do LI.

Sem dúvidas, o SISCOMEX trouxe grandes avanços à operacionalização das operações de importação no Brasil, especialmente quanto à eliminação de formulários em papel e a conseqüente diminuição da burocracia. No entanto, entende-se que a principal ferramenta para o aperfeiçoamento da análise administrativa das operações de importação já implementada foi o Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações, firmado em 1994.

Este documento, assim como suas implicações no controle administrativo das importações realizado no Brasil serão, a seguir, objetos de análise crítica, onde se buscará encontrar um diagnóstico e possíveis melhorias da sistemática administrativa na importação.

4. Tratamento Administrativo das Importações na OMC

Com o fim da segunda guerra mundial e o crescimento do comércio internacional, em 1947, foi assinado, por vinte e três países o “Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT 1947)”, dando início à normatização das relações multilaterais de comércio. Apesar de o GATT 1947 pregar a maior liberalização do comércio e especificamente, a não utilização de licenças de importação para restringir o comércio com outra parte contratante, permitia que restrições semelhantes fossem aplicadas à importação do produto similar originário de todos os países partes do acordo.

Este Acordo também previa a não imposição de penalidade severa para pequenas omissões ou erros na documentação de importação, a não ser no caso de fraude ou grave negligência. Outro ponto importante que merece destaque é a busca pela simplificação e redução da complexidade das formalidades de importação e das exigências em matéria de documentos requeridos para a importação.

Apesar de o GATT 1947 mencionar o licenciamento de importação em alguns artigos, o assunto não foi aprofundado. Isso veio a ocorrer somente em 1979, quando foi elaborado, em Tóquio, o primeiro acordo específico sobre licenciamento de importação, chamado de “Acordo sobre os Procedimentos de Licenciamento de Importação (Acordo de Tóquio)”, fruto da “Rodada Tóquio”, iniciada em 1973 e concluída em 1979.

4.1. Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações de 1979 – Rodada Tóquio

Como parâmetros gerais, além da diminuição das barreiras comerciais e a não utilização do licenciamento como barreira não tarifária, o Acordo de Tóquio pregava a não discriminação de países; reforçava a necessidade de simplificação,

acrescentado à transparência nas práticas e nos procedimentos administrativos utilizados no comércio internacional. Esses dois últimos parâmetros são explicitados repetidas vezes no texto do Acordo.

A transparência é exigida quando o Acordo de Tóquio prevê, já em seu artigo 1, parágrafo 4, que as regras e todas as informações relativas aos procedimentos para a apresentação de pedidos de licenças deverão ser prontamente publicadas, assim como suas alterações. A simplificação dos procedimentos é exaltada na medida em que o texto prega que a documentação exigida no licenciamento, além de simples, deve ser somente a estritamente necessária para a operação.

Além disso, o licenciamento deveria ser apresentado dentro de um prazo razoável e para um único órgão responsável pela análise, não podendo ser negado devido a variações insignificantes de valor, quantidade ou peso em relação aos valores designados na licença, quando as diferenças ocorressem durante o embarque ou no embarque a granel, além de outras pequenas diferenças compatíveis com a prática comercial usual.

Assim como no GATT 1947, o presente acordo estabelecia o abrandamento da punibilidade para os pequenos erros e omissões cometidas no licenciamento, excetuando os casos de fraude ou patente negligência.

A definição de licenciamento de importação dada pelo Acordo de Tóquio está consubstanciada em seu Artigo 1, parágrafo 1, transcrita abaixo:

1. Para os fins do presente Acordo, o licenciamento de importações será definido como os procedimentos administrativos utilizados na operação de regimes de licenciamento de importações que envolvem a apresentação de um pedido ou de outra documentação (diferente daquela necessária para fins aduaneiros) ao órgão administrativo competente, como condição prévia para a autorização de importações para o território aduaneiro do País importador.

Nota-se uma clara preocupação em diferenciar os procedimentos administrativos dos procedimentos alfandegários da importação, o que parece lógico, tendo em vista que a análise do licenciamento de importação é exclusivamente documental, ao passo que na fase alfandegária, há a possibilidade da conferência física da mercadoria. Também é importante ressaltar a necessidade

da apresentação dos documentos requisitados ao órgão competente anteriormente ao envio das mercadorias.

Pela primeira vez, em Acordos celebrados no âmbito da OMC, foi dado tratamento individual aos dois tipos de licenciamentos de importação: o automático e o não-automático.

4.1.1. Licenciamento Automático de Importações

O licenciamento automático foi definido como sendo aquele que é livremente aprovado. Algumas disposições contidas no artigo 2 do Acordo de Tóquio eram aplicáveis a este tipo de licenciamento, dentre as quais se destacam as relativas aos prazos de apresentação; ao prazo de análise dos pedidos de licença; e a possibilidade do uso do licenciamento não-automático para suprir a falta de outros procedimentos administrativos adequados, cujos textos legais, contidos nas alíneas (a),(b) e (c) do art. 2 estão transcritos abaixo:

(a) Os pedidos de licença possam ser apresentados em qualquer dia útil anterior à liberação aduaneira das mercadorias em questão;

(b) Os pedidos de licença, quando apresentados de forma adequada e completa e acompanhados de todos os seus componentes, sejam imediatamente aprovados ao serem recebidos ou, no máximo, dentro de um prazo de dez dias úteis, se não for administrativamente viável aprová-los no ato de sua entrega;

(c) Os Membros reconhecem que o licenciamento automático de importações poderá ser necessário sempre que outros procedimentos adequados não estiverem disponíveis. O licenciamento automático de importações poderá ser mantido na medida em que as circunstâncias que o originaram continuarem a existir e seus propósitos administrativos básicos não possam ser alcançados de outra maneira.

Esse tipo de licenciamento não produz, de acordo com suas disposições, grandes preocupações no que tange a sua possível utilização como instrumento para dificultar uma operação comercial, a não ser pelo disposto na alínea c do referido art. 2, que pode ser utilizada como pretexto para medidas protetórias na importação. Ainda assim, no que tange à possibilidade de utilização do licenciamento de importação como instrumento para a imposição de barreiras

comerciais, a atenção fica mais voltada ao licenciamento não-automático.

4.1.2. Licenciamento Não-Automático de Importações

O licenciamento não-automático de importação tem uma definição negativa, ou seja, é aquele que não se enquadra na definição de licenciamento automático. As disposições sobre o licenciamento automático são mais extensas se comparadas com as do não-automático e isso pode ser explicado pela preocupação mais ostensiva de se evitar que esse tipo de procedimento seja utilizado para restringir o comércio. Esse ponto é destacado na alínea (a), do art. 3 do Acordo de Tóquio:

(a) Os procedimentos adotados, e as práticas aplicadas, em conexão com a emissão da licença para a administração de quotas e outras restrições à importação, não deverão ter efeitos restritivos comerciais sobre as importações adicionais àqueles causados pela imposição da restrição.

Grande parte do texto que discorre sobre o licenciamento não-automático é relacionado à imposição de quotas de importação, motivo pelo qual foi dado grande destaque para a questão da transparência. A necessidade da publicidade dos atos e procedimentos relacionados à importação sujeita ao licenciamento não-automático é explícita no Acordo, de maneira a permitir que as partes interessadas possam tomar conhecimento de todas as medidas administrativas e legais que possam ter influência nas operações comerciais. É o que dispõe as alíneas (c), (d) e (e), do art. 3 do Acordo, transcritas abaixo:

(c) As partes que administram quotas por meio do licenciamento publicarão o valor geral das quotas a serem aplicadas por quantidade e/ou valor, as datas de abertura e fechamento das quotas e qualquer mudança nelas ocorrida;

(d) No caso de quotas alocadas entre países fornecedores, a parte que estiver aplicando as restrições informará prontamente todas as demais partes interessadas em fornecer o produto em questão sobre as parcelas da quota alocada naquele momento, por quantidade ou valor, aos diversos países fornecedores e dará publicidade disso;

(e) Onde há uma data específica de abertura para a submissão de licenciamento, as regras e as e as listas do produto consultadas no parágrafo 4 do artigo 1 serão publicadas com a máxima antecipação possível de tal data, ou imediatamente depois do anúncio da quota ou de

outra medida que envolva uma exigência para o licenciamento de importação.

A necessidade de transparência também pode ser notada quando é previsto que, qualquer parte interessada no comércio do produto, pode solicitar à outra parte informações sobre a administração das restrições; sobre as licenças de importação concedidas recentemente e a distribuição dessas licenças entre os países fornecedores; e sobre estatísticas de importação dos produtos sujeitos ao licenciamento, sendo vedada a imposição, aos países em desenvolvimento, de ônus administrativo ou financeiro adicional para obter essas informações. Outro aspecto do acordo é ressaltado, qual seja, o tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento.

Outros critérios para a alocação das licenças de importação são explicitados no texto das alíneas (k) e (l) do art. 3 do Acordo de Tóquio, como segue:

(k) Na alocação de licenças, as partes deverão considerar o desempenho das importações do requerente, incluindo se as licenças anteriormente emitidas foram plenamente utilizadas pelo requerente ao longo de um período representativo recente.

(l) Será considerada a possibilidade de distribuir um número razoável de licenças a novos importadores, levando em consideração a conveniência de emitir licenças para produtos em quantidades econômicas. Nesse contexto, os importadores que realizam importações de produtos originários de países em desenvolvimento, principalmente de países de menor desenvolvimento.

Os prazos de tramitação e de validade do licenciamento foram definidos de forma inexata, abrindo grande margem de interpretação. Cada parte teria que realizar o trâmite das licenças no menor tempo possível; e o prazo de validade desta licença seria razoável, de forma que não impossibilitasse a importação.

4.1.3. Outras Disposições

No art. 4 do Acordo de Tóquio, intitulado “Instituições, Consulta e Solução de Controvérsias”, é criado um Comitê sobre Licenciamento de Importação, composto por representantes de cada país parte, que elegem seu presidente. Esse Comitê se reuniria para que as partes pudessem se consultar sobre questões

relacionadas à operação ou à promoção dos objetivos do Acordo. As consultas e solução de controvérsias seguiriam o disposto nos artigos XXII e XXIII do GATT, transcritos abaixo, mas que não serão objeto de análise mais acurada no presente trabalho.

ARTIGO XXII

CONSULTAS

1. Cada Parte Contratante examinará com compreensão as representações que lhe sejam encaminhadas por qualquer outra Parte Contratante e deverá se prestar a consultas a respeito daquelas representações, desde que elas digam respeito a questões relativas à aplicação do presente Acordo.

2. As Partes Contratantes poderão, a pedido de uma das Partes Contratantes, entrar em entendimentos com uma ou várias Partes Contratantes sobre questões para as quais a solução satisfatória não poderia ser alcançada através das consultas previstas no parágrafo primeiro.

ARTIGO XXIII

PROTEÇÃO DE CONCESSÕES E VANTAGENS

1. No caso de uma Parte Contratante considerar que uma vantagem qualquer resultante para ela, direta ou indiretamente, do presente Acordo, está sendo anulada ou reduzida, ou que um dos objetivos do Acordo está sendo dificultado, em consequência:

(a) do não cumprimento por outra das Partes Contratantes dos compromissos pela mesma assumidos em virtude do presente Acordo;

(b) da aplicação por outra das Partes Contratantes de uma medida, contrária ou não às disposições do presente Acordo; ou

(c) da existência de qualquer outra situação.

Dita Parte Contratante, a fim de obter solução satisfatória para a questão, poderá dirigir representações ou propostas por escrito à outra ou outras Partes Contratantes que lhe parecerem interessadas. Qualquer Parte Contratante, por essa forma interpelada, examinará, com boa vontade, as representações ou propostas que lhe tenham sido dirigidas.

2. Se as Partes Contratantes interessadas não chegarem a um Acordo satisfatório dentro de um prazo razoável, ou se a dificuldade for uma das previstas no § 1 deste artigo, a questão poderá ser submetida às Partes Contratantes. As Partes Contratantes iniciarão, sem demora, uma investigação sobre qualquer assunto que lhes seja submetido e, se julgarem conveniente, dirigirão recomendações especiais e apropriadas às partes Contratantes que julguem interessadas, ou baixarão normas sobre a questão. As Partes Contratantes, quando acharem necessário, poderão efetuar consultas com as outras Partes Contratantes, com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e com qualquer outra organização intergovernamental competente. Se elas consideram que as circunstâncias são suficientemente graves para justificar tal medida, poderão autorizar uma ou várias Partes Contratantes a suspender, com respeito à outra ou outras Partes Contratantes, a aplicação de qualquer concessão ou outra obrigação resultantes do Acordo geral cuja suspensão justificada elas examinarão, levando em conta as circunstâncias. Se uma concessão ou outra obrigação, for efetivamente suspensa com respeito a uma Parte Contratante, será permitido à referida Parte Contratante, no prazo de 60 dias, a contar da data da aplicação desta suspensão, notificar por escrito ao Secretário

Executivo das Partes Contratantes, sua intenção de denunciar o Acordo geral; esta denúncia se efetuará ao término do prazo de 60 dias, contados a partir da data em que o Secretário executivo das Partes Contratantes tiver recebido a aludida notificação.

O art. 5 do Acordo de Tóquio estabelece, além da data em que entraria em vigor, procedimentos para a acessão de novos países; para a realização de emendas; para a retirada de um país; e para o depósito e registro do acordo. Também dispõe sobre a não aplicabilidade do acordo entre duas partes, se uma delas, no momento de adesão ou acessão, não concordar com a aplicabilidade.

As reservas ao Acordo só poderiam ser feitas com o consentimento das outras Partes. A revisão seria realizada pelo Comitê, sempre que necessária, na periodicidade mínima de uma vez a cada dois anos, com a finalidade de examinar a implementação e o cumprimento dos objetivos; direitos e obrigações previstos.

Por fim, foi estabelecida a obrigação de todas as partes harmonizarem suas leis, regulamentos e procedimentos administrativos com o disposto no Acordo, sendo que isso deveria ocorrer até a data de entrada em vigor deste.

Na época, a dívida externa brasileira crescia rapidamente (US\$ 17 bilhões em 78/79) com o país acumulando um déficit em transações correntes da ordem de US\$ 10,8 bilhões e inflação na casa dos 77% ao ano, com tendência de crescimento. No cenário internacional, ocorreu o segundo choque do petróleo, ocasionado a elevação da taxa de juros internacional. Diante desse cenário, o Brasil não aderiu a tal acordo, apesar de ser signatário do GATT, alegando não poder abandonar os mecanismos de controle das importações que utilizava.

4.2. Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações de 1994 – Rodada Uruguai¹⁰

Decorridos sete anos da conclusão da Rodada de Tóquio, foi iniciada em a Rodada Uruguai de negociações comerciais, finalizada em 1994. Nessa época, o Brasil era governado democraticamente, e se encontrava sob a vigência de um novo plano de estabilização econômica, o Plano Real, cuja fase de ajuste fiscal foi iniciada em 1993; com a reforma monetária sendo implementada no ano seguinte, tendo por consequência a queda da inflação.

De uma maneira geral, as condições básicas de funcionamento da economia brasileira em 1994 foram definidas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos (DIEESE) como “sensivelmente melhores do que as do ano de 1993, com a existência de índices reduzidos de inflação, a partir de julho, contribuindo favoravelmente para a generalização de comportamentos positivos tanto na produção quanto no consumo.”

O crescimento médio do PIB real mundial, entre 1970 e 1996, situou-se em 4% aproximadamente. A partir de 1994, a economia mundial entrou em fase de crescimento acelerado, muito próximo ou acima de 4%, apesar da desaceleração generalizada observada em 1995 (3,7%)¹¹, devido à crise do México.

No Brasil, a corrente de comércio aumentava substancialmente. Se no ano de 1979 o fluxo do comércio exterior brasileiro foi de cerca de trinta e três bilhões de dólares, nos anos de 1994 e 1995 esse volume mais o que duplicou. Cabe destacar o grande crescimento das importações, que passaram de dezoito bilhões de dólares para aproximadamente cinquenta bilhões de dólares em 1995. Parte considerável desse recrudescimento comercial deve-se à abertura comercial

¹⁰ O texto integral do Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações de 1994 (Rodada Uruguai) está no anexo B desta dissertação.

¹¹ Panorama da Economia Mundial nº 26 – Julho de 1997 - IPEA

do início da década de 90, com a diminuição de tarifas e a posterior valorização cambial do Plano Real.

Nesse cenário, em 1995 o Brasil se tornou membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), que substituiu o GATT, e conseqüentemente dos acordos multilaterais firmados em seu âmbito. Um desses acordos, advindo da Rodada Uruguai de negociações, foi o novo Acordo sobre os Procedimentos de Licenciamento de Importação – Acordo do Uruguai.

A transparência e a simplificação do processo de licenciamento na importação, além da não discriminação e da não utilização das licenças como forma de restringir o comércio, são alguns dos princípios gerais mantidos e reforçados, comparativamente ao Acordo anterior, firmado na Rodada Tóquio. No entanto, mudanças foram feitas para preencher lacunas no texto de 1979.

A primeira delas diz respeito à forma de publicação das informações relacionadas aos procedimentos de licenciamento. Os locais onde seriam publicadas as informações deveriam ser notificados ao Comitê de Importação, e sempre que possível, a publicação seria feita vinte e um dias antes da data de vigência do requisito imposto para a importação, sendo vedada a publicação após essa data. Esse prazo é aplicado também para quaisquer exceções, derrogações ou mudanças relacionadas ao licenciamento e às listas de produtos sujeitos à licença.

O estabelecimento de um prazo para a publicação fez com que a previsibilidade e transparência das regras fossem mais efetivas, beneficiando os governos e agentes comerciais interessados. Foi aberta ainda a possibilidade de apresentação, por qualquer membro, de comentários escritos para serem oportunamente discutidos mediante solicitação da parte interessada. Importante ressaltar que tal procedimento não se confunde com a solução de controvérsias.

A simplificação da documentação e informações exigidas; e a tolerância a erros insignificantes na licença de importação são repetidos no Acordo do Uruguai, em seu art. 1, parágrafos 5, 6 e 7:

5. Os formulários dos pedidos e os formulários para a renovação de licenças serão os mais simples possíveis. A autoridade competente poderá exigir documentos e informações

considerados estritamente necessários para o funcionamento adequado do regime de licenciamento no momento da apresentação do pedido.

6. Os procedimentos para a apresentação de pedidos e os procedimentos para a renovação de licenças serão os mais simples possíveis. Os requerentes terão um prazo razoável para apresentarem os pedidos de licença. Se for especificado um prazo, esse prazo será de pelo menos vinte e um dias, podendo ser prorrogado se forem recebidos pedidos incompletos dentro do referido prazo. Os requerentes precisarão contatar apenas um órgão administrativo para apresentarem um pedido. Se for estritamente necessário contatar mais de um órgão administrativo, os requerentes não precisarão contatar mais de três órgãos administrativos.

7. Nenhum pedido será rejeitado por erros insignificantes na documentação que não alterem os dados básicos contidos no mesmo. Não será aplicada qualquer penalidade mais severa do que a necessária para conformar uma advertência no caso de serem detectadas omissões ou erros na documentação ou nos procedimentos que tenham sido obviamente cometidos sem intenção fraudulenta ou patente negligência.

A intenção dos signatários foi a de diminuir ao máximo a burocracia, tanto a relacionada à documentação, quanto à apresentação ou renovação dos pedidos de licença; sendo também limitado o número máximo de órgãos pelo qual o pedido pode tramitar, impedindo assim que o processo fique represado em um emaranhado de burocracias administrativas.

4.2.1. Licenciamento Automático de Importações

O art. 2 do Acordo do Uruguai trata do licenciamento automático, sendo muito semelhante ao mesmo artigo do Acordo anterior. Tanto a definição quanto as disposições aplicadas ao licenciamento são idênticas, com a ressalva de que os procedimentos de licenciamento automático serão considerados como restritivos ao comércio caso não sigam o disposto no Acordo. Reforça-se a preocupação com a não utilização das licenças de importação como barreira comercial, ainda que sejam automáticas.

4.2.2. Licenciamento Não-Automático de Importações

Já nas disposições relativas ao licenciamento não-automático, as

diferenças em relação ao Acordo de Tóquio são notáveis, tendo em vista esse tipo de licenciamento ser o mais suscetível de ser utilizado como barreira comercial. As mudanças começam pela definição de licenciamento não-automático, que dessa vez é dada explicitamente, chegando ao processo de informação ao pretense importador sobre informações relacionadas à análise das licenças, como exposto nos parágrafos 3 e 4 do art. 3 do Acordo do Uruguai:

3. No caso de o licenciamento ser necessário para fins não relacionados à implementação de restrições quantitativas, os Membros publicarão informações suficientes para que outros Membros e comerciantes fiquem cientes das bases necessárias para a concessão e/ou alocação de licenças.

4. Quando um Membro oferecer a pessoas físicas, pessoas jurídicas ou instituições a possibilidade de solicitar exceções ou derrogações da exigência de obter licenças para suas importações, ele incluirá esse fato nas informações publicadas no âmbito do parágrafo 4 do Artigo 1, bem como informações sobre como um pedido dessa natureza deve ser apresentado e, na medida do possível, uma indicação das circunstâncias sob as quais esses pedidos seriam considerados.

Ambos os parágrafos visam a ampliar a transparência e, principalmente, a previsibilidade do processo de licenciamento não-automático de importação; objetivos também do estabelecimento de prazos para a publicidade de procedimentos relacionados à administração de quotas por meio do licenciamento não-automático, conforme alíneas (b), (c) e (d) do parágrafo 5 do art. 3 do Acordo do Uruguai:

(b) Os Membros que administram quotas por meio do licenciamento publicarão o valor geral das quotas a serem aplicadas por quantidade e/ou valor as datas de abertura e fechamento das quotas e qualquer mudança nelas ocorrida dentro dos prazos previstos no parágrafo 4 do Artigo 1 e de modo a permitir que governos e comerciantes tomem conhecimento dessas informações;

(c) no caso de quotas alocadas entre países fornecedores, o Membro que estiver aplicando as restrições informará prontamente todos os demais Membros interessados em fornecer o produto em questão sobre as parcelas da quota alocada naquele momento, por quantidade ou valor, aos diversos países fornecedores e publicará essas informações dentro dos prazos especificados no parágrafo 4 do Artigo 1 e de maneira a permitir que governos e comerciantes tomem conhecimento das mesmas;

(d) quando surgirem situações que acarretem a necessidade de antecipar uma data de abertura de quotas, as informações mencionadas no parágrafo 4 do Artigo 1 serão publicadas dentro dos prazos especificados no parágrafo 4 do Artigo 1 e de maneira a permitir que governos e comerciantes tomem conhecimento das mesmas;

No principal item no que se refere à questão do estabelecimento de prazos relacionados ao licenciamento não-automático de importação – a alínea (f)

do parágrafo 5 do art. 3 – instituiu-se prazo para a tramitação dos pedidos de importação na seara administrativa. Essa definição facilita sobremaneira o planejamento, a execução e o controle do processo de importação por parte dos importadores e, em última instância, do próprio país importador.

O prazo de validade das licenças de importação também foi objeto do Acordo do Uruguai. Contudo, diferentemente dos prazos de tramitação, não foi dado um prazo exato para a validade das licenças; a redação diz apenas que deverá ter uma duração razoável, conforme alíneas (f) e (g), do parágrafo 5 do art. 3 do citado Acordo.

(f) a menos que não seja possível por razões que escapem do controle do Membro, o prazo para a tramitação dos pedidos não será superior a trinta dias se os pedidos forem considerados por ordem de chegada e não superior a sessenta dias se todos os pedidos forem considerados simultaneamente. Neste caso, o prazo para a tramitação dos pedidos começará no dia seguinte à data final do período anunciado para a apresentação de pedidos;

(g) o prazo de validade das licenças terá uma duração razoável e não será curto a ponto de prejudicar as importações. O prazo de validade das licenças não prejudicará as importações de fontes distantes, a não ser em casos especiais em que as importações sejam necessárias para satisfazer exigências de curto prazo;

Merece destaque a abertura da possibilidade de não cumprimento dos prazos de tramitação do licenciamento por parte do país concedente. Apesar de o texto permitir diversas interpretações ao termo “razões que escapem do controle do Membro”, é de boa praxe administrativa admitir o não cumprimento dos prazos apenas por força maior ou em casos fortuitos.

Repete-se, para a alocação das licenças, a necessidade de considerar o desempenho das importações e a plena utilização das licenças pelo país requerente. A novidade é a abertura da possibilidade de que a não utilização plena das licenças ensejasse o exame das razões para a não utilização, tendo influência sobre a alocação de novas licenças.

Assim, um Membro que desista do processo de licenciamento já utilizado, poderá ter pedidos futuros prejudicados. Entende-se que esse procedimento vise a evitar o desperdício de tempo na análise de processos que não serão levados adiante, o que, levando em conta a escassez de tempo e muitas vezes de pessoal para realizar a análise das licenças, leva a uma maior eficiência do processo.

4.2.3. Outras Disposições

No art. 4 novamente foi estabelecido o “Comitê sobre Licenciamento de Importações”, com a diferença de criação do cargo de Vice-Presidente, que a exemplo do Presidente, será eleito pelo Comitê. O art. 5 do Acordo do Uruguai trata sobre a necessidade de notificação sobre a introdução ou mudança nos procedimentos de licenciamento. A notificação deverá ser feita ao Comitê em um prazo de sessenta dias da data de publicação da norma que introduz ou altera os procedimentos, devendo conter as informações constantes das alíneas (a), (b), (c), (d), (e), (f), (g) e (h) do referido art. 5:

(a) uma relação dos produtos sujeitos a regime de licenciamento;

(b) o ponto de contato para a obtenção de informações sobre requisitos para a obtenção de licenças de importação;

(c) órgão(s) administrativo(s) competente(s) para a apresentação de pedidos de licenças;

(d) data e nome da publicação na qual os procedimentos necessários para o licenciamento estão publicados;

(e) uma indicação sobre se o procedimento de licenciamento é automático ou não-automático, de acordo com as definições contidas nos Artigos 2 e 3;

(f) no caso dos procedimentos automáticos de licenciamento de importações, sua finalidade administrativa;

(g) no caso dos procedimentos não-automáticos de licenciamento de importações, uma indicação da medida que estiver sendo implementada por meio do regime de licenciamento; e

(h) duração esperada do regime de licenciamento, se for possível estimá-la com alguma probabilidade ou, não sendo possível fornecer esta informação, as razões para este fato.

Caso um Membro considere que não houve a notificação, esse fato poderá ser relatado ao país em falta. Se após esse relato a notificação não for feita imediatamente, o país interessado poderá realizar a notificação, incluindo todas as informações pertinentes disponíveis.

O art. 7 do Acordo do Uruguai, que trata da revisão, também sofreu substancial alteração. O prazo mínimo para revisão do Acordo foi mantido, como sendo de pelo menos uma vez a cada dois anos, sendo que o Comitê sobre Licenciamento de Importações terá por base para sua análise um relatório da

Secretaria da OMC, contendo uma sinopse das respostas dos Membros ao questionário anual sobre os procedimentos necessários para o licenciamento de importações; das informações fornecidas quando da notificação; e de outras informações pertinentes, conforme segue abaixo:

O questionário anual sobre procedimentos para o licenciamento das importações, elaborado de acordo com as disposições relativas à notificação, deverá ser respondido sem demora e por completo. De posse das informações, o Comitê comunicará o Conselho para o Comércio de Bens a respeito de mudanças ocorridas no período abordado por esses exames. Artigos sobre consultas e solução de controvérsias; reservas; e sobre legislação doméstica foram novamente incluídos, com pequenas alterações que, pelo escopo do trabalho, não serão aprofundadas.

Comparativamente ao Acordo anterior, firmado em 1979, o novo texto traz aperfeiçoamentos que espelham uma preocupação crescente com a necessidade de trazer transparência e simplificação aos procedimentos de licenciamento de importação. Se na época tais preceitos já eram importantes, o que dizer dos tempos atuais, em que a globalização e o avanço tecnológico fazem com que o comércio internacional seja extremamente dinâmico e competitivo, necessitando de regulamentação que impeça ações discriminatórias e não equitativas.

Os países partes do Acordo tiveram que adaptar suas legislações internas à nova sistemática administrativa das importações firmada na OMC. A análise a seguir objetiva confrontar a legislação brasileira e a da OMC, procurando pontos convergentes e possíveis incongruências, expondo o aumento ou diminuição da proteção não tarifária, realizada por meio de controle administrativo nas operações de importação.

5. Tratamento Administrativo das Importações no Brasil

Para se adaptar á nova realidade comercial estabelecida pela OMC, o Brasil teve que alterar a legislação que tratava das operações de comércio exterior, merecendo destaque a relacionada ao controle administrativo das importações, regulamentada por meio de Portarias da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

A regulamentação do controle administrativo do comércio exterior brasileiro estava dispersa em vários diplomas legais, notadamente em Portarias emitidas pela SECEX/MDIC. Somente no final de 2006, ou seja, mais de dez anos após a criação da OMC, é que houve a publicação da Portaria SECEX nº 35 consolidando as normas que regem o controle administrativo das importações e exportações.

Esse avanço vai ao encontro do que é pregado pela OMC, já que facilita o trabalho dos importadores e exportadores e diminui a quantidade de normativos, tornando menos burocrático e mais célere as alterações posteriores de legislação que por ventura tenham que ser feitas.

Não será feito um histórico da evolução da regulamentação brasileira das importações, mas sim uma análise da crítica da norma interna mais recente¹² que trata do assunto, levando em consideração o disposto no Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações firmado em 1994 no âmbito da OMC, a fim de se verificar o grau de convergência entre os dois instrumentos.

¹² Até a data de finalização deste trabalho, a norma mais recente que consolidava e regulamentava o controle as operações de comércio, inclusive a importação, era a Portaria SECEX nº 10, de 24 de maio de 2010.

5.1. Enquadramento das Importações

As importações brasileiras podem ser enquadradas em dois tipos de modalidade: importações permitidas e importações proibidas. As operações proibidas são aquelas que não podem ser realizadas. Como exemplo pode-se citar a importação de pneumáticos recauchutados e usados, além dos casos dispostos no art. 58-A da Portaria SECEX nº 10/2010:

Art. 58-A. Para os países abaixo indicados, está proibida a importação dos seguintes produtos: (incluído pela Portaria SECEX nº 17, de 15 de setembro de 2010)

I – República Islâmica do Irã: arma ou material relacionado - Decreto nº 6.045, de 21 de fevereiro de 2007; Decreto nº 6.118, de 22 de maio de 2007; Decreto nº 6.448, de 7 de maio de 2008, Decreto nº 6.735, de 12 de janeiro de 2009 e Decreto nº 7.259, de 10 de agosto de 2010. (incluído pela Portaria SECEX nº 17, de 15 de setembro de 2010)

II – República Democrática da Coreia: carros de combate, veículos blindados de combate, sistemas de artilharia de grosso calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, navios de guerra, mísseis ou sistemas de mísseis; e itens, materiais, equipamentos, bens e tecnologia que possam contribuir para os programas da República Popular Democrática da Coreia relacionados a atividades nucleares, a mísseis balísticos ou a outras armas de destruição em massa, conforme determinados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou pelo Comitê, em especial aqueles indicados nos seguintes documentos da ONU: S/2006/814 e S/2006/815 S/2006/816, INFCIRC/254/Rev.9/Part 1a e INFCIRC/254/Rev.7/Part 2 - Decreto nº 5.957, de 7 de novembro de 2006, e Decreto nº 6.935, de 12 de agosto de 2009. (incluído pela Portaria SECEX nº 17, de 15 de setembro de 2010)

As importações permitidas são divididas em três modalidades, conforme disposto no art.7º da mesma Portaria:

Art. 7º O sistema administrativo das importações brasileiras compreende as seguintes modalidades:

I – importações dispensadas de Licenciamento;

II – importações sujeitas a Licenciamento Automático; e

III – importações sujeitas a Licenciamento Não-automático.

A regra geral é a de dispensa de licenciamento, quando os importadores deverão somente fazer o registro da Declaração de Importação (DI) no Siscomex, a fim de realizar o despacho aduaneiro da mercadoria. Infere-se que neste tipo de operação o controle administrativo é inexistente, caso todo o processo seja feito em conformidade com os dispositivos legais. Assim, o importador deve se preocupar

apenas com o despacho aduaneiro, o que torna o processo de importação bem mais rápido.

Esse procedimento vai ao encontro da maior liberalização do comércio pregado pela OMC e reforçado no Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações. Pode-se se ter uma idéia da ampliação da liberação comercial brasileira se for levado em conta que em 2003 haviam cinco situações previstas em norma que faziam com que a importação fosse dispensada do licenciamento; em 2010, são quinze situações, conforme disposto no parágrafo 1º do art. 8º da Portaria SECEX nº 10/2010:

Art. 8º Como regra geral, as importações brasileiras estão dispensadas de licenciamento, devendo os importadores tão-somente providenciar o registro da Declaração de Importação – DI - no SISCOMEX, com o objetivo de dar início aos procedimentos de Despacho Aduaneiro junto à unidade local da RFB.

§ 1º São dispensadas de licenciamento as seguintes importações:

I – sob os regimes de entrepostos aduaneiro e industrial, inclusive sob controle aduaneiro informatizado;

II – sob o regime de admissão temporária, inclusive de bens amparados pelo Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural - REPETRO;

III – sob os regimes aduaneiros especiais nas modalidades de loja franca, depósito afiançado, depósito franco e depósito especial;

IV – com redução da alíquota de imposto de importação decorrente da aplicação de “ex-tarifário”;

V – mercadorias industrializadas, destinadas a consumo no recinto de congressos, feiras e exposições internacionais e eventos assemelhados, observado o contido no art. 70 da Lei n.º 8.383, de 30 de dezembro de 1991;

VI – peças e acessórios, abrangidas por contrato de garantia;

VII – doações, exceto de bens usados;

VIII – filmes cinematográficos;

IX – retorno de material remetido ao exterior para fins de testes, exames e/ou pesquisas, com finalidade industrial ou científica;

X – amostras;

XI – arrendamento mercantil -leasing-, arrendamento simples, aluguel ou afretamento;

XII – investimento de capital estrangeiro;

XIII – produtos e situações que não estejam sujeitos a licenciamento automático e não-automático; e

XIV – sob o regime de admissão temporária ou reimportação, quando usados, reutilizáveis e não destinados à comercialização, de recipientes, embalagens, envoltórios, carretéis, separadores, racks, clip locks, termógrafos e outros bens retornáveis com finalidade semelhante destes, destinados ao transporte, acondicionamento, preservação, manuseio ou registro de variações de temperatura de mercadoria importada, exportada, a importar ou a exportar: e

XV – nacionalização de máquinas e equipamentos que tenham ingressado no País ao amparo do regime aduaneiro especial de admissão temporária para utilização econômica, aprovado pela RFB, na condição de novas.

Cabe ressaltar que caso o Siscomex aponte que a mercadoria esteja sujeita a algum tratamento administrativo que exija o licenciamento, esta situação, prevalecerá sobre a dispensa. No ano de 2008, da pauta de dez mil e quinhentos produtos importados, dois terços eram dispensados do licenciamento.

5.2. Licenciamento Automático

O licenciamento automático é aprovado em todos os casos, desde que apresentado de forma completa e adequada, em um prazo de tramitação até dez dias úteis, contado a partir a data de registro no Siscomex. Deve ser efetuado previamente ao embarque da mercadoria no exterior, salvo exceções legais, como no caso de mercadorias amparadas pelo regime aduaneiro especial de drawback, quando o licenciamento poderá ser efetuado após o embarque da mercadoria no exterior e previamente ao despacho aduaneiro.

Em consonância com o disposto na OMC, a regulamentação deste tipo de licenciamento não é tão detalhada, visto não ser comum sua utilização como barreira comercial não tarifária. Essa possibilidade torna-se mais plausível no caso do licenciamento não-automático, que mereceu maior atenção na sua regulamentação.

5.3. Licenciamento Não-Automático

Esse tipo de licenciamento é caracterizado por uma análise mais rigorosa da operação de importação. No Brasil, além dos produtos listados no tratamento administrativo do Siscomex, o LI não-automático, conforme disposto na Portaria Secex nº10/2010 é aplicado às seguintes importações: sujeitas à obtenção de cotas tarifária e não tarifária; amparadas pelos benefícios da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio; sujeitas à anuência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ); sujeitas ao exame de similaridade; de material usado, salvo as exceções previstas na Portaria Secex nº10/2010; originárias de países com restrições constantes de Resoluções da Organização das Nações Unidas (ONU); em substituição de mercadoria; sujeitas a medidas de defesa comercial; e que contenham indícios de fraude.

Desse rol de situações que fazem com que o LI seja classificado como não-automático, duas serão objetos de análise em itens específicos: importações sujeitas ao exame de similaridade e importações de material usado. Essa análise faz-se necessária na medida em que ambas as situações se enquadram de maneira mais clara na defesa da indústria nacional e na possível imposição de barreiras burocráticas no licenciamento de importação.

A terceira situação que poderia ser estudada mais detalhadamente, até por ter recebido grande destaque no Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações da OMC, é a importação sujeita a quotas. No entanto, devido à amplitude do tema, ele não será detalhado no presente trabalho. Por hora, serão focados os aspectos gerais aplicados a todos os licenciamentos não-automáticos.

Assim como o licenciamento automático, o não-automático deve ser efetuado antes do embarque da mercadoria no exterior, salvo algumas exceções, quando o LI poderá ser feito após o embarque e antes do despacho aduaneiro. Enquadram-se nestas situações as importações realizadas ao amparo dos benefícios da Zona Franca de Manaus e das Áreas de Livre Comércio; as sujeitas à

anuência do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ); as sujeitas à anuência do MAPA e da ANVISA, desde que previsto em legislação específica; as de mercadoria ingressada em entreposto aduaneiro ou industrial; as de brinquedos.

Pode-se verificar que os Lis não-automáticos que podem ser efetivados antes do embarque da mercadoria se relacionam ou a operações ligadas a algum regime especial; ou ao tipo de mercadoria, ou ao órgão anuente. Neste último caso merece destaque o fato de que tanto o MAPA quanto a ANVISA são responsáveis pela anuência de produtos perecíveis, e que muitas vezes podem representar perigo à saúde humana. Assim, o embarque da mercadoria deve ser feito de maneira mais rápida possível para não danificar o produto, que se direcionado ao consumo humano, poderia representar risco à saúde.

A possibilidade do LI ser feito após o embarque não significa que o controle administrativo seja menos rigoroso. Isso pode ser observado, por exemplo, nos casos de importação de alimentos de origem animal em que são exigidos certificados fitossanitários; e nos casos de importação de brinquedos, onde a certificação é obrigatória, com o intuito de proteger possíveis perigos à saúde infantil, como a ingestão de pequenas peças ou contato com produtos tóxicos. Nestas circunstâncias, esse controle mais rigoroso, desde que feitos de maneira a não caracterizarem medidas além das necessárias à proteção da saúde humana, estão plenamente de acordo com o estabelecido pela OMC e são uma burocracia necessária.

O prazo de tramitação dos pedidos de licenciamento não-automático é definido no art. 18 da Portaria SECEX nº 10/2010, como segue.

Art. 18. No Licenciamento não-automático, os pedidos terão tramitação de, no máximo, 60 (sessenta) dias corridos.

Parágrafo único. O prazo de 60 (sessenta) dias corridos, estipulado poderá ser ultrapassado, quando impossível o seu cumprimento por razões que escapem ao controle do Órgão anuente do Governo Brasileiro.

Esse ponto é fundamental na operação de importação, pois permite ao interessado estimar os custos envolvidos no processo, além de planejar sua

produção e venda, de acordo com se ramo de atividade. Entende-se por trâmites o curso de um processo, segundo as regras; ou ainda os meios apropriados para a consecução dum fim¹³.

Assim, entende-se que a análise do LI não-automático deveria durar no máximo sessenta dias. No entanto, a própria Portaria, abre uma brecha nos casos de impossibilidade de cumprimento do prazo por razões que escapem ao controle do Órgão anuente do Governo Brasileiro. Essa possibilidade está prevista no Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações da OMC.

O prazo de sessenta dias também pode ser ultrapassado nos casos de erros, omissões ou não cumprimento de procedimentos administrativos por parte do importador, conforme se depreende da leitura do art. 15 da Portaria SECEX nº 10/2010.

Art. 15. Quando forem verificados erros e/ou omissões no preenchimento do pedido de licença ou mesmo a inobservância dos procedimentos administrativos previstos para a operação ou para o produto, o DECEX registrará, no próprio pedido, advertência ao importador, solicitando a correção de dados.

§ 1º Neste caso, os pedidos de licença ficarão pendentes até a correção dos dados, o que implicará, também, a suspensão do prazo para a sua análise.

§ 2º As licenças não automáticas de importação sob status “para análise” serão apostas “em exigência” no 59º (quinqüagésimo nono) dia contado da data de registro.

§ 3º O SISCOMEX cancelará automaticamente a licença em exigência, em caso de não cumprimento desta no prazo de 90 (noventa) dias corridos.

O caput do art. 15 também está previsto pelo acordo firmado na OMC, onde é estabelecido que nenhum pedido seja rejeitado por erros insignificantes na documentação que não alterem os dados básicos contidos no mesmo; e que não será aplicada qualquer penalidade mais severa do que a necessária para conformar uma advertência no caso de serem detectadas omissões ou erros na documentação ou nos procedimentos que tenham sido obviamente cometidos sem intenção fraudulenta ou patente negligência.

¹³ Definição dada pelo Dicionário Aurélio, 7ª edição.

A advertência neste caso é feita mediante a aposição de uma exigência no Siscomex, que deve ser cumprida pelo importador no prazo de noventa dias. O sistema passa a mostrar o *status* do LI como “em exigência”. O problema que pode se enxergar é quanto à questão da suspensão do prazo para análise. A interpretação da administração é que o LI que se encontra em exigência, após o cumprimento desta, terá o prazo para análise de mais sessenta dias, ou seja, não se trata de uma suspensão do prazo, mas sim de uma interrupção, já que o prazo para análise recomeçará do início, e não de onde foi interrompido.

Quanto ao prazo para cumprimento da exigência, esse faz com que com que a análise possivelmente ultrapasse o período máximo de sessenta dias para tramitação do pedido de LI. No entanto, dependendo da situação, esse expediente pode ou não ser encarado como possível barreira ao comércio.

Trazendo o caso para um exemplo prático, supondo que após a apresentação de um pedido de LI, no quadragésimo quinto dia seja solicitado ao importador que envie determinada documentação, que o mesmo protocola junto ao órgão anuente após três dias. O *status* do LI continuará “em exigência” até que a administração realoque o LI e faça nova análise. Supondo que isso seja feito no quinquagésimo nono dia após o cumprimento da exigência, e que após a análise, seja aposta nova exigência no sistema. A tramitação do processo, que era para ser concluída em no máximo sessenta dias, já terá atingido cento e sete dias sem uma conclusão, o que é passível de ser encarado como uma barreira comercial. Isso pode ocorrer principalmente pela interpretação equivocada de suspensão do prazo, onde na teoria a tramitação teria que ocorrer até sessenta e três dias contados da data do registro do LI no Siscomex.

Imaginando outra situação semelhante, onde após a aposição de exigência no quinquagésimo nono dia, o importador cumpra a mesma depois de decorridos três dias do registro do LI. Pela letra da legislação, o órgão anuente teria apenas mais um dia para realizar a nova análise dentro do prazo máximo de tramitação do LI. Esse é o típico caso que se enquadra na impossibilidade de cumprimento do prazo de tramitação por razões que escapam ao controle do Órgão anuente do Governo Brasileiro, desde que o processo realmente enseje uma análise

extremamente minuciosa e, conseqüentemente, demorada.

Por outro lado, a demora na análise também pode ser encarada como uma situação de ineficiência da administração, que só colocou o LI em exigência depois de decorridos cinqüenta e nove dias de seu registro. Essa suposta ineficiência não é combatida pela administração.

O próprio Siscomex, automaticamente, coloca o LI "em exigência" no quinquagésimo dia contado da data de registro, ou seja, o LI que não foi sequer alocado para ser analisado (*status* "em análise), pois continua no *status* "para análise", é colocado em exigência, ainda que não tenha sido visto pelo órgão anuente. Mesmo que esta demora na alocação do LI não ocorra na prática, só a previsão no sistema já abre o caminho para que futuramente venha acontecer.

Tendo em vista que a análise dos Licenciamentos de Importação no Brasil é feita por ordem de registro no Siscomex, o prazo de tramitação do LI não-automático aparentemente não segue o que está definido no Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações da OMC, que estabelece o prazo máximo de trinta dias de tramitação dos pedidos de Licenciamento não-automático, se forem considerados por ordem de chegada. O prazo é de sessenta dias no caso em que todos os pedidos forem considerados simultaneamente, quando deverá ser estabelecido um período para a apresentação de pedidos.

Quanto às disposições relativas à validade do LI, ao prazo e à possibilidade de prorrogação, todos estes itens estão consolidados nos arts. 19 e 20 da Portaria SECEX nº 10/2010, que está em acordo com o previsto na OMC, que dispõe que a validade do LI terá uma duração razoável e não será curto a ponto de prejudicar as importações.

Art. 19. Ambos os licenciamentos terão prazo de validade de 90 (noventa) dias para fins de embarque da mercadoria no exterior, exceto os casos previstos nos §§ 1º a 4º do art. 11, que possuem tratamento distinto no tocante ao embarque prévio no exterior.

§ 1º Pedidos de prorrogação de prazo deverão ser apresentados, antes do vencimento, com justificativa, diretamente ao(s) órgão(s) anuente(s), por meio de ofício.

§ 2º Como regra geral, será objeto de análise e decisão somente uma única prorrogação, com prazo máximo idêntico ao original.

Art. 20. O SISCOMEX cancelará automaticamente as licenças deferidas depois de decorridos 90 (noventa) dias da data de validade, quando se tratar de LI deferida com restrição à data de embarque, ou após decorridos 90 (noventa) dias da data de deferimento, no caso de LI deferida sem restrição à data de embarque, quando não vinculadas a DI.

É permitido ainda ao importador solicitar a alteração do Licenciamento até o desembaraço aduaneiro da mercadoria e a retificação, após o desembaraço. Outro ponto que merece destaque é que o art. 14 da mesma Portaria prevê a possibilidade de o DECEX solicitar ao importador documentos e informações que entenda necessários à efetivação do LI.

Art. 14. O DECEX os importadores os documentos e informações considerados necessários para a efetivação do licenciamento.

Este artigo, apesar de estar dentro do que prevê a OMC, pode ser utilizado como forma de protelar uma importação, e portanto, como barreira não tarifária, já que os documentos e informações não estão explícitos, cabendo ao DECEX definir, caso a caso. De forma semelhante, isso também foi feito quanto à análise dos aspectos comerciais da operação, conforme dispõe o art. 26 e seu parágrafo único, da Portaria SECEX nº 10/2010:

Art. 26. O DECEX efetuará o acompanhamento dos preços praticados nas importações, utilizando-se, para tal, de diferentes meios para fins de aferição do nível praticado, entre eles, cotações de bolsas internacionais de mercadorias; publicações especializadas; listas de preços de fabricante estrangeiros consularizadas no país de origem da mercadoria; contratos de bens de capital fabricados sob encomenda; estatísticas oficiais nacionais e estrangeiras e quaisquer outras informações porventura necessárias, com tradução juramentada e devidamente consularizadas.

Parágrafo único. O DECEX poderá, a qualquer época, solicitar ao importador informações ou documentação pertinente a qualquer aspecto comercial da operação.

Ainda que neste caso existam especificações mais exatas da documentação e informações requeridas para o acompanhamento dos preços praticados na importação, os requisitos não são exaustivos. Nos dois casos expostos a legislação vigente proporciona ao governo certa discricionariedade nos critérios de análise do LI, o que pode fazer com o controle administrativo das importações possa ser usado mais facilmente como barreira não tarifária.

Duas situações que se enquadram no licenciamento não-automático e que tiveram recentes mudanças em suas regulamentações são a importação de material usado e as sujeitas ao exame de similaridade. Ambas são extremamente

sensíveis, pois suas análises estão diretamente ligadas à defesa da indústria nacional, uma das principais causas da imposição de barreiras comerciais por meio do controle administrativo.

5.3.1. Tratamento Administrativo das Importações Sujeitas ao Exame de Similaridade

As importações beneficiadas por benefícios fiscais, ou seja, redução de imposto de importação, estão sujeitas a licenciamento não-automático e ao exame de similaridade, para verificar se existe produto nacional similar com o importado que possa suprir a demanda interna. No caso de existência de produção nacional, que atenda os requisitos de qualidade, preço e prazo de entrega equivalentes ao importado, o licenciamento de importação será indeferido. Essa matéria também está disciplinada na Portaria SECEX nº 10/2010, em seus arts. 27, 28, 29 e 30, conforme mostrado abaixo:

Art. 27. Estão sujeitas ao prévio exame de similaridade as importações amparadas por benefícios fiscais - isenção ou redução do imposto de importação -, inclusive as realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e pelas respectivas autarquias.

Parágrafo único. Os órgãos da administração indireta, que não pleitearem benefícios fiscais, estão dispensados do exame de similaridade.

Art. 28. O exame de similaridade será realizado pelo DECEX que observará os critérios e procedimentos previstos no Regulamento Aduaneiro, nos art. 190 a 209 do Decreto no 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.

Art. 29. Será considerado similar ao estrangeiro o produto nacional em condições de substituir o importado, observados os seguintes parâmetros:

I – qualidade equivalente e especificações adequadas ao fim a que se destine;

II – preço não superior ao custo de importação, em moeda nacional, da mercadoria estrangeira, calculado o custo com base no preço CIF (cost, insurance and freight), acrescido dos tributos que incidem sobre a importação e outros encargos de efeito equivalente; e

III – prazo de entrega normal ou corrente para o mesmo tipo de mercadoria.

Art. 30. As importações sujeitas a exame de similaridade serão objeto de licenciamento não-automático, previamente ao embarque dos bens no exterior.

A similaridade foi instituída pelo Decreto Lei nº 37/1966 e sua apuração foi sendo aperfeiçoada com o tempo. Aspecto importante de se destacar é que a conclusão sobre a similaridade depende da manifestação do importador e do setor produtor nacional, o que traz maior legitimidade e justiça ao processo. O interessado na importação deverá, assim que registrar o LI, encaminhar ao DECEX, por correio eletrônico, catálogo técnico do produto, conforme disposto no art. 32 da Portaria SECEX nº 10/2010. Essa é a primeira mudança significativa, pois antes o catálogo não podia ser enviado por e-mail, tinha que ser por correspondência.

Art. 32. Simultaneamente ao registro do licenciamento, a interessada deverá encaminhar ao DECEX, por intermédio de correio eletrônico, catálogo técnico do produto a importar.

§ 1º O catálogo técnico deverá ser enviado, preferencialmente, e m arquivo de extensão pdf, para o correio eletrônico similaridade@mdic.gov.br.

§ 2º A mensagem enviada pela interessada deverá ser intitulada com o código NCM/TEC e o número do Licenciamento de Importação, devendo a interessada informar, ainda: o nome da empresa importadora, o nome do responsável pelo envio da informação, o endereço eletrônico e o telefone para contato; em se tratando de representação, deverá ser anexado o instrumento de procuração válido. "(NR)

§ 4º Caso a indústria nacional entenda que as informações publicadas na consulta pública sejam insuficientes para descrever o produto a importar, deverá manifestar -se dentro de 15 (quinze) dias a contar da publicação da referida consulta, indicando as especificações técnicas que devem ser informadas ou esclarecidas pelo importador.

§ 5º Na hipótese de as informações ser em consideradas indispensáveis, será realizada nova consulta pública para o bem em questão, com todas as características indicadas como necessárias à perfeita identificação da mercadoria.

Ainda segundo o art. 33 e seus parágrafos 1º, 2º e 3º da Portaria, o DECEX realiza uma consulta pública, na página do MDIC na internet, com os pedidos de importação sujeitos ao exame de similaridade para que algum possível fabricante nacional possa se manifestar. Essa manifestação deve ser feita em até trinta dias da publicação, por meio de correspondência. Pela regulamentação anterior, o DECEX tinha que enviar uma consulta às entidades de classe nacionais para que essas se manifestassem sobre a produção interna do bem.

Art. 33. Para a realização da análise de similaridade, o DECEX tornará públicos periodicamente, por meio de Consulta Pública, os pedidos de importação na página eletrônica do MDIC na Internet (www.mdic.gov.br), devendo a indústria nacional manifestar-se no prazo de 30 (trinta) dias corridos, a partir da data da publicidade da aludida Consulta, para comprovar a fabricação no mercado interno.

§ 1º Na hipótese de existência de produção nacional, deverão ser fornecidos ao DECEX catálogos descritivos dos bens, contendo as respectivas características técnicas, bem como

informações referentes a percentuais relativos aos requisitos de origem do MERCOSUL e unidades já reproduzidas no País.

§ 2º As indústrias nacionais deverão encaminhar ao DECEX a manifestação de que trata o caput, por meio do protocolo do MDIC, sendo que a data de sua protocolização será considerada para fins do início da contagem do prazo de 30 (trinta) dias previsto no caput.

§ 3º As manifestações da indústria nacional encaminhadas fora do prazo serão desconsideradas.

Outra mudança significativa trazida pelo art. 33, parágrafos 4º e 5º; e art. 34 da Portaria SECEX nº 10/2010, é a de que a indústria nacional pode também sugerir mudanças no texto da Consulta Pública, de forma a torná-lo mais condizente com a realidade técnica do produto a ser importado. Cabe ressaltar que o importador, caso tenha seu pedido indeferido, deve ser informado dos motivos e poderá recorrer da decisão. Esses procedimentos tornam o processo mais preciso, pois se acredita que as características técnicas dos produtos sejam mais conhecidas dos fabricantes e importadores do que dos analistas de governo.

§ 4º Caso a indústria nacional entenda que as informações publicadas na consulta pública sejam insuficientes para descrever o produto a importar, deverá manifestar-se dentro de 15 (quinze) dias a contar da publicação da referida consulta, indicando as especificações técnicas que devem ser informadas ou esclarecidas pelo importador.

§ 5º Na hipótese de as informações serem consideradas indispensáveis, será realizada nova consulta pública para o bem em questão, com todas as características indicadas como necessárias à perfeita identificação da mercadoria.

Art. 34. Caso seja indicada a existência de similar nacional, a interessada será informada do indeferimento, diretamente via SISCOMEX, com o esclarecimento de que o assunto poderá ser reexaminado, desde que apresentadas ao DECEX:

I – justificativas comprovando serem as especificações técnicas do produto nacional inadequadas à finalidade pretendida; e/ou

II – propostas dos eventuais fabricantes nacionais que indiquem não ter o produto nacional preço competitivo, ou que o prazo de entrega não é compatível com o do fornecimento externo.

5.3.2. Tratamento Administrativo das Importações de Material Usado

A importação de material usado é outro assunto sensível, tanto pelo aspecto de defesa da indústria nacional, quanto pela questão ambiental. Esse assunto é regulamentado não só pela Portaria SECEX nº 10/2010, como pela Portaria DECEX nº 8/1991. Esta importação está sujeita ao licenciamento não-automático, salvo algumas exceções, prévio ao embarque da mercadoria no exterior, só sendo deferido no caso de o produto importado não ser produzido no País, ou não possa ser substituído por outros, atualmente fabricados no território nacional, capazes de atender aos fins a que se destina o material a ser importado. O art. 22 da Portaria DECEX Nº 8/1991 e o art. 37 da Portaria SECEX nº 36/2010 contêm estas disposições, conforme segue.

Art. 22. Serão autorizadas importações de máquinas, equipamentos, aparelhos, instrumentos, ferramentas, moldes e contêineres para utilização como unidade de carga, na condição de usados, atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

a) não sejam produzidos no País, ou não possam ser substituídos por outros, atualmente fabricados no território nacional, capazes de atender aos fins a que se destina o material a ser importado;

a.1) na análise de produção nacional, a Secretaria de Comércio Exterior tornará públicos os pedidos de importação, devendo a indústria manifestar-se no prazo de até 30 (trinta) dias para comprovar a fabricação no mercado interno, podendo ser dispensadas desse procedimento quando envolver:

a.1.1) bens com notória inexistência de produção nacional;

a.1.2) pedidos de importação que venham acompanhados de atestados de inexistência de produção nacional, emitidos por entidade representativa da indústria, de âmbito nacional.

a.1.3) bens usados idênticos a bens novos contemplados com ex -tarifário estabelecido em conformidade com a Resolução CAMEX nº 35, de 22 de novembro de 2006.

a.2) na hipótese de existência de produção nacional, deverão ser fornecidos à Secex catálogos descritivos dos bens, contendo as respectivas características técnicas, bem como informações referentes a percentuais relativos aos requisitos de origem do MERCOSUL e unidades já produzidas no País, que deverão estar consignadas no atestado expedido pela entidade de classe.

Art. 37. A importação de mercadorias usadas está sujeita a licenciamento não-automático, previamente ao embarque dos bens no exterior.

Diversas alterações foram realizadas no tratamento administrativo das importações de material usado, com destaque para a diminuição da burocracia. Até 2009 era exigida a apresentação de laudo técnico de vistoria e avaliação do material a importar, firmado por entidade representativa da indústria, de âmbito nacional, a fim de comprovar a vida útil do material. Esse procedimento, que não mais faz parte o processo, além de onerar o importador por conta do gasto com a elaboração do laudo, ainda trazia consigo uma burocracia que ia contra o pregado pela OMC.

Outra mudança foi a dispensa da análise da produção nacional quando o produto já teve ter sido enquadrado como ex-tarifário, pois todo material nessa condição comprovadamente não tem produção nacional. Essa dispensa de análise, também veio a somar na desburocratização do controle administrativo das importações, impedindo uma carga administrativa maior do que a estritamente necessária à análise, o que segue o disposto pela OMC. A validade da apuração de produção nacional tem validade de cento e oitenta dias tanto em caso de fabricação nacional quanto em caso negativo.

A Portaria SECEX nº 10/2010, em seus arts. 39 e 40, também alterou a forma de publicação da lista de produtos sujeitas à análise de produção nacional, que antes era feita por meio de circular SECEX, no diário oficial, com a NCM e descrição da mercadoria. Atualmente, a publicação é feita no Portal do MDIC na internet e além da NCM e descrição da mercadoria, também são publicados a empresa estrangeira fabricante, a marca, o modelo e o catálogo do produto. Esse procedimento faz com que o processo seja mais transparente, além de fornecer uma maior quantidade de informações, o que facilita a identificação de fabricantes nacionais e a análise do governo. Segue o texto referente às alterações, contido na Portaria de consolidação das normas de operações de comércio exterior.

Art. 39. Para a realização de análise de produção nacional, o Departamento de Operações de Comércio Exterior tornará públicos periodicamente, por meio de Consulta Pública, os pedidos de importação na página eletrônica do MDIC na Internet (www.mdic.gov.br), devendo a indústria manifestar-se no prazo de até 30 (trinta) dias corridos, a partir data da publicidade da aludida Consulta, para comprovar a fabricação no mercado interno.

Parágrafo único. Para fins de contagem do prazo de manifestação, considerar-se-á a data do protocolo do documento no MDIC.

Art. 40. O procedimento a que se refere o art. 39 poderá ser dispensado quando os pedidos de

importação estiverem acompanhados de atestado de inexistência de produção nacional emitido por entidade representativa da indústria, de âmbito nacional.

§ 1º O atestado de inexistência de produção nacional deverá ser elaborado com a finalidade específica de amparo à importação de bens usados, devendo conter especificações técnicas detalhadas do bem em questão, sendo válido por 120 (cento e vinte) dias a partir da data de sua emissão.

§ 2º Para as licenças de importação amparadas por atestado de inexistência de produção nacional, deverá ser informado no campo "Informações Complementares" da LI o número do atestado e a entidade emissora do documento.

§ 3º Os atestados de inexistência de produção nacional deverão encaminhados ao DECEX, na forma determinada pelo art. 248 desta Portaria, em até 10 dias a partir da data do registro da LI

§ 4º Caso o atestado de inexistência de produção nacional não seja encaminhado no prazo a que se refere o § 3º, será adotado o procedimento previsto no art. 39.

§ 5º As importações de bens usados sob o regime de admissão temporária estão dispensadas do exame de produção nacional, devendo a análise sob aspectos de inexistência de produção nacional ser realizada somente na hipótese de nacionalização.

A importação de linha de produção merece ser comentada, sendo uma das exceções de importação de material usado que não precisa ter fabricação nacional,

Em 1991, essa importação nem sequer era prevista na legislação, seguindo os procedimentos gerais para a importação de usados. Com o passar do tempo e o aumento do mercado interno e externo, a ampliação do parque nacional passou a ser primordial para acompanhar o crescimento da demanda e a importação de linha de produção usada passou a ter tópico específico de regulamentação.

Inicialmente a importação só poderia ser feita se fosse assegurada contrapartida de aquisição de equipamentos de fabricação doméstica no mesmo montante, em acordo assinado entre o importador e a entidade representativa da indústria, de âmbito nacional. A análise do processo era feita por dois órgãos do MDIC: a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) e a Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP). A análise preliminar era feita pela SDP antes da assinatura acordo com a entidade representativa da indústria nacional, resultando em documento à entidade indicando a existência de mérito do pleito. Após a assinatura, era feita a análise final pela SDP, que enviava o Parecer para apreciação da SECEX.

Outros aspectos analisados eram tais como se a importação estava vinculada a um projeto que gerasse emprego e elevasse o nível de produtividade/qualidade da produção nacional; e se a idade máxima das máquinas e equipamentos integrantes da unidade linha de produção era inferior ao limite de sua vida útil, devidamente comprovado nos laudos técnicos de vistoria e avaliação que deveriam ser apresentados junto com o processo. Ainda existia a análise de mérito, que procurava observar os possíveis impactos da importação da linha de produção tanto para a empresa importadora, quanto para o setor ao qual ela pertencia e ainda para a indústria nacional de bens de capital, dado o compromisso assinado.

Com as modificações introduzidas no decorrer do tempo, o processo foi simplificado e ampliado. Atualmente, são permitidas importações de unidades industriais, linhas de produção e células de produção e a análise é feita somente pela SECEX, que somente no caso do acordo entre o importador e a entidade de classe representativa da indústria não tiver sido firmado no prazo estipulado, pode ouvir a Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) ou a Secretaria de Tecnologia Industrial (STI).

Hoje a SECEX, por meio do DECEX, recebe o projeto de transferência e analisa o mesmo. Aprovando-o, envia o mesmo para a entidade de classe representativa da indústria nacional a fim de que se firme o acordo de contrapartida com o importador. O DECEX apenas homologa o acordo, só tendo papel mais ativo no caso do acordo entre as partes não ser firmado. A regulamentação deste tipo de importação está contida nos art. 41, 42, 43, 44, 45 46 e 47 da Portaria SECEX nº 10/2010:

Art. 41. Para a importação de bens usados integrantes de unidades industriais, linhas de produção, ou células de produção a serem transferidas para o Brasil, o importador deverá, previamente ao registro das licenças de importação, encaminhar ao DECEX projeto de transferência instruído conforme formulário constante do Anexo "A" desta Portaria.

Art. 42. Caberá ao DECEX analisar os projetos apresentados, no prazo de até 30 (trinta) dias contados a partir do seu recebimento.

Art. 43. Quando aceitos os projetos, o DECEX encaminhará relação dos equipamentos, unidades e instalações usados que compõem a linha de produção às entidades de classe de âmbito nacional representantes das indústrias produtoras dos bens constantes da unidade industrial, linha de produção ou célula de produção para que identifique eventuais produtores nacionais, a fim de que seja celebrado o acordo a que se refere o art. 25 (f.2) da Portaria DECEX nº 8, de 1991, com a redação dada pela Portaria MDIC nº 207, de 8 de dezembro de

2009.

Art. 44. As entidades de classe deverão encaminhar ao DECEX, na forma do art. 248, uma via do acordo celebrado entre importador e produtores nacionais em até 10 (dez) dias após o encerramento do prazo final para a celebração desse acordo, conforme definido no art. 25 (f.2.2) da Portaria DECEX nº 8, de 1991, e alterações.

Art. 45. Caberá ao DECEX, em até 15 (quinze) dias após o seu recebimento, homologar o acordo a que se refere o art. 25 (f.2) da Portaria DECEX nº 8, de 1991, com a redação dada pela Portaria MDIC nº 207, de 8 de dezembro de 2009.

Art. 46. O eventual descumprimento dos compromissos assumidos pelas partes no acordo deverá ser comunicado ao DECEX, que deverá apurar as alegações, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 25 (f.2.3) da Portaria DECEX nº 8, de 1991, e alterações.

Art. 47. Caso não se conclua o acordo em até 30 (trinta) dias, contados a partir do recebimento, pela entidade de classe, da relação de que trata o art. 43, caberá à SECEX analisar o projeto e decidir sobre a importação dos bens a que se refere o art. 41 que contarem com produção nacional.

§7º A fim de colher subsídios para a sua decisão, a SECEX poderá ouvir a Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) ou a Secretaria de Tecnologia Industrial (STI), de acordo com o art. 25 (f.2.2) da Portaria MDIC nº 8, de 1991, e alterações.

Esse assunto, assim como a importação de material usado poderiam facilmente ser tema de trabalho isolado, porém devido ao foco mais amplo deste trabalho, de comparação entre o controle administrativo das importações no Brasil e a regulamentação da OMC, ambos foram abordados de maneira rápida, como exemplos de mudanças no controle administrativo das importações brasileiras e suas convergências ao disposto no Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações da OMC, pois deram, principalmente, maior transparência ao processo. Nesses casos, procurou-se conciliar a proteção à indústria nacional fabricante e os interesses daqueles que necessitam do produto para aumentar sua competitividade.

6. Conclusão

O comércio internacional tem atraído a atenção mundial há vários anos, especialmente com o acirramento da disputa internacional por mercados, na busca por superávits na Balança Comercial. Nesse ponto, importante ressaltar que a importação geralmente é “demonizada”, tratada como maléfica ao país e restringida por meio de políticas protecionistas, sob argumentos como o da defesa da indústria nacional e dos empregos.

No entanto, é passível da importação ter efeito positivo, se levarmos em conta que pode causar diminuição nos preços praticados internamente; renovação do parque industrial; introdução de novas tecnologias e; reunindo todos estes efeitos, gerar o aumento da competitividade da indústria nacional.

Pelo presente trabalho, foi exposta a existência de uma correlação negativa entre a imposição de barreiras comerciais não tarifárias e a importação, ou seja, quanto maior o número de barreiras, menor a importação, o que se depreende como resultado lógico, corroborando a teoria existente. Isto posto, coube analisar o controle administrativo das importações brasileiras, realizado por meio da análise de licenciamentos de importação, via SISCOMEX.

A teoria sobre facilitação do comércio pode trazer ganhos substanciais aos países envolvidos, conforme demonstrado em estudos sobre a APEC e a ASEAN. Há diversas variáveis potencialmente utilizáveis em um estudo de facilitação de comércio. No tratamento administrativo das importações, as de maior relevância podem ser a promoção da simplificação, da transparência e da previsibilidade do processo.

Apesar do progresso, no que tange à simplificação, realizado pela informatização do processo de análise do Licenciamento de Importação, com a implementação do SISCOMEX e a conseqüente eliminação da necessidade de preenchimento e entrega de diversos documentos em papel, o sistema carece de melhorias. Tem-se notícia da homologação de uma nova versão do sistema,

contendo um novo tipo de licenciamento de importação, chamado instantâneo.

Esse LI teria certos parâmetros de análise definidos pelo sistema e no caso de todos estarem atendidos quando do preenchimento pelo importador, o deferimento seria feito imediatamente após o registro. No caso de divergência, o LI ficaria no *status* para análise, ou seja, aguardando para ser alocado por um analista para que pudesse ser analisado.

Analistas que fizeram a homologação defendem que a nova versão do SISCOMEX, contendo o LI instantâneo, entre em produção, especialmente para os Licenciamentos que formam a base do controle estatístico das importações, ou seja, aqueles cuja Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM) façam parte da amostragem de importações crescentes ou de produtos sensíveis que possam ameaçar ou causar dano à indústria nacional. Entende-se ser importante apoiar essa idéia, na medida em que traria uma desburocratização e agilização no processo de importação, de acordo com o preconizado pela OMC e pela teoria de facilitação de comércio.

A colocação em produção do novo sistema provavelmente desafogaria a equipe técnica, que teria maior disponibilidade para realizar outras análises, que também poderiam ser mais céleres, além de propiciar tempo para que o DECEX pudesse efetivamente planejar uma política de importação.

A equipe técnica responsável pela análise do licenciamento e do desenvolvimento e supervisão do SISCOMEX é outro ponto que deve ser analisado. Hoje o MDIC tem cerca de 220 Analistas de Comércio Exterior, com atribuições legais voltadas para as atividades de gestão governamental, relativas à formulação, implementação, controle e avaliação de políticas de comércio exterior, o que envolve todo o universo de funções desempenhadas no Ministério.

Na teoria, esses servidores seriam especialistas em comércio exterior e responsáveis pelo controle administrativo das importações brasileiras. No entanto, pelo reduzido contingente de Analistas, as atividades inerentes à carreira acabam também sendo exercidas por servidores de outra carreira, com atribuições diferentes. Ainda que estes últimos demonstrem competência para o exercício da

função, no âmbito legal, o assunto pode futuramente trazer problemas à administração.

Por outro lado, a possibilidade de descontinuidade do serviço é usada como justificativa para esse artifício, inclusive para a delegação da análise de certas operações de comércio exterior ao Banco do Brasil. Atualmente, só na área responsável pela análise da importação de materiais usados, trabalham oito servidores, sendo somente um Analista de Comércio Exterior.

Esses números, comparativamente ao volume de trabalho existente, mostram-se insuficientes para a operacionalização do controle administrativo das importações brasileiras. Para se ter uma idéia, no ano de 2007 foram autorizados mais de setecentos e noventa e seis mil Licenciamentos de Importação¹⁴. Assim, é premente a necessidade de se aumentar os quadros técnicos do MDIC voltados à análise das operações de comércio exterior.

Sem se aprofundar na questão sobre o aumento dos gastos públicos, por se acreditar que a área de comércio exterior seja estratégica para o país e pelo seu bom desempenho possa gerar externalidades extremamente positivas, sugere-se que a carreira de Analista de Comércio Exterior seja ampliada dos atuais duzentos e oitenta cargos para mil e quinhentos, e que sejam feitos concursos públicos regulares para o preenchimento dos cargos.

A primeira vista pode parecer um aumento exagerado, mas se comparar-se a situação brasileira com outros países, como Coréia, México e Estados Unidos, ver-se-á que o contingente de profissionais que trabalham no governo em funções semelhantes, de gestão e política de comércio exterior, são totalmente díspares. Como forma de exemplificar a situação, no Departamento de Comércio dos Estados Unidos existem cerca de trinta e oito mil funcionários¹⁵ trabalhando; no MDIC esse

¹⁴ Fonte: DECEX

¹⁵ Fonte: Departamento de Comércio dos Estados Unidos

número é de três mil cento e trinta e três¹⁶.

Como dito anteriormente, algumas atividades de análise de operações de comércio exterior foram delegadas pelo Ministério ao Banco do Brasil. É compreensível que em um primeiro momento, logo após a extinção da CACEX, estas operações fossem feitas pelo Banco, Tendo em vista a falta de *expertise* do quadro do MDIC. No entanto já se passaram vinte anos desde o fim da CACEX e entende-se que todo o controle administrativo das importações possa ser centralizado pelo MDIC, dentro das importações sujeitas à sua anuência.

A centralização da análise das operações de comércio no exterior no MDIC traria maior facilidade e menos custos aos importadores, tendo em vista que teriam que se dirigir sempre a um único órgão para realizar o processo de importação e não teriam que pagar nenhum valor adicional, simplificando o processo. O Banco do Brasil cobra taxas por operação realizada; no caso de importação, a cobrança é feita por licenciamento.

Para que possa se realizar a centralização dos serviços no MDIC, além da implementação do módulo de Licenciamento Automático do SISCOMEX, citado anteriormente, se sugere que as operações que estão sendo realizadas pelo Banco do Brasil sejam transferidas para o Ministério gradualmente, como forma de não prejudicar a continuidade e a qualidade dos serviços.

Na transição deve-se também levar em conta o *Know How* dos funcionários mais experientes, que seriam fundamentais na disseminação de conhecimento e na conseqüente preparação de futuras gerências. Essa forma de transição é de suma importância para o sucesso do processo, tendo em vista a recente experiência do Ministério com a transferência das atividades da SECEX do Rio de Janeiro para Brasília, ocorrida em apenas um mês.

Com o curto espaço de tempo para se realizar a mudança; com a diminuição drástica de técnicos que eram responsáveis pela análise de diversas

¹⁶ Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

operações de importação, já que muitos funcionários do Banco do Brasil não vieram para Brasília, pois suas famílias estavam no Rio; e ainda com outros fatores que ocorreram durante a mudança (extravio de processos, diminuição no ritmo de análise das operações no Rio de Janeiro), a situação ficou caótica quando se encerrou a transferência de toda a SECEX para Brasília, com processos acumulados, atrasados e com e falta de pessoal para realizar a análise técnica.

Por outro lado, da forma como feito todo o processo de transferência, pode-se entender que se não fosse realizado desta maneira talvez as atividades da SECEX continuassem no Rio de Janeiro até hoje, tendo em vista que o cronograma de mudança que teria sido apresentado era demasiadamente longo e que havia forte pressão política em não retirar as atividades do Rio de Janeiro. Entende-se que essa experiência deve ser levada em conta quando da nova mudança, que teoricamente é mais simples, tendo em vista que não envolveria pessoal, apenas processos.

Enquanto essa centralização da análise das operações de importação não é exercida exclusivamente pelo MDIC, entende-se que a divulgação das operações de comércio exterior cuja análise esteja a cargo do Banco do Brasil seja necessária, de forma a proporcionar maior transparência ao processo, indo ao encontro pelo pregado na OMC pela teoria de facilitação de comércio. Ainda que as atividades sobre a alçada do Banco do Brasil sejam constantemente alteradas, isso não pode servir de justificativa para a sua não divulgação.

Nesse ponto, outra sugestão que se faz é que a publicação de todo o conteúdo normativo de comércio exterior seja feito também no Portal do MDIC na Internet, como forma de novo interessados em operar no comércio exterior tenham todas as informações para a tomada de decisão sobre a realização ou não da importação.

Outro aspecto importante relacionado à publicidade das operações de comércio exterior e sua maior convergência ao que é previsto pela OMC e à teoria de facilitação de comércio, é a divulgação das estatísticas de importação, que deveria ser uniforme em todo o Governo Federal. O MDIC deveria, além da Balança

Comercial e das estatísticas que podem ser acessadas por meio do Aliceweb¹⁷, divulgar as importações de forma mais detalhada, como é feito pelo Ministério da Fazenda, no Portal da Receita Federal do Brasil¹⁸, onde são disponibilizadas informações como número do LI; país de origem e de aquisição; NCM e descrição da mercadoria; valor da importação, do frete e do seguro.

Essas informações facilitam o controle do governo e podem ajudar na elaboração de políticas governamentais de comércio exterior. Além disso, como têm divulgação livre, podem fazer com que outros setores da sociedade, como o setor acadêmico, venham a ter mais informações e participem com maior intensidade do debate e elaboração da política comercial do país, apesar de entender-se que esta participação deva ser mais incentivada pelo poder público, como por exemplo, por meio de parcerias de capacitação para servidores e de elaboração de projetos específicos.

Faz parte do controle governamental aquele realizado nas operações de importação, chamado de controle administrativo, feito por meio da análise de Licenciamentos de Importação. Pelo estudo da legislação vigente e do disposto na OMC, pode-se concluir que em grande parte o Brasil cumpre o que foi acertado no âmbito das rodadas de negociações multilaterais, no que tange à importação. No entanto, entende-se que um ponto fundamental, talvez o principal, seja o prazo para se concluir a análise de um processo de importação, que no caso do controle administrativo, é o prazo para tramitação do LI.

Nesse aspecto, deve-se ressaltar que, pela análise exposta no presente trabalho, o prazo dado pela legislação nacional para a tramitação do LI é maior do que o previsto pela OMC, tendo em vista que, ainda que não disposto explicitamente, a análise do LI no Brasil se dá por ordem de registro no SISCOMEX.

¹⁷ Sistema informatizado de estatísticas de comércio exterior que pode ser acessado e utilizado gratuitamente por qualquer pessoa cadastrada no endereço eletrônico <http://alicesweb.mdic.gov.br>.

¹⁸ <http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/ProdutosNCM/Default.htm>

No entanto, esse procedimento é adotado pela maioria dos países, inclusive os membros do MERCOSUL. Assim, sugere-se que o prazo de tramitação do LI de sessenta dias, contido no art.18 da Portaria SECEX nº 10/2010, só seja alterado para trinta dias se essa mudança for operada em nível mundial. Para que isso possa ocorrer, primeiro devem ser providenciados o aumento do número de servidores que trabalham nessa área; assim como a entrada em produção do LI instantâneo no SISCOMEX, como forma de não trazer prejuízo ao país.

Entende-se que o Governo deva formular uma política comercial consistente, com ações imediatas e perenes, que visem resultados de médio/longo prazo. No que tange ao controle administrativo das importações, se sugere que o mesmo seja feito levando-se em conta mais a real necessidade da indústria brasileira do que a pressão política. Estudos de impacto econômico devem ser realizados como forma de pautarem políticas de desenvolvimento industrial e comércio exterior.

Devem ser levadas em consideração, quando da aplicação do controle administrativo das importações, as vantagens comparativas em cada etapa da produção, ou seja, deve-se separar e estudar a competitividade do país em cada item da produção, passando pela matéria prima; o bem intermediário, chegando até o bem final.

Cita-se o exemplo têxtil, onde a proteção comercial não deveria ser dada em termos de vestuário final, mas sim em função de estudo que revelasse as vantagens e desvantagens no cultivo do algodão; na produção do fio; na etapa da tecelagem e na produção final da roupa. Assim, a vantagem comparativa seria dada em termos de custos incorridos em cada etapa da produção ao invés de ser dada em função do custo total final. Assim, um país poderia importar tecido em algodão e exportar algodão cru ou roupas de algodão (BALASSA, BELA, 1971).

Outro aspecto importante é o tempo de duração da proteção que é dada às produções em desenvolvimento, que deve ser somente até o ponto em que cada produção alcance o nível de competitividade no comércio internacional (LABAUT, ENIO NEVES, 1994). Também se deve primar pela transparência do processo, com

o intuito de cumprir o disposto pela OMC e dar maior previsibilidade aos importadores e investidores estrangeiros. Nesse ponto, importante destacar o papel das negociações internacionais que buscam a liberalização do comércio, especialmente negociações multilaterais que ocorrem no âmbito da OMC.

Entende-se que a legislação nacional, além de estar em consonância aos dispositivos da OMC, deve também ser reavaliada. Alguns diplomas legais que pautam as atividades do controle administrativo das importações brasileiras são muito antigos, citando-se o Decreto nº 660 de 25 de setembro de 1992, que criou o SISCOMEX. Algumas alterações positivas na legislação já foram feitas, tais como a desburocratização nas importações de material usado. A eliminação da necessidade de entrega de documentos, em papel, deve ser estudada para ser implementada em todas as operações de comércio exterior.

Deve-se atentar para a dinâmica que o Comércio Internacional exige nos dias de hoje. Uma legislação antiga, do tempo em que as condições comerciais eram bem diferentes, não deve servir nem de parâmetro e muito menos ser usada como motivo para que, por exemplo, não haja um maior contato entre o importador e o governo.

Entende-se que uma estrita interação entre o governo e os setores produtivo, exportador e importador é fundamental para entender a situação do mercado interno e da indústria, procurando criar políticas que diminuam suas ameaças e fraquezas, e potencialize suas vantagens, para que de fato a competitividade internacional possa ser alcançada.

Algumas mudanças positivas já ocorreram nesse sentido, com a inclusão de formas de atendimento aos importadores e exportadores pelo DECEX, no entanto muito mais deve ser feito. Uma mudança legislativa não significa necessariamente uma mudança comportamental.

Conclui-se que mais do que uma mudança de processos, é necessária uma mudança cultural na administração do comércio exterior brasileiro. Progressos já foram feitos, como no caso da mudança na legislação de importação de material usado, no entanto muito mais pode ser feito, de modo a agilizar e dar maior

transparência ao controle administrativo das importações no Brasil, que como país defensor da liberalização do comércio internacional, deve ter uma política comercial mais concisa com nossa realidade, servindo como base para as negociações internacionais das quais o Brasil seja parte.

Conforme demonstrado, há muito campo para ser estudado no que se refere ao controle administrativo das importações no Brasil. Estudos que consigam mensurar o efeito da facilitação de comércio causado pela melhoria da análise e da legislação referentes ao licenciamento de importação, especialmente no fluxo comercial entre os países do MERCOSUL, podem fazer com que as constantes mudanças no enquadramento de importações no licenciamento não-automático realizadas pelos países membros do MERCOSUL, notadamente a Argentina, sejam menos correntes e mais previsíveis.

A qualificação e quantificação dos componentes facilitadores de comércio envolvidos em uma análise de licenciamento de importação e seus possíveis efeitos sobre a política comercial a ser adotada pelo MERCOSUL não foi realizada no presente trabalho.

Este estudo pode não só servir como demonstração das vantagens que os países teriam ou não com uma maior abertura realizada por meio da desburocratização, transparência e previsibilidade do controle administrativo das importações, como também se prestar a mensurar o limite entre o que pode ser considerado uma barreira comercial no que tange ao controle administrativo das importações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALASSA, Bela (org.). *Studies in Trade Liberalization: problems and prospects for the Industrial Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1967. Págs. 37- 39.
- BALASSA, Bela; Associates. *The Structure of Protection in Developing Countries*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971.
- BARRAL, Welber. *Brasil e a OMC*. Curitiba: Juruá, 2002.
- BIZELLI, João dos Santos. *Importação: sistemática administrativa, cambial e fiscal*. São Paulo: Aduaneiras, 2006.
- CAMPOS, Antonio. *Comércio Internacional e Importação*. São Paulo: Aduaneiras, 1990.
- CORSEUIL, Carlos Henrique; KUME, Honorio. *A abertura Comercial Brasileira nos Anos 1990: impactos sobre emprego e salário*. Rio de Janeiro: IPEA/MTE, 2003.
- DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PLETT, Alain. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- DIREÇÃO NACIONAL DE ADUANAS DO PARAGUAI.
Manual de Procedimiento SEAM de Importación, 2010. Disponível em <http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/ManualSEAM.pdf>
- GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO, Rudinei Júnior. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.
- HEUBLE, M.; SHEPHERD, B.; WILSON, J.S. *Transparency and trade facilitation in the Asia Pacific: estimating the gains from reform*. Washington: World Bank Development Research Group, 2007. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTTRADECOSTANDFACILITATION/Resources/Transparency-APEC-Study-Fin.pdf>

HOWSE, Robert; TREBILCOCK, Michael J. *The Regulation of International Trade*. Londres: Routledge, 2005.

LABATUT, Ênio Neves. *Política de Comércio Exterior*. São Paulo: Aduaneiras, 1994.

MANDIM, Daniel. *Estatística Descomplicada*. Brasília: Veston, 2008.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia: princípios de micro e macroeconomia*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES.

Como Exportar – Uruguai, 2010. Disponível em <http://www.braziltradenet.gov.br/ARQUIVOS/Publicacoes/ComoExportar/CEXUruguai.pdf>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR.

200 Anos de Comércio Exterior. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.mdic.gov.br//sio/interna/interna.php?area=5&menu=2041>.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR.

Portaria SECEX nº 10 de 24 de maio de 2010. Disponível em <http://www.mdic.gov.br//sio/interna/interna.php?area=5&menu=246>.

_____. *Portaria DECEX Nº 8 de 13 de maio de 1991*. Disponível em http://www.mdic.gov.br//arquivos/dwnl_1284475938.pdf.

MORETTIN, Pedro Alberto; BUSSAB, Wilton de Oliveira. *Estatística Básica*. São Paulo: Saraiva, 2006.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; SOUZA, André Fábio de. *Uma Breve Análise da Evolução do Balanço de Pagamentos no Brasil*. Brasília, 2007.

OAB, Comissão de Comércio Exterior e Relações Internacionais. *Direito do Comércio Internacional: aspectos fundamentais*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

OBSTFELD, Maurice; KRUGMAN, Paul R. *Economia Internacional: teoria e política*. São Paulo: Person, Addison-Wesley, 2007.

ODELL, Jonh S. *Negotiating Trade: developing countries in the WTO and NAFTA*. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *Report (2010) of the Committee on Import Licensing to the Council for Trade in Goods*. Genebra, 2010. G/L/941.

_____. *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio*. Genebra, 1947. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=367&refr=366>.

_____. *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio*. Uruguai, 1994. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=367&refr=366>.

_____. *Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações*. Uruguai, 1994.

_____. *Agreement on Import Licensing Procedures*. Tokio, 1979.

_____. *Eighth Biennial Review of the Implementation and Operation of the Agreement on Import Licensing Procedures*. Genebra, 2010. G/LIC/W/37.

_____. *Notification under Article 7.3 of the Agreement on Import Licensing Procedures – BRAZIL*. Genebra, 2010. G/LIC/W/37.

PERIA, Milve Antonio. *Prática de Importação*. São Paulo: Aduaneiras, 1990.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto nº 660 de 25 de setembro de 1992*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0660.htm.

_____. *Decreto nº 6.759 de 5 de Fevereiro de 2009*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 1.427 de 2 de Dezembro de 1975*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del1427.htm.

_____. *Lei nº 2.145, de 29 de Dezembro de 1953*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L2145compilado.htm.

_____. *Lei n° 8.028, de 12 de Abril de 1990.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8028.htm.

_____. *Lei n° 8.490, de 19 de Novembro de 1992.* Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8490.htm#art34.

REZEK, Jose Francisco. *Direito Internacional Público.* São Paulo: Saraiva, 1998. Págs. 102-106.

SADIKOV, A.M. *Border and behind-the-border trade barriers and country exports.* Washington, 2007. (IMF Working Paper, 07/292). Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1079220>.

SHEPHERD, B.; WILSON, J.S. *Trade facilitation in ASEAN member countries: measuring progress and assessing priorities.* Washington, 2008. (World Bank Policy Research Working Paper, 4615). Disponível em http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/05/06/000158349_20080506092605/Rendered/PDF/wps4615.pdf

SILVA, Herilaine. *O Comércio Internacional e a Organização Mundial do Comércio: práticas que diferem dos princípios promovidos.* Brasília, 1999. Dissertação – (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais.

SUBSECRETARIA DE POLÍTICAS COMERCIAIS E GESTÃO DA ARGENTINA. *Licencias de Importación,* 2011. Disponível em <http://www.comercio.gov.ar/web/index.php?pag=93>

WILSON, J.S.; MANN, C.L.; OTSUKI, T. *Trade facilitation and economic development: measuring the impact.* Washington, 2003. (World Bank Policy Research Working Paper, 2988). Disponível em <http://ssrn.com/abstract=636350>.

THORSTENSEN, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais.* São Paulo, Aduaneiras, 2001.

ANEXOS

Anexo A

Licenciamento de Importação - [Básicas]

Licenciamento Registrar Diagnóstico Consultar Cancelar ?

00001/11

Básicas Fornecedor Mercadoria Negociação Complementares

Para Uso do Importador

Identificação do LI:

Tipo do Importador

Pessoa Jurídica 1

Pessoa Física Domiciliada no País

Órgãos Diplomáticos e Representações de Organismos Internacionais

Pessoa Física Domiciliada no Exterior

CNPJ do Estabelecimento 2

00:52

Licenciamento de Importação - [Básicas]

Licenciamento Registrar Diagnóstico Consultar Cancelar ?

00001/11

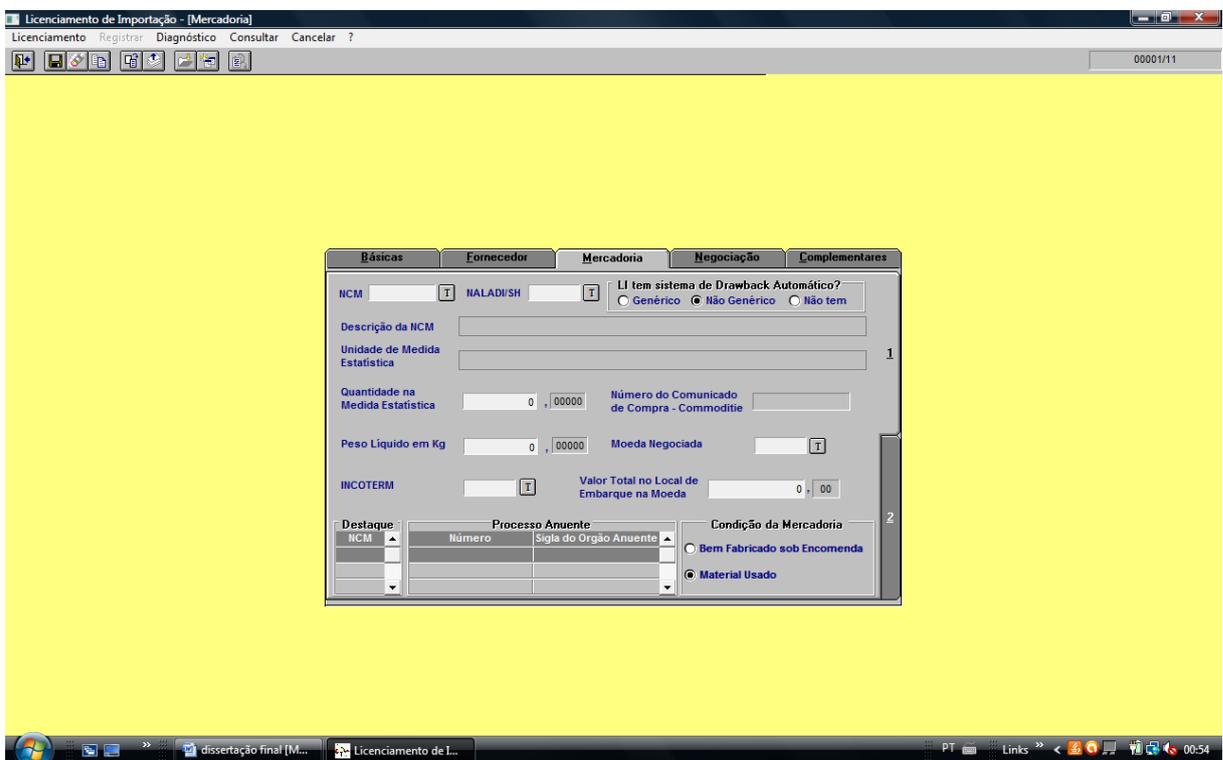
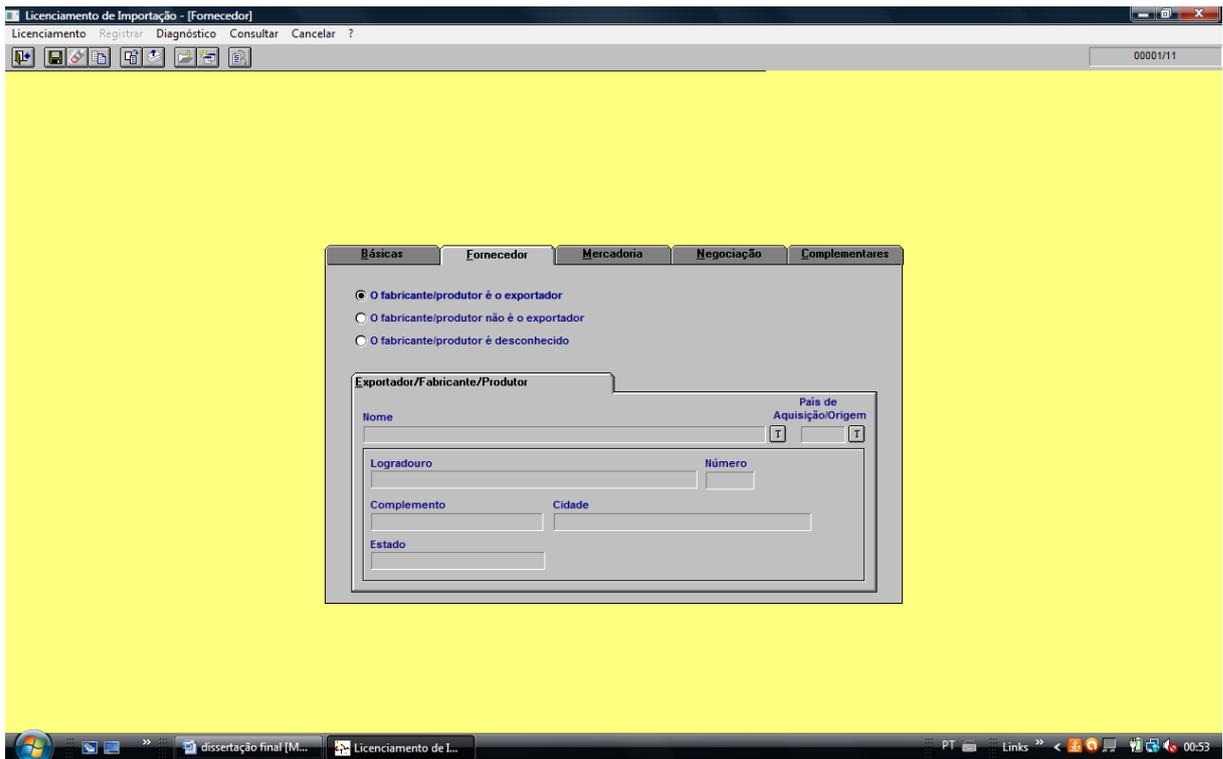
Básicas Fornecedor Mercadoria Negociação Complementares

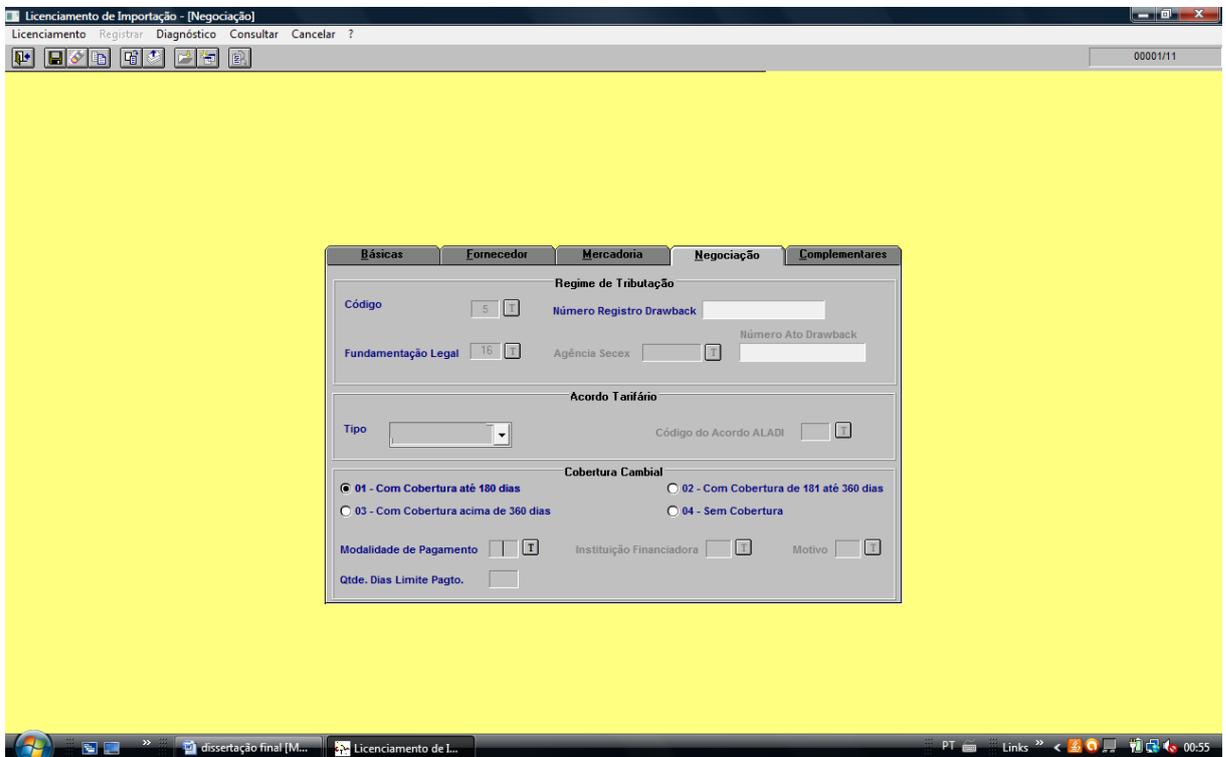
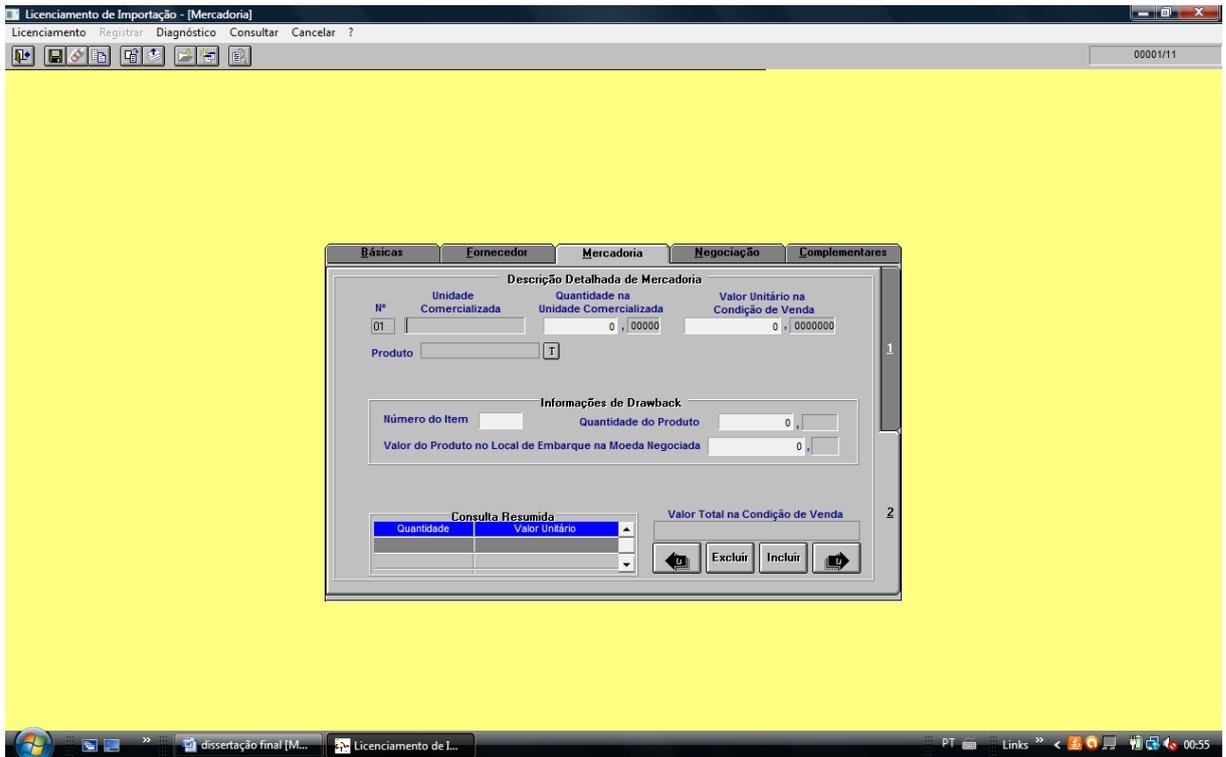
País de Procedência URF de Despacho URF de Entrada

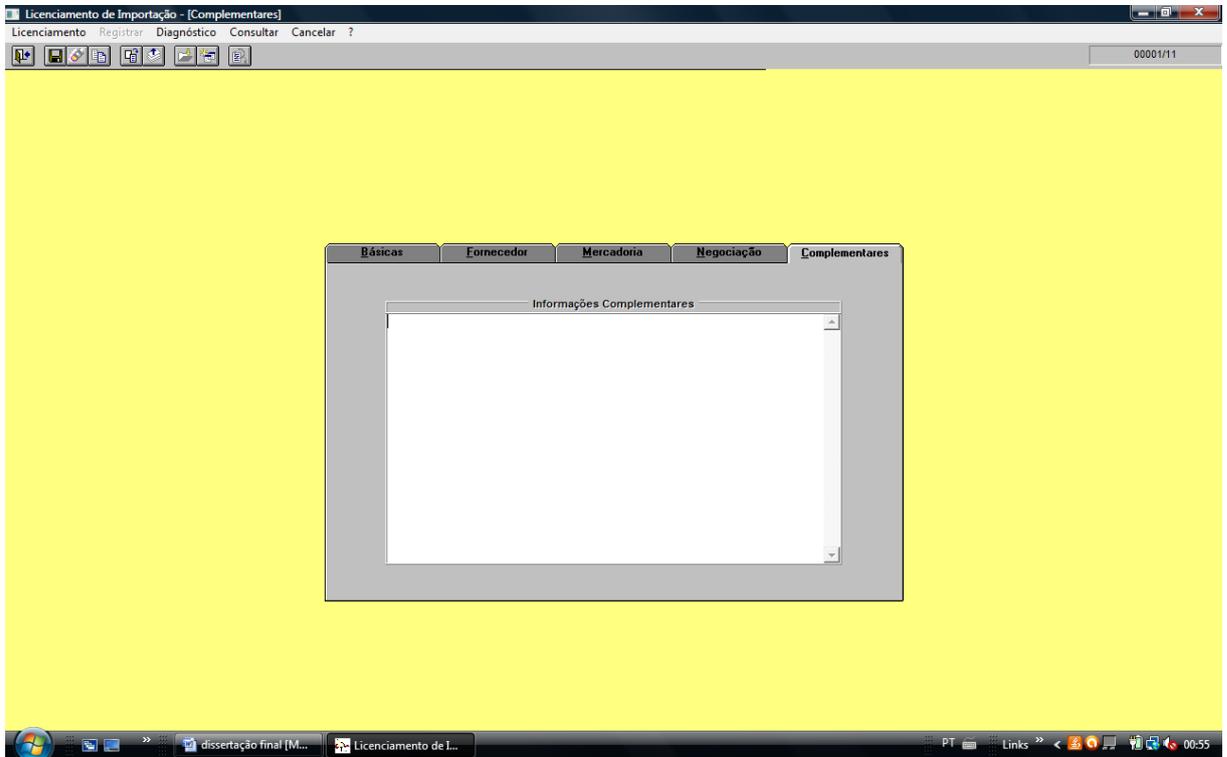
1

2

00:53







Anexo B

ACORDO SOBRE PROCEDIMENTOS PARA O LICENCIAMENTO DE IMPORTAÇÕES

Os Membros,

Considerando as Negociações Comerciais Multilaterais;

Desejosos de promover os objetivos do GATT 1994;

Levando em consideração as particulares necessidades comerciais de desenvolvimento e financeiras dos países em desenvolvimento Membros;

Reconhecendo a utilidade do licenciamento automático de importações para determinados fins e que esse licenciamento não deve ser utilizado para restringir o comércio;

Reconhecendo que o licenciamento de importações poderá ser empregado para administrar medidas como as adotadas no âmbito das disposições pertinentes do GATT 1994;

Reconhecendo as disposições do GATT 1994 aplicáveis a processos de licenciamento de importações;

Desejosos de garantir que os procedimentos para o licenciamento de importações não sejam utilizados de maneira contrária aos princípios e obrigações previstos no GATT 1994;

Reconhecendo que o fluxo do comércio internacional pode ser obstruído pela utilização inadequada de procedimentos para o licenciamento de importações;

Convencidos de que o licenciamento de importações, particularmente o licenciamento não-automático de importações, deve ser implementado de forma transparente e previsível;

Reconhecendo que os procedimentos não-automáticos de licenciamento não devem envolver uma carga administrativa maior do que aquela estritamente necessária para administrar a medida em questão;

Desejosos de simplificar e dar transparência aos procedimentos e práticas adotados no comércio internacional e de garantir aplicação e administração justas e equitativas desses procedimentos e práticas;

Desejosos de criar um mecanismo de consultas e meios para a solução rápida, efetiva e equitativa de controvérsias surgidas no âmbito do presente Acordo;

Acordaram o seguinte:

Artigo 1

Disposições Gerais

1. Para os fins do presente Acordo, o licenciamento de importações será definido como os procedimentos administrativos ¹ utilizados na operação de regimes de licenciamento de importações que envolvem a apresentação de um pedido ou de outra documentação (diferente daquela necessária para fins aduaneiros) ao órgão administrativo competente, como condição prévia para a autorização de importações para o território aduaneiro do Membro importador.
2. Caberá aos Membros garantir que os procedimentos administrativos utilizados para implementar regimes de licenciamento de importações estejam de acordo com as disposições do GATT 1994, inclusive as de seus anexos e protocolos, conforme interpretadas no âmbito do presente Acordo, com vistas a prevenir distorções comerciais que possam ser ocasionadas pela operação inadequada desses procedimentos, levando em consideração os objetivos de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento Membros ² e suas necessidades financeiras e comerciais.
3. As regras sobre os procedimentos para o licenciamento de importações serão neutras em sua aplicação e administradas justa e equitativamente.
4. (a) As regras e todos as informações relativas aos procedimentos para a apresentação de pedidos de licenças, incluindo a qualificação de pessoas físicas, pessoas jurídicas e instituições para apresentar esses pedidos, o(s) órgão(s) administrativo(s) a ser(em) contatado(s) e as listas de produtos sujeitos a licenciamento serão publicados nos instrumentos notificados ao Comitê de Licenças de Importação, estabelecido no Artigo 4 (neste Acordo denominado "Comitê"), de modo que governos ³ e agentes comerciais possam tomar conhecimento das mesmas. Sempre que possível, essa publicação será feita vinte e um dias antes da data efetiva de vigência do requisito, mas nunca após essa data efetiva. Quaisquer exceções, derrogações ou mudanças efetuadas ou geradas pelas regras relativas aos procedimentos de licenciamento ou pela lista de produtos

¹ Os procedimentos referidos como "licenciamento", bem como outros procedimentos administrativos similares.

² Nenhuma disposição do presente Acordo será interpretada no sentido de implicar que a base, alcance ou duração de uma medida que estiver sendo implementada por meio de um procedimento de licenciamento poderá ser questionada no âmbito do presente Acordo.

³ Para os fins do presente Acordo, o termo "governos" incluirá as autoridades competentes das Comunidades Europeias.

sujeitos a licença de importação serão publicadas da mesma maneira e dentro dos mesmos prazos especificados acima. Serão enviadas cópias dessas publicações para a Secretaria da OMC.

- (b) Os Membros que desejarem apresentar comentários por escrito terão uma oportunidade para discutir esses comentários mediante solicitação. O Membro interessado considerará adequadamente esses comentários e os resultados da referida discussão.

5. Os formulários dos pedidos e os formulários para a renovação de licenças serão os mais simples possíveis. A autoridade competente poderá exigir documentos e informações considerados estritamente necessários para o funcionamento adequado do regime de licenciamento no momento da apresentação do pedido.

6. Os procedimentos para a apresentação de pedidos e os procedimentos para a renovação de licenças serão os mais simples possíveis. Os requerentes terão um prazo razoável para apresentarem os pedidos de licença. Se for especificado um prazo, esse prazo será de pelo menos vinte e um dias, podendo ser prorrogado se forem recebidos pedidos incompletos dentro do referido prazo. Os requerentes precisarão contatar apenas um órgão administrativo para apresentarem um pedido. Se for estritamente necessário contatar mais de um órgão administrativo, os requerentes não precisarão contatar mais de três órgãos administrativos.

7. Nenhum pedido será rejeitado por erros insignificantes na documentação que não alterem os dados básicos contidos no mesmo. Não será aplicada qualquer penalidade mais severa do que a necessária para conformar uma advertência no caso de serem detectadas omissões ou erros na documentação ou nos procedimentos que tenham sido obviamente cometidos sem intenção fraudulenta ou patente negligência.

8. As importações licenciadas não serão recusadas devido a variações insignificantes de valor, quantidade ou peso em relação aos valores designados na licença decorrentes de diferenças ocorridas durante o embarque, diferenças inerentes a embarques a granel e outras pequenas diferenças compatíveis com a prática comercial costumeira.

9. As divisas necessárias ao pagamento de importações licenciadas ficarão disponíveis aos titulares de licença nas mesmas bases em que ficariam para importadores de mercadorias não sujeitas a licenças de importação.

10. O disposto no Artigo XXI do GATT 1994 aplicar-se-á a exceções por razões de segurança.

11. O disposto no presente Acordo não obrigará nenhum Membro a revelar informações confidenciais que possam impedir a aplicação da lei ou que sejam, por qualquer outro motivo, contrárias ao interesse público ou prejudiciais aos legítimos interesses comerciais de empresas públicas ou privadas.

Artigo 2

Licenciamento Automático de Importações ⁴

1. O licenciamento automático de importações será definido como o licenciamento de importações cujo pedido de licença é aprovado em todos os casos e de acordo com o disposto no parágrafo 2 (a).

2. As seguintes disposições ⁵, além daquelas previstas nos parágrafos 1 a 11 do Artigo 1 e no parágrafo 1 do presente Artigo, aplicar-se-ão aos procedimentos para o licenciamento automático de importações.

(a) os procedimentos para o licenciamento automático de importações não serão administrados de modo a ter efeitos restritivos sobre importações sujeitas a licenciamento automático. Considerar-se-á que os procedimentos para o licenciamento automático terão efeitos comerciais restritivos, a menos que *inter alia*:

(i) qualquer pessoa física, pessoa jurídica ou instituição que cumpra todas as exigências legais do Membro importador para desenvolver operações de importação envolvendo produtos sujeitos a licenciamento automático seja também considerada qualificada para solicitar e obter licenças de importação;

(ii) os pedidos de licença possam ser apresentados em qualquer dia útil anterior à liberação aduaneira das mercadorias em questão;

(iii) os pedidos de licença, quando apresentados de forma adequada e completa e acompanhados de todos os seus componentes, sejam imediatamente aprovados ao serem recebidos, ou no máximo, dentro de um prazo de dez dias úteis se não for administrativamente viável aprová-los no ato de sua entrega.

⁴ Os procedimentos para o licenciamento de importações que exijam uma garantia sem efeitos restritivos sobre as importações serão consideradas incluídas no âmbito dos parágrafos 1 e 2 do presente Artigo.

⁵ Um país em desenvolvimento Membro, diferente de um país em desenvolvimento Membro que seja uma Parte do Acordo sobre Procedimentos para o Licenciamento de Importações feito em 12 de abril de 1979, que tenha dificuldades específicas em relação às disposições dos subparágrafos (a)(ii) e (a)(iii) poderá, mediante notificação ao Comitê, protelar a implementação desses subparágrafos durante um prazo não superior a dois anos, a contar da data de entrada em vigor para esse membro do Acordo Constitutivo da OMC.

- (b) os Membros reconhecem que o licenciamento automático de importações poderá ser necessário sempre que outros procedimentos adequados não estiverem disponíveis. O licenciamento automático de importações poderá ser mantido na medida em que as circunstâncias que o originaram continuarem a existir e seus propósitos administrativos básicos não possam ser alcançados de outra maneira.

Artigo 3

Licenciamento Não-Automático de Importações

1. Além do disposto nos parágrafos 1 a 11 do Artigo 1, as seguintes disposições aplicar-se-ão a procedimentos não-automáticos para o licenciamento de importações. Os procedimentos não-automáticos para licenciamento de importações serão definidos como o licenciamento de importações que não se enquadre na definição prevista no parágrafo 1 do Artigo 2.
2. O licenciamento não-automático não terá efeitos comerciais restritivos ou distorcivos sobre as importações adicionais àqueles provocados pela imposição da restrição. Os procedimentos para o licenciamento não-automático corresponderão, em alcance e duração, à medida que se destinam a implementar e não envolverão uma carga administrativa maior do que aquela estritamente necessária à administração da medida em questão.
3. No caso de o licenciamento ser necessário para fins não relacionados à implementação de restrições quantitativas, os Membros publicarão informações suficientes para que outros Membros e comerciantes fiquem cientes das bases necessárias para a concessão e/ou alocação de licenças.
4. Quando um Membro oferecer a pessoas físicas, pessoas jurídicas ou instituições a possibilidade de solicitar exceções ou derrogações da exigência de obter licenças para suas importações, ele incluirá esse fato nas informações publicadas no âmbito do parágrafo 4 do Artigo 1, bem como informações sobre como um pedido dessa natureza deve ser apresentado e, na medida do possível, uma indicação das circunstâncias sob as quais esses pedidos seriam considerados.
5. (a) Mediante solicitação de qualquer Membro interessado no comércio do produto em questão, os Membros fornecerão todas as informações pertinentes sobre:
 - (i) a administração das restrições;
 - (ii) as licenças de importação concedidas ao longo de um período recente;
 - (iii) a distribuição dessas licenças entre países fornecedores;

- (iv) na medida do possível, estatísticas relativas às importações (a saber valor e/ou volume) dos produtos sujeitos a licenciamento para importação. Os países em desenvolvimento Membros não terão qualquer ônus administrativo ou financeiro adicional para obter essas informações.
- (b) Os Membros que administram quotas por meio do licenciamento publicarão o valor geral das quotas a serem aplicadas por quantidade e/ou valor as datas de abertura e fechamento das quotas e qualquer mudança nelas ocorrida dentro dos prazos previstos no parágrafo 4 do Artigo 1 e de modo a permitir que governos e comerciantes tomem conhecimento dessas informações;
- (c) no caso de quotas alocadas entre países fornecedores, o Membro que estiver aplicando as restrições informará prontamente todos os demais Membros interessados em fornecer o produto em questão sobre as parcelas da quota alocada naquele momento, por quantidade ou valor, aos diversos países fornecedores e publicará essas informações dentro dos prazos especificados no parágrafo 4 do Artigo 1 e de maneira a permitir que governos e comerciantes tomem conhecimento das mesmas;
- (d) quando surgirem situações que acarretem a necessidade de antecipar uma data de abertura de quotas, as informações mencionadas no parágrafo 4 do Artigo 1 serão publicadas dentro dos prazos especificados no parágrafo 4 do Artigo 1 e de maneira a permitir que governos e comerciantes tomem conhecimento das mesmas;
- (e) qualquer pessoa física, pessoa jurídica ou instituição que cumpra os requisitos legais e administrativos do Membro importador poderá solicitar uma licença e ter essa solicitação considerada. Se o pedido de licença não for aprovado, o requerente, mediante solicitação, será informado a respeito das razões que levaram a essa não-aprovação e terá o direito de apelar da decisão ou de solicitar um novo exame do pedido de acordo com a legislação ou processos internos do Membro importador;
- (f) a menos que não seja possível, por razões que escapem do controle do Membro, o prazo para a tramitação dos pedidos não será superior a trinta dias se os pedidos forem considerados por ordem de chegada e não superior a sessenta dias se todos os pedidos forem considerados simultaneamente. Neste caso, o prazo para a tramitação dos pedidos começará no dia seguinte à data final do período anunciado para a apresentação de pedidos;
- (g) o prazo de validade das licenças terá uma duração razoável e não será curto a ponto de prejudicar as importações. O prazo de validade das licenças não prejudicará as importações de fontes distantes, a não ser em casos especiais em que as importações sejam necessárias para satisfazer exigências de curto prazo;
- (h) na administração das quotas, os Membros não impedirão que as importações sejam efetuadas de acordo com as licenças emitidas e não desestimularão a plena utilização das quotas;

- (i) ao emitirem licenças, os Membros levarão em consideração a conveniência de emitirem licenças para produtos em quantidades econômicas;
- (j) na alocação de licenças, o Membro deverá considerar o desempenho das importações do requerente. Nesse contexto, ele deverá considerar se as licenças anteriormente emitidas foram plenamente utilizadas ao longo de um período representativo recente. Se as licenças não tiverem sido plenamente utilizadas, o Membro examinará as razões que geraram esse fato e levará em consideração essas razões ao alocar novas licenças. Também será considerada a possibilidade de distribuir um número razoável de licenças a novos importadores, levando em consideração a conveniência de emitir licenças para produtos em quantidades econômicas. Nesse contexto, os importadores que realizam importações de produtos originários de países em desenvolvimento Membros, principalmente de países de menor desenvolvimento relativo Membros, serão especialmente considerados;
- (k) no caso de quotas administradas por meio de licenças que não sejam alocadas entre países fornecedores, os titulares de licença⁶ poderão escolher livremente as fontes de importações. No caso de quotas alocadas entre países fornecedores, a licença estipulará claramente o país ou países;
- (i) na aplicação do parágrafo 8 do Artigo 1, poderão ser feitos ajustes compensatórios em futuras alocações de licenças quando as importações ultrapassarem o nível de uma licença anterior;

Artigo 4

Instituições

É estabelecido, no âmbito do presente Acordo, um Comitê sobre o Licenciamento de Importações, composto de representantes de cada um dos Membros. O Comitê elegerá seu próprio Presidente e Vice-Presidente e se reunirá sempre que necessário para dar aos Membros a oportunidade de se consultarem sobre questões relacionadas à operação do presente Acordo ou à promoção de seus objetivos.

Artigo 5

Notificação

1. Os Membros que instituírem procedimentos de licenciamento ou introduzirem mudanças nesses procedimentos notificarão o Comitê a esse respeito num prazo de sessenta dias a contar da data de sua publicação.

⁶ Às vezes denominados "titulares de quotas".

2. As notificações sobre a instituição de regime de licenciamento de importações incluirão as seguintes informações:

- (a) uma relação dos produtos sujeitos a regime de licenciamento;
- (b) o ponto de contato para a obtenção de informações sobre requisitos para a obtenção de licenças de importação;
- (c) órgão(s) administrativo(s) competente(s) para a apresentação de pedidos de licenças;
- (d) data e nome da publicação na qual os procedimentos necessários para o licenciamento estão publicados;
- (e) uma indicação sobre se o procedimento de licenciamento é automático ou não-automático, de acordo com as definições contidas nos Artigos 2 e 3;
- (f) no caso dos procedimentos automáticos de licenciamento de importações, sua finalidade administrativa;
- (g) no caso dos procedimentos não-automáticos de licenciamento de importações, uma indicação da medida que estiver sendo implementada por meio do regime de licenciamento; e
- (h) duração esperada do regime de licenciamento, se for possível estimá-la com alguma probabilidade ou, não sendo possível fornecer esta informação, as razões para este fato.

3. As notificações de mudanças introduzidas no regime de licenciamento de importações indicarão os elementos mencionados acima, se ocorrerem mudanças no mesmo.

4. Os Membros notificarão o Comitê a respeito da(s) publicação(ões) na qual as informações exigidas no âmbito do parágrafo 4 do Artigo 1 serão publicadas;

5. Qualquer Membro interessado que considerar que um outro Membro não notificou a instituição de um procedimento para o licenciamento de importações ou de mudanças introduzidas no mesmo, de acordo com o disposto nos parágrafos 1 a 3 do presente Artigo, poderá levar esse fato à atenção desse outro Membro. Se a notificação não for feita prontamente após esse contato, o Membro poderá, ele mesmo, notificar o procedimento de licenciamento ou as mudanças introduzidas no mesmo, podendo incluir nessa notificação todas as informações pertinentes e disponíveis.

Artigo 6

Consultas e Solução de Controvérsias

As consultas e a solução de controvérsias relacionadas a qualquer questão que afete a operação do presente Acordo, ficarão sujeitas ao disposto nos Artigos XXII e XXIII do GATT 1994, na forma elaborada e aplicada no âmbito do Entendimento sobre Solução de Controvérsias.

Artigo 7

Exame

1. O Comitê examinará a implementação e operação do presente Acordo sempre que necessário, mas pelo menos uma vez a cada dois anos, levando em consideração seus objetivos e os direitos e obrigações nele previstos.
2. Como base para o exame do Comitê, a Secretaria da OMC preparará um relatório factual baseado nas informações fornecidas de acordo com o Artigo 5, respostas ao questionário anual sobre os procedimentos necessários para o licenciamento de importações⁷ e outras informações confiáveis pertinentes disponíveis ao mesmo. O relatório fornecerá uma sinopse das informações mencionadas acima, indicando, em particular, quaisquer mudanças ou desenvolvimentos ocorridos no período em exame e qualquer outra informação que o Comitê, a seu critério, decida fornecer.
3. Os Membros comprometem-se a preencher o questionário anual sobre procedimentos para o licenciamento de importações sem demora e por completo.
4. O Comitê informará o Conselho para o Comércio de Bens a respeito de mudanças ocorridas no período abordado por esses exames.

Artigo 8

Disposições Finais

Reservas

1. Não poderão ser feitas reservas em relação a qualquer disposição do presente Acordo sem o consentimento dos demais Membros.

Legislação Nacional

2. (a) No mais tardar até a data de entrada em vigor do Acordo Constitutivo da OMC, cada Membro tomará as medidas necessárias para harmonizar suas leis, regulamentos e procedimentos administrativos com o disposto no presente Acordo;

⁷ Originalmente distribuído como o documento L/3515 do GATT 1947, de 23 de março de 1971.

- (b) Cada Membro informará o Comitê a respeito de quaisquer mudanças introduzidas em suas leis e regulamentos que sejam relevantes para o presente Acordo e na administração dessas leis e regulamentos.