

## **FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO**

A Organização Mundial do Comércio (OMC, 2002a) define a facilitação do comércio como “a simplificação e harmonização de procedimentos do comércio internacional”, e define esses procedimentos como as “atividades, práticas e formalidades envolvidas na coleta, apresentação, comunicação e processamento dos dados exigidos para a movimentação de bens no comércio internacional” (OMA, 2002a). Essa definição abrange ampla variedade de atividades, como formalidades de transporte, procedimentos de importação e exportação (por exemplo: procedimentos aduaneiros ou de licenciamento) e pagamentos, seguro e outros requisitos financeiros. Historicamente, a facilitação do comércio não tem sido objeto de discussão nas negociações do regime multilateral de comércio, como mostra o breve histórico (ver quadro 16.1).

De todas as questões propostas para novas negociações, a facilitação do comércio talvez seja a menos polêmica. Muitas das reformas implicadas, como a modernização das instalações e o aprimoramento da capacidade institucional, são vistas como vantajosas tanto pelos países industrializados quanto pelos que estão em desenvolvimento. Mas a implementação das reformas da facilitação do comércio pode ser complexa, demorada e onerosa para os países em desenvolvimento. Se a pauta da facilitação do comércio for implementada em termos de acordos obrigatórios da OMC, sem levar em conta as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e, em particular, as dos países menos desenvolvidos, isso poderá aumentar a vulnerabilidade desses países. Poderá também impor custos de oportunidade e de implementação elevados, o que seria prejudicial ao desenvolvimento humano, dadas a escassez de recursos financeiros e humanos desses países e o caráter excludente de suas múltiplas prioridades.

### **POSSIBILIDADE DE AUMENTO DA VULNERABILIDADE**

A introdução de novos sistemas de facilitação do comércio pode aumentar a vulnerabilidade e gerar custos inesperados para os países em desenvolvimento, se os sistemas forem adotados sem pleno reconhecimento de suas complexidades institucionais, administrativas e de outra natureza. O Paquistão ilustra os problemas potenciais que podem ser enfrentados por muitos países em desenvolvimento, e não apenas pelos menos desenvolvidos. Sua transição para

a inspeção pré-embarque em 1995-1997, na falta de um sistema de informações bem desenvolvido e de documentação completa sobre a economia paquistanesa, levou a subfaturamentos e superfaturamentos substanciais por parte dos comerciantes. Como os problemas permaneceram sem solução, a receita sofreu queda significativa, forçando o Paquistão a abandonar o experimento. Grande parte do problema foi a incapacidade paquistanesa de criar rapidamente os sistemas automatizados de controle e informação necessários para apoiar o novo sistema de facilitação do comércio. Isso resultou em controle e regulação físicos e administrativos menos eficazes e em uma base menor de receita, o que aumentou a pressão sobre os recursos orçamentários do país (Pirzada, 2002). O potencial dessa vulnerabilidade é particularmente grande no regime de comércio atual, por causa da eliminação de barreiras não-tarifárias e da redução de tarifas. Essas mudanças deixam aos países muito menos instrumentos de política econômica para lidar com tais situações.

#### QUADRO 16.1

##### **Facilitação do comércio: breve histórico**

As questões de facilitação do comércio têm sido tradicionalmente abordadas em fóruns externos ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (Gatt) e ao regime comercial. Historicamente, o fórum mais importante tem sido a Organização Mundial de Aduanas (OMA). A Convenção Internacional sobre a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto), realizada em 1973 pela OMA, estipulou as melhores práticas em termos de procedimentos aduaneiros e firmou o conceito de que tais procedimentos deveriam ser padronizados e harmonizados no plano internacional. O sistema harmonizado da OMA, adotado na Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, em 1988, é um sistema internacional de denominação de produtos que hoje representa, provavelmente, as normas aduaneiras comuns mais amplamente adotadas. A Declaração do Conselho de Cooperação Aduaneira da OMA sobre Integridade Aduaneira (Convenção de Arusha), de 1993, é o ponto de referência para a abordagem dos problemas de corrupção nas aduanas e em outros procedimentos. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), em sua Declaração de Columbus, de 1994, adotou dezenove convenções da OMA.

Embora o Gatt de 1947 fizesse referência às diretrizes básicas para a facilitação do comércio, todo o trabalho nessa área, até 1996, foi realizado por organizações como a OMA, a Unctad e a Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa. Todavia, em dezembro de 1996, por insistência dos países industrializados, a Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) em Cingapura incluiu em sua declaração a instrução de que o Conselho para o Comércio de Bens "empreendesse um trabalho exploratório e analítico, com base no trabalho de outras organizações relevantes, sobre a simplificação de procedimentos comerciais, a fim de avaliar o alcance das regras da OMC nessa área" (OMC, 2002a). A comunidade empresarial internacional, principal proponente dessas medidas, cita as novas realidades da integração

(continua)

(continuação)

econômica global para justificar a necessidade de avanços rápidos nessa área. Afirmar ela que, com as tarifas agora muito mais baixas, depois da Rodada Uruguai, os prejuízos sofridos pelas empresas, em decorrência de atrasos nas fronteiras, exigências obscuras e amiúde redundantes de documentação, e falta de automatização nos procedimentos comerciais exigidos pelos governos, freqüentemente ultrapassam os custos das tarifas.

O Conselho para o Comércio de Bens vem trabalhando com essas questões desde 1996, apesar da preocupação e até da oposição de muitos países em desenvolvimento. Ele está preparando as questões para discussão, com vistas a incluí-las na futura agenda de negociações comerciais. Na Conferência Ministerial da OMC de 2001, em Doha, muitos países industrializados reivindicaram “regras obrigatórias imediatas” para acelerar as questões da facilitação do comércio. Esse pedido enfrentou forte resistência. Um diálogo intenso levou a uma cláusula conciliatória na declaração ministerial (artigo 27, p. 10), a qual afirma que

as negociações ocorrerão depois da Quinta Sessão da Conferência Ministerial, com base em uma decisão a ser tomada na referida sessão, por consenso explícito, sobre as modalidades de negociação. No período até a Quinta Sessão, o Conselho para o Comércio de Bens examinará e, conforme apropriado, esclarecerá e aperfeiçoará os aspectos relevantes dos artigos V, VIII e X do Gatt de 1994, assim como identificará as necessidades de facilitação do comércio e as prioridades dos membros, particularmente dos países em desenvolvimento e dos menos desenvolvidos. Comprometemo-nos a assegurar assistência técnica e apoio suficientes para o fomento da capacitação nessa área.

### **CUSTOS DE IMPLEMENTAÇÃO E DE OPORTUNIDADE**

Há uma expectativa generalizada de que minimizar a incidência e a complexidade das formalidades de importação e exportação e simplificar as exigências de documentação aumentem a eficiência e levem a ganhos absolutos. No entanto, há poucas provas concretas sobre os benefícios econômicos da facilitação do comércio para as empresas ou os governos, ou mesmo sobre o custo da implementação dessas medidas nos países em desenvolvimento de baixa renda.

Os dados existentes sobre os custos de implementação foram majoritariamente extraídos da experiência dos países e dos custos de projetos de doadores. Entre os países em desenvolvimento, a maioria das iniciativas de facilitação do comércio tem ocorrido (ou começado) em economias relativamente avançadas, e não há nenhuma estimativa dos custos de manutenção dessas iniciativas. Os projetos de implementação do Acordo sobre Valoração Aduaneira, da OMC, que também inclui uma reforma alfandegária mais ampla, tiveram seu custo estimado entre 1,6 milhão e 16,2 milhões de dólares (Finger e Schuler, 2000). Entretanto, a Bolívia implementou um programa abrangente de reforma alfandegária que custou 38,5 milhões de dólares (Gutiérrez, 2001).

Porém, as estimativas de custo de projetos específicos de facilitação do comércio não revelam a história toda. Para ter eficácia, esses projetos precisam ser implementados como parte de um processo muito mais amplo de reforma e inovação na administração do comércio, tanto nas empresas privadas quanto na esfera governamental. Juntas, as medidas de facilitação do comércio e a multiplicidade de reformas prévias necessárias para torná-las eficazes podem envolver gastos significativos.

Considerando a escassez de recursos e as reivindicações excludentes que competem por eles nos países em desenvolvimento, a implementação de medidas de facilitação do comércio também pode levar, muitas vezes, a altos custos de oportunidade, visto que só pode ser realizada às expensas de projetos de desenvolvimento com benefícios mais diretos para o desenvolvimento humano. Isso tende a se aplicar, particularmente, aos países mais pobres e menos desenvolvidos, sobretudo em um contexto de ajuda e assistência técnica limitadas.<sup>1</sup>

Além disso, os ganhos relatados foram ambíguos, e os dados da OMC sobre a experiência de algumas economias de baixa renda – como Chile, Costa Rica e Hong Kong (China, SAR [Região Administrativa Especial]) – não costumam captar os dilemas de desenvolvimento enfrentados por essas economias, tampouco, em especial, os das menos desenvolvidas (OMC, 1998b, 2000a, 2000c). Cingapura implementou um sistema de declaração eletrônica para os comerciantes que gerou uma economia estimada em 1 por cento do PIB, ou 0,4 por cento do valor do comércio exterior, com uma expectativa de ressarcimento de seus custos em três anos (Woo e Wilson, 2000). A Bolívia, por sua vez, constatou que a receita teve um aumento de 25 por cento depois que o país reformou seu sistema alfandegário. As Filipinas, no entanto, relataram que seu novo sistema de facilitação do comércio levou a um aumento inicial da receita de apenas 2 por cento, enquanto o custo de manutenção do novo sistema levou a uma crise orçamentária imediata e à suspensão do financiamento do sistema (Jereos, 2001). Portanto, os ganhos e outros impactos serão claramente diferentes entre os países.

Tanto os dados empíricos quanto a experiência histórica sugerem que a demanda de medidas de facilitação do comércio aumentará de acordo com o crescimento econômico e com a maior integração comercial. Isso é perfeitamente lógico, uma vez que, à medida que enriquecem, os países tornam-se capazes de assumir voluntariamente medidas de facilitação do comércio e de sustentá-las.

---

1. Por exemplo, o orçamento total da União Européia para a modernização aduaneira de dez países da Europa Central e do Leste Europeu, entre os anos de 1990 e 1997, foi de apenas 108 milhões de dólares, ou aproximadamente 1,5 milhão de dólares por ano. E a modernização aduaneira é apenas uma parte da facilitação do comércio.

### **O CAMINHO A SEGUIR**

As medidas de facilitação do comércio podem desempenhar papel importante no aprimoramento dos processos administrativos, aumentando a transparência e reduzindo os atrasos e a burocracia desnecessária. Mas as futuras discussões sobre a facilitação do comércio precisarão levar em conta os recursos e a capacidade limitados dos países em desenvolvimento, bem como sua vulnerabilidade potencial. Também precisarão reconhecer os custos de oportunidade – potencialmente significativos para o desenvolvimento humano – que poderão surgir, se tais medidas forem prematuramente implementadas, sem que se hajam instaurado os pré-requisitos institucionais e de outra natureza.

Os dados empíricos e a experiência histórica sugerem que melhor seria deixar as questões de facilitação do comércio permanecerem na alçada da Organização Mundial de Aduanas (OMA), onde têm estado historicamente. Não só a OMA tem a experiência necessária, como os acordos aprovados nesse fórum serão voluntários e não-sancionáveis, preservando a possibilidade de os governos optarem pelas políticas mais adequadas a sua situação e às limitações de seus recursos. Essa abordagem permitirá que se aprimorem pouco a pouco os procedimentos de facilitação do comércio, sem o risco de aumentar a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento ou de comprometer as prioridades do desenvolvimento humano.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CENTRO DO SUL. **WTO multilateral trade agenda and the south**. Geneva, Switzerland, 1998.

CLARKE, John (Comissão Europeia). Trabalho apresentado no Workshop da Organização Mundial do Comércio sobre Assistência Técnica e Construção de Capacidade em Facilitação do comércio, 10 e 11 de maio, Genebra, Suíça. 2001. Disponível em: <[www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfac\\_workshop\\_presentations\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm)>.

COMISSÃO EUROPEIA. **EC approach to trade facilitation**. Disponível em: <[europa.eu.int/comm/trade/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/index_en.htm) and [www.unece.org](http://www.unece.org)>, 2000.

FINGER, J. Michael; SCHULER, P. **Implementation of Uruguay round commitments: the development challenge**. Washington, DC, EUA: Banco Mundial, Grupo de Pesquisa de Desenvolvimento, 2000.

GURUNLIAN, Jean (Conferência das Nações Unidas de Comércio e Desenvolvimento). **Technical assistance in trade facilitation**. Geneva, 2001. Trabalho apresentado no Workshop da Organização Mundial do Comércio sobre Assistência Técnica e Construção de Capacidade em Facilitação do comércio, Geneva, Suíça, 10 e 11 mai. 2001. Disponível em: <[www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfac\\_workshop\\_presentations\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm)>.

GUTIÉRREZ, José Eduardo (Aduana Nacional da Bolívia). **Customs reform and modernization program**. Geneva, 2001. Trabalho apresentado no Workshop da Organização Mundial do Comércio sobre Assistência Técnica e Construção de Capacidade em Facilitação do comércio, Geneva, Suíça, 10 e 11 mai. 2001. Disponível em: <[www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfac\\_workshop\\_presentations\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm)>.

JEREOS, Georges M. (Philippine Bureau of Customs). Trabalho apresentado no Workshop da Organização Mundial do Comércio sobre Assistência Técnica e Construção de Capacidade em Facilitação do comércio, Geneva, Suíça, 10 e 11 mai. 2001. Disponível em: <[www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfac\\_workshop\\_presentations\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm)>.

LOZBENKO, Leonid (World Customs Organization). **The WCO experience in T&TA and capacity building**. Geneva, 2001. Trabalho apresentado no Workshop da Organização Mundial do Comércio sobre Assistência Técnica e Construção de Capacidade em Facilitação do comércio, Geneva, Suíça, 10 e 11 mai. 2001. Disponível em: <[www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfac\\_workshop\\_presentations\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm)>.

OMC (Organização Mundial do Comércio). **Checklist of issues raised during the WTO trade facilitation symposium.** Geneva, Switzerland: Conselho de Comércio de Mercadorias. G/C/W/113.c. 1998a.

———. **Trade facilitation:** national experience with Paper-Import and export procedures and requirements. Geneva, 1998b. Comunicação feita por Hong Kong, China (SAR). Genebra, Suíça, 28 set. 1998b. G/C/W125.

———. **Trade facilitation in relation to development:** communication from the european communities. Geneva, 10 mar. 1999a. (G/C/W143\_ WT/ COMD/W/60).

———. **Trade facilitation:** status report by the council for trade in goods. Geneva, Switzerland, 18 out. 1999b. G/L/333.

———. **Costa Rica's position on trade facilitation.** Geneva, Switzerland, 31 out. 2000a. (G/C/W/240).

———. **Council for trade in goods:** chairman's progress report on trade facilitation. Geneva, Switzerland, 5 dez. 2000b. G/L/425.

———. **Trade facilitation:** Chile's experience with modernisation of customs administrations Geneva, Switzerland 31 out. 2000c. G/C/W239. (Baseado no Uso de Tecnologia da Informação).

———. **Trade facilitation:** technical assistance and capacity building in relation to trade facilitation. Geneva, Switzerland: European Communities submission to the Council for Trade in Goods. 24 out. 2000d. G/C/W/235.

———. **Doha Ministerial Declaration.** Disponível em: <[www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)>, 2001a.

———. **Trade facilitation experience paper by Costa Rica.** Geneva, Switzerland 17 mai. 2001b. G/C/W265.

———. **Trade facilitation.** Disponível em: <[www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/eol/e/to02/wto2\\_69.htm#note2](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/to02/wto2_69.htm#note2)>, 2002a.

———. **Trade facilitation:** article of Gatt on the publication and administration of trade regulations. Geneva, Switzerland, 2002b. European Communities submission to the Council for Trade in Goods. 12 abr. 2002b. G/C/W/363.

PIRZADA, Moed. **Pakistan's experience with new trade facilitation measures.** New York, 2002. Notas para o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas de Comércio e Desenvolvimento Humano Sustentável.

RODRIG, Dani. **The global governance of trade as if development really mattered**. New York, 2001. Notas para o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas de Comércio e Desenvolvimento Humano Sustentável, New York, EUA, 2001.

UNCTAD (Conferência das Nações Unidas de Comércio e Desenvolvimento). **The challenge of integrating LDCs into the multilateral system**: coordinating workshop for senior advisors to ministers of trade in LDCs in preparation for the 3rd WTO ministerial conference. Geneva, Switzerland, 1999. Unctad/LDC/106.

WALSH, James T. (Fundo Monetário Internacional). **Customs administration modernization**: the role of IMF technical assistance. Geneva, Switzerland, 2001. Trabalho apresentado no Workshop da Organização Mundial do Comércio sobre Assistência Técnica e Construção de Capacidade em Facilitação do comércio, Geneva, Switzerland, 10 e 11 mai. 2001. Disponível em: <[www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfac\\_workshop\\_presentations\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm)>.

WILSON, John S. (Banco Mundial). **Trade facilitation lending by the world bank**: recent experience, research, and capacity building initiatives. Geneva, Switzerland, 2000. Minuta preparada para o Workshop da Organização Mundial do Comércio sobre Assistência Técnica e Construção de Capacidade em Facilitação do comércio, Geneva, Switzerland, 10 e 11 mai. 2000. Disponível em: <[www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfac\\_workshop\\_presentations\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac_workshop_presentations_e.htm)>.

WOO, T. Y.; WILSON, J. **Cutting through red tape**: new directions for APEC's trade facilitation agenda. Vancouver: Asia Pacific Foundation of Canada, 2000.