

INDICADORES
QUANTITATIVOS DA

OCDE E O BRASIL



Coordenação: Renato **Baumann**

Comércio Aberto e Investimentos

Autores

Marcelo José Braga Nonnenberg

Vera Thorstensen

Alicia Cechin

Mauro Kiithi Arima Júnior

Vivian Daniele Rocha Gabriel

Catherine Rebouças Mota

Tiago Matsuoka Megale

Fabio Jorge de Toledo Thomazella

Matteo Taverna

Volume II



INDICADORES
QUANTITATIVOS DA

OCDE E O BRASIL

Coordenação: Renato **Baumann**

Comércio Aberto e Investimentos

Autores

Marcelo José Braga Nonnenberg

Vera Thorstensen

Alicia Cechin

Mauro Kiithi Arima Júnior

Vivian Daniele Rocha Gabriel

Catherine Rebouças Mota

Tiago Matsuoka Megale

Fabio Jorge de Toledo Thomazella

Matteo Taverna

Volume II



CEPAL

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

INDICADORES
QUANTITATIVOS DA

OCDE E O BRASIL

Coordenação: Renato Baumann

Comércio Aberto e Investimentos

Autores

Marcelo José Braga Nonnenberg

Vera Thorstensen

Alicia Cechin

Mauro Kiithi Arima Júnior

Vivian Daniele Rocha Gabriel

Catherine Rebouças Mota

Tiago Matsuoka Megale

Fabio Jorge de Toledo Thomazella

Matteo Taverna

Volume II



CEPAL



Rio de Janeiro, 2024

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

© Nações Unidas 2024

LC/BRS/TS.2024/6

Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil : comércio aberto e investimentos / coordenação : Renato Baumann. – Rio de Janeiro : Ipea : CEPAL, 2024.

v. 2 (297 p.) : il.

Inclui referências bibliográficas.

ISBN: 978-65-5635-076-9

1. Desempenho Econômico. 2. Cooperação Internacional. 3. OCDE.
4. Investimentos. 5. Comércio. 6. Brasil. I. Título. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. CEPAL.

CDD 338.9

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

Como citar:

BAUMANN, Renato (coord.). **Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil**: comércio aberto e investimentos. Rio de Janeiro: Ipea: CEPAL, 2024. v. 2. ISBN: 978-65-5635-076-9. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/9786556350769>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/> e <https://www.cepal.org/es/publications>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas. Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	----------

INTRODUÇÃO	9
-------------------------	----------

Marcelo José Braga Nonnenberg

Vera Thorstensen

Mauro Kiithi Arima Júnior

PARTE 1 – COMÉRCIO

CAPÍTULO 1

INDICADORES DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO	35
---	-----------

Marcelo José Braga Nonnenberg

Vera Thorstensen

Mauro Kiithi Arima Júnior

CAPÍTULO 2

ÍNDICE DE RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO DE SERVIÇOS	57
--	-----------

Marcelo José Braga Nonnenberg

Vera Thorstensen

Alicia Cechin

Mauro Kiithi Arima Júnior

Catherine Rebouças Mota

Tiago Matsuoka Megale

Fabio Jorge de Toledo Thomazella

Matteo Taverna

CAPÍTULO 3

MEDIDAS DE APOIO AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS.....	185
---	------------

Catherine Rebouças Mota

CAPÍTULO 4

INVENTÁRIO DE RESTRIÇÕES ÀS EXPORTAÇÕES DE MATÉRIAS-PRIMAS INDUSTRIAIS	221
---	------------

Tiago Matsuoka Megale

Vera Thorstensen

Marcelo José Braga Nonnenberg

PARTE 2 – INVESTIMENTOS

CAPÍTULO 5

ÍNDICE DE RESTRIÇÃO A INVESTIMENTOS 253

Vivian Daniele Rocha Gabriel

APRESENTAÇÃO

O Brasil é qualificado como parceiro-chave (*key partner*) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O país adotou vários de seus instrumentos legais e assumiu a posição de membro ou participante em vários comitês e grupos de trabalho da organização.¹ As discussões sobre a acessão do país à OCDE foram iniciadas em janeiro de 2022 pelo Conselho de Administração. Em junho do mesmo ano, foi publicado o roteiro de acessão, que estabelece os termos e condições para o processo de acessão do Brasil à organização.²

Para se tornar membro da OCDE, o país deverá alinhar suas políticas e sua estrutura institucional aos padrões da organização. Esses padrões são expressos em instrumentos jurídicos (vinculantes e voluntários), conjuntos de princípios políticos e diretrizes.³ Eles decorrem de valores como liberdade individual, democracia e Estado de direito; e de princípios como mercado aberto, transparência e busca pelo crescimento econômico sustentável e inclusivo, de acordo com o roteiro de acessão. Tais padrões são formulados com base em dados, indicadores e estudos elaborados pela OCDE.

Entre as áreas políticas do Brasil abarcadas pela revisão técnica da organização, segundo o roteiro de acessão, encontram-se os temas de comércio e investimento abertos (*open trade and investment*). Nesses temas, busca-se reforçar o compromisso com a liberdade de comércio e com investimentos por parte do país candidato, adotando-se práticas competitivas, sustentáveis e transparentes. Além disso, almeja-se fortalecer o comércio internacional baseado em regras, com a Organização Mundial do Comércio (OMC) no centro do sistema. O documento destaca, adicionalmente, a relevância da melhor integração das pequenas e médias empresas nas cadeias de valor globais e o desmantelamento de barreiras desnecessárias (inclusive não tarifárias) ao comércio internacional.⁴

No processo de acessão do Brasil, a revisão técnica, no tema de comércio, ocorrerá em grande medida nos órgãos técnicos. Para avaliar a execução dos compromissos do país, além de aspectos institucionais e legais, serão utilizados indicadores específicos produzidos, coletados ou organizados pela OCDE. Em termos de indicadores e dados estatísticos referentes ao comércio e aos investimentos,

1. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/>. Acesso em: 12 fev. 2023.

2. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.

3. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/about>. Acesso em: 12 fev. 2023.

4. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.

podem ser mencionadas informações sobre comércio mensal, comércio por *commodity*, comércio de serviços, valor agregado no comércio,⁵ além de um conjunto de dados que conecta comércio com outros temas, como meio ambiente (bens ambientais), transformação digital (comércio digital) e agricultura (balanço de exportações de nutrientes).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no esforço de contribuir para o processo de acessão do Brasil e para a disseminação de conhecimento acerca dos padrões da OCDE, desenvolveu um amplo projeto de análise dos vários indicadores da organização. Com diversos especialistas do Ipea e de outras instituições de pesquisa, o projeto buscará compreender os indicadores e verificar sua adequação à realidade brasileira, que, em muitas dimensões, difere da média dos membros da OCDE. O volume sobre comércio e investimentos é constituído de cinco capítulos distribuídos em duas partes. A primeira parte, composta de quatro capítulos, é dedicada aos indicadores de comércio. São analisados os indicadores de facilitação de comércio, o Índice de Restrição ao Comércio de Serviços (Service Trade Restrictiveness Index – STRI) e os inventários de apoio aos combustíveis fósseis e de restrições às exportações de matérias-primas. A segunda parte é constituída pelo capítulo sobre o Índice de Restritividade Regulatória de Investimento Estrangeiro Direto (Foreign Direct Investment Regulatory Restrictiveness Index – FDI Index).

Os autores

5. Disponível em: <https://www.oecd.org/statistics/listofocddatabases.htm>. Acesso em: 6 fev. 2023.

INTRODUÇÃO

Marcelo José Braga Nonnenberg¹

Vera Thorstensen²

Mauro Kiithi Arima Júnior³

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no esforço de contribuir para o processo de acessão do Brasil e para a disseminação de conhecimento acerca dos padrões da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), desenvolveu amplo projeto de análise dos vários indicadores da organização. Com diversos especialistas do Ipea e de outras instituições de pesquisa, o projeto busca compreender os indicadores e verificar sua adequação à realidade brasileira, que, em muitas dimensões, difere da média dos membros da OCDE. Este volume sobre comércio e investimentos é constituído de cinco capítulos distribuídos em duas partes. A primeira parte, composta de quatro capítulos, é dedicada aos indicadores de comércio. São analisados os indicadores de facilitação de comércio (*trade facilitation indicators* – TFIs), o Índice de Restrição ao Comércio de Serviços (Service Trade Restrictiveness Index – STRI) e os inventários de apoio aos combustíveis fósseis e de restrições às exportações de matérias-primas. A segunda parte é constituída pelo capítulo 5, que discorre sobre o Índice de Restritividade Regulatória de Investimentos Estrangeiros Diretos (Foreign Direct Investment Regulatory Restrictiveness Index – FDI Index).

Neste segundo volume, o capítulo 1 é dedicado aos TFIs da OCDE, que são um instrumento de avaliação de abertura comercial construído em forte conexão com as normas multilaterais de comércio, em especial, o Acordo de Facilitação de Comércio (AFC), da Organização Mundial do Comércio (OMC). O indicador possibilita a avaliação e a mensuração do grau de cumprimento das disposições do AFC por diversos países, além de possibilitar a comparação entre as práticas adotadas pelos países e o ideal de boas práticas desenvolvido pela OCDE com base nos artigos do AFC e na experiência dos países-membros.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: marcelo.nonnenberg@ipea.gov.br.

2. Docente da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV); coordenadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento (CCGI) da EESP/FGV; e doutora em administração pela FGV. *E-mail*: vera.thorstensen@fgv.br.

3. Consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); pesquisador do CCGI/EESP/FGV; e doutor em direito pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: mauro.arima@fgv.br.

A facilitação do comércio refere-se à simplificação e à padronização dos procedimentos e processos envolvidos na movimentação transfronteiriça de mercadorias. Embora se refiram basicamente à regulação interna dos países, esses aspectos são regulamentados pelas normas do sistema multilateral de comércio, com disposições no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt), posteriormente detalhadas no AFC.

Os TFIs fornecem abordagem abrangente e padronizada para avaliar o desempenho dos países em matéria de procedimentos aduaneiros. Os indicadores abarcam onze áreas e cada uma delas tem um peso específico, conforme a opinião de especialistas: i) disponibilidade de informações; ii) envolvimento da comunidade comercial; iii) decisões antecipadas; iv) procedimentos de apelação; v) taxas e encargos; vi) formalidades – documentos; vii) formalidades – automação; viii) formalidades – procedimentos; ix) cooperação de agência de fronteira interna; x) cooperação de agência de fronteira externa; e xi) governança e imparcialidade.

Essas áreas, constituídas de um conjunto variável de medidas, são críticas para garantir que as mercadorias transitem com eficiência pelas fronteiras e que o comércio não seja desnecessariamente prejudicado por barreiras regulatórias ou administrativas. As medidas contidas em cada área podem receber três tipos de pontos: 0, 1 e 2, sendo 0 a pior pontuação. Esses pontos, posteriormente, são ponderados conforme a área em que se situam.

O banco de dados dos TFIs contém 163 países, incluindo economias em todos os níveis de renda – 28 países de baixa renda, 42 países de renda média-baixa, 37 países de renda média-alta, 19 economias de alta renda fora da área da OCDE e 37 países da OCDE –, bem como em todas as regiões geográficas – Ásia-Pacífico, Europa, Ásia Central, América Latina e Caribe, Oriente Médio, África do Norte e África Subsaariana.

A construção dos indicadores se baseia em questionário detalhado respondido com o auxílio de diversos atores. Os dados são coletados de três tipos de fontes: i) informações publicamente disponíveis incluídas nos *sites* de autoridades aduaneiras e outras agências de fronteira relevantes, publicações oficiais como Códigos Aduaneiros, relatórios anuais ou bancos de dados públicos; ii) submissões diretas de países; e iii) informações factuais do setor privado – em particular, associações setoriais e empresas que operam em todo o mundo. As discrepâncias são verificadas pela OCDE e as planilhas de dados dos países, uma vez preenchidas, são enviadas às capitais para validação.

É válida a comparação entre TFI e STRI na medida em que a pontuação deste último é invertida, isto é, quanto menor, mais aberto o setor para o comércio internacional. No TFI, quanto maior a nota (de 0 a 2), melhor o desempenho do país na implementação das medidas de facilitação de comércio. Como é baseado em pontuação ternária (0, 1 e 2), o TFI possibilita respostas intermediárias, que indicam cumprimento parcial de determinada prática derivada do AFC e incorporada como medida no TFI. Adicionalmente, a forma de coleta de informações e o número de países do STRI são bem mais restritos se comparados com o TFI, que se baseia inclusive em informações obtidas do setor privado (principalmente de associações de classe e de empresas transnacionais). Ainda na comparação com o STRI, o TFI tem forte componente factual. Verifica-se, além da existência da regulação, as práticas, os procedimentos e a observância das normas legais.

O Brasil tem desempenho relativamente próximo ao que se considera minimamente adequado em termos de facilitação de comércio, mas ainda se encontra com pontuação abaixo da média da OCDE e do que se consideram boas práticas em matéria de facilitação de comércio. O desempenho melhorou, desde 2019, nas áreas de: disponibilidade de informações, envolvimento da comunidade comercial, automação, cooperação de agência de fronteira interna e cooperação de agência de fronteira externa.

Conforme os indicadores de facilitação de comércio do Brasil divulgados pela OCDE,⁴ algumas áreas ainda podem melhorar. As reformas com maior potencial de ganho estão nas áreas de formalidades, governança e imparcialidade, informação, disponibilidade, envolvimento da comunidade comercial, decisões antecipadas e taxas e encargos. Levando-se em consideração o potencial de aumento dos fluxos comerciais e de redução de custos dessas áreas de política, bem como as áreas em que a economia ainda não atingiu seu melhor desempenho, o país se beneficiaria de melhorias contínuas nas dimensões descritas a seguir.

- 1) Decisões antecipadas: reduzir o tempo médio de emissão de decisões antecipadas.
- 2) Procedimentos recursais: reduzir o número e a diversidade de taxas e encargos cobrados para recursos administrativos.
- 3) Formalidades e documentos: melhorar a capacidade dos sistemas de tecnologia da informação (TI) para trocar dados eletronicamente, concluir o desenvolvimento do processamento eletrônico de pré-chegada e melhorar a qualidade das telecomunicações e da TI para consolidar a automatização dos processos de fronteira.

4. Disponível em: <https://www.compareyourcountry.org/trade-facilitation/en/1/default/BRA/default>.

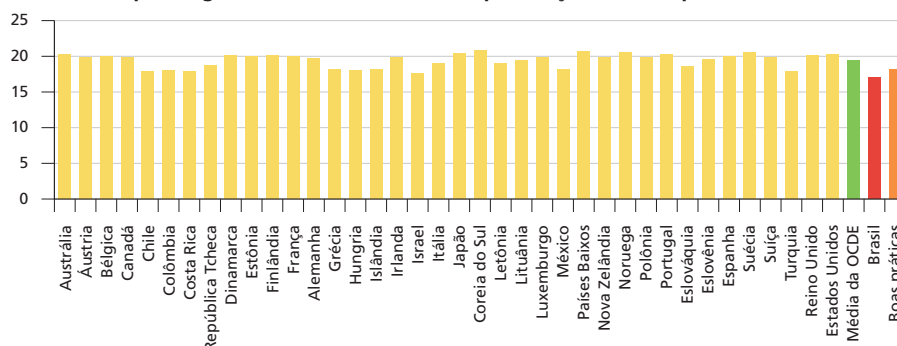
- 4) Formalidades: automação – expandir o uso do processamento pré-chegada da documentação de importação, expandir o uso de programas de operador autorizado e simplificar os procedimentos em termos de tempo e custo associados.
- 5) Cooperação de agência de fronteira interna: melhorar a cooperação no terreno entre as várias administrações presentes na fronteira e realizar, nacionalmente, reuniões regulares a fim de melhorar a cooperação, inclusive com o setor privado.

Embora a OCDE não apresente os dados dessa forma, é possível estabelecer uma comparação entre o Brasil e os diversos países da organização nas onze categorias de restrição (*policy areas*) do TFI.

O desempenho geral do Brasil na soma das notas das onze áreas é inferior à média da OCDE, como se verifica no gráfico 1.

GRÁFICO 1

Desempenho geral do Brasil e da OCDE e pontuação de boas práticas



Fonte: OCDE.

Elaboração dos autores.

Considerando o padrão de melhores práticas, que seria um patamar mínimo de desempenho, o Brasil também precisa melhorar sua nota, a despeito de reformas ocorridas nos últimos anos.

O TFI, portanto, constitui indicador usado para mensurar o grau de implementação de medidas de facilitação do comércio. Baseia-se diretamente nas principais disposições do AFC da OMC. O indicador, adicionalmente, tenta captar aspectos de boa governança e imparcialidade das administrações de fronteira, extrapolando as disposições do AFC. Essa conexão com o AFC torna as medidas selecionadas pelo indicador pouco passíveis de críticas, embora seja cabível a contestação acerca dos pesos atribuídos a cada uma das áreas.

O Brasil apresenta desempenho inferior ao dos países da OCDE em geral. Importante destacar, entretanto, as melhoras ocorridas nos últimos anos em razão de reformas regulatórias importantes em diversas dimensões da facilitação de comércio, com destaque para formalidades documentais, automação, cooperação entre agências reguladoras nacionais, disponibilização de recursos administrativos e oferecimento de decisões antecipadas.

O capítulo 2 analisa o STRI, que é apresentado pela OCDE como uma de suas ferramentas mais importantes para a liberalização do comércio internacional de serviços. Foi desenvolvido em 2014 e é revisado periodicamente.

No contexto mundial, a área de serviços vem crescendo de forma mais acelerada que a de bens. O Brasil, na qualidade de candidato à acessão à OCDE e participante originário do STRI, terá suas políticas de regulação de serviços analisadas com profundidade pelos pares no processo de acessão. A identificação de problemas e de eventuais incompatibilidades do indicador com a realidade brasileira deve ser precedida da compreensão plena do funcionamento do indicador, de seus procedimentos de ponderação, de suas peculiaridades setoriais e do processo dinâmico de alimentação com novos dados.

O sistema do STRI foi elaborado com a finalidade de simplificar e captar a complexidade das políticas de comércio internacional de serviços, procurando conciliar, por meio de um sistema objetivo de atribuição de notas, medidas restritivas ao comércio de serviços. Em termos estruturais, o STRI é um indicador composto (*composite indicator*) formado de indicadores individuais agregados, no âmbito da avaliação multidimensional da OCDE. Ele funciona mediante a atribuição de pontuação a cada um dos 22 setores de serviços nos 50 países que o compõem, conforme o grau de abertura ou fechamento de cada setor ao comércio internacional e ao acesso de novos concorrentes. O STRI, dessa forma, fixa atributos numéricos a características qualitativas da política regulatória de serviços de cada país.

As informações aqui sintetizadas foram obtidas do *site* da OCDE durante os meses da pesquisa, de outubro de 2022 a abril de 2023. Estão contidas nas páginas informativas da OCDE e em relatórios, artigos e notas produzidas pela organização.

A base de dados do STRI contém informações factuais sobre as regulações de serviços dos países analisados. Os textos de regulação são referenciados como fontes das respostas oferecidas pelos países. A efetiva implementação de leis e regulações e as percepções de empresas sobre tais implementações não são, na maioria das vezes, consideradas na base de dados e nos índices do STRI. As restrições estão agrupadas sob as mesmas cinco categorias de restrição (denominadas *policy areas*) em todos os setores: i) restrições à entrada de serviços do exterior (*restrictions on*

foreign entry); ii) restrições à movimentação de pessoas (*restrictions to movement of people*); iii) outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); iv) barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e v) transparência regulatória (*regulatory transparency*).

As restrições à entrada de serviços do exterior abarcam limitações legais à participação estrangeira no capital das empresas nacionais e imposições quanto à forma legal das empresas. Também são importantes os requisitos para investimento estrangeiro direto (IED). A legislação do país pode admiti-los apenas por meio de *joint ventures*, limitando processos de fusões e aquisições às empresas estrangeiras e controlando o número de empresas estrangeiras em funcionamento no mercado por meio de testes de necessidades econômicas ou cotas. Enquadram-se também na categoria de limitações à entrada as regras que vedam estrangeiros nos órgãos diretivos e de gestão das empresas, assim como aquelas que limitam o fluxo transfronteiriço de dados.

As restrições à movimentação de pessoas são uma continuidade da categoria anterior com foco principalmente na movimentação de prestadores de serviços. É avaliada a existência de quotas para entrada de prestadores estrangeiros, de testes de mercado e de limitação à permanência de pessoas, seja em decorrência de transferências intrafirma ou de fornecimento de bens e serviços por terceiros. Essas regras são fundamentais para a viabilização de determinados serviços que dependem da presença física do prestador para serem realizados. Se o país impõe restrições à movimentação de pessoas, ele dificulta ou inviabiliza a prestação de determinados serviços.

Na categoria de outras medidas discriminatórias, verifica-se, por exemplo, a existência de tratamento discriminatório nos processos de compras públicas, nas situações de responsabilização financeira, no pagamento de tributos e no recebimento de subsídios. Outra restrição incluída no STRI é a divergência no uso de padrões internacionais. Dessa forma, se determinado país incentiva o uso de normas técnicas e outros padrões diferentes daqueles produzidos por organizações internacionais, ele está criando um empecilho à prestação internacional de serviços.

Na categoria denominada barreiras à concorrência, avaliam-se medidas que podem ser prejudiciais ao funcionamento concorrencial do mercado, mesmo que não sejam explicitamente discriminatórias. Assim, analisam-se a disponibilidade de recurso para decisões de autoridades regulatórias, a prática de controle de preços, a existência de empresas estatais atuantes no setor, o tratamento privilegiado (não concorrencial) dispensado às empresas estatais no setor e as restrições legais à publicidade.

Por fim, na categoria transparência regulatória, verificam-se as boas práticas regulatórias do setor. A publicidade do processo regulatório e a possibilidade de

participação de interessados são avaliadas no conjunto de medidas dessa categoria, assim como a existência de canais de participação de interessados. Igualmente relevantes são as características dos vistos exigidos para os prestadores entrarem no país. Verificam-se custo, duração e burocracia para obtenção desses documentos. Nessa categoria, encontram-se aspectos não normativos que são avaliados, como o número de dias efetivos para expedição de documentos.

A seleção de medidas restritivas do indicador é baseada nos seguintes critérios: barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (General Agreement on Trade in Services – Gats), da OMC; barreiras e regulamentações mencionadas expressamente em acordos preferenciais de comércio; e barreiras e regulamentações que os especialistas identificaram como relevantes.

O sistema de pontuação e pesos do STRI apoia-se em uma estrutura objetiva. São atribuídos pontos de 0 (não restritivo) a 1 (restritivo) às medidas de política, individualmente, identificadas em extensos questionários. O peso é atribuído às cinco categorias de restrição de acordo com sua importância relativa. No entanto, dentro de cada uma das cinco áreas de restrição, as medidas individuais têm peso igual. O sistema de pesos de cada área é definido por especialistas convocados pela OCDE periodicamente e distribuídos em pontos entre as cinco categorias de restrição, conforme os critérios de importância relativa por eles aplicados. Esses pesos são resultado dos critérios definidos em reuniões conduzidas por tais especialistas. Desse modo, o peso das categorias de restrição varia conforme o setor de serviços.

As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites – que variam de acordo com as medidas avaliadas –, nos quais as pontuações binárias são aplicadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento de visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação 1.

Embora o STRI, em sua dinâmica binária, seja relativamente simples, há algumas exceções no sistema de pontuação que podem torná-lo mais complexo. Uma das exceções se refere às medidas gerais comuns a todos setores e que, na qualidade de medidas hierarquicamente superiores, afetam a pontuação de outras medidas.

Salienta-se que o STRI procura captar as características da regulação de cada política de serviços. O indicador não pretende captar a efetividade e a aplicação das regras incidentes sobre o comércio de serviços, mas apenas a vigência dessas normas. Países em que existe descompasso entre normas jurídicas e sua efetiva aplicação podem ter sua realidade captada de forma menos precisa pelo STRI. Essa característica do índice, entretanto, não compromete seu funcionamento

de forma geral, pois as barreiras ao comércio de serviços são, em sua maior parte, de natureza regulatória. Tendo em vista as limitações do índice (restrição à análise legal, não verificação de barreiras efetivas e dependência de especialistas para ponderação das categorias de restrição), esta pesquisa, além de detalhar os indicadores, fornecendo explicações específicas para cada um dos setores, busca verificar a conformidade entre a pontuação e outras análises referentes à abertura dos setores no Brasil.

Os 22 serviços analisados são: seguros, bancos, filmes, gravação de som, transmissão, arquitetura, engenharia, construção, contabilidade, jurídico, despachos aduaneiros, armazenagem e estocagem, movimentação de carga, frete de transporte de carga, transporte marítimo, transporte aéreo, transporte rodoviário, transporte ferroviário, correios, telecomunicações, distribuição e informática. Esses 22 serviços são agrupados em oito conjuntos: i) serviços financeiros; ii) serviços audiovisuais; iii) serviços profissionais; iv) logística; v) transporte; vi) telecomunicações; vii) distribuição; e viii) informática.

O gráfico 2 apresenta o desempenho do Brasil nos 22 setores do STRI em comparação com a média dos cinquenta países analisados, além de indicar sua posição geral. Na maior parte dos setores o Brasil tem desempenho melhor (mais aberto) ou próximo à média dos países. Em quatro setores, entretanto, o país apresenta restrições bastante superiores às dos outros: transmissão, correio, seguro e filmes. Os setores de transmissão e correio são, de fato, bastante fechados ao comércio internacional. Os setores de seguro e filmes, embora não apresentem notas tão elevadas, têm desempenho ruim se comparados aos outros países da amostra.

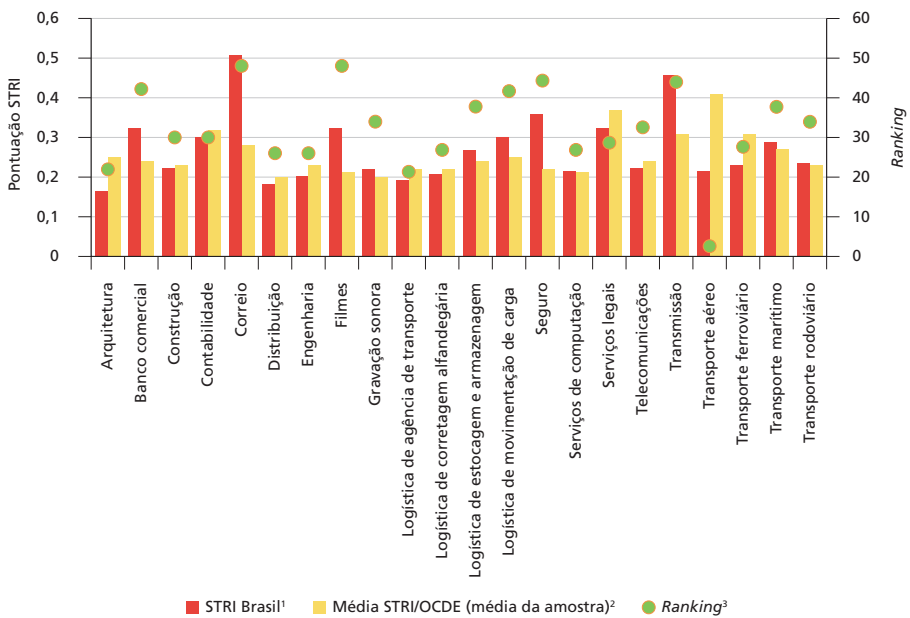
Na comparação entre os 22 setores de serviços que constituem o STRI, alguns aspectos da construção do indicador devem ser ressaltados. O primeiro aspecto concerne ao número de medidas em cada uma das categorias analisadas, ou categorias de restrição, e à estrutura geral de ponderação destas. Verificou-se que o conjunto de medidas em cada uma das categorias de restrição varia conforme o setor. Embora as medidas sejam similares e muitas delas se repitam em todos os setores, há medidas específicas para alguns deles. A ponderação das categorias de restrição também varia conforme o setor de serviços. É importante lembrar que a ponderação do setor não é proporcional ao número de medidas que ele abarca. De toda forma, as restrições à entrada de empresas estrangeiras e investimentos diretos possuem pesos bem superiores aos demais em praticamente todos os setores e, por essa razão, merecem maior atenção.

O segundo aspecto digno de nota refere-se à divisão e ao agrupamento dos setores de serviços. Alguns serviços são agrupados em setores mais amplos (profissionais, financeiros, transportes, logística, audiovisuais), outros são tratados isoladamente (por exemplo, telecomunicações). Os serviços que se concentram

em um mesmo grupo apresentam grande similaridade no número e no tipo de medida, ainda que a ponderação das categorias de restrição seja diferente. Ainda no agrupamento dos serviços, verificou-se que muitos setores apresentam, na prática, subdivisões internas, que têm reflexos sobre o número total de medidas e sobre a pontuação do setor. É o caso, por exemplo, de serviços legais (que apresentam divisão em direito interno e internacional), transporte aéreo (que diferencia voos domésticos e internacionais, assim como transporte de carga e de passageiros) e outros serviços.

O terceiro aspecto importante concerne à existência de medidas hierarquicamente superiores, que têm reflexo sobre a pontuação de outras medidas. A mais importante, presente em todos os setores de serviço, refere-se à restrição ao investimento estrangeiro. O grau de restrição a esse tipo de investimento inviabiliza por completo a prestação de determinadas formas de serviço. Em razão dessa conexão entre medidas, a pontuação na restrição ao investimento estrangeiro reflete na pontuação de outras medidas. Assim, se um setor é restritivo a essa entrada, a nota 1 (mais fechado) se reflete em toda a pontuação do item.

GRÁFICO 2
Nota STRI do Brasil, sua classificação em 22 setores e média do STRI/OCDE



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.
Notas: ¹ Intervalo STRI entre 0 e 1, sendo 0 o comércio completamente aberto, e 1, completamente fechado.
² A média inclui o Brasil.
³ Para o total de cinquenta países.

No que tange ao desempenho do Brasil nos índices do STRI, verificou-se que a situação é muito diversa, a depender do setor de serviços. Há setores como transporte aéreo, em que o Brasil foi considerado aberto, graças à sua regulação de grande abertura a prestadores estrangeiros. Em outros setores, como serviços profissionais e serviços audiovisuais, o país é considerado bastante fechado, em parte pelas exigências quanto à qualificação dos prestadores e pelas licenças de prestação, apresentando índice bem acima da média da OCDE, conforme evidenciado nos gráficos do capítulo. Em quase todos os setores, contudo, ainda que a nota do Brasil fique acima da média da OCDE, a distância é pequena, exceção feita à transmissão e ao correio.

O projeto abordou a estrutura do índice e sua metodologia básica, com identificação das distinções existentes em cada um dos setores dos serviços. No entanto, ele não avançou para uma apreciação crítica das respostas dadas por autoridades brasileiras e verificadas por consultores contratados pela OCDE ao extenso questionário que embasa a pontuação no STRI, ainda que tenha identificado claros indícios de problemas nas respostas, como sobre os fundamentos genéricos das questões, as imprecisões nas respostas e as respostas desatualizadas. Esse aprofundamento, entretanto, apesar de importante, demanda análises mais detidas das respostas brasileiras e uma comparação com o padrão de respostas oferecido por outros países.

Em termos de sugestão para a melhoria das notas do Brasil com relação ao STRI, seria relevante atentar para os pontos restritivos de regulações que constam das categorias de restrição relativas à entrada de serviços estrangeiros, uma vez que, das cinco categorias, esta é a que apresenta o maior peso na nota final de cada setor.

Por sua vez, o capítulo 3 deste volume é dedicado ao Inventário de Medidas de Apoio aos Combustíveis Fósseis.⁵ Trata-se de uma plataforma constituída pela OCDE com o objetivo de auxiliar os governos na identificação e na avaliação dos escassos recursos orçamentários que são priorizados e alocados em prol dos combustíveis fósseis.

Mediante o conhecimento coletado e analisado, a organização impulsiona os governos para melhorarem a transparência sobre a adoção de medidas de apoio a combustíveis fósseis e disseminar melhores práticas.

O inventário é composto por dados de 51 economias – da OCDE, do Grupo dos Vinte (G20) e da Parceria Oriental – e objetiva identificar e estimar as políticas que apresentam apoio à produção ou ao consumo de combustíveis fósseis, o que inclui transferências orçamentárias diretas, gastos tributários e preferências

5. Disponível em: <https://www.oecd.org/fossil-fuels/>.

pela produção ou pelo consumo de combustíveis fósseis em detrimento de outras fontes de energia.

A identificação das medidas de apoio aos combustíveis fósseis na OCDE utiliza um método *bottom-up* (de baixo para cima), de modo que mensura essas medidas como todas as transferências orçamentárias diretas e os gastos tributários que fornecem benefícios ou preferência pela produção ou pelo consumo de combustíveis fósseis.

É importante ressaltar que a OCDE realiza a diferenciação entre as medidas de apoio (*support*) e os subsídios (*subsidy*), sendo aquele mais amplo que este, na medida em que engloba políticas que podem induzir mudanças nos preços relacionados aos combustíveis fósseis. No caso do inventário, utiliza-se essa noção mais ampla de modo a promover a transparência das políticas públicas.

Inicialmente, o inventário adotou a noção de apoio, em 2019, com o objetivo de rastrear e mensurar a meta c.1 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 12,⁶ sobre subsídios a combustíveis fósseis, em uma publicação conjunta com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Observou-se que a adoção dessa nomenclatura auxiliou na obtenção de indicadores econômicos, uniformes e transparentes para todos os países, de modo a facilitar a coleta e o processamento de dados.

Por sua vez, a definição de subsídio está em consonância com o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – ASCM) da OMC.⁷

Partindo da existência de diferença entre o termo apoio e subsídios, na OCDE, alguns conceitos precisam ser destacados para a compreensão dos indicadores. Nesse sentido, há três mecanismos de apoio no inventário, conforme a seguir descrito.

- 1) Transferências orçamentárias diretas: pagamentos realizados pelos governos ou por órgãos que atuam de forma oficial a destinatários individuais. Nas transferências orçamentárias diretas, incluem-se os gastos diretos que ocorrem, por exemplo, em programas específicos de apoio.

6. “Meta 12.c – Nações Unidas: racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo exagerado, eliminando as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive por meio da reestruturação fiscal e da eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, caso existam, para refletir os seus impactos ambientais, tendo plenamente em conta as necessidades específicas e condições dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre o seu desenvolvimento de uma forma que proteja os pobres e as comunidades afetadas. Indicador: 12.c.1 – montante de subsídios aos combustíveis fósseis por unidade do PIB [produto interno bruto] (produção e consumo) e em percentagem do total da despesa nacional em combustíveis fósseis”. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods12.html>. Acesso em: 30 nov. 2023.

7. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf.

- 2) Despesas fiscais: concessões normalmente fornecidas mediante a oferta de taxas mais baixas, isenções ou descontos de impostos sobre o consumo de combustíveis fósseis. Também podem ser medidas constituídas para reduzir os custos da extração de combustíveis fósseis, o que pode incluir créditos fiscais de investimento, deduções para despesas de exploração e desenvolvimento e tratamento preferencial de ganhos de capital.
- 3) Transferências induzidas (ou suporte de preço ou *gap* de preço): são subsídios estimados a partir da regulamentação de mercado ou do suporte de preços de modo que sejam mais baixos para o usuário final em relação ao custo total do fornecimento.

Sobre cada um desses mecanismos no inventário, as informações são organizadas de acordo com as categorias descritas adiante.

- 1) Tipo de combustível: os combustíveis considerados no inventário de apoio aos combustíveis fósseis são tanto os primários (por exemplo, petróleo bruto, gás natural, carvão e turfa) quanto os produtos secundários refinados ou processados (por exemplo, óleo *diesel*, gasolina, querosene e briquetes de carvão). Não são incluídas no inventário as medidas de apoio para a produção e utilização de biocombustíveis.
- 2) Tipo de beneficiário: abarca estimativas de apoio ao produtor, estimativas de apoio ao consumidor e estimativas de apoio a serviços gerais.
- 3) Setor: contempla o setor produtivo, o setor de transportes, as residências e outros.

No banco de metadados da OCDE sobre o Brasil, a organização apresenta o país como a maior economia da América Latina, cujo consumo de energia aumentou ao longo dos anos, de modo que, em 2020, o país ocupou o *ranking* de sexto maior consumidor e também de décimo maior produtor de energia. A análise da organização evidencia as seguintes fontes de energia: i) eletricidade; ii) carvão; e iii) petróleo e gás.

Os dados que compõem o inventário da OCDE são obtidos por fontes oficiais do governo. Embora sejam abrangentes, não são exaustivos, de sorte que se podem encontrar mais informações sobre países que foram mais transparentes sobre seus orçamentos. Especificamente no caso do Brasil, os dados sobre gastos tributários foram informados pela Receita Federal do país.

Destaca-se que há casos em que medidas no inventário beneficiam mais de um tipo de combustível fóssil. Quando isso ocorre, o secretariado da OCDE aloca o apoio a determinados tipos sobre os quais não há mais detalhamento realizado pelas fontes oficiais do governo. Quanto às medidas que beneficiam mais de um tipo de combustível ou produto energético, o secretariado fez a alocação de acordo com o valor relativo da produção ou do consumo, utilizando as parcelas calculadas derivadas dos balanços nacionais publicados no World Energy Balances, da Agência Internacional de Energia (International Energy Agency – IEA).

Na tabela 1, a OCDE apresenta as medidas que são consideradas como despesas fiscais e transferências diretas para o Brasil, estabelecendo a variação entre 2016 e 2021.

TABELA 1
Medidas de apoio aos combustíveis fósseis no Brasil identificadas pela OCDE
(Em R\$ bilhões)

Medida	Características	2016	2021	Variação
Redução do imposto sobre combustíveis (por meio do Programa de Integração Social e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – PIS/Cofins)	Limita as variações dos preços dos combustíveis no mercado interno. Prevê a redução do imposto PIS/Cofins sobre combustíveis que incidem sobre a importação e a venda a varejo de gasolina, óleo <i>diesel</i> , querosene de aviação e gás natural no Brasil.	29,795	14,803	-14,991
Regime especial de tributação de bens utilizados na exploração e produção de campos de petróleo e gás natural (Repetro)	Permite um regime especial para importação e exportação presumidas de máquinas, equipamentos, instrumentos, ferramentas e peças de reposição relacionadas a exploração, desenvolvimento, produção e armazenamento no Brasil. Esse regime é fornecido para as operadoras de <i>upstream</i> de petróleo e gás natural. Mediante o Repetro, há isenções de contribuições sociais, PIS e Cofins, Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), diretos aduaneiros e isenção de impostos adicionais sobre mercadorias importadas para o Brasil pelo modal marítimo. Pode haver ainda redução de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).	10,000	10,000	0
Redução tributária na importação e comércio varejista de nafta e outros derivados do petróleo	Permite a redução das contribuições a PIS/Cofins incidentes sobre as importações e vendas no varejo de nafta e outros derivados de petróleo para empresas do ramo.	2,485	0,500	-1,985
Fundo de consumo de combustíveis	As usinas termoeletricas a <i>diesel</i> localizadas no Norte do Brasil podem se beneficiar de restituições destinadas a compensar os altos custos de geração de eletricidade.	3,504	7,908	4,404
Fundo de desenvolvimento energético/Conta de Desenvolvimento Energético (CDE)	Apoia programas de eletrificação para acesso universal à eletricidade no Brasil (programa Luz para Todos), auxiliando famílias de baixa renda. Fornece recursos para apoiar usinas a <i>diesel</i> e a carvão no Brasil, bem como estimular a expansão da rede de gás natural no país.	3,165	2,470	-0,695

(Continua)

(Continuação)

Medida	Características	2016	2021	Variação
Conta de Consumo de Combustíveis (CCC)	É responsável pela movimentação de encargos pagos por todas as distribuidoras e transmissoras de energia elétrica para subsidiar os custos anuais de geração de sistemas isolados, ou seja, aqueles que não são integrados no Sistema Interligado Nacional. Funciona a partir de três operações distintas, quais sejam: “reembolso – usado para ressarcir os custos de geração do sistema isolado: de combustível, de geração própria, de contratação de potência e energia elétrica, de despesas acessórias e de tributos; sub-rogação – reembolso concedido aos projetos realizados no sistema isolado para substituir, total ou parcialmente, a geração termoeleétrica ou ampliar o atendimento às demandas de mercado; Contratos de Confissão de Dívida (CCDs) – contratos firmados entre a CCC e o beneficiário para pagamento de eventuais dívidas apuradas” (tradução nossa). ¹	0	2,656	2,656

Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5a3efe65-en>.
Elaboração dos autores.
Nota: ¹ Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/data/oecd-environment-statistics/oecd-inventory-of-support-measures-for-fossil-fuels-brasil-edition-2021_86459396-en. Acesso em: 28 maio 2024.

Observa-se que, comparativamente às informações disponibilizadas no trabalho de outras entidades, a OCDE não computa várias das medidas de apoio que o Brasil disponibiliza aos combustíveis fósseis, por exemplo: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi); Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto); termoeletricidade; e gás natural liquefeito (GNL). Também não figura de maneira explícita a diferença entre os subsídios oferecidos aos biocombustíveis e às fontes renováveis e os alinhados aos combustíveis fósseis.

A sofisticação e o nível de desagregação dos dados brasileiros nos informes estatísticos da OCDE dependem, em grande parte, do trabalho do Brasil em especificar as medidas de apoio aos combustíveis fósseis e aos biocombustíveis de forma clara e transparente.

Em linhas gerais, o inventário apresenta os seguintes problemas: i) falta de transparência nos dados sobre subsídios e medidas de apoio aos combustíveis fósseis – não foram encontrados documentos consolidados que pudessem informar o que é considerado como medida de apoio aos combustíveis fósseis pelo Brasil; ii) não há o cálculo e a avaliação oficial dos subsídios aos combustíveis fósseis e às fontes renováveis; e iii) falta de avaliação e estimativa oficial das renúncias tributárias que estão relacionadas aos combustíveis fósseis.

O ponto forte, por sua vez, é a adoção de programas e legislações sobre a sustentabilidade do setor de petróleo e gás. Assim, embora se possa argumentar que o país possui uma estrutura consolidada de subsídios aos combustíveis fósseis, há a aplicação de políticas direcionadas à descarbonização; o Brasil pode

evidenciar a mistura de combustíveis fósseis aos biocombustíveis para o consumo; o Brasil possui condições de enfatizar os estímulos que são dados às fontes renováveis no fornecimento de energia elétrica e no fomento à produção de biocombustíveis; em razão da matriz energética ser, em grande parte, baseada em fontes renováveis, o Brasil pode explorar e evidenciar essa relação nos informes estatísticos enviados à OCDE.

Encerrando a parte 1, o capítulo 4 analisa o Inventário de Restrições à Exportação de Matérias-Primas Industriais. Seu objetivo é melhorar a transparência do uso dessas restrições à exportação aplicadas pelos governos nacionais. Também oferece um banco de dados para análise empírica, a fim de avançar no entendimento das implicações econômicas da aplicação de medidas na fronteira e atrás da fronteira que impedem as exportações de matérias-primas industriais. Em 2015, o escopo do inventário foi revisado para garantir uma visão sistemática das medidas restritivas aos países exportadores de metais e minerais. Em 2020, o escopo de produtos incluídos para cada país no inventário foi atualizado para garantir que se refletissem os padrões atuais de produção e exportação. Em 2021, a cobertura por país do inventário foi estendida para cobrir um produto adicional, bismuto, e também sete países. O inventário de 2022 abrange informações sobre 80 países exportadores e 65 *commodities*.

É importante explicar que os inventários da OCDE são apenas compilações (às vezes com classificações e ferramentas de busca) de determinados objetos. Diferentemente dos índices, não são atribuídas notas ao desempenho dos países.

Apenas matérias-primas industriais consideradas estratégicas ou críticas foram incluídas no inventário. As regulações que tratam de exportações de produtos agrícolas primários constam em outra base de dados, conhecida como Inventário de Restrições à Exportação de Produtos Agrícolas Primários. A OCDE compilou uma lista de 65 *commodities* industriais estratégicas, incluindo 58 minerais e metais, seis produtos de madeira e resíduos metálicos e sucata para todos os minerais e metais incluídos no inventário.

Os países incluídos no inventário são aqueles que produziram ao menos 3% da produção global de 2012, ou estavam entre os cinco principais produtores de qualquer produto que o integrasse. O escopo por país foi revisado em 2021 para incluir sete países adicionais que se enquadraram nesse critério em 2018. Para cada um dos países no âmbito do inventário, foram pesquisadas as *commodities* em que o país produziu pelo menos 1% da produção global em 2017 quanto à existência de medidas restritivas à exportação. Ao todo, oitenta países produtores de matérias-primas industriais foram pesquisados.

As razões das limitações relativas aos países abrangidos no inventário são apresentadas em documento específico da OCDE (Fliess e Mård, 2012).⁸ Dentro da variedade de países consultados, 26 países confirmaram que não restringem as exportações de resíduos e sucata de metais. Adicionalmente, com a exceção das estatísticas disponíveis sobre resíduos e sucata de ferro, aço e metais básicos não ferrosos, para outros grupos de metais, a disponibilidade de estatísticas comerciais é muito mais limitada, especialmente para os países que não são membros da OCDE.

As matérias-primas foram classificadas a partir da nomenclatura do sistema harmonizado (*harmonized system* – HS) de 2007 no nível de seis dígitos. Se uma medida foi aplicada no nível de oito ou dez dígitos e a informação está disponível na fonte de dados, esse detalhe é registrado no respectivo campo do inventário.

O banco de dados registra as restrições de exportação aplicadas durante o período de 2009 a 2021. No entanto, apenas medidas que podem ser fundamentadas em fontes oficiais foram inseridas no banco de dados.

O inventário reúne as medidas conhecidas ou suspeitas de restringir a atividade de exportação. Essas medidas normalmente provocam o aumento do preço relativo dos produtos exportados, a diminuição da quantidade ofertada ou a alteração das condições de concorrência entre os fornecedores. A lista de medidas pesquisadas é exaustiva, incluindo impostos de exportação, proibições e requisitos de licenciamento não automático e qualquer outra medida restritiva à exportação.

Os controles de exportação que estão em vigor para cumprir os tratados internacionais que limitam o comércio de certos bens não estão inseridos no Inventário de Restrições à Exportação de Matérias-Primas Industriais. Os controles de exportação em vigor no contexto dos referidos tratados são geralmente apresentados em um nível mais detalhado, e a maioria das regulações nacionais indica que tais restrições existem para o cumprimento desses tratados. Por sua vez, os controles de exportação que são implementados no cenário de sanções bilaterais, em particular no contexto do comércio monitorado pela Organização das Nações Unidas (ONU) com países selecionados, também não são incluídos no inventário de restrições.

Os tipos de controle de exportação mencionados no inventário são os seguintes: i) tarifa de importação (*import tariff*); ii) imposto sobre as exportações (*fiscal tax on exports*); iii) sobretaxa de exportação; iv) quota de exportação; v) proibição de exportação; vi) requisito de licenciamento de exportação não automático; vii) preço mínimo de exportação ou preço de referência para

8. Fliess, B.; Mård, T. *Taking stock of measures restricting the export of raw materials: analysis of OECD inventory data*. Paris: OECD, 2012. (OECD Trade Policy Papers, n. 140).

exportação; viii) redução ou retirada do desconto do Imposto sobre Valor Agregado (IVA); ix) restrição no ponto de desembaraço aduaneiro para exportação; x) lista de exportadores qualificados; xi) obrigação do mercado interno; xii) mineração em cativeiro; e xiii) outras medidas de exportação.

Além da identificação objetiva das medidas restritivas das exportações, as razões da implementação são esclarecidas pela OCDE (Fliess e Mård, 2012). A conservação dos recursos naturais e a promoção do processamento interno das matérias-primas bem como do valor agregado parecem motivar um pouco mais a regulação das exportações de *commodities* semiprocessadas. Os esforços para controlar a atividade de exportação ilegal também são citados com relativa frequência, especialmente para medidas aplicadas a matérias-primas exportadas. As justificativas fornecidas não parecem ter sido influenciadas pelo tipo de *commodity*. Em outras palavras, os países que aplicam restrições à mesma *commodity* citam diferentes razões para suas ações.

O exame das razões que levam à adoção de cada tipo de medida revela que normalmente as tarifas de exportação e os impostos sobre as exportações são usados para obtenção de receita, mas também são motivados pelos intuítos de conservar os recursos naturais ou de promover ou proteger processamento adicional e valor agregado internamente. Os requisitos de licenciamento apresentam a mais ampla gama de objetivos citados, sendo o controle da atividade de exportação ilegal e a promoção ou proteção de processamento adicional e valor agregado os principais.

Na medida em que o estudo tem o intuito também de prover informações que contribuam para o processo de acesso do Brasil à OCDE, as restrições apresentadas pelo país recebem maior enfoque neste trabalho. No quadro 1, observam-se as restrições apresentadas pelo Brasil e por outros países que também constam no inventário.

QUADRO 1
Brasil e países da OCDE: restrições aplicadas em 2021

País	Produto	Tipo de restrição	Documento com a restrição	Agência responsável	Implementação
Brasil	Ferro e aço, magnésio, elementos de terras raras, titânio, zircônio, resíduos e sucata de metal e madeiras diversas.	Requisito de licenciamento.	Instrução Normativa Ibama nº 77/2005, Instrução Normativa Ibama nº 15/2011, Lei nº 9.782/1999, Lei nº 5.991/1973, Portaria MDIC e resoluções da Comissão Nacional de Energia Nuclear do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (CNEN/MCTI).	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), CNEN e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.

(Continua)

(Continuação)

País	Produto	Tipo de restrição	Documento com a restrição	Agência responsável	Implementação
Estados Unidos	Madeira roliça conífera industrial, cobre, estrôncio, ferro e aço, lítio, madeira em toro industrial não conífera não tropical e madeira serrada não conífera não tropical.	Proibição de exportação e requisito de licenciamento.	Lei Aduaneira e Comercial (1990), Lei de Conservação de Recursos Florestais e Alívio da Escassez (1993), Lei de Conservação de Recursos Florestais e Alívio da Escassez (1997) e outros.	Departamento de Agricultura, Departamento de Comércio, Escritório da Indústria e da Segurança, Serviço Florestal.	A maneira pela qual a medida é implementada não é explicada.
México	Bismuto, cobre, ouro, ferro, aço e chumbo, manganês, mercúrio, fosfatos, prata, estrôncio, resíduos e sucata de metal.	Requisito de licenciamento.	Lei Aduaneira, Regras Gerais de Comércio, Regras Gerais de Comércio do Ministério da Economia, Acordo de Controle de Exportações, que estabelece as mercadorias cuja importação e exportação estão sujeitas a regulamentação.	Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Ministério da Defesa Nacional e outros.	Existem acordos que determinam mercadorias cuja importação e exportação estão sujeitas à regulamentação nacional.
Austrália	Madeiras diversas.	Requisito de licenciamento.	Lei de Controle de Exportação de 1982 e Lei de Controle de Exportação de 2020.	Departamento de Agricultura e Recursos Hídricos.	Determinação do conteúdo dos requerimentos de licenças.
Canadá	Madeira em estado bruto, madeira conífera em estado bruto, carvalho em estado bruto e faia em estado bruto.	Requisito de licenciamento.	Nota canadense aos exportadores de toras de madeira da Colúmbia Britânica de 1998, lei canadense de licenças de exportação e importação.	Departamento de Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento, Ministério de Florestas da Colúmbia Britânica.	Todas as exportações de toras do Canadá exigem uma licença federal de exportação.
Chile	Cobre, estanho, níquel e zinco.	Imposto sobre as exportações.	Lei nº 21.174 (financiamento de capacidades estratégicas da defesa nacional).	Serviço do Tesouro.	Imposto aplicado ao cobre e a produtos relacionados.
Colômbia	Aço, alumínio, chumbo, cobre, ferro, metais preciosos, níquel, ouro, platina, prata e zinco.	Quota de exportação, imposto sobre as exportações e requisito de licenciamento.	Decreto nº 1.625/2016, que regula a matéria tributária, Lei nº 756/2002, Decreto nº 276/2015, Decreto nº 4.479/2009, Decreto nº 1.120/2020 e Decreto nº 1.051/2021.	Direção Nacional de Impostos e Alfândegas, Agência Nacional de Mineração e outros.	Pagamento prévio de <i>royalties</i> antes da exportação e emissão de certificação que atesta a qualidade do comerciante autorizado de minerais.
Israel	Aço, alumínio, antimônio, arsênico, berílio, cádmio, chumbo, cobalto, cobre, cromo, ferro, fósforo, gálio, germânio, háfnio, índio, magnésio, manganês, mercúrio e outros.	Requisito de licenciamento.	Ordem de importação e de exportação.	Ministério de Israel da Indústria, do Comércio e do Trabalho.	A maneira de implementação da medida restritiva não consta no inventário.

(Continua)

(Continuação)

País	Produto	Tipo de restrição	Documento com a restrição	Agência responsável	Implementação
Japão	Antimônio, arsênico, berílio, bismuto, cádmio, chumbo, cromo, mercúrio e tálio.	Requisito de licenciamento.	Lei de gerenciamento de resíduos e limpeza pública.	Ministério do Meio Ambiente.	Decisão no sentido de que os resíduos exportados certamente serão reciclados no país importador; apresentação ao Ministério do Meio Ambiente de pedido de exportação de resíduos.
Turquia	Carvalho, cobre, faia, madeira conífera, madeira <i>Fraxinus spp.</i> e zinco.	Requisito de licenciamento.	Comunicado sobre as mercadorias sujeitas à exportação registrada.	Subsecretaria de Comércio Exterior.	A maneira de implementação da medida restritiva não consta no inventário.

Fonte: OCDE. Disponível em: https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials.

Obs.: MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

O inventário analisado carece de um índice de agregação que quantifique as restrições à exportação previstas. Ao contrário do STRI, em que há a atribuição de um valor a uma medida regulatória que possa restringir o comércio, é possível detectar no inventário apenas a existência e o tipo de restrição (por exemplo, imposto, licença ou cota máxima de exportação). Em razão da impossibilidade de valorar as medidas adotadas pelos países, não é possível também ranqueá-los em termos de restrições ao comércio, exceto mediante inferência da gravidade das medidas restritivas. Em alguns casos, esse procedimento é simples (por exemplo, uma restrição total é certamente mais grave do que uma tarifa ou um requisito de licenciamento), mas, na maioria das vezes, pode-se ponderar de forma equivocada.

A maneira como as informações são disponibilizadas no inventário da OCDE é também passível de críticas. Entre os dados disponíveis de países desenvolvidos, como os Estados Unidos, de países emergentes, como o Brasil, e de países subdesenvolvidos, como a Zâmbia, verifica-se com frequência a presença de *links* quebrados que deveriam em tese permitir o acesso a um regulamento técnico com a previsão de restrições à exportação de matérias-primas industriais. Adicionalmente, ao se utilizarem as ferramentas do inventário para realizar uma análise comparativa das restrições aplicadas ano a ano, não é possível a compreensão integral das informações constantes na linha da tabela que trata de informações adicionais, uma vez que algumas frases aparecem truncadas e sem pontuação.

De forma geral, o inventário impossibilita comparações seguras entre os países no que se refere ao grau de restrição das exportações de matérias-primas industriais, sendo igualmente arriscado inferir o desempenho por parte dos países. Algumas informações que podem ser pontualmente extraídas são as seguintes:

i) Brasil, Austrália e México fazem uso apenas de um tipo de restrição (licenças) e não recorrem a medidas restritivas mais graves (proibições e quotas); ii) nos países escolhidos não se notaram alterações significativas nas restrições; iii) países desenvolvidos e em desenvolvimento impõem restrições às exportações de certas matérias-primas; e iv) a Rússia apresenta a maior variedade de restrições.

A parte 2 deste livro, constituída apenas pelo capítulo 5, é dedicada ao FDI Index, indicador composto que analisa diferentes restrições, de acordo com sua significância, por país. Esse índice também é usado de forma independente para avaliar a reestruturabilidade das políticas de IED de candidatos à adesão, as revisões de políticas de investimento da OCDE, inclusive de países com engajamento reforçado (*enhanced engagement countries*), e novos aderentes à Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais (OECD Declaration on International Investment and Multinational Enterprises).

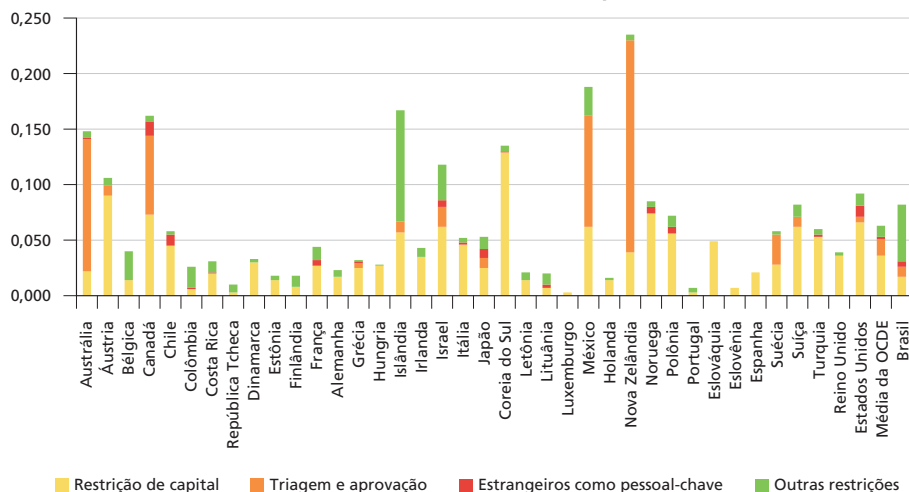
O FDI Index é utilizado como instrumento que sintetiza as posições dos países sobre o grau de abertura para IED, com base em suas reservas aos códigos da OCDE e nas exceções ao Instrumento de Tratamento Nacional (National Treatment Instrument – NTI) da organização. Ele tem como premissa a análise de restrições regulatórias em diversos setores e subsetores da economia, e performa como instrumento da OCDE no mapeamento de quais áreas estão sendo mais protegidas nacionalmente pelos países em relação à penetração do IED. O FDI Index mede a reestruturabilidade das regras de IED observando quatro tipos de restrições: limites de capital estrangeiro, triagem e aprovação, restrição a funcionários e/ou diretores estrangeiros importantes e outras restrições. De acordo com a última metodologia do índice (atualização de 2010), a reestruturabilidade das medidas analisadas é calculada em uma escala de 0 a 1, com 0 representando a abertura total e 1 a proibição total ao IED. Logo, em relação às notas, quanto mais restritiva a medida, mais ela se aproximará de 1, e quanto menos restritiva, mais se aproximará de 0.

As pontuações são baseadas na avaliação de especialistas sobre sua importância, e envolvem a média simples de 22 setores. Estes estão inseridos de forma geral nos setores primário, secundário e terciário da economia. O FDI Index tem uma nota para cada subsetor, para cada setor macro (primário, secundário e terciário) e uma média da OCDE (*OECD average*) para cada setor e subsetor. O índice geral de reestruturabilidade da OCDE é a média das pontuações setoriais. Os setores e subsetores são: setor primário (agricultura, silvicultura, pesca, mineração e pedreira), setor secundário (refinamento de óleo, alimentos, metais e máquinas, eletrônicos, equipamentos de transporte, eletricidade e construção) e setor terciário (comércio atacadista e varejista, transporte, hotelaria e restaurantes, mídia, telecomunicações, serviços bancários, outros serviços financeiros, serviços do setor de negócios e serviços imobiliários).

O FDI Index é aplicado para todos os membros da OCDE e para um conjunto de não membros. A última aplicação do índice foi em 2020, tendo sido aplicado para 38 membros da OCDE e 46 não membros, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento de todos os continentes. O gráfico 3 mostra o desempenho dos membros da OCDE e do Brasil.

GRÁFICO 3

FDI Index: membros da OCDE e Brasil – scores decompostos (2020)



Fonte: OECD.Stat, 2020. Disponível em: <https://stats.oecd.org/>.

Em 2020, o Brasil alcançou sua melhor posição no FDI Index, desde o início das medições, em 1997. Por exemplo, em 2006, sua pontuação foi de 0,092; em 2010, foi para 0,101; e, em 2020, o FDI Index do Brasil foi 0,081, o que significa que sua restritividade para IED diminuiu. O setor primário e o terciário permaneceram sendo mais restritivos que a média da OCDE. Em 2020, o setor primário brasileiro se manteve com o mesmo índice de 2010 (0,138). No entanto, destaca-se o setor terciário, cuja restritividade brasileira foi de 0,136 em 2010, ano em que a média da OCDE era de 0,084. Em 2020, essa média decresceu para 0,097, ficando mais próxima da média da OCDE, de 0,078. Assim, em dez anos, o setor terciário brasileiro foi se tornando menos restritivo, o que deve ser valorado e destacado como parte de um processo em curso.

Quanto aos subsetores, todos os que são mais restritivos que a média da OCDE permaneceram com as mesmas médias de 2010 (0,025). São eles: do setor primário, agricultura e silvicultura; e do secundário, industrial, alimentos e outros, refino de combustível e produtos químicos, metal, maquinário e outros minerais, elétrico, eletrônico e outros instrumentos, transporte de equipamentos e construção.

Quanto ao setor terciário, o subsetor de transporte aéreo diminuiu consideravelmente sua restritividade. Sua média, que era de 0,625 em 2010, foi para 0,075 em 2020, pontuação muito abaixo da média da OCDE, de 0,330. O subsetor de mídia também melhorou na avaliação da OCDE, uma vez que em 2010 tinha restritividade de 0,675 e em 2020 esse patamar foi para 0,550, porém ainda distante da média da OCDE de 0,153. Embora ainda esteja abaixo da média da OCDE de 0,221, o setor de rádio e transmissão de televisão também teve avanços, pois em 2010 o índice de restritividade era de 0,675 e em 2020 decresceu para 0,425.

Quanto ao setor de telefonia móvel, o Brasil permanece mais restritivo que a média da OCDE, com a mesma média para os dois períodos (0,075), contudo a média da OCDE diminuiu entre 2010 e 2020, de 0,081 para 0,073. O Brasil, portanto, tornou-se comparativamente menos restritivo, ficando bem próximo da média da OCDE para esse subsetor.

Em relação a serviços financeiros, o Brasil também teve melhora, pois o índice de 0,108 em 2010 foi para 0,067 em 2020, sendo a média da OCDE 0,032. A abertura do setor aos IEDs, portanto, foi significativa. O setor bancário também apresentou melhora: em 2010, o índice foi de 0,150 e, em 2020, este passou para 0,125, ainda mais alto que a média da OCDE, de 0,035. Por fim, o setor de seguros também melhorou significativamente sua restritividade: em 2010, o FDI Index pontuava 0,150, e 0,025 em 2020, próximo à média da OCDE, de 0,020. Os subsetores de outros serviços financeiros (0,050), serviços prestados a empresas (0,063), serviços de arquitetura (0,075) e serviços de engenharia (0,075) permaneceram com o mesmo nível de restritividade que em 2010.

Embora tenha havido avanços em relação aos outros anos e o Brasil tenha se tornado menos restritivo, o país ainda continua abaixo da média total da OCDE, que é de 0,063. Ao se comparar o FDI Index de 2010 com o de 2020, pelo caráter da medida conforme a classificação dos tipos de medidas restritivas e sua pontuação, verifica-se que houve uma redução drástica das restrições ao transporte aéreo, não sendo contabilizadas as limitações ao investimento estrangeiro (*equity restrictions*), somente outras restrições, e a um nível baixo. Ademais, os setores bancário e financeiro também não restringem mais IED com mecanismos de triagem e aprovação. Os subsetores de mídia e rádio e transmissão de televisão tiveram redução no grau de restritividade em comparação a 2010, porém permanece a restrição a pessoal-chave estrangeiro.

A partir dessa análise de como o Brasil vem sendo avaliado no FDI Index em 2020, extrai-se que, desde o início da aplicação do índice, o Brasil já passou por várias fases. A primeira foi de queda acentuada de restrições, de 1997 a 2003, permanecendo constante até 2006. Depois, considerando a mudança de

metodologia do índice e, muito provavelmente, outros fatores domésticos, o país aumentou suas restrições até 2010. Houve novo decréscimo nas restrições até 2011, permanecendo constantes até 2018, com nova redução até 2020, sendo este o melhor patamar desde o início da aplicação do FDI Index.

As restrições à limitação de capital estrangeiro foram as que mais caíram ao longo do tempo. Em 1997, eram maiores que 0,060; em 2010, foram de 0,030, entre 2011 e 2018, mantiveram-se constantes em 0,020, e, em 2020, alcançaram o menor patamar da série, isto é, 0,017. As restrições brasileiras ao IED que mais se elevaram nos últimos anos foram as de triagem e aprovação, que entre 1997 e 2006 eram baixas (0,001), porém, elevaram-se para 0,010 e assim se mantiveram entre 2010 e 2019. Em 2020, esse patamar caiu levemente, para 0,009. As restrições a pessoal-chave estrangeiro tiveram pouquíssima variação, permanecendo constantes em 0,006 entre 1997 e 2018, com uma leve queda para 0,005 em 2019 e 2020.

Desse modo, a partir da análise do indicador FDI Index e de sua avaliação para o Brasil, é possível extrair a seguinte avaliação: i) de acordo com o FDI Index, desde 1997 o país tem reduzido a reestrutividade aos IEDs; ii) em 2020, o Brasil teve sua melhor avaliação no FDI Index, o que não pode ser ignorado; iii) o subsetor transporte aéreo foi um dos que mais se abriu aos IEDs nos últimos anos; iv) outros subsetores brasileiros – telefonia móvel e seguros – diminuíram bastante suas restrições, ficando bem próximos da média da OCDE; v) o Brasil é o quadragésimo país mais restritivo ao IED, segundo o FDI Index, entre 84 países; e vi) o Brasil é menos restritivo que outros BRICS,⁹ à exceção de África do Sul, e menos restritivo que China e Estados Unidos, as duas potências econômicas globais, porém, é o terceiro país mais restritivo entre os países latino-americanos analisados.

Nesse sentido, é possível apresentar algumas recomendações. A primeira é que as novas regulações que afetem os IEDs sejam alvo de análise de impacto regulatório, para que haja o robustecimento da fundamentação das decisões regulatórias, e para que não sejam discriminações ou restrições infundadas. A segunda é que, com base nos dados sobre reestrutividade dos tipos de medida e nos subsetores identificados pela OCDE, é importante realizar a avaliação do resultado regulatório nas medidas onerosas aos investimentos estrangeiros, identificando possíveis alternativas regulatórias menos restritivas. A terceira recomendação é que o Brasil foque reduzir as restrições regulatórias aos IEDs mais simples, como em relação às medidas de entrada de pessoal-chave estrangeiro. Por sua vez, a quarta prevê que o Brasil tente dissolver barreiras de triagem e aprovação, que se elevaram a partir de 2019, principalmente no setor primário, como em agricultura e silvicultura.

9. Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Na quinta recomendação, propõe-se que o Brasil solicite à OCDE um escrutínio sobre a sua pontuação no item outras medidas, em que o país é considerado mais restritivo desde os anos 2000. É preciso que se compreenda que tipos de medidas têm pontuado como mais restritivas no Brasil. A sexta recomendação é que, na esteira da quinta recomendação, o governo brasileiro analise as informações sobre outras restrições e se são restrições positivas, como regime benéfico a empresas brasileiras de capital nacional por meio de tratamento mais favorável, legitimadas pela Constituição Federal, ou negativas, que violam preceitos fundamentais da livre iniciativa, do desenvolvimento nacional, da igualdade, de propriedade e da livre associação. Por fim, a sétima recomendação é que as restrições à entrada de capital estrangeiro sejam revisadas de acordo com o contexto atual, especialmente considerando-se que, de acordo com o documento Crescimento Real Trimestral do PIB, divulgado pela OCDE,¹⁰ o Brasil apresentou, no primeiro semestre de 2023, o quarto maior índice de crescimento em relação às 37 nações, e que os setores primário e terciário cresceram, mas poderiam ter tido desempenho ainda melhor com a entrada de IED, uma vez que são os setores mais restritivos no FDI Index.

10. Disponível em: <https://data.oecd.org/gdp/quarterly-gdp.htm>.



PARTE 1

Comércio



INDICADORES DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO

Marcelo José Braga Nonnenberg¹

Vera Thorstensen²

Mauro Kiithi Arima Júnior³

1 INTRODUÇÃO

O objeto principal de análise deste capítulo são os indicadores de facilitação de comércio (*trade facilitation indicators* – TFIs) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é sintetizado neste capítulo. Trata-se de um instrumento de avaliação de abertura comercial construído em forte conexão com as normas multilaterais de comércio, em especial o Acordo de Facilitação de Comércio (AFC). O indicador possibilita a avaliação e a mensuração do grau de cumprimento das disposições do acordo por diversos países, além de possibilitar a comparação entre as práticas adotadas por cada país e o ideal de boas práticas desenvolvido pela OCDE com base nos artigos do AFC e na experiência dos países-membros.

O texto apresenta os critérios para seleção do indicador, detalha aspectos relativos à sua metodologia e destaca o desempenho do Brasil nos TFIs. No final, identificam-se aspectos positivos e negativos do indicador e do desempenho brasileiro.

2 CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS INDICADORES DE COMÉRCIO

Diferentemente de outros temas, o documento do *roadmap* não foi explícito acerca dos indicadores que seriam mais relevantes na área de comércio internacional e investimento (*trade and investment*), incluindo bens, serviços e agricultura. O tema é de grande importância na OCDE e compreende mais de duas dezenas

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: marcelo.nonnenberg@ipea.gov.br.

2. Docente da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EESP/FGV); coordenadora do Centro do Comércio Global e Investimentos (CCGI) da EESP/FGV; e doutora em administração pela FGV. E-mail: vera.thorstensen@fgv.br.

3. Consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); pesquisador do CCGI/EESP/FGV; e doutor em direito pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: mauro.arima@fgv.br.

de tópicos. Entretanto, com base nos subtemas mencionados no documento, é possível relacioná-lo a alguns dos indicadores originais produzidos pela OCDE. Dois itens podem ser destacados: comércio de serviços e investimentos; e facilitação de comércio.

O *roadmap* é um documento básico no processo de acesso do Brasil à OCDE e indica as áreas que serão objeto de análise pelos comitês. Aponta, também, as adaptações necessárias que o país terá que fazer para ingressar na organização. No documento, o conselho identificou sete categorias centrais de análise, ou *policy areas*, para acesso do Brasil.

A área de comércio é intitulada comércio e investimento aberto. Os objetivos são: reforçar o regime de comércio e investimento aberto do país candidato, à luz do valor de economias de mercado abertas, competitivas, sustentáveis e transparentes; e fortalecer o comércio internacional baseado em regras. Isso inclui estimular o sistema de comércio multilateral baseado em regras, com a Organização Mundial do Comércio (OMC) em seu centro; a oposição à coerção econômica, como obrigatoriedade de importações ou proibição de exportações; o nivelamento do campo de atuação internacional por meio do aumento da concorrência; a integração das pequenas e médias empresas (PMEs) nas cadeias de valor globais; e o desmantelamento de barreiras desnecessárias ao comércio internacional, beneficiando os consumidores e promovendo o crescimento econômico e a inovação.

Em razão da atual dinâmica do comércio internacional, as barreiras regulatórias são os entraves mais relevantes aos fluxos de mercadorias e serviços. A OCDE, tradicionalmente, tem papel relevante na garantia de coerência entre políticas públicas, com ênfase na observância de princípios norteadores, como a economia de mercado. No tema das barreiras regulatórias, a OCDE desenvolve trabalho importante no mapeamento e na qualificação das regras incidentes sobre o comércio internacional de bens, serviços e investimentos, avaliando as políticas de cerca de cinquenta países.

Os indicadores de facilitação de comércio são um dos instrumentos de avaliação de abertura comercial construídos em forte conexão com as normas multilaterais de comércio, em especial o AFC. O indicador, desenvolvido pela OCDE, possibilita a avaliação de diversos países e a mensuração do grau de cumprimento das disposições do acordo por eles. Permite também a comparação entre as práticas adotadas por esses países e o ideal desenvolvido pela organização, com base nos artigos do AFC.

3 AVALIAÇÃO METODOLÓGICA GERAL

3.1 Facilitação de comércio

A facilitação do comércio refere-se à simplificação e padronização dos procedimentos e dos processos envolvidos na movimentação de mercadorias através das fronteiras. Embora se refiram basicamente à regulação interna dos países, esses aspectos são regulados pelas normas do sistema multilateral de comércio, com disposições no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement on Tariffs and Trade – Gatt), posteriormente detalhadas no AFC.

Os membros da OMC chegaram a um consenso sobre o AFC na Conferência Ministerial de Bali, em dezembro de 2013, e o acordo finalmente entrou em vigor em fevereiro de 2017. O AFC contém doze artigos sobre facilitação do comércio e cooperação aduaneira na seção I; dez artigos sobre tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e países menos desenvolvidos na seção II; e dois artigos sobre arranjos institucionais e disposições finais na seção III. O AFC trata quase inteiramente de temas relacionados à alfândega.

A seção I contém disposições para agilizar a movimentação, liberação e desembaraço de mercadorias, inclusive mercadorias em trânsito. Esclarece e moderniza os artigos 5º, 8º e 10 do Gatt de 1994. Adicionalmente, estabelece regras para a cooperação aduaneira. Parte relevante do conteúdo da seção é formada por cláusulas de “melhores esforços”. São usadas expressões como: na medida do possível/praticável; sempre que possível; os membros são encorajados a; conforme apropriado; e devem envidar esforços. Essa construção das disposições fornece elevado nível de flexibilidade na implementação do acordo.

A seção II do AFC abrange disposições que permitem aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos (*least developed countries* – LDCs) modular a aplicação de várias regras do acordo e categorizar as obrigações condicionadas ao recebimento de assistência técnica e de apoio para capacitação. A seção possibilita ao membro qualificar a disposição nas categorias A, B e C. A categoria A contém disposições que o membro implementará quando o acordo entrar em vigor, ou, no caso de um país menos desenvolvido, dentro de um ano após a entrada em vigor. Na categoria B, há disposições que requerem um período de transição após a entrada em vigor do acordo. Na categoria C, há obrigações a serem cumpridas em data posterior a um período de transição e, após isso, a aquisição de assistência e apoio para capacitação. O prazo de implementação para essas duas categorias vai de 2023 a 2024. O AFC é o primeiro acordo da OMC que pode ser considerado um acordo modulado em que os membros, conforme seu grau de desenvolvimento, têm tempo flexível de implementação.

Como se verificará adiante, os TFIs da OCDE foram construídos em relação estreita com o AFC. Os itens de avaliação dos países são praticamente adaptações das diversas disposições do acordo. Importante destacar que as flexibilidades que o AFC concede aos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos não são incorporadas ao indicador. Os países, portanto, são avaliados com base no mesmo critério, independentemente do grau de desenvolvimento.

3.2 Metodologia do TFI

A OCDE desenvolveu os TFIs para medir o grau de implementação de medidas para facilitar o comércio. Eles se baseiam nas principais disposições do AFC e tentam captar aspectos de boa governança e imparcialidade das administrações de fronteira, extrapolando as disposições do AFC (OECD, 2018).⁴

Esses indicadores são uma ferramenta importante para medir a facilitação do comércio, uma vez que fornecem uma abordagem abrangente e padronizada para avaliar o desempenho dos países nessa matéria. Abrangem onze áreas, e cada uma delas tem um peso específico conforme a opinião de especialistas. São elas:

- disponibilidade de informações;
- envolvimento da comunidade comercial;
- decisões antecipadas;
- procedimentos de apelação;
- taxas e encargos;
- formalidades – documentos;
- formalidades – automação;
- formalidades – procedimentos;
- cooperação de agência de fronteira interna;
- cooperação de agência de fronteira externa; e
- governança e imparcialidade (OECD, 2018).

Essas áreas, que são constituídas de um conjunto variável de medidas, são críticas para garantir que as mercadorias se movam com eficiência através das fronteiras e que o comércio não seja desnecessariamente prejudicado por barreiras regulatórias ou administrativas. As medidas contidas em cada área podem receber

4. OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. The trade facilitation indicators: methodology. In: _____. *Trade facilitation and the global economy*. Paris: OECD, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264277571-10-en>. Acesso em: 10 abr. 2023.

três tipos de pontos: 0; 1; e 2, sendo o zero a pior pontuação. Esses pontos, posteriormente, são ponderados conforme a área em que se situam.

O banco de dados dos TFIs contempla 163 países, incluindo economias em todos os níveis de renda (28 países de baixa renda, 42 países de renda média-baixa, 37 países de renda média-alta, 19 economias de alta renda fora da área da OCDE e 37 países da OCDE), bem como todas as regiões geográficas: nomeadamente, Ásia-Pacífico; Europa e Ásia Central; América Latina e Caribe; Oriente Médio e Norte de África; e África Subsaariana (OECD, 2023).⁵

Os indicadores de facilitação são baseados em um questionário detalhado para garantir informações factuais, geograficamente comparáveis e consistentes ao longo do tempo. Os dados são coletados de três tipos de fontes: i) informações publicamente disponíveis, incluídas nos *sites* de autoridades aduaneiras e outras agências de fronteira relevantes, publicações oficiais como códigos aduaneiros, relatórios anuais ou bancos de dados públicos; ii) submissões diretas de países; e iii) informações factuais do setor privado – em particular associações setoriais e empresas que operam em todo o mundo. As discrepâncias são verificadas pela OCDE, e as planilhas de dados dos países são enviadas preenchidas às capitais para validação (OECD, 2023).

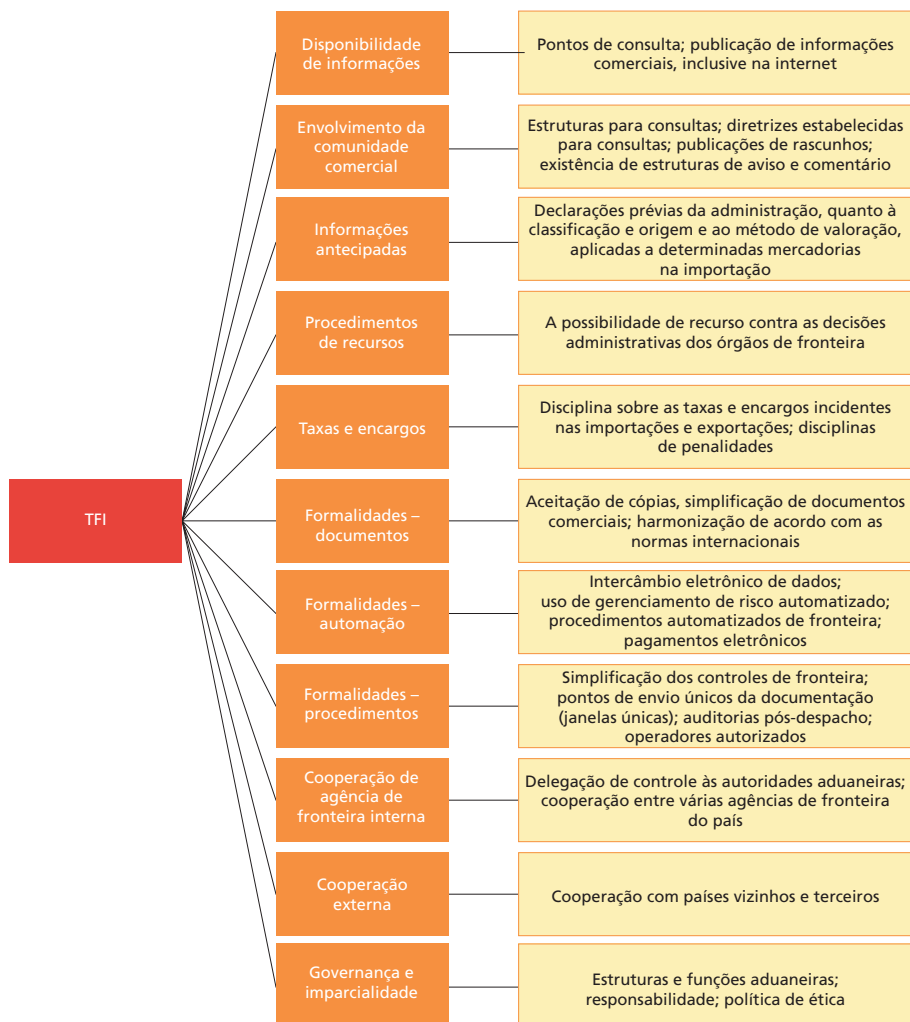
Muito importante é a comparação entre os TFIs e o Services Trade Restrictiveness Index (STRI), em que a pontuação é invertida (quanto menor, mais aberto o setor para o comércio internacional). Nos TFIs, quanto maior a nota (de 0 a 2), melhor o desempenho do país na implementação das medidas de facilitação de comércio. Como é baseado em pontuação ternária (0, 1 e 2), possibilita respostas intermediárias, que indicam cumprimento parcial de determinada prática derivada do AFC e incorporada como medida nos índices de facilitação. Adicionalmente, a forma de coleta de informações e o número de países do STRI são bem mais restritos, se comparados com os TFIs, que se baseiam inclusive em informações obtidas do setor privado – principalmente associações de classe e de empresas transnacionais. Ainda na comparação com o STRI, os TFIs têm forte componente factual. Verifica-se, além da existência da regulação, as práticas, os procedimentos e a observância das normas legais.

A figura 1 organiza as onze áreas e fornece explicações adicionais para cada uma delas.

5. OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Introducing the OECD trade facilitating indicators*. OECD, 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/documents/trade-facilitation-indicators-methodology.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

FIGURA 1

As áreas e os indicadores do TFI



Fonte: OCDE.
Elaboração do autor.

As áreas dos TFIs passaram por grande ampliação e reformulação, a fim de representarem fielmente as disposições do AFC. A OCDE já trabalhava com o tema de facilitação antes da aprovação do AFC, por isso, tinha uma divisão própria para discussões e medidas atinentes ao tema. Elas foram reformuladas após a aprovação do AFC. O quadro 1 mostra as conexões entre as áreas dos TFIs e o AFC.

QUADRO 1

Conexão entre as áreas dos TFI e as disposições do AFC

Áreas dos TFI	Artigos do AFC
Disponibilidade de informações	Artigo 1º: publicação e disponibilidade da informação
Envolvimento da comunidade comercial	Artigo 2º: oportunidade para formular comentários, informação antes da entrada em vigor e consultas
Soluções antecipadas	Artigo 3º: soluções antecipadas
Procedimentos de recurso	Artigo 4º: procedimentos de recurso ou revisão
Taxas e encargos	Artigo 6º: disciplinas sobre taxas e encargos incidentes sobre a importação ou exportação, ou em conexão a estas, e sobre penalidades
Formalidades – documentos	Artigo 10: formalidades relacionadas à importação, exportação e trânsito
Formalidades – automação	
Formalidades – procedimentos	
Cooperação de agência de fronteira interna	Artigo 8º: cooperação entre órgãos de fronteira
Cooperação de agência de fronteira externa	
Governança e imparcialidade	-

Fonte: OCDE; AFC. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm.

Importante destacar que diversas áreas do AFC da OMC também mantêm estreita coerência com os princípios gerais que regem o sistema multilateral de comércio. Dessa forma, a disponibilidade de informações, o envolvimento da comunidade e a prestação de informações antecipadas atendem ao princípio da transparência, que perpassa todos os acordos do sistema multilateral de comércio, inclusive o AFC. Esse é princípio basilar no sistema, pois possibilita que os parceiros comerciais e os atores de comércio conheçam de antemão as regras, os procedimentos, as tarifas e outros encargos que recaem sobre produtos e serviços exportados e importados. Na atualidade, a transparência implica facilidade e gratuidade de acesso à legislação aduaneira e às demais regras incidentes sobre as operações de comércio exterior. Disponibilizar essas regras na internet (em *sites* acessíveis e atualizados), oferecer canais para sanar dúvidas e comentários são duas medidas básicas para garantir a transparência e o mínimo de participação dos atores interessados.

A disponibilidade de procedimento recursal está expressamente prevista no AFC (art. 4º). A ideia subjacente ao dispositivo legal e presente nos TFI é a de que o país deve disponibilizar mecanismos de contestação da decisão administrativa da autoridade aduaneira ou do órgão interveniente do comércio exterior. Importante destacar que, nesse item, os TFI preocupam-se também com a frequência de uso dos recursos, com o prazo para resposta dos recursos e com a motivação das decisões recorridas e decorrentes do recurso. Os recursos a que se refere o AFC, retomados nos TFI, são basicamente de natureza administrativa. Dessa forma, a possibilidade de contestação pelas vias ordinárias do Poder Judiciário não

substitui a existência do recurso administrativo, que geralmente é menos formal, menos oneroso e mais rápido.

Também relacionado ao princípio da transparência e da previsibilidade, os TFIs contemplam a disciplina legal de taxas e encargos (art. 6º). Primeiramente, as informações completas acerca do pagamento das taxas e dos encargos devem estar disponíveis aos interessados, inclusive em sítios eletrônicos. Em segundo lugar, a autoridade alfandegária deve disponibilizar canais de prestação de informações para os interessados. No caso de cobrança específica para prestação de informações básicas sobre taxas e encargos, o país é penalizado.

As três formalidades dos TFIs (documentos, automação e procedimentos) se referem à simplificação de exigências para exportação e importação de mercadorias. Em matéria de documentação, a aceitação de cópias e de documentos digitais facilita o trâmite aduaneiro, assim como a diminuição no número de documentos e o reconhecimento de equivalência de declarações e de documentos similares emitidos por autoridades públicas. Por exemplo, a necessidade de anuência de importação de diversos órgãos governamentais – muitos deles dotados de funções similares e de competências sobrepostas – gera dificuldades desnecessárias ao importador, o que representa aumento do preço do produto. Nos três tipos de formalidade, a existência de dados básicos sobre procedimentos, prazo de expedição de documentos e de concessão de anuências, nos casos de licença para importação e exportação, são pressupostos para adoção de medidas de melhoria e a identificação de gargalos no processo aduaneiro.

A cooperação interna – nacional – entre as autoridades aduaneiras e demais agências intervenientes no comércio exterior é fundamental para o trânsito expedito de mercadorias (art. 8º). Essa cooperação deve buscar, por exemplo, coordenação/harmonização doméstica de requisitos de dados e controles documentais entre agências envolvidas na gestão do comércio transfronteiriço. O diálogo entre as autoridades deve ser permanente, assim como o uso de mecanismos hierárquicos de eventuais soluções de disputas de competência.

Igualmente relevante é a cooperação entre autoridades aduaneiras nacionais e internacionais (art. 8º). Aspectos básicos de diálogo devem ser alinhados, como atendimento e horário de funcionamento. Muito relevante também são os canais permanentes para troca de informações e compartilhamento de dados acerca do comércio bilateral.

Governança e imparcialidade das agências alfandegárias são pressupostos para seu funcionamento adequado e a lisura dos procedimentos de importação e exportação. A existência de mecanismos, como auditorias, publicações de relatórios de atividades periódicos e códigos de conduta interna, contribui para a qualidade dos procedimentos fronteiriços.

Cada uma dessas áreas contém um conjunto de medidas que também constituem o questionário respondido com base em fontes governamentais e privadas. O quadro 2 enumera essas medidas.

QUADRO 2
Áreas e medidas dos TFIs

Áreas	Medidas
Disponibilidade de informações	Estabelecimento de um <i>site</i> alfandegário nacional
	Possibilidade de fornecer <i>feedback online</i> à alfândega
	Publicação da taxa de direitos
	Estabelecimento de pontos de consulta
	Adequação dos horários de funcionamento dos pontos de consulta às necessidades comerciais
	Pontualidade dos pontos de consulta
	Informações sobre procedimentos de importação e exportação
	Documentação necessária facilmente acessível para <i>download</i>
	Informações sobre procedimentos publicados antes da entrada em vigor
	Tempo médio entre a publicação e a entrada em vigor
	Publicação de acordos com qualquer país ou países relacionados às questões anteriormente citadas
	Publicação de informações sobre regras processuais de recurso
	Publicação de decisões e exemplos de classificação aduaneira
	Publicação de informações necessárias sobre decisões antecipadas
	Disposições de penalidades para violações das formalidades de importação e exportação publicadas
	Legislação aplicável publicada na internet
	Publicação de decisões judiciais em matéria aduaneira
	Página interativa dedicada para usuários/empresas profissionais
	Manuais do usuário disponíveis <i>online</i>
	Qualidade/facilidade de uso da função de pesquisa/ajuda do <i>site</i> da alfândega
Envolvimento da comunidade comercial	Transparência da formulação de políticas governamentais
	Estabelecimento de um <i>site</i> alfandegário nacional
	Consultas públicas entre comerciantes e outras partes interessadas e governo
	Procedimentos gerais de estrutura de notificação e comentários em vigor, aplicáveis a questões comerciais e de fronteira
	Existem diretrizes e procedimentos estabelecidos que regem o processo de consulta pública
	Partes interessadas visadas
	Número de consultas públicas
	Projetos publicados antes da entrada em vigor
	Comentários públicos levados em consideração
	Comunicação dos objetivos da política

(Continua)

(Continuação)

Áreas	Medidas
Decisões antecipadas	Emissão de decisões antecipadas vinculativas
	Número de pedidos de decisão antecipada sobre classificação tarifária
	Número de pedidos de decisão antecipada na origem
	Número total de solicitações de decisão antecipada
	Prazo de validade da decisão antecipada (duração)
	Publicação do prazo máximo para emissão da decisão antecipada
	Prazo máximo para emissão da decisão antecipada
	Percentual de decisões antecipadas emitidas dentro do prazo máximo de emissão
	Informações sobre decisões antecipadas de interesse geral significativo publicadas
	Possibilidade de solicitar a revisão de uma decisão antecipada ou a sua revogação/alteração
	A recusa de emissão ou a revogação de decisões antecipadas é motivada
Procedimentos de recurso	A informação sobre as regras processuais para recurso está disponível publicamente
	Procedimentos administrativos e/ou judiciais independentes ou de nível superior disponíveis para decisões aduaneiras
	Tempestividade do mecanismo de recurso – tempo disponível para interposição e recurso
	Oportunidade do mecanismo de apelação – evitando atrasos indevidos
	Informações disponíveis sobre os motivos das decisões da administração
	Porcentagem média de recursos apresentados pela alfândega ou outras agências de fronteira que são resolvidos em favor dos comerciantes
	Porcentagem média de recursos apresentados por comerciantes que são resolvidos em favor da alfândega ou de outras agências de fronteira
	Número médio de recursos administrativos por ano
	Número médio de recursos judiciais por ano
	Existência de prazo para julgamento de recursos judiciais
	Prazo para julgamento de recursos judiciais
	Eficiência da estrutura legal em desafiar os regulamentos
	Independência judicial
Taxas e encargos	Informações publicadas sobre taxas e encargos
	Avaliação de taxas e encargos
	Informações sobre taxas e encargos com tudo incluído
	Número total de taxas cobradas (número – diversidade)
	Taxas para responder a perguntas e fornecer formulários e documentos necessários
	Taxas e cobranças revisadas periodicamente para garantir que ainda sejam apropriadas e relevantes
	Período adequado entre a publicação de taxas e encargos novos ou alterados e sua entrada em vigor
	Taxas para serviços alfandegários durante o horário normal de trabalho
	Implementação de disciplinas sancionadoras por violação de leis, regulamentos ou requisitos processuais aduaneiros – transparência
	Implementação de disciplinas sancionadoras por violação de leis, regulamentos ou requisitos processuais aduaneiros – proporcionalidade
	Garantias processuais sobre penalidades

(Continua)

(Continuação)

Áreas	Medidas
Taxas e encargos	Conflitos de interesse na apuração e cobrança de penalidades e deveres
	A denúncia voluntária do descumprimento da regulamentação aduaneira pelo responsável é fator atenuante na fixação de penalidades
Formalidades – documentos	Aceitam-se cópias de documentos
	Porcentagem de documentos comprovativos exigidos para formalidades de importação, exportação e trânsito para os quais cópias são aceitas
	Cópias aceitas onde outra agência governamental já possui o original
	Conformidade com as normas internacionais
	Número de documentos para importação
	Número de documentos para exportação
	Revisão periódica dos requisitos de documentação
	Tempo para preparar documentos para importação (dias)
	Tempo para preparar documentos para exportação (dias)
Formalidades – automação	Porcentagem de declarações de importação compensadas eletronicamente
	Porcentagem de declarações de exportação compensadas eletronicamente
	Porcentagem de procedimentos de importação e exportação que permitem processamento eletrônico
	Processamento pré-chegada suportado pela possibilidade de apresentação prévia de documentos em formato eletrônico
	Os procedimentos de importação e exportação permitem o pagamento eletrônico de taxas, impostos e encargos – incluindo taxas de inspeção, licenças, autorizações e outras – cobrados na importação e exportação
	Sistema de pagamento eletrônico integrado aos sistemas automatizados de processamento de declarações/cargas
	Gestão de riscos aplicada e operando em ambiente automatizado
	Janela única suportada pela tecnologia da informação (TI)
	Sistemas de TI capazes de aceitar e trocar dados eletronicamente
	O sistema de processamento automatizado inclui funções que permitem a liberação de mercadorias sujeitas a condições (ou seja, garantia)
	Certificados digitais e assinaturas em vigor
	Processamento automatizado para declarações alfandegárias disponível em tempo integral qualidade de telecomunicações e TI
	Porcentagem de declarações de importação compensadas eletronicamente
Formalidades – procedimentos	Janela única
	Publicação dos tempos médios de lançamento
	Tempo médio de liberação
	Procedimentos que permitem o processamento antes da chegada de mercadorias
	Porcentagem de processamento antes da chegada
	Porcentagem de mercadorias submetidas a inspeções físicas
	Mercadorias perecíveis tratadas de forma diferente de mercadorias não perecíveis com relação a inspeções físicas – pontualidade
	Porcentagem de inspeções físicas para produtos perecíveis
	Mercadorias perecíveis tratadas de forma diferente de mercadorias não perecíveis com relação a inspeções físicas – condições de armazenamento

(Continua)

(Continuação)

Áreas	Medidas
Formalidades – procedimentos	Liberação de mercadorias separada da determinação final e pagamento de direitos aduaneiros
	Porcentagem de mercadorias liberadas antes da determinação final e pagamento de direitos alfandegários, impostos, taxas e encargos
	Porcentagem de liberações de mercadorias perecíveis antes da determinação final e pagamento de direitos aduaneiros, impostos, taxas e encargos
	Mercadorias perecíveis tratadas de forma diferente das mercadorias não perecíveis no que diz respeito à separação de liberação do desembaraço
	Controles alfandegários apoiados por um sistema de gerenciamento de risco que permite avaliar os riscos por meio de critérios de seletividade adequados
	Outros controles de fronteira apoiados por um sistema de gerenciamento de risco
	Conformidade com a alfândega e outras leis e regulamentos relacionados apoiados por auditorias pós-despacho (<i>post-clearance audit</i> – PCAs)
	Porcentagem de PCAs realizadas
	Estabelecimento de políticas e procedimentos padrão para orientar os PCAs
	Uso de inspeções pré-embarque necessárias em questões aduaneiras
	Possibilidade de fornecer medidas adicionais de facilitação do comércio para operadores que atendem a critérios específicos (operadores autorizados)
	Transparência dos critérios de qualificação como operador autorizado (<i>authorized operators</i> – AOs) e dos procedimentos de apresentação e análise de candidaturas ao estatuto
	Porcentagem de AOs no número total de comerciantes
	Porcentagem de PME no total de AOs
	Porcentagem anual do volume de negócios movimentado por AOs
	Tempo necessário em média para obter a certificação de AOs
	Benefícios oferecidos aos AOs
	Adequação do horário de trabalho do pessoal aduaneiro às necessidades comerciais
	Exigência de despacho por despachante aduaneiro terceirizado
	Procedimentos de liberação acelerada
	Procedimentos para a reexportação de mercadorias rejeitadas
	Admissão temporária de mercadorias e aperfeiçoamento ativo e passivo
	Eficiência da alfândega e entrega das importações
	Eficiência da alfândega e entrega das exportações
	Simplificação de procedimentos (tempo)
Cooperação de agência de fronteira interna	Cooperação geral e coordenação das atividades das agências nacionais envolvidas na gestão do comércio transfronteiriço, com vistas a melhorar a eficiência do controle de fronteira e facilitar o comércio
	Mecanismo institucionalizado para apoiar a coordenação interagências
	Mecanismos domésticos de coordenação interagências se reúnem regularmente para desenvolver estratégias e supervisionar a implementação da cooperação de agências de fronteira
	Coordenação/harmonização doméstica de requisitos de dados e controles documentais entre agências envolvidas na gestão do comércio transfronteiriço
	Sistemas de computador interconectados ou compartilhados e disponibilidade em tempo real de dados pertinentes entre agências nacionais envolvidas na gestão do comércio transfronteiriço
	Coordenação doméstica de inspeções entre agências envolvidas na gestão do comércio transfronteiriço

(Continua)

(Continuação)

Áreas	Medidas
Cooperação de agência de fronteira interna	Resultados compartilhados de inspeções e controles entre agências envolvidas na gestão do comércio transfronteiriço com o objetivo de melhorar a eficiência do controle de fronteira e facilitar o comércio
	Delegação de controle a nível nacional
	Mecanismos de gestão de riscos coordenados/compartilhados
	Programas de AOs
	Uso coordenado/compartilhado de infraestrutura e equipamentos
Cooperação de agência de fronteira externa	Cooperação transfronteiriça e coordenação das atividades das agências envolvidas na gestão do comércio transfronteiriço, para melhorar a eficiência do controle de fronteira e facilitar o comércio
	Alinhamento dos dias e horários de trabalho com os países vizinhos nas fronteiras terrestres, quando aplicável
	Alinhamento de procedimentos e formalidades com os países vizinhos nas fronteiras, quando aplicável
	Coordenação/harmonização transfronteiriça de requisitos de dados e controles documentais
	Coordenação /harmonização transfronteiriça dos diferentes sistemas informáticos
	Cooperação em gerenciamento de riscos
	Compartilhamento sistemático de resultados de controle entre países vizinhos nas passagens de fronteira para melhorar a análise de risco, bem como a eficiência dos controles de fronteira e facilitar o comércio lícito
	Desenvolvimento e compartilhamento de instalações comuns com países vizinhos nas passagens de fronteira, quando aplicável
	Controles conjuntos com países vizinhos nas passagens de fronteira, quando aplicável
	Acordos/arranjos de reconhecimento mútuo sobre AOs, quando aplicável
Governança e imparcialidade	Intercâmbio de pessoal e programas de formação em nível internacional
	Estruturas e funções transparentes nas agências de fronteira claramente estabelecidas
	Política de ética aplicada aos órgãos de fronteira
	Código de conduta estabelecido nas agências de fronteira
	Sanções efetivas contra má conduta do pessoal da agência de fronteira
	Comunicação interna eficiente sobre políticas e procedimentos dos órgãos envolvidos no processo de fronteira
	Mecanismo de auditoria interna estabelecido nas diversas agências envolvidas no processo de fronteira
	Penalidades de não conformidade para funcionários de agências de fronteira transparentes e proporcionais
	Disposições claras para o financiamento da administração aduaneira
	Publicação de um relatório anual das alfândegas

Fonte: OCDE.

Elaboração do autor.

3.3 Documentos e simulador

Há poucos documentos sobre a metodologia e o funcionamento dos TFIs. A principal publicação sobre metodologia é de 2018. O *site* da OCDE sobre facilitação de comércio disponibiliza uma nota metodológica curta e atualizada sobre o indicador. Adicionalmente, há relatórios sobre aspectos específicos da facilitação de comércio, assim como abordagens regionais sobre o tema.

O simulador dos TFIs tem aspecto e funcionamento bastante similares ao simulador do STRI. A ferramenta possibilita comparação entre países e a comparação de um país com as boas práticas. Em termos de pontuação, a inserção desse

item acerca das boas práticas possibilita, em uma mesma página, consultar a pontuação do país em determinada medida e a pontuação máxima daquela medida, que decorreria da adoção plena das boas práticas.

4 SITUAÇÃO DO BRASIL NO INDICADOR DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO

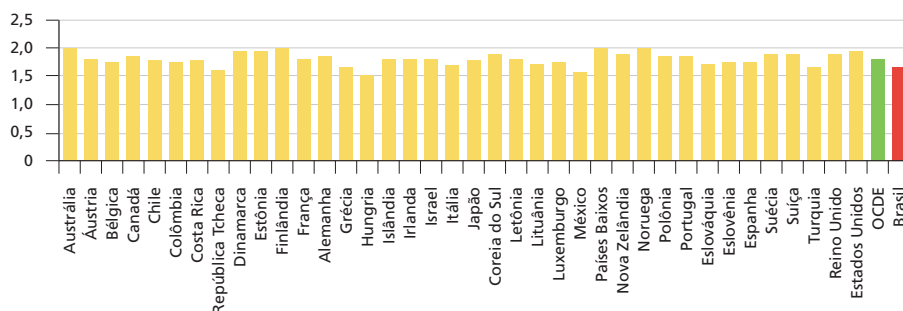
O Brasil tem desempenho bastante próximo ao que se considera o ideal em termos de facilitação de comércio, mas ainda se encontra com pontuação abaixo da média da OCDE e do que se considera *best practice* em matéria de facilitação de comércio.⁶ O desempenho melhorou desde 2019 nas áreas de disponibilidade de informações; envolvimento da comunidade comercial; automação; cooperação de agência de fronteira interna; e cooperação de agência de fronteira externa.

Conforme relatório individual do Brasil, algumas áreas ainda podem melhorar. As reformas com maior benefício estão nas áreas de formalidades, governança e imparcialidade, disponibilidade de informação, envolvimento da comunidade comercial, decisões antecipadas, e taxas e encargos. Embora algumas dessas áreas tenham passado por reformas, ainda há grande espaço para melhorias.

Ainda que a OCDE não apresente os dados dessa forma, é possível estabelecer comparação entre o Brasil e os diversos países da OCDE nas onze *policy areas* dos TFIs.

A primeira área avalia a disponibilidade e a facilidade de acesso às informações. O Brasil apresenta desempenho inferior à média da OCDE e similar à de países como Turquia e Grécia. A nota do Brasil supera apenas a do México, da Hungria e da República Tcheca.

GRÁFICO 1
Disponibilidade de informação



Fonte: OCDE.

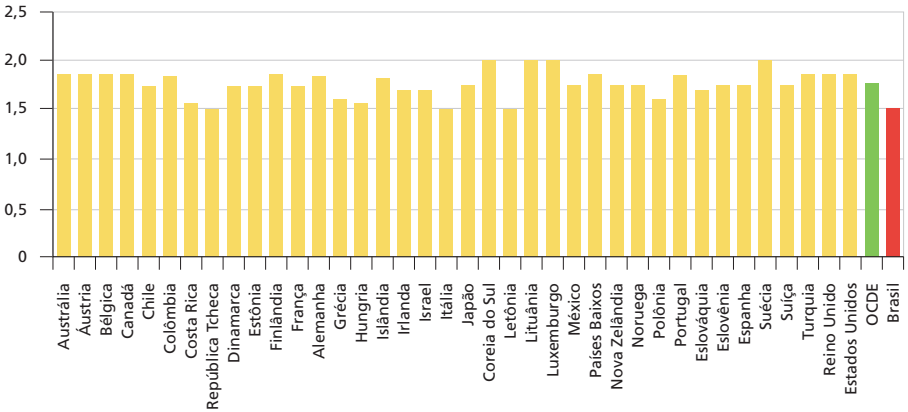
Elaboração dos autores.

Obs.: Zero representa a pior nota; e dois, a melhor.

6. Detalhes sobre o desempenho do Brasil e de outros países, inclusive com as respostas para cada item dos indicadores, podem ser consultados no Simulador dos TFIs da OCDE. Disponível em: <https://sim.oecd.org/Default.ashx?lang=En&ds=TFI>. Acesso em: 29 de outubro de 2023.

Na área intitulada envolvimento da comunidade, o Brasil apresenta desempenho similar ao da Itália, da República Tcheca e da Letônia e razoavelmente abaixo da média da OCDE, conforme se verifica no gráfico 2.

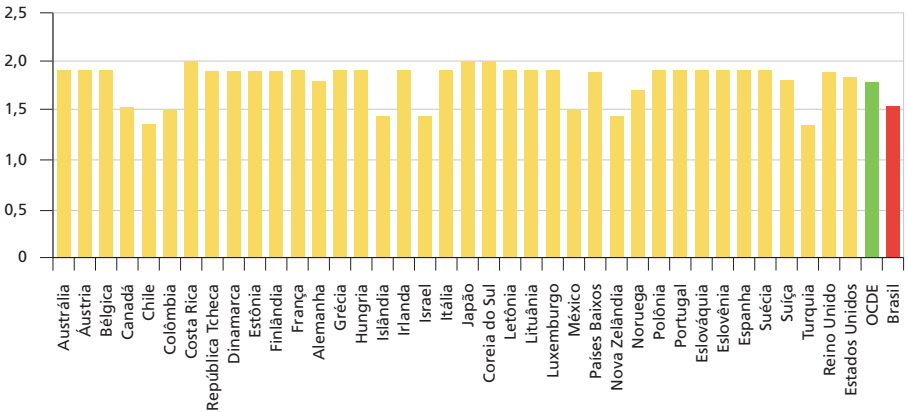
GRÁFICO 2
Envolvimento da comunidade de comércio



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

Em matéria de decisões antecipadas em procedimentos aduaneiros, o Brasil apresenta nota inferior à média da OCDE e igual à do Canadá (1,545). Seu desempenho supera Turquia, Nova Zelândia, México, Israel, Islândia, Colômbia e Chile (gráfico 3).

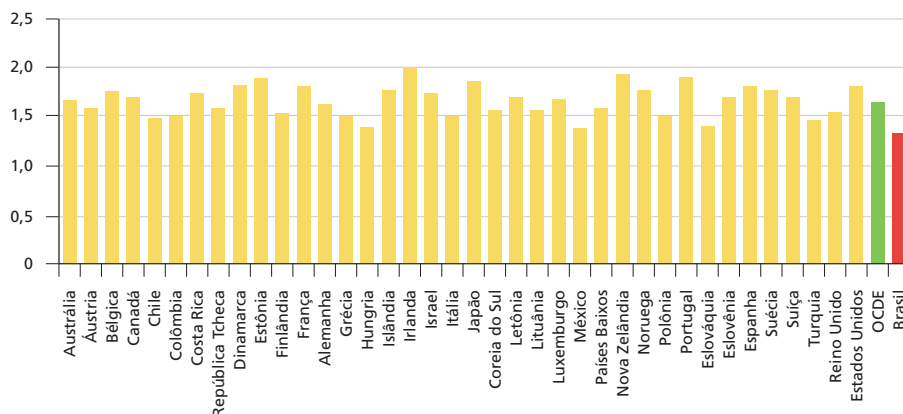
GRÁFICO 3
Decisões antecipadas



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

O gráfico 4 apresenta o desempenho do Brasil e dos países da OCDE em matéria de disponibilização de procedimentos recursais no âmbito de procedimentos aduaneiros. A nota brasileira é inferior a todos os países da OCDE.

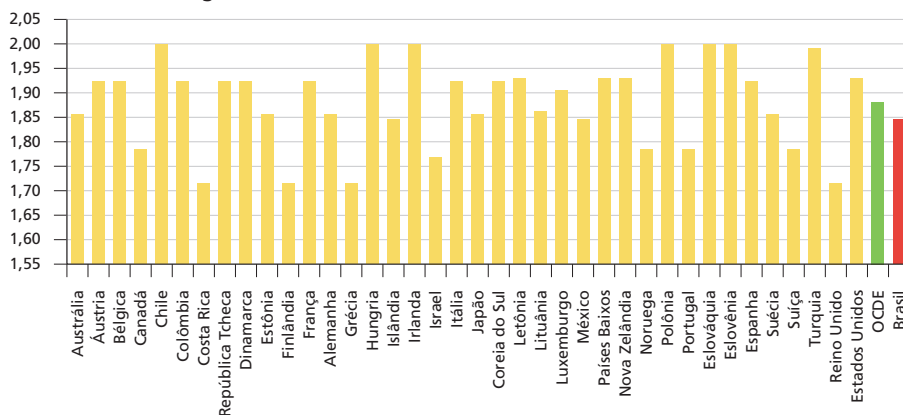
GRÁFICO 4
Procedimentos de recurso



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

Na categoria denominada taxas e encargos, o Brasil tem desempenho idêntico ao do México e da Islândia (1,846) – melhor do que Canadá, Costa Rica, Finlândia, Grécia, Israel, Noruega, Portugal, Suíça e Reino Unido.

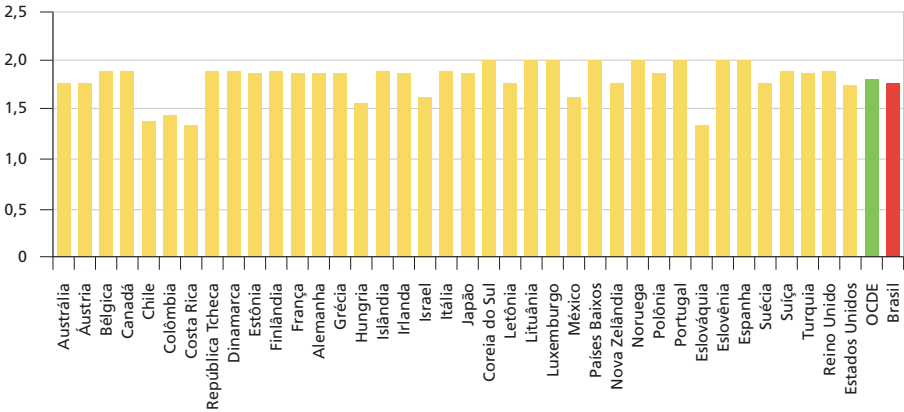
GRÁFICO 5
Taxas e encargos



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

Em matéria de documentos alfandegários, o Brasil apresenta nota próxima à média da OCDE e superior à de países como Estados Unidos, Eslováquia, México, Israel, Hungria, Costa Rica, Colômbia e Chile.

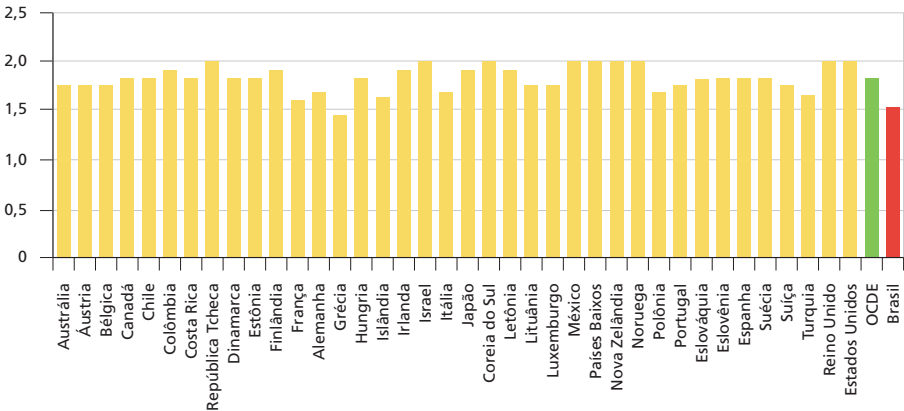
GRÁFICO 6
Formalidades – documentos



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

Em automação (gráfico 7), o Brasil está bastante distante da média da OCDE e supera apenas a nota da Grécia.

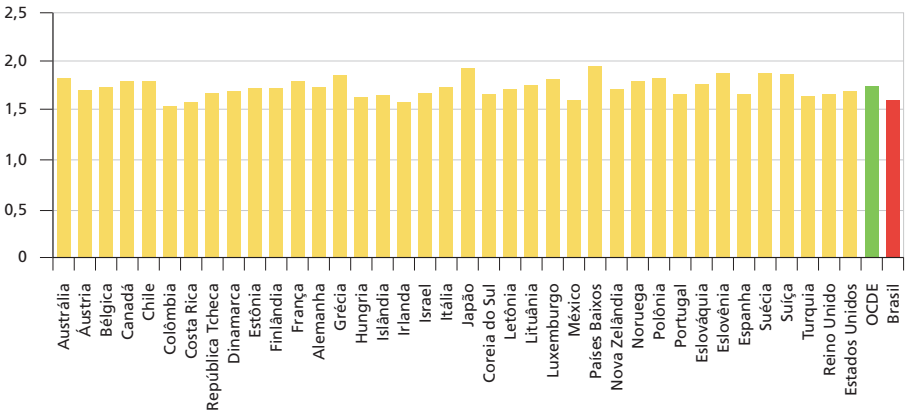
GRÁFICO 7
Formalidades – automação



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

A qualidade dos procedimentos aduaneiros brasileiros supera apenas a da Irlanda, da Costa Rica e da Colômbia.

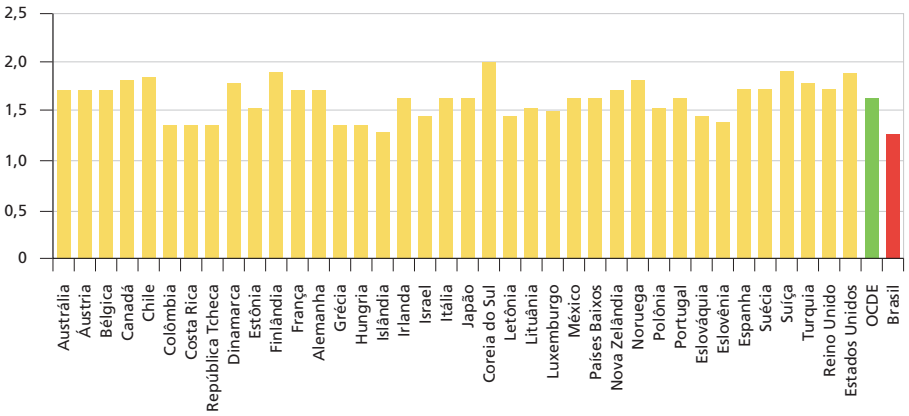
GRÁFICO 8
Formalidades – procedimentos



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

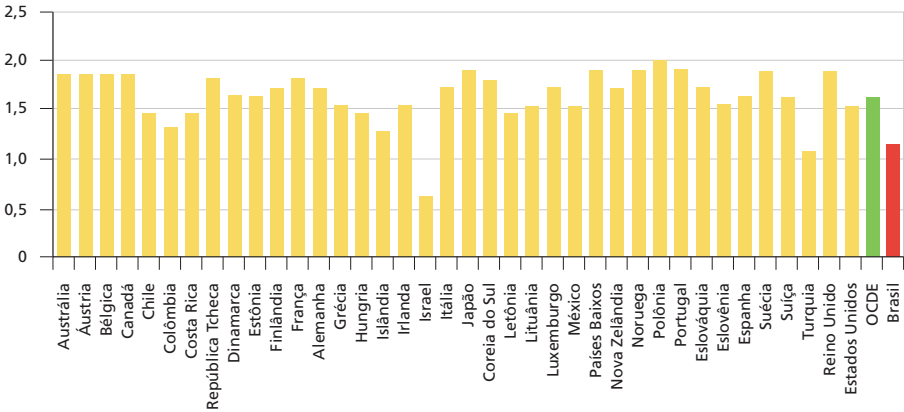
Em cooperação entre agências aduaneiras, o Brasil apresenta o pior desempenho da amostra quando se trata da relação interna entre as autoridades do setor. Na dimensão de cooperação externa entre autoridades aduaneiras, o desempenho do país é apenas melhor do que o da Turquia e de Israel.

GRÁFICO 9
Cooperação fronteira interna



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

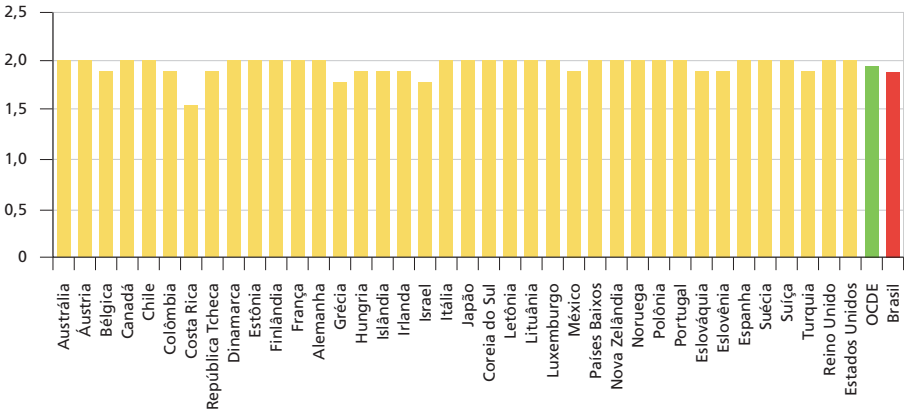
GRÁFICO 10
Cooperação fronteira externa



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

Na área de governança e imparcialidade, as notas dos países, em geral, é bastante alta. O Brasil tem nota próxima à média da OCDE e superior à de Costa Rica, da Grécia e de Israel.

GRÁFICO 11
Governança e imparcialidade

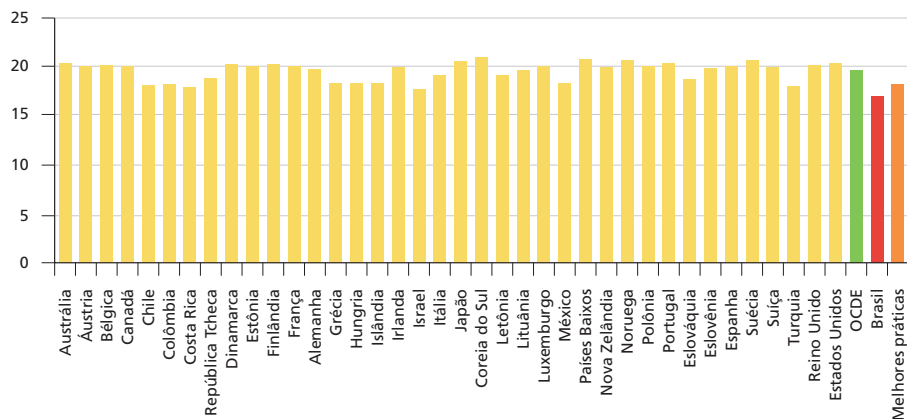


Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

O desempenho geral do Brasil na soma das notas das onze áreas (gráfico 12) é inferior à da média da OCDE.

GRÁFICO 12

Desempenho geral do Brasil, da OCDE e pontuação de melhores práticas



Fonte: OCDE.

Elaboração dos autores.

Considerando o padrão de melhores práticas, que seria um patamar mínimo de desempenho, o Brasil também precisa melhorar sua nota, a despeito de reformas ocorridas nos últimos anos.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Os TFIs são indicadores usados para mensurar o grau de implementação de medidas de facilitação do comércio. Eles se baseiam nas principais disposições do AFC da OMC. Adicionalmente, os indicadores tentam captar aspectos de boa governança e imparcialidade das administrações de fronteira, extrapolando as disposições do acordo.

Os TFIs contemplam onze áreas ponderadas conforme a opinião de especialistas: disponibilidade de informações; envolvimento da comunidade comercial; decisões antecipadas; procedimentos de apelação; taxas e encargos; formalidades – documentos; formalidades – automação; formalidades – procedimentos; cooperação de agência de fronteira interna; cooperação de agência de fronteira externa; e governança e imparcialidade.

Comparados ao STRI, os TFIs apresentam número maior de países e pontuação que indica cumprimento de elementos de facilitação: quanto maior a pontuação, melhor o desempenho do país. Além disso, o simulador dos TFIs apresenta opção de comparações regionais e por agrupamentos de países.

Em geral, o Brasil apresenta desempenho inferior ao dos países da OCDE. Importante destacar, entretanto, as melhoras ocorridas nos últimos anos em

razão de reformas regulatórias importantes em diversas dimensões da facilitação de comércio.

As autoridades brasileiras poderiam focar nos temas e medidas que seguem, tendo em conta o potencial de aumento dos fluxos comerciais e redução de custos dessas áreas de política e considerando aquelas outras em que a economia ainda não atingiu o melhor desempenho.

- Decisões antecipadas: reduzir ainda mais o tempo médio de emissão de decisões antecipadas.
- Procedimentos recursais: reduzir ainda mais o número e a diversidade de taxas e encargos cobrados para recursos administrativos.
- Formalidades – documentos: melhorar a capacidade dos sistemas de TI para trocar dados eletronicamente, concluir o desenvolvimento do processamento eletrônico de pré-chegada e melhorar a qualidade das telecomunicações e de TI para consolidar a automatização dos processos de fronteira.
- Formalidades – automação: expandir o uso do processamento pré-chegada da documentação de importação; expandir o uso de programas de AOs; e simplificar ainda mais os procedimentos em termos de tempo e custo associados.
- Cooperação de agências de fronteira interna: melhorar a cooperação no terreno entre as várias administrações presentes na fronteira; e realizar reuniões regulares no nível nacional a fim de melhorar a cooperação, inclusive com o setor privado.

Como sugestões de melhorias do indicador, pode-se mencionar:

- a diversificação de fonte de dados sobre os países – na maioria das vezes, as respostas são obtidas de um único relatório; e
- maior transparência no processo de ponderação das áreas avaliadas, especialmente no que concerne à escolha de especialistas.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AFRASIAB, M.; QADIR, A.; YOUNAS, Z. A comparative analysis of trade facilitation indicators across regions: evidence from the World Trade Organization. **Global Business Review**, v. 20, n. 4, p. 963-975, 2019.

OECD – ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Measuring the effects of trade facilitation:** final report on OECD trade facilitation indicators. Paris: OECD, 2015. (OECD Trade Policy Papers, n. 170). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5js33lfw6p7q-en>. Acesso em: 10 abr. 2023.

_____. **Meeting of the council at ministerial level, 9-10 June 2022.** [s.l.]: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2023.

ÍNDICE DE RESTRIÇÃO AO COMÉRCIO DE SERVIÇOS

Marcelo José Braga Nonnenberg¹

Vera Thorstensen²

Alicia Cechin³

Mauro Kiithi Arima Júnior⁴

Catherine Rebouças Mota⁵

Tiago Matsuoka Megale⁶

Fabio Jorge de Toledo Thomazella⁷

Matteo Taverna⁸

1 INTRODUÇÃO

No contexto mundial, a área de serviços vem crescendo de forma mais acelerada que a de bens. O Brasil, na qualidade de candidato à acesso à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e participante originário do Índice de Restrição ao Comércio de Serviços (Service Trade Restrictiveness Index – STRI), terá suas políticas de regulação de serviços analisadas com profundidade pelos pares no processo de acesso. A identificação de problemas e de eventuais incompatibilidades do indicador com a realidade brasileira deve ser precedida da compreensão plena do funcionamento do indicador, de seus procedimentos de ponderação, de suas peculiaridades setoriais e do processo dinâmico de alimentação com novos dados.

O objeto principal da análise presente neste capítulo é o STRI. Esse índice, que é apresentado pela OCDE como uma de suas ferramentas mais importantes para a liberalização do comércio internacional de serviços, foi desenvolvido em 2014 e é revisado periodicamente.

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: marcelo.nonnenberg@ipea.gov.br.

2. Docente da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV); coordenadora do Centro do Comércio Global e Investimentos (CCGI) da EESP/FGV; e doutora em administração pela FGV. *E-mail*: vera.thorstensen@fgv.br.

3. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dinte/Ipea; e doutora em economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). *E-mail*: alicia.cechin@ipea.gov.br.

4. Consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); pesquisador do CCGI/EESP/FGV; e doutor em direito pela Universidade de São Paulo (USP). *E-mail*: mauro.arima@fgv.br.

5. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); pesquisadora do CCGI/EESP/FGV; e doutora em direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). *E-mail*: catherinemota.adv@gmail.com.

6. Pesquisador do CCGI/EESP/FGV; e doutorando em direito pela USP. *E-mail*: tiago.megale@fgv.br.

7. Pesquisador do CCGI/EESP/FGV; e mestre em direito pela USP. *E-mail*: fabio.thomazella@fgv.br.

8. Pesquisador do CCGI/EESP/FGV; e doutorando em economia pela EESP/FGV. *E-mail*: matteotaverna2309@gmail.com.

O sistema do STRI foi elaborado com a finalidade de simplificar e captar a complexidade das políticas do comércio internacional de serviços. Ele procura conciliar, por meio de um método objetivo de atribuição de notas, medidas restritivas ao comércio de serviços. Em termos estruturais, trata-se de um indicador composto (*composite indicator*) formado de indicadores individuais agregados, no âmbito da avaliação multidimensional da OCDE, que funciona mediante a atribuição de pontuação a cada um dos 22 setores de serviços nos cinquenta países que o compõem, conforme o grau de abertura ou fechamento de cada setor ao comércio internacional e ao acesso de novos concorrentes. O STRI, dessa forma, fixa atributos numéricos a características qualitativas da política regulatória de serviços de cada país.

O texto apresenta os critérios para seleção do indicador, detalha aspectos relativos à sua metodologia e destaca o desempenho do Brasil no STRI. Em seguida, são analisados os 22 setores do índice, com detalhamento das medidas existentes em cada uma das áreas. No final, identificam-se aspectos positivos e negativos do indicador e do desempenho do Brasil.

2 CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS INDICADORES DE COMÉRCIO EM SERVIÇOS

Diferentemente de outros temas, o documento do roteiro de acesso não foi explícito acerca dos indicadores que seriam mais relevantes na área de comércio internacional e investimento (*trade and investment*), incluindo bens, serviços e agricultura. O tema é de grande importância na OCDE e compreende mais de duas dezenas de tópicos. Entretanto, com base nos subtemas de comércio mencionados no documento, é possível relacionar comércio a alguns dos indicadores originais produzidos pela OCDE. Na área de comércio, dois itens podem ser destacados: comércio de serviços e facilitação de comércio.

O roteiro de acesso é um documento básico no processo de acesso do Brasil à OCDE, no qual são indicadas as áreas que serão objeto de análise pelos comitês. Aponta, também, as adaptações necessárias que o país terá que fazer para ingressar na OCDE. No documento, o conselho identificou sete categorias de análise ou *policy areas* centrais para a acesso do Brasil. A área de comércio é intitulada comércio e investimento aberto. Os objetivos são: reforçar o regime de comércio e investimento aberto do país candidato, à luz do valor de economias de mercado abertas, competitivas, sustentáveis e transparentes; e fortalecer o comércio internacional baseado em regras. Isso inclui fortalecer o sistema de comércio multilateral baseado em regras, com a Organização Mundial do Comércio (OMC) em seu centro; a oposição à coerção econômica, como obrigatoriedade de importações ou proibição de exportações; o nivelamento do campo de atuação internacional, por meio do aumento da concorrência; a integração das pequenas

e médias empresas (PMEs) nas cadeias de valor globais; e o dismantelamento de barreiras desnecessárias ao comércio internacional, beneficiando os consumidores e promovendo o crescimento econômico e a inovação.

Em razão da atual dinâmica do comércio internacional, as barreiras regulatórias são os entraves mais relevantes para os fluxos de mercadorias e serviços. A OCDE, tradicionalmente, tem papel relevante na coerência entre políticas públicas, com a garantia da observância de princípios norteadores como economia de mercado. No tema das barreiras regulatórias, a OCDE desenvolve trabalho importante no mapeamento e na qualificação das regras incidentes sobre o comércio internacional de serviços, avaliando as políticas de cinquenta países.

O STRI é apresentado pela própria organização como uma de suas ferramentas mais importantes para liberalização do comércio internacional de serviços. Na qualidade de candidato à acessão à OCDE e participante originário do STRI, o Brasil terá suas políticas de regulação de serviços analisadas com profundidade pelos seus pares no processo de acessão. O Brasil participa desde o início dos trabalhos do STRI, o que confere aos membros da OCDE acesso ao quadro atual da regulação brasileira e da evolução nos últimos anos de suas políticas. Dessa forma, um estudo dos indicadores sob a perspectiva do interesse brasileiro e do processo de acessão deve conferir especial atenção ao desempenho do país no STRI. A identificação de problemas e de eventuais incompatibilidades do indicador com a realidade brasileira deve ser precedida da compreensão plena do funcionamento do indicador, seus procedimentos de ponderação, suas peculiaridades setoriais e seu processo dinâmico de alimentação com novos dados.

3 AVALIAÇÃO METODOLÓGICA GERAL

O sistema do STRI foi elaborado com o objetivo de simplificar e captar a complexidade das políticas de comércio internacional de serviços. Procura conciliar, por meio de um sistema objetivo, medidas que são vinculadas umas às outras e, em alguns casos, obedecem a uma determinada hierarquia. A metodologia é derivada de uma série de estudos setoriais, avaliação de especialistas e da literatura sobre indicadores compostos. O STRI, na atualidade, é elemento central da avaliação da OCDE sobre a liberalização do comércio de serviços e certamente influencia no processo de acessão de novos membros.

O STRI é um indicador composto (*composite indicator*), formado de indicadores individuais agregados, no âmbito da avaliação multidimensional da OCDE. Consiste na atribuição de pontuação a cada um dos 22 setores de serviços existentes nos cinquenta países que o compõem, conforme o grau de abertura ou fechamento de cada setor ao comércio internacional.

Alguns aspectos do STRI que serão aprofundados no trabalho podem ser antecipados. O sistema de pontuação e pesos se aplica à base de dados do STRI. Importante destacar que, na época da publicação do *Services Trade Restrictiveness Index (STRI): scoring and weighting methodology*,⁹ principal documento sobre metodologia do índice, eram apenas quarenta países, em dezoito setores.¹⁰ A base de dados do STRI contém informações factuais sobre leis e regulações que estão referenciadas como fontes das respostas oferecidas pelos países, mas a efetiva implementação dessas leis e regulações e as percepções de empresas sobre isso não são consideradas na base de dados e nos índices do STRI. As restrições estão agrupadas sob as mesmas cinco categorias (denominadas *policy areas*) em todos os setores: restrições à entrada de estrangeiros; restrições na movimentação de pessoas; outras medidas discriminatórias; barreiras à concorrência; e transparência regulatória.

A base da identificação das restrições a serviços está no Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (General Agreement on Trade in Services – Gats) da OMC. Conforme esse acordo, há quatro modos de prestação de serviços, os quais estão descritos a seguir.

- 1) Modo 1: comércio transfronteiriço (*cross-border*) – a prestação é realizada a partir do território de um país para o território de qualquer outro país. Podem ser citados, por exemplo, os setores de telecomunicações, ensino virtual ou um serviço de consultoria médica ou de engenharia (projeto).
- 2) Modo 2: consumo no exterior (*consumption abroad*) – a prestação é realizada dentro do território de um país para consumidores de qualquer outro país. Um exemplo é o deslocamento de nacionais na condição de turistas para o território de outro país e o consequente consumo de serviços naquele país.
- 3) Modo 3: presença comercial (*commercial presence*) – a prestação é realizada dentro do território de um país por meio de presença comercial naquele mesmo território. Figuram, por exemplo, as subsidiárias de um banco ou os escritórios de representação de uma construtora.
- 4) Modo 4: movimento de pessoas físicas (*movement of natural persons*) – a prestação é realizada pela presença de pessoas físicas de um país no território de outro país. Como ilustração, podem aqui ser elencados aqui médicos e consultores, entre outros.

9. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/trade/services-trade-restrictiveness-index-stri_5js7n8wbtk9r-en. Acesso em: 12 fev. 2023.

10. Não incluía ainda os quatro setores de logística.

No quadro 1, procura-se explicar cada uma das categorias ou *policy areas* e exemplificar medidas contidas em cada uma delas, inclusive com referência aos modos de prestação que seguem o Gats.¹¹

QUADRO 1

As cinco categorias de medidas restritivas ao comércio de serviços

Categoria	Exemplos de medidas	Características
Restrições à entrada de estrangeiros	Abarcam limitações legais à participação estrangeira no capital das empresas nacionais e imposições quanto à forma legal das empresas. Também são importantes os requisitos para investimento estrangeiro direto. A legislação do país pode admitir investimentos estrangeiros diretos apenas por meio de <i>joint ventures</i> , pode limitar processos de fusões e aquisições às empresas estrangeiras e pode controlar o número de empresas estrangeiras em funcionamento no mercado por meio testes de necessidades econômicas ou quotas. Enquadram-se também na categoria de limitações à entrada as regras que vedam estrangeiros nos órgãos diretivos e de gestão das empresas, assim como aquelas que limitam o fluxo transfronteiriço de dados.	São restrições que afetam principalmente o modo 3 de prestação de serviços. Adicionalmente, são restrições que violam o princípio do tratamento nacional, uma vez que discriminam entre empresas nacionais e estrangeiras.
Restrições na movimentação de pessoas	É uma continuidade da categoria anterior com foco principalmente no movimento de pessoas. É avaliada a existência de quotas para entrada de prestadores estrangeiros, de testes de mercado e de limitação à permanência de pessoas, seja em decorrência de transferências intrafirma ou de fornecimento de bens e serviços por terceiros.	Há restrições que afetam principalmente os serviços que dependem do deslocamento de pessoas para sua prestação. Afetam, portanto, especialmente os modos 3 e 4, mas podem também afetar os outros modos.
Outras medidas discriminatórias	Verifica-se, por exemplo, a existência de tratamento discriminatório nos processos de compras públicas, nas situações de responsabilização financeira, no pagamento de tributos e no recebimento de subsídios. Outra restrição incluída no STRI é a divergência no uso de padrões internacionais.	Categoria genérica que contém as medidas discriminatórias não contidas nas duas primeiras. Pode afetar todos os modos de prestação de serviços.
Barreiras à competição	Avaliam-se medidas que podem ser prejudiciais ao funcionamento concorrencial do mercado, mesmo que não sejam explicitamente discriminatórias. Assim, analisam-se a disponibilidade de recurso para decisões de autoridades regulatórias, a prática de controle de preços, a existência de empresas estatais atuantes no setor, o tratamento privilegiado (não concorrencial) dispensado às empresas estatais no setor e restrições legais à publicidade.	A avaliação das medidas dessa <i>policy area</i> não busca verificar o tratamento discriminatório (violação do princípio do tratamento nacional, por exemplo). As medidas referem-se a todas as formas de prestação de serviço.
Transparência regulatória	Verificam-se as boas práticas regulatórias do setor. A publicidade do processo regulatório e a possibilidade de participação de interessados são avaliadas no conjunto de medidas dessa categoria, assim como a existência de canais para participação de interessados. Igualmente relevantes são as características dos vistos exigidos para tripulações. Verificam-se custo, duração e burocracia para obtenção desses documentos.	Também não busca identificar tratamento discriminatório em relação a prestadores estrangeiros. As medidas referem-se a todas as formas de prestação de serviço.

Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

11. Disponível em: www.wto.org.

Apesar de as cinco categorias serem as mesmas para todos os setores, o número de medidas e o tipo de medidas que cada uma delas abarca variam conforme o setor. O quadro 2 compara três setores: filmes (*motion pictures*), seguros (*insurance*) e construção (*construction*).

QUADRO 2

Comparação entre três setores na categoria de transparência regulatória

Filmes (doze medidas)	Seguros (dez medidas)	Construção (sete medidas)
Há obrigação legal de comunicar ao público, em prazo razoável antes da entrada em vigor, os regulamentos.	Há obrigação legal de comunicar ao público, em prazo razoável antes da entrada em vigor, os regulamentos.	Há obrigação legal de comunicar ao público, em prazo razoável antes da entrada em vigor, os regulamentos.
Existe procedimento adequado de comentários públicos aberto a pessoas interessadas, incluindo fornecedores estrangeiros.	Existe procedimento adequado de comentários públicos aberto a pessoas interessadas, incluindo fornecedores estrangeiros.	Existe procedimento adequado de comentários públicos aberto a pessoas interessadas, incluindo fornecedores estrangeiros.
Intervalo de tempo de processamento de visto (dias).	Intervalo de tempo de processamento de visto (dias).	Intervalo de tempo de processamento de visto (dias).
Visto de entrada múltipla para visitantes de negócios.	Visto de entrada múltipla para visitantes de negócios.	Visto de entrada múltipla para visitantes de negócios.
Número de documentos necessários para obter um visto de negócios.	Número de documentos necessários para obter um visto de negócios.	Número de documentos necessários para obter um visto de negócios.
Vistos na chegada ou isenção de visto estão disponíveis para entrada/trânsito temporário da tripulação.	-	-
Os direitos de propriedade intelectual são aplicados: medidas e soluções judiciais ou administrativas estão disponíveis.	-	-
Os direitos de propriedade intelectual são aplicados: medidas provisórias estão disponíveis.	-	-
Os direitos de propriedade intelectual são aplicados: processos de execução criminal e sanções estão disponíveis.	-	-
Os direitos de propriedade intelectual são aplicados: estão disponíveis procedimentos de aplicação no que diz respeito a infrações no ambiente digital.	-	-
-	As licenças são alocadas de acordo com critérios disponíveis publicamente.	-
-	Os candidatos devem ser informados dos motivos da negação das licenças.	-
-	Existe um tempo máximo permitido ao regulador para decisões sobre aplicações.	-
Outras restrições na transparência regulatória.	Outras restrições na transparência regulatória.	Outras restrições na transparência regulatória.

Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

Os três setores apresentam em comum as seis primeiras medidas e a medida genérica intitulada outras restrições em transparência regulatória. Apenas o setor de filmes, entretanto, apresenta as medidas relacionadas diretamente à proteção de direitos de propriedade intelectual. As empresas do setor de seguros, por sua vez, em razão de regulação específica do setor financeiro, podem requerer licenças específicas para atuação.

O sistema de pontuação e pesos é baseado em uma estrutura simples: i) são atribuídos pontos de zero (não restritivo) a um (restritivo) às medidas de política, individualmente; ii) um peso é atribuído a cada uma das cinco áreas, de acordo com sua importância relativa, no entanto, dentro de cada uma das cinco áreas de restrição, as medidas individuais têm peso igual; iii) a OCDE convida especialistas para avaliarem a distribuição de pesos; iv) os pesos são distribuídos entre as cinco categorias conforme os critérios de importância relativa aplicados; e v) os pesos aplicados também são resultado dos critérios definidos pelos especialistas, e, desse modo, o peso das categorias varia conforme o setor de serviços.

A tabela 1 apresenta a ponderação para 22 serviços.

TABELA 1

Peso e número de medidas das cinco categorias nos 22 setores de serviços do simulador do STRI¹

Setor	Restrições à entrada estrangeira	Restrições à circulação de pessoas	Outras medidas discriminatórias	Barreiras à concorrência	Transparência regulatória
Transmissão	64,45% (21 medidas)	7,24% (11 medidas)	12,88% (18 medidas)	7,38% (10 medidas)	8,05% (13 medidas)
Filmes	49,04% (33 medidas)	16,68% (12 medidas)	15,74% (19 medidas)	6,60% (9 medidas)	11,94% (20 medidas)
Gravação de som	25,51% (31 medidas)	16,32% (12 medidas)	20,51% (17 medidas)	20,37% (11 medidas)	17,28% (20 medidas)
Construção	43,51% (29 medidas)	21,16% (17 medidas)	16,03% (13 medidas)	9,81% (8 medidas)	9,49% (7 medidas)
Correios	45,61% (34 medidas)	9,55% (12 medidas)	5,37% (9 medidas)	24,65% (23 medidas)	14,82% (20 medidas)
Informática	47,08% (27 medidas)	22,29% (12 medidas)	6,55% (7 medidas)	12,86% (8 medidas)	11,22% (7 medidas)
Distribuição	52,68% (41 medidas)	8,41% (10 medidas)	7,16% (13 medidas)	21,69% (21 medidas)	10,06% (13 medidas)
Bancos	49,22% (38 medidas)	7,58% (10 medidas)	12,56% (16 medidas)	20,02% (20 medidas)	10,62% (10 medidas)
Seguros	51,68% (70 medidas)	12,44% (18 medidas)	10,00% (17 medidas)	16,35% (26 medidas)	9,53% (10 medidas)
Contabilidade	54,54% (40 medidas)	29,37% (28 medidas)	4,29% (8 medidas)	5,45% (7 medidas)	6,35% (7 medidas)

(Continua)

(Continuação)

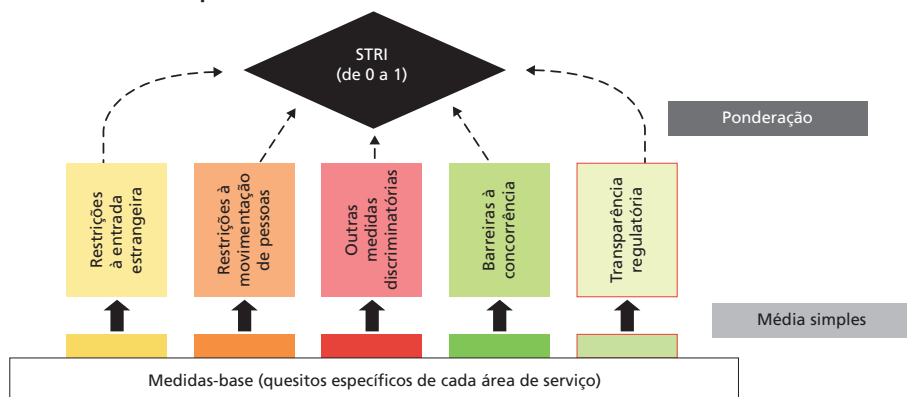
Setor	Restrições à entrada estrangeira	Restrições à circulação de pessoas	Outras medidas discriminatórias	Barreiras à concorrência	Transparência regulatória
Arquitetura	44,16% (35 medidas)	33,60% (19 medidas)	5,34% (7 medidas)	7,21% (7 medidas)	9,69% (7 medidas)
Engenharia	44,99% (35 medidas)	33,94% (19 medidas)	4,74% (7 medidas)	6,62% (7 medidas)	9,71% (7 medidas)
Legal	51,52% (42 medidas)	34,42% (24 medidas)	3,68% (7 medidas)	4,67% (7 medidas)	5,72% (7 medidas)
Telecomunicações	38,75% (36 medidas)	6,52% (12 medidas)	5,23% (13 medidas)	42,52% (51 medidas)	6,98% (15 medidas)
Transporte aéreo	56,78% (70 medidas)	5,34% (10 medidas)	6,27% (13 medidas)	26,40% (47 medidas)	5,21% (10 medidas)
Transporte marítimo	62,32% (36 medidas)	16,84% (12 medidas)	4,81% (12 medidas)	9,77% (16 medidas)	6,26% (10 medidas)
Transporte ferroviário	47,96% (35 medidas)	10,68% (12 medidas)	5,41% (8 medidas)	27,65% (21 medidas)	8,29% (7 medidas)
Transporte rodoviário	60,12% (29 medidas)	12,88% (17 medidas)	9,20% (13 medidas)	14,72% (8 medidas)	3,07% (7 medidas)
Logística: corretagem alfandegário	53,40% (31 medidas)	6,40% (13 medidas)	7,00% (11 medidas)	5,00% (9 medidas)	28,30% (32 medidas)
Logística: armazenamento e estocagem	43,40% (37 medidas)	10,60% (10 medidas)	6,40% (9 medidas)	12,40% (21 medidas)	27,20% (23 medidas)
Logística: movimentação de carga	53,00% (35 medidas)	15,00% (10 medidas)	10,00% (8 medidas)	7,00% (29 medidas)	15,00% (23 medidas)
Logística: agenciamento de carga	46,00% (32 medidas)	11,00% (11 medidas)	7,00% (12 medidas)	10,00% (8 medidas)	26,00% (23 medidas)

Fonte: OCDE.

Elaboração dos autores.

Nota: * Pesos (em porcentagem) e número de medidas (entre parênteses) usados no simulador do STRI.

FIGURA 1
Estrutura simplificada do STRI



Fonte: OCDE.

Embora o STRI, em sua dinâmica binária, seja relativamente simples, há algumas exceções no sistema de pontuação que podem torná-lo mais complexo. Uma das exceções são as medidas gerais, que são comuns a todos setores e que, na qualidade de medidas hierarquicamente superiores, afetam a pontuação de outras medidas.

Um dos aspectos problemáticos do STRI é que o índice resulta de análise normativa, centrada quase exclusivamente na existência de regulação restritiva sobre o comércio internacional de serviços. Em outros termos, o STRI não identifica barreiras ou restrições não normativas sobre o comércio internacional de serviços. Seu foco é simplesmente a existência e o conteúdo da regulação para os diversos tipos de serviço. Em outros termos, o STRI pode não captar a efetividade e a aplicação das regras incidentes sobre o comércio de serviços, mas apenas a vigência dessas normas. Países em que existe descompasso entre normas jurídicas e sua efetiva aplicação podem ter sua realidade captada de forma menos precisa pelo STRI. Essa característica do índice, entretanto, não compromete seu funcionamento de forma geral, pois as barreiras ao comércio de serviço são, em sua maior parte, de natureza regulatória. Relevante é que o mesmo critério é aplicado a todos os países.

O STRI é um índice que passa por atualizações e modificações constantes. O índice abarca 22 setores de serviços, que constituem parcela de um enorme universo. Primeiramente, deve-se destacar que o índice não tem a pretensão de contemplar serviços não comercializáveis no âmbito internacional (*non tradables*). Por exemplo, a imensa gama de serviços não sofisticados e não escaláveis – como cabeleireiros, mecânicos de automóveis, a maior parte do comércio varejista – não são objeto de medição pelo STRI, porque dificilmente são comercializados entre os países. O segundo aspecto relevante é que nem todas as medidas usadas para pontuação do país têm natureza discriminatória em relação ao serviço do exterior. As medidas agrupadas sob a categoria de transparência regulatória e acesso a mercado, por exemplo, buscam identificar regras que dificultam a entrada competitiva no mercado, mesmo para prestadores locais. Dessa forma, o STRI busca medir as restrições e dificuldades impostas a um grupo de serviços específicos passíveis de serem comercializados entre países.

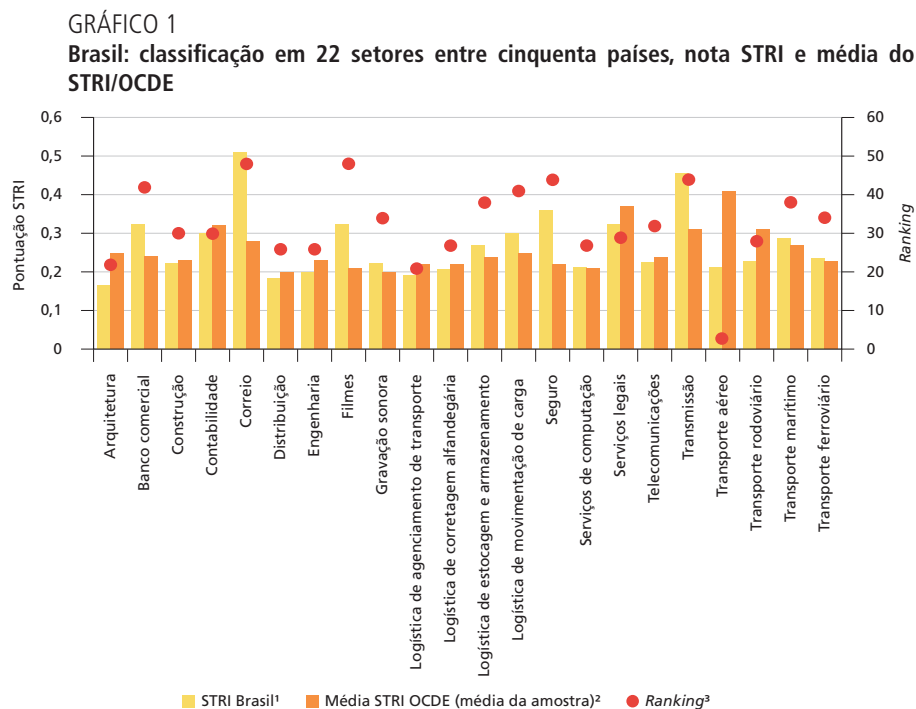
Como se baseia em restrições legais e institucionais estáticas e interpretáveis, o STRI constitui um dos indicadores da OCDE sujeitos a críticas e contestações, além de possibilitar consistentes propostas de aperfeiçoamento, com base na realidade dos países.

Tendo em vista as limitações do índice – restrito à análise legal, não verificação de barreiras efetivas, dependência de especialistas para ponderação das *policy areas* –, este capítulo, além de detalhar as explicações do indicador, fornecendo explicações

específicas para cada um dos setores, buscará verificar a conformidade entre a pontuação e outras análises referentes a aberturas dos setores no Brasil.

4 O BRASIL NO STRI

No gráfico 1, apresenta-se a classificação do Brasil entre os cinquenta países do STRI, a pontuação e a média da amostra para os 22 setores. O melhor setor é o aéreo, e os piores são filmes e correios.



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

Elaborado pelos autores.

Notas: ¹ Intervalo STRI entre zero e um, sendo zero o comércio completamente aberto, e um, completamente fechado.

² A média inclui o Brasil.

³ Para o total de cinquenta países.

A tabela 2 apresenta, além das posições do Brasil, a nota por setor e a média do STRI/OCDE calculada para uma amostra de cinquenta países.

Como se verifica na tabela 2, o setor mais aberto do Brasil é o de transporte aéreo. Os dois mais fechados são o de audiovisual (filmes) e de correios. Merecem destaque também, como relativamente fechados, os setores de logística (movimentação de carga), seguros, bancos e transmissão.

TABELA 2
Ranking e nota do Brasil e média STRI/OCDE

Setor	Ranking ¹	STRI Brasil ²	Média STRI/OCDE ³
Arquitetura	22	0,165	0,25
Banco comercial	42	0,322	0,24
Construção	30	0,223	0,23
Contabilidade	30	0,3	0,32
Correio	48	0,508	0,28
Distribuição	26	0,184	0,2
Engenharia	26	0,202	0,23
Filmes	48	0,325	0,21
Gravação sonora	34	0,222	0,2
Logística de agenciamento de transporte	21	0,192	0,22
Logística de corretagem alfandegária	27	0,208	0,22
Logística de estocagem e armazenamento	38	0,269	0,24
Logística de movimentação de carga	41	0,3	0,25
Seguro	44	0,36	0,22
Serviços de computação	27	0,214	0,21
Serviços legais	29	0,323	0,37
Telecomunicações	32	0,225	0,24
Transmissão	44	0,456	0,31
Transporte aéreo	3	0,214	0,41
Transporte ferroviário	28	0,229	0,31
Transporte marítimo	38	0,287	0,27
Transporte rodoviário	34	0,236	0,23

Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Para o total de cinquenta países.

² Intervalo STRI entre zero e um, sendo zero o comércio completamente aberto, e um, completamente fechado.

³ A média inclui o Brasil.

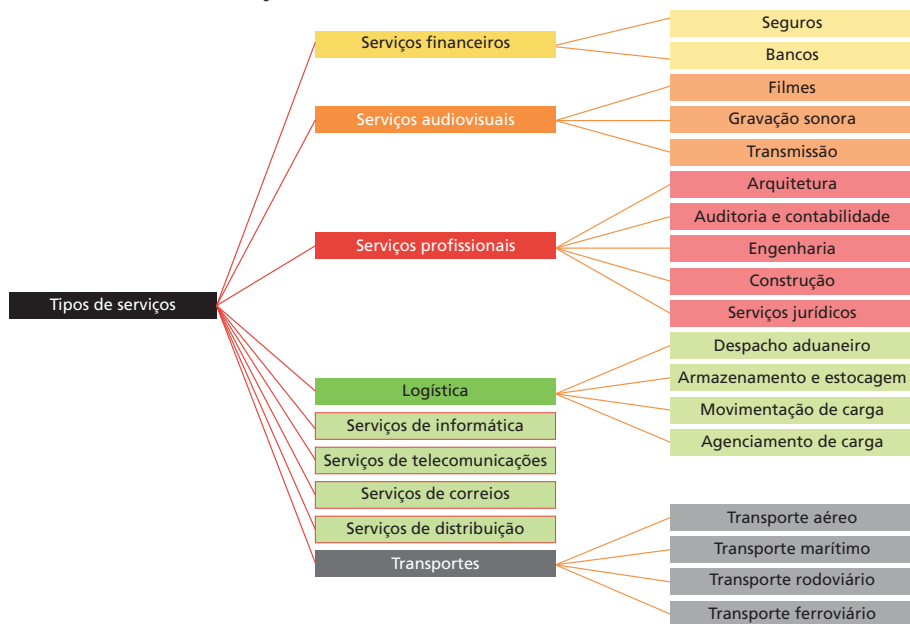
5 SETORES DO STRI

O STRI é dividido em 22 setores de serviços. Essa lista não é fixa; inicialmente eram apenas dezoito setores, e existem estudos para a inserção de novos setores no STRI, como serviços ambientais. Embora o padrão de pontuação seja o mesmo para todos os setores, as medidas que constituem cada uma das *policy areas* diferem no número e no tipo.¹²

12. Detalhes sobre o desempenho do Brasil e de outros países, inclusive com as respostas para cada item do índice, podem ser consultadas no simulador do STRI da OCDE, disponível em: <https://sim.oecd.org/>. Acesso em: 29 out. 2023.

FIGURA 2

Os setores de serviços do STRI



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

5.1 Audiovisual

Os serviços audiovisuais no STRI são definidos como serviços de transmissão (*broadcasting services*), serviços de filmes (*motion picture services*) e serviços de gravação de som (*sound recording services*). Como a estrutura legal para esses três subsetores pode variar em muitos países, foram criados índices separados para cada um deles.

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) e o comércio transfronteiriço (modo 1) são predominantes nos serviços audiovisuais. Os serviços de transmissão também são prestados pelo modo 2.

A seleção de medidas restritivas é baseada nos seguintes critérios:

- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente no Gats;
- barreiras e regulamentações mencionadas em acordos comerciais regionais; e
- barreiras e regulamentações que os especialistas identificaram como relevantes.

5.1.1 Filmes

O setor de serviços de filmes trata principalmente da forma de comercialização e exibição de filmes, com destaque para o *streaming*.

Descrição metodológica do setor de filmes no STRI

As medidas no subsetor de filmes estão inseridas nas seguintes categorias de restrição: restrições à entrada estrangeira; restrições à circulação de pessoas; outras medidas discriminatórias; e transparência regulatória. As três primeiras categorias referem-se a medidas discriminatórias. A última categoria refere-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As restrições à entrada estrangeira são constituídas por 31 medidas, que reúnem restrições à participação do capital estrangeiro e obrigações quanto à forma legal das empresas. São relevantes também as regras que vedam estrangeiros nos órgãos diretivos e de gestão da empresa, assim como aquelas que determinam a aplicação do *screening*, a exigência da presença comercial, a existência de quotas e os fluxos de dados transfronteiriços.

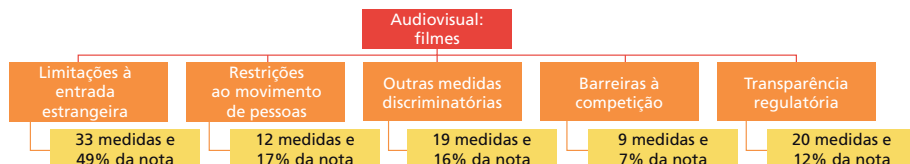
A categoria restrições à circulação de pessoas abrange onze medidas. São avaliadas a existência de quotas, de testes de mercado, de limitações à permanência de pessoas em decorrência, por exemplo, de transferências dentro da empresa e do fornecimento de serviços contratuais e de leis que estabeleçam um processo para reconhecer qualificações obtidas no exterior.

A próxima categoria, outras medidas discriminatórias, contempla dezesseis medidas que restringem o comércio de serviços de filmes. O tratamento discriminatório está presente no recebimento de subsídios e reduções de impostos; nos processos de compras públicas; em situações de presença de conteúdo local; e na proteção de direitos autorais. Outro impedimento específico incluído no STRI é a regulação da dublagem na medida em que qualquer publicidade cinematográfica ou videofonográfica estrangeira só pode ser veiculada no país, em qualquer ramo de atividade, devidamente adaptada para a língua portuguesa.

Na transparência regulatória, são apresentadas as onze boas práticas regulatórias do setor. Exemplos das práticas que são avaliadas são a obrigação legal de comunicar os regulamentos ao público dentro de um prazo razoável antes da entrada em vigor, um procedimento de comentário público adequado e aberto, a obtenção de vistos e a aplicação de direitos de propriedade intelectual.

Alguns itens dessa categoria parecem não se encaixar bem no conceito de transparência regulatória. O número de documentos necessários para obter um visto de negócios, por exemplo, aparentemente afeta mais a mobilidade das pessoas do que transparência da regulação.

FIGURA 3

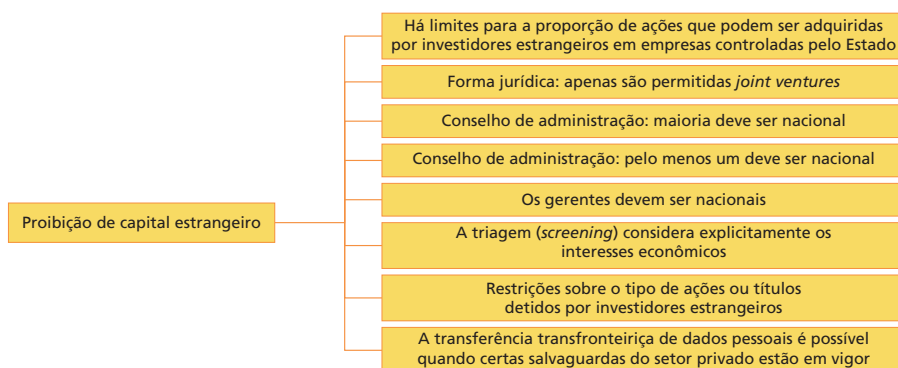
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*)

Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um); menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um), indicando o nível de restrição ao serviço.

FIGURA 4

Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro

Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras sete medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio presença comercial (modo 3) é vedada.

Se não existir permissão ao capital estrangeiro, por exemplo, todas as medidas relativas ao estabelecimento de presença comercial por meio de uma subsidiária enfrentarão consequências negativas. Com o objetivo de identificar tais ligações, foi criada uma hierarquia de medidas, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

Na categoria denominada de transparência regulatória, há alguns itens que não são baseados em previsões legais, mas, sim, na experiência prática de outros países. Os dados para o Brasil referentes a vistos são obtidos da representação diplomática do Brasil na Índia. Na mesma categoria, consta uma obrigação legal, embora o intuito seja verificar a existência de uma prática. É o que ocorre, por exemplo, com a comunicação prévia ao público de uma regulação que entrará em vigor. Pode-se criticar também, no segundo item, que se refere a procedimento adequado de participação das partes interessadas, a incompletude na fonte da resposta brasileira. As fontes citadas são limitadas à participação no processo legislativo, sem abranger o processo de criação das normas infralegais.

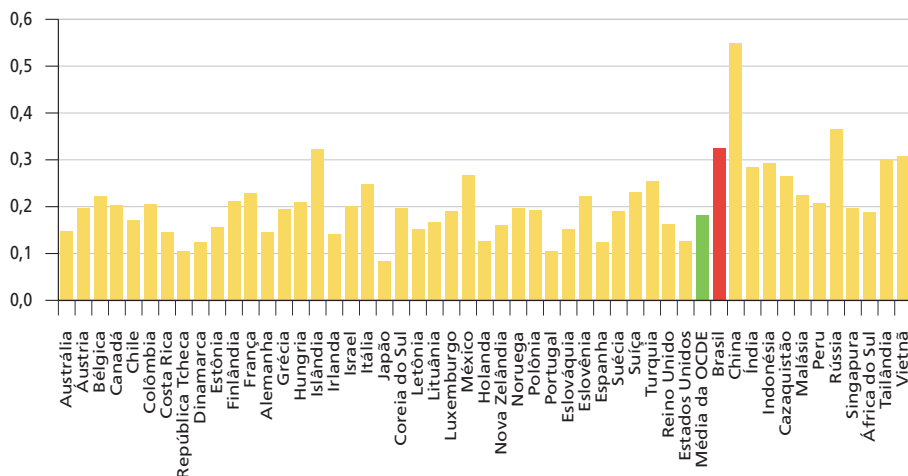
O Brasil no STRI de serviços e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio de 2021 no setor de filmes é de 0,22 de um máximo de 1, o que demonstra um nível geral relativamente baixo de restrição. No entanto, as pontuações de cada país divergem substancialmente, variando entre 0,08 (menos restritivo) e 0,55 (mais restritivo). Os países com melhor desempenho no setor são Japão, República Tcheca e Portugal. As restrições à entrada de estrangeiros são os principais propulsores da restrição comercial no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 34% nas economias da OCDE e 52% nas economias que não são da OCDE.

No setor de audiovisual, na subárea de filmes, o Brasil apresenta maior restrição do que todos os países da OCDE. No gráfico 2, verifica-se que a categoria de medida que mais contribui para a nota brasileira são as restrições à entrada estrangeira (*restrictions to foreign entry*). A maioria dessas restrições tem natureza discriminatória, pois elas atingem de maneira distinta nacionais e estrangeiros ou são especificamente destinadas às empresas estrangeiras.

GRÁFICO 2

Desempenho dos países no STRI audiovisual: filmes



Fonte: OCDE, STRI, 2023.

Elaboração dos autores

5.1.2 Gravação sonora (*sound recording*)*Descrição metodológica do setor de gravação sonora no STRI*

As medidas nesse subsetor de gravação de som estão inseridas nas seguintes categorias de restrição: restrições à entrada estrangeira; restrições à circulação de pessoas; outras medidas discriminatórias; e transparência regulatória.

As restrições à entrada estrangeira são constituídas por 31 medidas, que reúnem restrições à participação do capital estrangeiro e obrigações quanto à forma legal das empresas. São relevantes também as regras que vedam estrangeiros nos órgãos diretivos e de gestão da empresa, assim como aquelas que determinam a aplicação do *screening*; a realização de investimentos; a reserva do tempo de transmissão para músicas nacionais; a exigência da presença comercial; as limitações aos *downloads* e ao *streaming* que atingem o comércio transfronteiriço; e os fluxos de dados transfronteiriços.

A categoria restrições à circulação de pessoas abrange doze medidas. São avaliadas a existência de quotas; de testes de mercado; de limitações à permanência de pessoas em decorrência, por exemplo, de transferências dentro da empresa e do fornecimento de serviços contratuais; e de um processo para o reconhecimento de qualificações obtidas no exterior.

A próxima categoria denomina-se outras medidas discriminatórias e contempla dezessete medidas que restringem o comércio de serviços de gravação de

som. O tratamento discriminatório está presente no recebimento de subsídios e reduções de impostos, nos processos de compras públicas, em situações de presença de conteúdo local e na proteção de direitos autorais.

Na categoria que trata de barreiras à concorrência, são avaliadas onze medidas que podem prejudicar a livre concorrência do mercado, ainda que não sejam claramente discriminatórias. Nesse sentido, analisa-se a existência de recurso de decisões de autoridades regulatórias, reparação para empresas quando práticas de negócios restringem a concorrência, estruturas de arbitragem para lidar com divergências comerciais entre titulares de direitos e gestores coletivos de direitos, tratamento privilegiado de empresas estatais atuantes no setor, restrições à publicidade, regulação e monitoramento da integração vertical e proibição de comportamento anticoncorrencial.

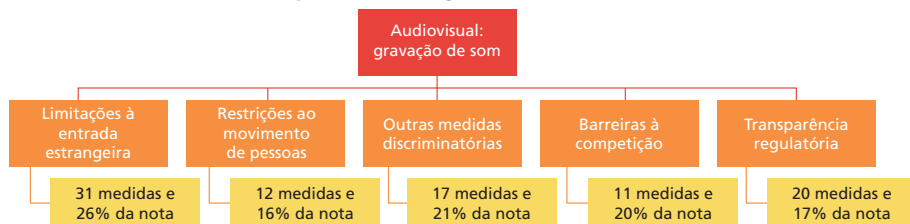
Na transparência regulatória, são apresentadas vinte boas práticas regulatórias do setor. Exemplos dessas práticas que são avaliadas são a obrigação legal de comunicar os regulamentos ao público dentro de um prazo razoável antes da entrada em vigor, um procedimento de comentário público adequado e aberto, a obtenção de vistos, a atribuição de licenças e a aplicação de direitos de propriedade intelectual.

Alguns itens dessa categoria parecem não se enquadrar bem no conceito de transparência regulatória. A concessão do visto, por exemplo, aparentemente afeta mais a mobilidade das pessoas do que a transparência da regulação, ainda que as informações a respeito dos documentos para a obtenção do visto sejam itens contemplados pela transparência regulatória.

Conforme esclarece a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para existência de restrição e zero para inexistência de restrição. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

Em termos de ponderação das categorias de restrição à prestação de serviços, verifica-se que as limitações à entrada estrangeira representam pouco mais de um quarto do valor total, somando 25,51%. As diferenças nos pesos das categorias de restrição estão expressas na figura 5.

FIGURA 5
Número de medidas e pesos das categorias



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

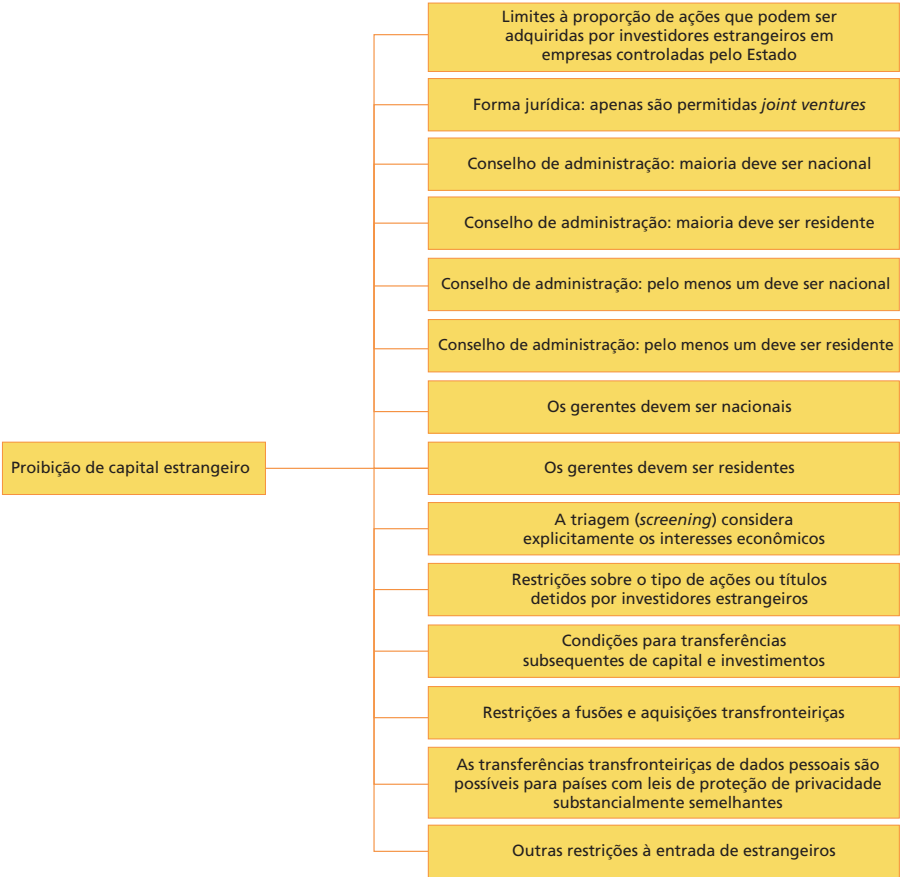
Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Estas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um); menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras sete medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

Nas circunstâncias em que o capital estrangeiro não é permitido, por exemplo, a integralidade das medidas relativas ao estabelecimento de presença comercial por meio de uma subsidiária será atingida. A captura de tais ligações requer o estabelecimento de uma hierarquia de medidas, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

Na categoria denominada transparência regulatória, há alguns itens que não são baseados em previsões legais, mas, sim, na experiência prática. Na mesma categoria, menciona-se a existência de obrigação legal, embora busque-se verificar a existência de uma prática. É o caso, por exemplo, da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor.

FIGURA 6
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Situação do Brasil no STRI de serviços de gravação sonora e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

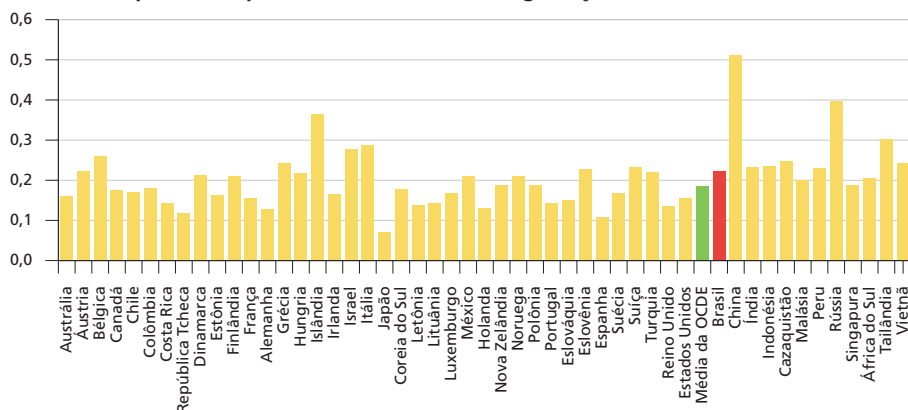
O STRI médio de 2021 no setor de gravação de som é de 0,20 de um máximo de 1, indicando um nível geral relativamente baixo de restrição. No entanto, as pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,07 (menos restritivo) e 0,51 (mais restritivo). Os países com melhor desempenho no setor são Japão, Espanha e República Tcheca. As restrições à circulação de pessoas são os principais impulsionadores da restrição comercial no setor nas economias da OCDE, com contribuições para os valores totais do índice de 30%. Nas economias

que não são da OCDE, as restrições à entrada estrangeira são os principais impulsionadores da restrição comercial no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 31%.

No setor audiovisual, na subárea de gravação de som, o Brasil apresenta maior restrição do que muitos países da OCDE. Áustria, Bélgica, Eslovênia, Grécia, Islândia, Israel, Itália e Suíça são membros da OCDE que apresentam índice mais restritivo do que o Brasil.

GRÁFICO 3

Desempenho dos países no STRI audiovisual: gravação de som



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

5.1.3 Serviços de transmissão

Descrição metodológica do setor de serviços de transmissão no STRI

As medidas no subsetor de transmissão estão inseridas nas seguintes categorias de restrição: restrições à entrada estrangeira; restrições à circulação de pessoas; outras medidas discriminatórias; barreiras à concorrência; e transparência regulatória. As três primeiras categorias referem-se a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As restrições à entrada estrangeira são constituídas por 37 medidas, que reúnem restrições à participação do capital estrangeiro e obrigações quanto à forma legal das empresas. São relevantes também as regras que vedam estrangeiros nos órgãos diretivos e de gestão da empresa, assim como aquelas que determinam a aplicação do *screening*, a exigência da presença comercial e os fluxos de dados transfronteiriços.

A categoria restrições à circulação de pessoas abrange onze medidas. São avaliadas a existência de cotas, de testes de mercado e de limitações à permanência de pessoas em decorrência, por exemplo, de transferências dentro da empresa e do fornecimento de serviços contratuais.

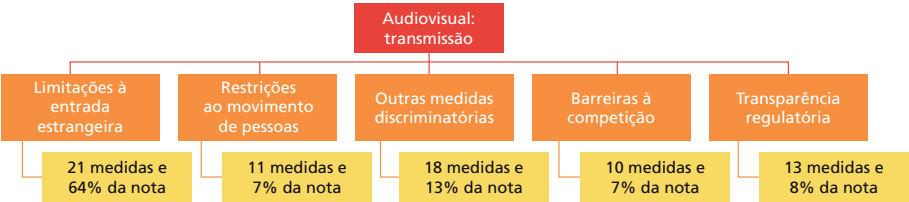
A próxima categoria denomina-se outras medidas discriminatórias e contempla vinte medidas que restringem o comércio de serviços de transmissão. O tratamento discriminatório está presente no recebimento de subsídios e reduções de impostos, nos processos de compras públicas, em situações de presença de conteúdo local e na proteção de direitos autorais. Outro impedimento específico incluído no STRI é a regulação da dublagem, na medida em que qualquer publicidade cinematográfica ou videofonográfica estrangeira só pode ser veiculada no país, em qualquer ramo de atividade, devidamente adaptada para a língua portuguesa.

Na categoria que trata de barreiras à concorrência, que reúne dez medidas, são avaliadas aquelas que podem prejudicar a livre concorrência do mercado, ainda que não sejam claramente discriminatórias. Nesse sentido, analisam-se a existência de recursos de decisões de autoridades regulatórias, de empresas estatais atuantes no setor, de tratamento privilegiado de empresas estatais atuantes no setor, de restrições à publicidade e regulação e de monitoramento da integração vertical.

Na transparência regulatória, na qual estão inseridas vinte medidas, são apresentadas boas práticas regulatórias do setor. Exemplos dessas práticas que são avaliadas são a obrigação legal de comunicar os regulamentos ao público dentro de um prazo razoável antes da entrada em vigor, um procedimento de comentário público adequado e aberto, a obtenção de vistos e a aplicação de direitos de propriedade intelectual.

Alguns itens dessa categoria também parecem não se encaixar bem no conceito de transparência regulatória. Os vistos de entrada múltipla para visitantes de negócios, por exemplo, aparentemente afetam mais a mobilidade das pessoas do que a transparência da regulação.

FIGURA 7
Número de medidas e pesos das categorias



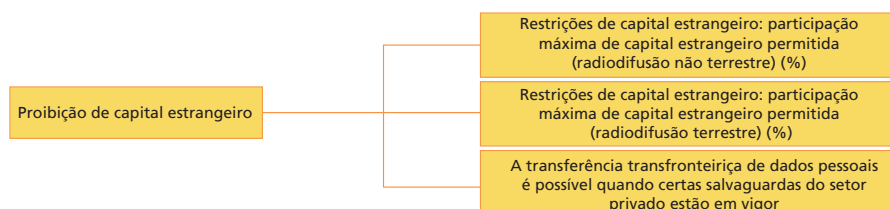
Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Algumas medidas, contudo, recebem respostas diferentes e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, constantes em todos os setores. A mais importante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, ao país será atribuída a pontuação 2 (duas pontuações de um): menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, será atribuída a pontuação 4 (pontuações de um).

As restrições de capital estrangeiro à transmissão não terrestre também têm implicações para outras três medidas. As restrições de capital estrangeiro à transmissão terrestre, por sua vez, têm implicações para outras três medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

FIGURA 8

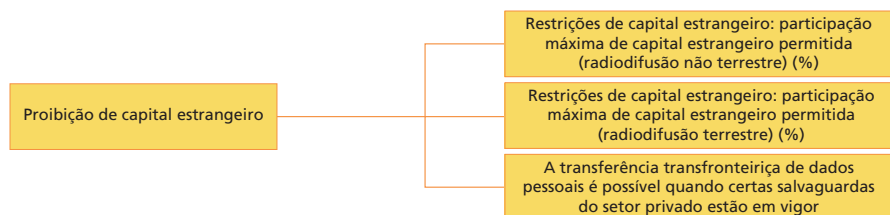
Medidas específicas do subsetor de transmissão não terrestre que são pontuadas automaticamente como consequência da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

FIGURA 9

Medidas específicas do subsetor de transmissão terrestre que são pontuadas automaticamente como consequência da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Se não houver permissão ao capital estrangeiro, por exemplo, todas as medidas relacionadas ao estabelecimento de presença comercial por meio de uma subsidiária serão atingidas. Com o intuito de identificar as referidas ligações, foi criada uma hierarquia de medidas, e aquela que está no topo determina a pontuação das medidas mais abaixo.

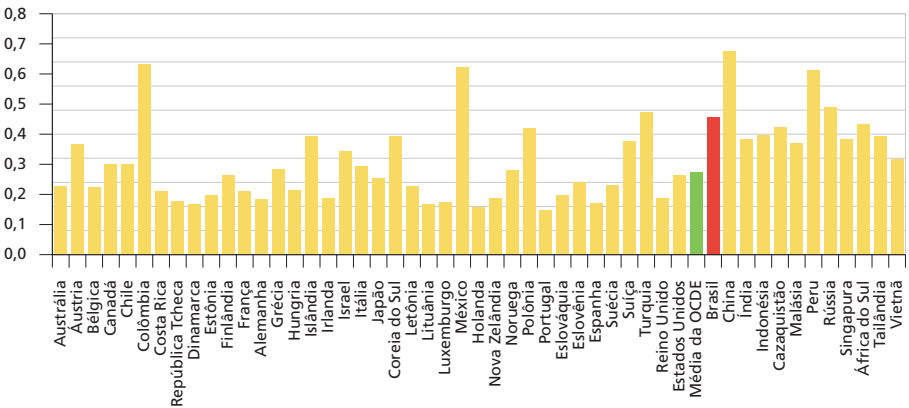
Na categoria denominada transparência regulatória, há alguns itens que não são baseados em previsões legais, mas, sim, na experiência prática. Na mesma categoria, verifica-se a existência de obrigação legal, embora se busque verificar a existência de uma prática. É o caso, por exemplo, de uma audiência pública com organizações da sociedade civil para instruir questões legislativas pendentes, bem como tratar de questões de relevante interesse público relacionadas à sua área de atuação.

Situação do Brasil no STRI de serviços de transmissão (rádio e TV) e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

Em transmissão, a pontuação média do STRI é 0,31. As pontuações do STRI de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,15 (menos restritivo) e 0,67 (mais restritivo). Os países com melhor desempenho no setor são Portugal, Holanda e Dinamarca.

No setor de audiovisual, na subárea de transmissão, o Brasil apresenta maior restrição do que a maioria dos países da OCDE.

GRÁFICO 4
Desempenho dos países no STRI audiovisual: transmissão



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.

5.2 Serviços profissionais

Os serviços profissionais contemplam serviços de contabilidade e auditoria, serviços legais, de engenharia, arquitetura e construção. Esses serviços podem, em princípio, ser comercializados por meio dos quatro modos de fornecimento definidos pelo Gats.

A seleção de medidas restritivas é baseada nos seguintes critérios:

- normas mencionadas explicitamente no Gats;

- regulamentos mencionados explicitamente em acordos comerciais regionais; e
- regulamentos que os especialistas identificaram como relevantes (durante a reunião de peritos da OCDE sobre serviços empresariais).

5.2.1 Contabilidade e auditoria

O STRI abarca serviços de contabilidade, auditoria e escrituração (Isic rev. 4 código nº 692).¹³ O mercado internacional desses serviços é dominado por um grupo pequeno de empresas, organizadas em rede e geralmente de propriedade e gestão independentes com presença em muitos países. O âmbito dos serviços de contabilidade abrange, de forma geral, várias atividades interdependentes: compilação de demonstrações financeiras e de declarações fiscais empresariais, exame e certificação de registros contabilísticos e classificação e registro de transações comerciais.

Descrição metodológica do indicador selecionado

A presença comercial (modo 3) e o acompanhamento da circulação de pessoas (modo 4) são os modos preferidos nos serviços contabilísticos.

As medidas no subsetor de contabilidade e auditoria estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: as restrições à entrada de estrangeiros (*limitations of foreign entry*) incluem barreiras relacionadas ao estabelecimento e operação de empresas, como limites de capital estrangeiro ou requisitos de conselho de administração e fluxos de dados transfronteiriços. As restrições à circulação de pessoas (*restrictions to the movement of people*) abrangem as barreiras que afetam a entrada temporária de prestadores de serviços estrangeiros por meio de quotas, testes de mercado de trabalho e estadias de curta duração. A categoria outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*) inclui a discriminação de fornecedores de serviços estrangeiros no que diz respeito a impostos, subsídios e compras públicas. As barreiras à concorrência (*barriers to competition*) incluem informações sobre política antitruste, propriedade governamental de grandes empresas e até que ponto as empresas estatais estão isentas das leis de concorrência. A transparência regulatória (*regulatory transparency*) inclui informações sobre consultas e divulgação antes da entrada em vigor de leis e regulamentos. Também registra informações sobre a obtenção de uma licença ou visto. As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias, enquanto as duas últimas referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode ocasionar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

13. Isic – International Standard Industrial Classification. Disponível em: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev4e.pdf.

Os requisitos para obter uma licença para praticar e as atividades reservadas a profissionais licenciados definem amplamente o acesso ao mercado para fornecedores estrangeiros. Nos casos em que apenas nacionais podem obter uma licença e é necessária uma licença para exercer e deter participações em empresas de auditoria ou contabilidade, o acesso ao mercado para fornecedores estrangeiros é muito limitado. Quando se aplicam tanto aos serviços de contabilidade como aos de auditoria, e se conjugam à indisponibilidade de licenciamento temporário como canal adicional de entrada no mercado, o setor é completamente fechado. Esse é o caso dos dois países da amostra que têm uma pontuação de um.

Os governos aplicam uma série de restrições aos serviços contabilísticos, que podem ser específicas como requisitos de nacionalidade ou de residência, ou podem aplicar-se a todos os setores da economia, como testes de necessidades econômicas. Os regulamentos podem discriminar explicitamente os prestadores estrangeiros ou podem afetar o comércio, favorecendo o operador local estabelecido. As restrições são também frequentemente concebidas para cumprir objetivos sociais, como a qualidade e a proteção dos consumidores.

As restrições à entrada de estrangeiros (*limitations of foreign entry*) contam com quarenta medidas. Essa categoria abarca barreiras à propriedade estrangeira e outros impedimentos à entrada no mercado de fornecedores de serviços contabilísticos. As limitações à propriedade estrangeira para serviços contabilísticos podem estar relacionadas à nacionalidade, tipicamente como parte da legislação geral sobre investimentos, ou baseadas em qualificação e licenciamento. As restrições podem, do mesmo modo, tomar a forma de testes de necessidades econômicas. Outras medidas nessa categoria incluem restrições à cooperação multidisciplinar e limitações ao estabelecimento de parcerias com a contratação de profissionais qualificados localmente.

Limites de capital estrangeiro raramente são usados em serviços de contabilidade e auditoria. No entanto, muitos países restringem a propriedade das empresas a profissionais qualificados localmente, principalmente em serviços de auditoria. As restrições de propriedade são muitas vezes associadas a requisitos de que a maioria do conselho (ou sócios, no caso de sociedades) e o gerente de firmas de auditoria devem ser qualificados localmente. A presença comercial é necessária para fornecer serviços de auditoria internacional em 26 países. Os serviços de contabilidade e auditoria exigem mão de obra qualificada e estão sujeitos a licenciamento em vários países. Por exemplo, a auditoria está sujeita a um requisito de licença em quase todos os lugares.

As restrições à circulação de pessoas (*restrictions to the movement of people*) contam com 28 medidas. A circulação de profissionais pode ser afetada pelos requisitos de nacionalidade e residência. Os requisitos de residência podem assumir

várias formas. A residência prévia e permanente é mais restritiva, e o domicílio e a presença local exigem um encargo adicional limitado para que os prestadores estrangeiros se estabeleçam no país de acolhimento.

A prática profissional dos estrangeiros também é tipicamente regulada por requisitos de licenciamento e qualificações. Outras restrições, tipicamente horizontais, dizem respeito a cotas e testes do mercado de trabalho, que são frequentemente referidos como testes de necessidades econômicas, embora se concentrem no provável impacto de fornecedores estrangeiros na força de trabalho local. Finalmente, nesta categoria de medidas estão também contidas limitações à duração da estadia dos profissionais estrangeiros e também a ausência de um sistema de licenciamento temporário para serviços de auditoria. Os exames locais para profissionais estrangeiros também são destaque nos serviços de auditoria.

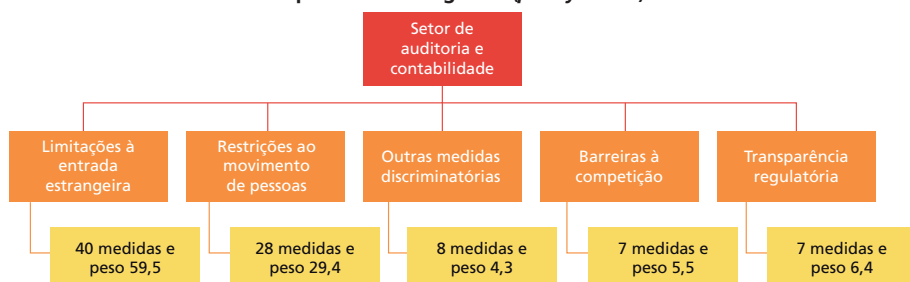
A categoria outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*) dispõe de oito medidas. As restrições podem afetar os mercados de contratos públicos para serviços contabilísticos, discriminando entre fornecedores nacionais e estrangeiros. Outros obstáculos são os tributos discriminatórios e diversas formas de subsídios, bem como a ausência de normas harmonizadas internacionalmente. A utilização de nomes de empresas estrangeiras pode ainda ser restringida, incluindo uma proibição total ou casos em que só é permitida juntamente com a de um parceiro local.

As barreiras à concorrência (*barriers to competition*) têm sete medidas. Nesse contexto, as restrições concernem principalmente requisitos mínimos de capital, bem como restrições à publicidade, muitas vezes sujeitas a regulamentação e condições específicas para serviços de auditoria. Existem recomendações do governo para honorários de auditores em sete países, enquanto em outros sete países os honorários são regulamentados. Importante mencionar também a existência de medidas para a resolução de litígios, tais como a existência de mecanismos apropriados para os fornecedores estrangeiros que procuram reparação quando as práticas comerciais são entendidas como restritivas da concorrência. Além disso, os procedimentos de recurso relacionados com decisões regulamentares podem não estar abertos às partes estrangeiras interessadas.

Na categoria transparência regulatória (*regulatory transparency*), há sete medidas. Nesse âmbito, as dificuldades processuais relacionadas a vistos de negócios são os desafios mais comuns. O tempo excessivo de processamento de vistos representa um constrangimento adicional para a circulação de profissionais. Além disso, o processo de consulta pública para novos instrumentos legislativos fica aquém das melhores práticas em quatorze países, e o tempo antes da entrada em vigor de novas leis é considerado curto em dez países.

Conforme esclarece a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para a existência de restrição e zero para a inexistência de restrição. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

FIGURA 10

Número de medidas e pesos das categorias (policy areas)

Fonte: OCDE, 2023.

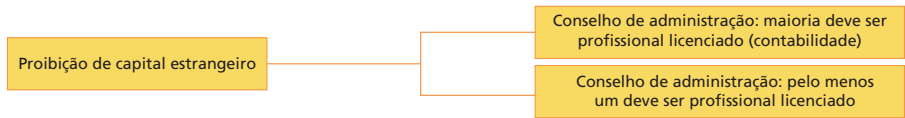
Elaboração dos autores.

Certas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um): menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um). As restrições de capital estrangeiro no campo de contabilidade têm implicações para outras duas medidas, enquanto para o campo de auditoria têm implicações para 14 medidas.

Na categoria transparência regulatória, existem itens que não são calcados em previsões legais, mas na experiência prática. Cita-se a existência de obrigação legal, embora busque-se verificar a existência de uma prática. É o caso da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor. Nesse mesmo quesito, pode-se identificar a incompletude na fonte da resposta do Brasil, que se fundamenta no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que se refere às leis em sentido estrito. No entanto, parte relevante da regulação setorial é efetuada por atos normativos de agências reguladoras, que

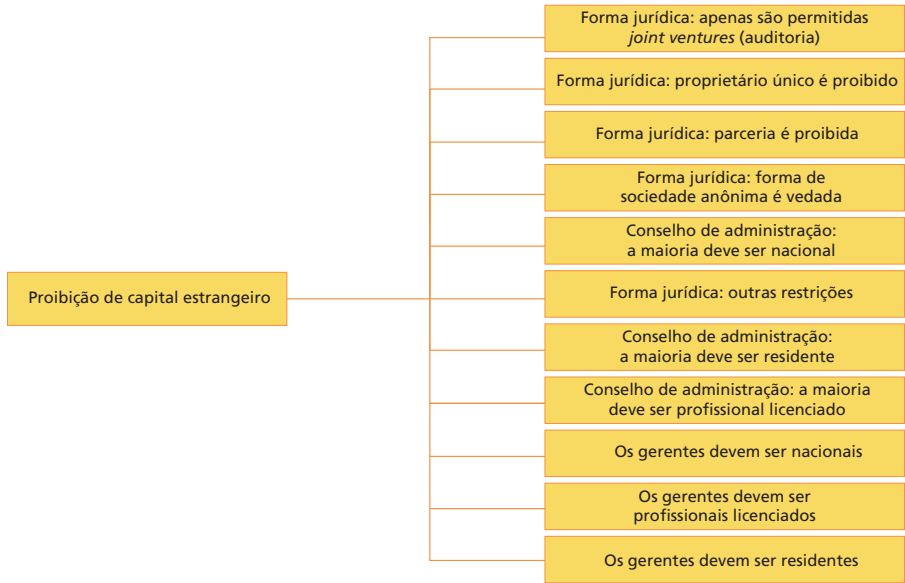
não precisam observar o art. 1º da Lei de Introdução, podendo vigorar na data da publicação. A mesma crítica é pertinente para o segundo item, que se refere ao procedimento adequado de participação das partes interessadas. As fontes mencionadas se limitam à participação no processo legislativo, sem abarcar o processo de produção das normas infralegais.

FIGURA 11
Medidas específicas que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro no subsetor de contabilidade



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

FIGURA 12
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro no subsetor auditoria



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Na categoria transparência regulatória, existem itens que não são calcados em previsões legais, mas na experiência prática. Cita-se a existência de obrigação legal, embora busque-se verificar a existência de uma prática. É o caso da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor. Nesse mesmo quesito, pode-se identificar a incompletude na fonte da resposta do Brasil, que se fundamenta no

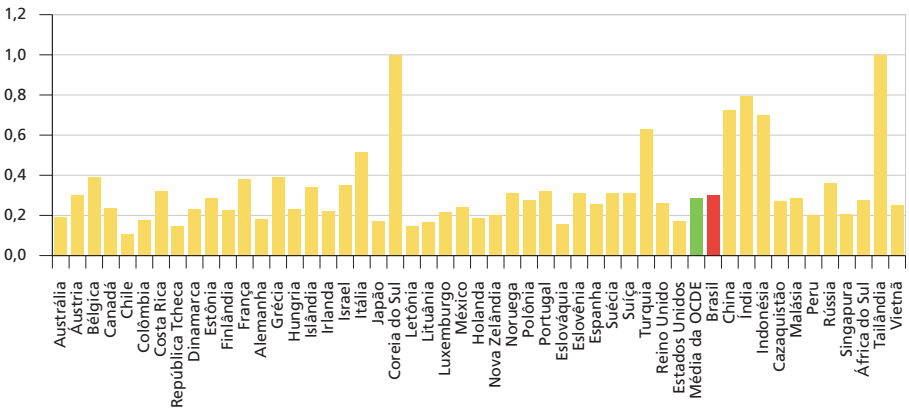
Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que se refere às leis em sentido estrito. No entanto, parte relevante da regulação setorial é efetuada por atos normativos de agências reguladoras, que não precisam observar o art. 1º da Lei de Introdução, podendo vigorar na data da publicação. A mesma crítica é pertinente para o segundo item, que se refere ao procedimento adequado de participação das partes interessadas. As fontes mencionadas se limitam à participação no processo legislativo, sem abarcar o processo de produção das normas infralegais.

Situação do Brasil no STRI de serviços e comparação de auditoria e contabilidade com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio de 2021 no setor de serviços de contabilidade e auditoria é de 0,32 de um máximo de 1 (mais restrito ao comércio), indicando um nível geral relativamente baixo de restritividade. As pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,14 e 1. Os países com melhor desempenho no setor são Chile, República Tcheca e Letônia.

No setor de serviços de contabilidade e auditoria, o Brasil apresenta maior restrição que a maior parte dos países da OCDE. São exemplos de países com restrição maior que a brasileira: França, Irlanda, Itália, Coreia do Sul. Também são mais restritivos do que o Brasil os seguintes países que não são parte da OCDE: China, Índia e Turquia.

GRÁFICO 5
Desempenho dos países no STRI: contabilidade e auditoria



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.

5.2.2 Arquitetura

Descrição metodológica do serviço de arquitetura no STRI

O setor abrange serviços de arquitetura e consultoria técnica relacionada (Isic ver. 4, código nº 71). Esses serviços constituem o ponto nodal do setor da construção, com papéis-chave na concepção de edifícios e na construção urbana e planejamento. Uma característica importante é a complementaridade na regulação dos setores de arquitetura, engenharia e construção. As atividades de arquitetura e engenharia muitas vezes são combinadas em projetos oferecidos por uma empresa, e por vezes são englobadas no setor da construção civil.

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) e o movimento temporário de pessoas físicas (modo 4) são predominantes nos serviços de arquitetura.

As medidas no setor de arquitetura estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição. As limitações à entrada de estrangeiros (*limitations to foreign entry*) incluem barreiras relacionadas com o estabelecimento e o funcionamento de empresas, tais como limites de capital estrangeiro ou requisitos no conselho de administração e fluxos de dados transfronteiriços. As restrições à circulação de pessoas (*restrictions to the movement of people*) abrangem as barreiras que afetam a entrada temporária de prestadores de serviços estrangeiros por meio de quotas, testes do mercado de trabalho e curtos períodos de permanência. Outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*) incluem a discriminação de prestadores de serviços estrangeiros no que diz respeito a impostos, subsídios e contratos públicos. As barreiras à concorrência (*barriers to competition*) incluem informações sobre a política antitruste, propriedade do governo de grandes empresas e a medida em que as empresas públicas estão isentas das leis da concorrência. A transparência regulamentar (*regulatory transparency*) inclui informação sobre consultas e divulgação prévia a leis e regulamentos a entrar em vigor, além de anotar informações sobre a obtenção de uma licença ou de um visto.

Os serviços de arquitetura são afetados por um vasto rol de regulamentos. Algumas medidas representam uma discriminação direta, enquanto outras, embora não discriminatórias, são geralmente vistas como tendo um peso maior na capacidade dos fornecedores estrangeiros para competir num mercado nacional. Para além das restrições setoriais específicas, várias medidas aplicáveis a todos os setores da economia são relevantes para esses serviços.

As limitações à entrada estrangeira contam com 35 medidas. Os impedimentos comuns relacionam-se a restrições à aquisição e à utilização de terrenos e bens imóveis, rastreio de investimento, requisitos de presença local para fornecimento transfronteiriço e requisitos de residência para membros do conselho de

administração. Os requisitos de licença para os órgãos de direção e executivos são também requisitos comuns.

Alguns países impõem restrições de equidade a arquitetos não licenciados localmente. Na esfera global, poucas restrições à forma jurídica permanecem em vigor: arquitetos são em geral livres de organizar a sua prática (como empresário individual, sociedades de responsabilidade limitada, sociedades anônimas ou parceiros privados). A associação comercial pode também ser proibida ou pode ser estipulada a exigência de associação a um profissional licenciado localmente. Podem também se aplicar requisitos de residência ou outros requisitos no conselho de administração e gestão de empresas de arquitetura. O teste das necessidades econômicas pode restringir ainda mais o número de profissionais ou empresas estrangeiras (para fornecedores de serviços associados a curtos períodos de estadia).

A categoria de restrições à circulação de pessoas conta com dezenove medidas. A oferta de serviços de arquitetura depende fortemente da circulação de pessoas para fornecer os seus serviços no exterior temporariamente. Os arquitetos ainda podem ser sujeitos a requisitos de licenciamento e outras medidas concebidas para controlar a qualidade dos profissionais. Esses requisitos variam e frequentemente incluem procedimentos de reconhecimento de diplomas universitários estrangeiros, combinados com um mínimo de anos de prática e exames. Podem também ser aplicados requisitos adicionais para a inscrição obrigatória numa associação profissional. Como profissão regulamentada em quarenta países, são necessárias licenças e/ou autorizações para o seu exercício. Outros requisitos onerosos, tais como domicílio ou residência prévia ou permanente nos países, estão presentes em onze países.

A categoria de outras medidas discriminatórias dispõe de sete medidas. Nela, a preferência explícita por fornecedores estrangeiros ou a não proibição de discriminação de fornecedores estrangeiros em leilões públicos são os desafios mais comuns. Regulamentos discriminatórios podem também afetar os serviços de arquitetos. Uma das mais importantes fontes de discriminação diz respeito à limitação do uso de títulos profissionais a fornecedores estrangeiros, bem como restrições aos nomes de empresas estrangeiras. Outras medidas gerais assinaladas para o caso da construção também se aplicam aos serviços de arquitetura, como em relação à utilização de normas internacionais e ao tratamento discriminatório em impostos ou subsídios.

Na categoria de barreiras à concorrência, com sete medidas, são elencadas barreiras que distorcem a igualdade de condições e desencorajam a participação estrangeira nos mercados. É necessário capital mínimo para criar uma empresa de arquitetura em mais de metade dos países da amostra da STRI. A fixação de taxas e restrições à propaganda também está presente em nove países. Além disso,

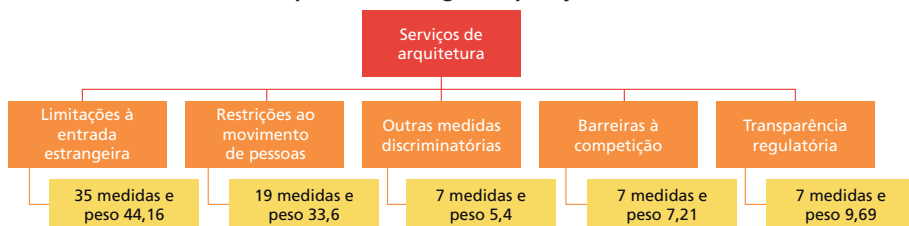
a existência de mecanismos apropriados para as partes estrangeiras que procuram reparação quando práticas comerciais são consideradas como restritivas à concorrência, bem como a possibilidade de as empresas recorrerem das decisões regulatórias, é uma das medidas importantes a serem avaliadas. Outras medidas setoriais específicas capturadas sob essa categoria incluem regulamentos sobre controle de preços e taxas.

As medidas relativas à transparência regulamentar incluem sete medidas. Os regimes regulatórios pouco claros aumentam o custo do cumprimento e a incerteza nas operações comerciais. O tempo excessivo de processamento de vistos e outros obstáculos processuais, além de condições exorbitantes para vistos de negócio, por exemplo, representam um constrangimento que afeta a circulação de pessoal na arquitetura. Além disso, o processo de consulta pública para novos instrumentos legislativos fica aquém das melhores práticas em onze países.

Consoante a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para existência de restrição e zero para inexistência de restrição. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

FIGURA 13

Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*)



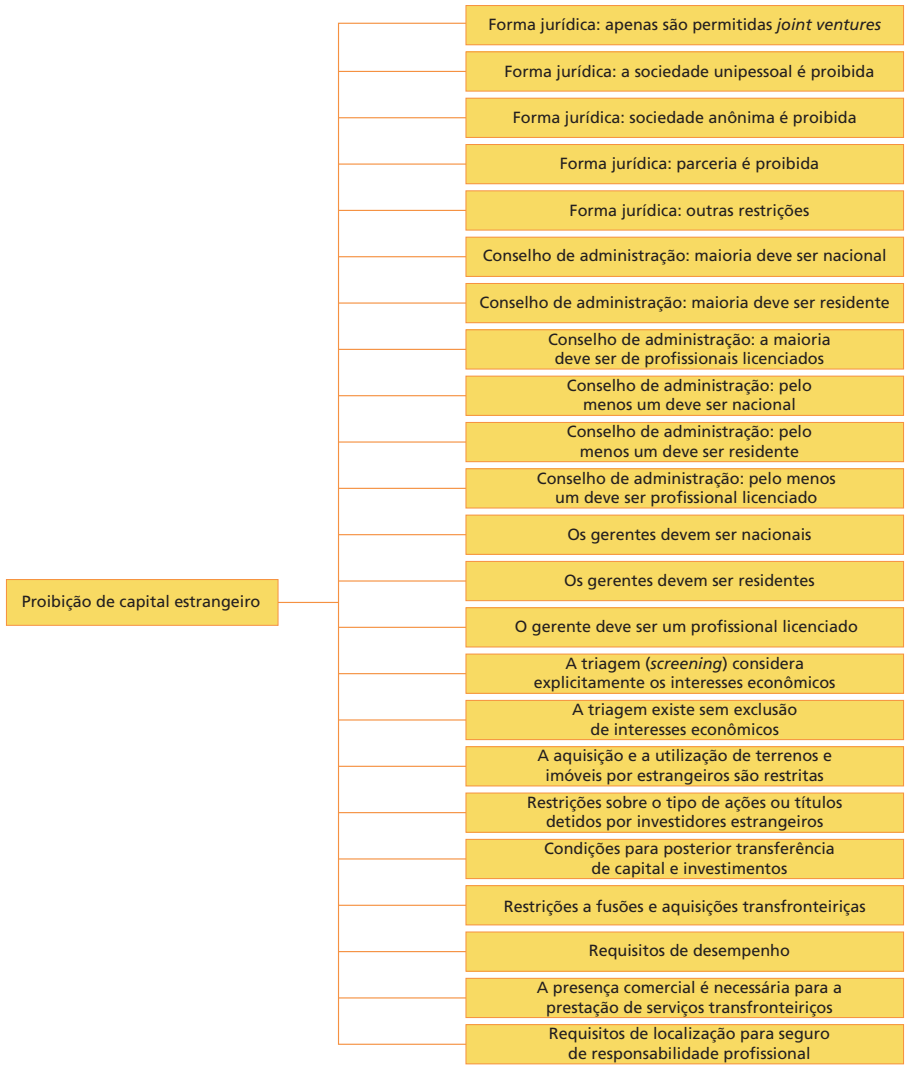
Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

Certas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2

(duas pontuações de um): menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um). No caso dos serviços de arquitetura, as restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras 23 medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

FIGURA 14
Restrições específicas decorrentes da limitação completa ao capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

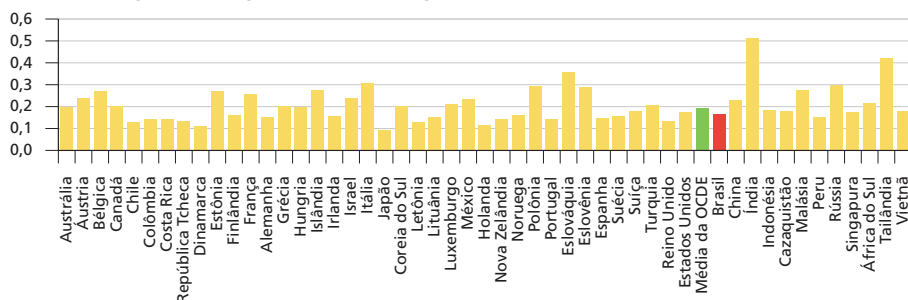
Na categoria transparência regulatória, há alguns itens que não são baseados em previsões legais, mas, sim, na experiência prática. Na mesma categoria, é citada obrigação legal, embora busque-se verificar a existência de uma prática. É o caso, por exemplo, da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor. Nesse mesmo item, pode-se identificar incompletude na fonte da resposta brasileira, que se baseia no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que concerne às leis em sentido estrito. No entanto, parte relevante da regulação setorial é efetuada por atos normativos de agências reguladoras, que não precisam observar o art. 1º da Lei de Introdução, podendo vigorar na data da publicação. A mesma crítica é pertinente para o segundo item, que se refere a procedimento adequado de participação das partes interessadas. As fontes mencionadas se limitam à participação no processo legislativo, sem abarcar o processo de produção das normas infralegais.

Desempenho do Brasil nos STRI de serviços profissionais de arquitetura e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

A média de 2022 do STRI no setor dos serviços de arquitetura é de 0,25 de um máximo de 1 (a maioria das restrições comerciais), o que indica um nível relativamente baixo de restritividade global. No entanto, as pontuações individuais dos países divergem consideravelmente, variando entre 0,11 e 0,65. Os países com melhor desempenho no setor são Japão, Dinamarca e Holanda. As restrições à circulação de pessoas são os principais propulsores da restrição do comércio no setor, e as contribuições para os valores totais do índice de 59% nas economias da OCDE e 44% nas economias que não são parte da OCDE. Estimativas da OCDE sugerem que a redução de 50% da distância às melhores práticas nesse setor está associada a uma redução dos custos do comércio entre fronteiras de serviços de arquitetura entre 7% e 13% para o país médio incluído na base de dados STRI.

GRÁFICO 6

Desempenho dos países no STRI arquitetura



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

No setor de arquitetura, o Brasil tem nível de restrição maior que grande parte dos países da OCDE, porém menos restritivo que países como França, Itália e Polônia e outros como Índia, Rússia e Tailândia, que não são parte da OCDE. A categoria que mais contribui para a nota brasileira são as outras medidas discriminatórias, que costuma abarcar a preferência por fornecedores nacionais ou a proibição de fornecedores estrangeiros em leilões públicos, por exemplo.

5.2.3 Engenharia

A definição de serviços de engenharia (Isic rev. 4, código nº 71) compreende várias atividades relacionadas, tais como engenharia e serviços de engenharia integrados e serviços de consultoria científica e técnica ligados à engenharia. Os serviços de engenharia constituem a espinha dorsal da construção. Os engenheiros participam da construção de infraestruturas críticas, tais como edifícios e estradas. Também desempenham um papel significativo nos processos de produção e na inovação tecnológica.

Descrição metodológica do serviço de engenharia

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) e o movimento temporário de pessoas físicas (modo 4) são predominantes nos serviços de arquitetura.

As medidas no setor de engenharia estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: as limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*) incluem barreiras relacionadas com o estabelecimento e o funcionamento de empresas, tais como limites de capital estrangeiro ou requisitos no conselho de administração e fluxos de dados transfronteiriços; as restrições à circulação de pessoas (*restrictions to movement of people*) abrangem as barreiras que afetam a entrada temporária de prestadores de serviços estrangeiros através de quotas, testes do mercado de trabalho e curtos períodos de permanência; a categoria outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*) inclui a discriminação de prestadores de serviços estrangeiros no que diz respeito a impostos, subsídios e contratos públicos; já as barreiras à concorrência (*barriers to competition*) incluem informações sobre a política antitruste, propriedade do governo de grandes empresas e a medida em que as empresas públicas estão isentas das leis da concorrência. Por fim, a transparência regulatória (*regulatory transparency*) inclui informação sobre consultas e divulgação antes da entrada em vigor de leis e regulamentos e conta com informações sobre a obtenção de uma licença ou de um visto. As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à circulação de pessoas são a barreira mais importante nesse setor e contam com 35 medidas restritivas. Essas restrições incluem testes do mercado de trabalho para fornecedores de serviços, juntamente com permissão para curtos períodos de estadia. Usualmente são necessárias licenças e/ou autorizações para o exercício da profissão de engenheiro, que é regulamentada em 33 países da amostra STRI. Outros requisitos onerosos, tais como domicílio ou residência prévia ou permanente nos países, estão presentes em mais de quinze países.

A categoria ainda contém barreiras à propriedade estrangeira e outros impedimentos à entrada no mercado para empresas de engenharia. Alguns países impõem restrições de equidade a engenheiros. Globalmente, poucas restrições à forma jurídica permanecem em vigor: engenheiros são largamente livres para organizar a sua prática em várias formas de empresas (empresário individual, sociedades de responsabilidade limitada, sociedades anônimas ou parceiros privados). A associação comercial pode também ser proibida ou pode ser estipulada a exigência de associação a um profissional licenciado localmente. Outros requisitos no conselho de administração e gestão de empresas de engenharia também podem ser aplicados.

As restrições à entrada de estrangeiros contam com dezenove medidas, e os impedimentos comuns do setor de engenharia relacionam-se a limitações à aquisição e utilização de terrenos e bens imóveis, rastreamento de investimentos estrangeiros, requisitos de presença local para o fornecimento transfronteiriço de serviços de engenharia, bem como restrições aos fluxos transfronteiriços de dados. Os requisitos de licença para órgãos de gestão e órgãos executivos são também requisitos comuns.

Como a circulação de pessoal qualificado estrangeiro pode estar sujeita à nacionalidade, residência ou não reconhecimento de qualificações, mesmo para trabalhos relacionados com projetos de curta duração, o STRI foca nos impedimentos para os engenheiros, como um representante dos trabalhadores altamente qualificados do setor de construção. Outras restrições dizem respeito a quotas e testes do mercado de trabalho, que por vezes são referidos como testes de necessidades econômicas, embora se concentrem no impacto de fornecedores estrangeiros sobre a força de trabalho local.

A oferta de serviços de engenharia depende fortemente da circulação de pessoas singulares para fornecerem os seus serviços no exterior temporariamente. Para além dos testes do mercado de trabalho e outras restrições já referidas, os engenheiros podem ser sujeitos a requisitos de licenciamento e outras medidas concebidas para controlar a qualidade dos profissionais. Esses requisitos variam e frequentemente abarcam procedimentos de reconhecimento de diplomas universitários estrangeiros, combinados a um mínimo de anos de prática e exames.

Podem também ser aplicados requisitos adicionais para a adesão obrigatória a uma associação profissional.

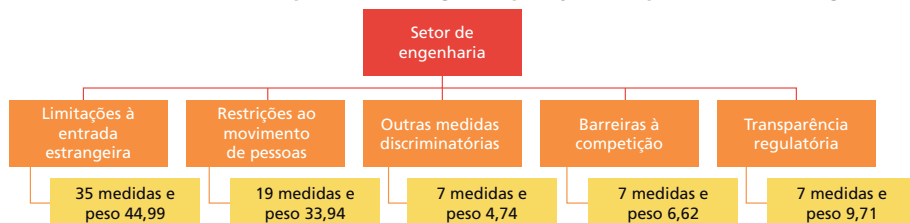
A categoria outras medidas discriminatórias contempla sete medidas, e os desafios mais comuns são a preferência explícita por fornecedores estrangeiros ou a não proibição de discriminação de fornecedores estrangeiros em concursos públicos. Uma das mais importantes fontes de discriminação concerne à limitação do uso de títulos profissionais a fornecedores estrangeiros, bem como restrições aos nomes de empresas estrangeiras. Outras medidas gerais assinaladas para o caso da construção também se aplicam aos serviços de engenharia, especificamente em relação à utilização de normas internacionais e à discriminação do tratamento em impostos ou subsídios.

As barreiras à competição contam com sete medidas e concernem a restrições que limitam a concorrência efetiva, distorcendo a igualdade de condições e desencorajando a participação estrangeira nos mercados de engenharia. A propriedade e o controle governamentais são relevantes para obras públicas, por exemplo. Outras medidas envolvem a resolução de litígios, como a existência de mecanismos adequados para as partes estrangeiras que procuram reparação pelas práticas comerciais que restringem a concorrência, bem como a possibilidade de as empresas recorrerem.

Nos serviços de engenharia, os mecanismos de controle de preços ainda podem ter efeitos prejudiciais à concorrência entre prestadores de serviços, reduzindo assim o incentivo para trabalhar de forma eficiente, baixar os preços e aumentar a qualidade. As principais medidas setoriais específicas desta categoria incluem regulamentos sobre preços e taxas, bem como limitações na publicidade ou *marketing*. É necessário capital mínimo para novas empresas para mais de metade dos países da amostra do STRI. A fixação de taxas e a fixação de restrições aos anunciantes estão presentes em sete e seis países, respectivamente.

As barreiras relacionadas à transparência regulatória contam com sete medidas, e entre os desafios mais comuns podem ser citados as condições de vistos exorbitantes para engenheiros e outras profissões relacionadas e obstáculos processuais relacionados para vistos de negócios, como tempo excessivo para a concessão. Além disso, o processo de consulta pública para novos instrumentos legislativos fica aquém das melhores práticas em onze países.

FIGURA 15

Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) para o setor de engenharia

Fonte: OCDE, 2023.

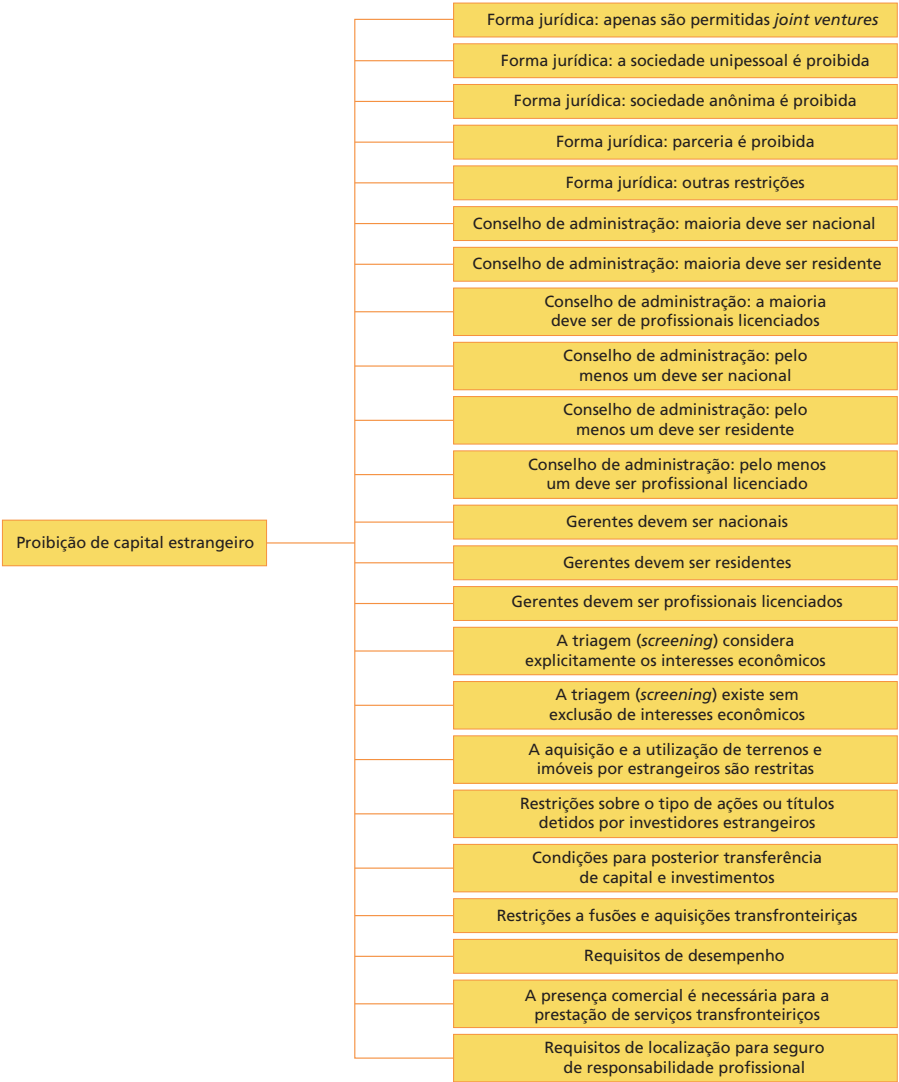
Elaboração dos autores.

Algumas medidas apresentam respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas usualmente são horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um): menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras 23 medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio presença comercial (modo 3) é vedada. Para capturar tais ligações, uma hierarquia de medidas é estabelecida, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

Na categoria transparência regulatória, há itens que não são baseados em previsões legais, mas, sim, na experiência prática. Na mesma categoria, menciona-se a existência de obrigação legal, embora se busque verificar a existência de uma prática. É o caso, por exemplo, da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor. Nesse mesmo item, pode-se identificar incompletude na fonte da resposta brasileira, que se fundamenta no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que se refere às leis em sentido estrito. No entanto, parte relevante da regulação setorial é efetuada por atos normativos de agências reguladoras, que não precisam observar o art. 1º da Lei de Introdução, podendo vigorar na data da publicação. A mesma crítica é válida para o segundo item, que se refere a procedimento adequado de participação das partes interessadas. As fontes mencionadas se restringem à participação no processo legislativo, sem abarcar o processo de produção das normas infralegais.

FIGURA 16
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Situação do Brasil no STRI de engenharia e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

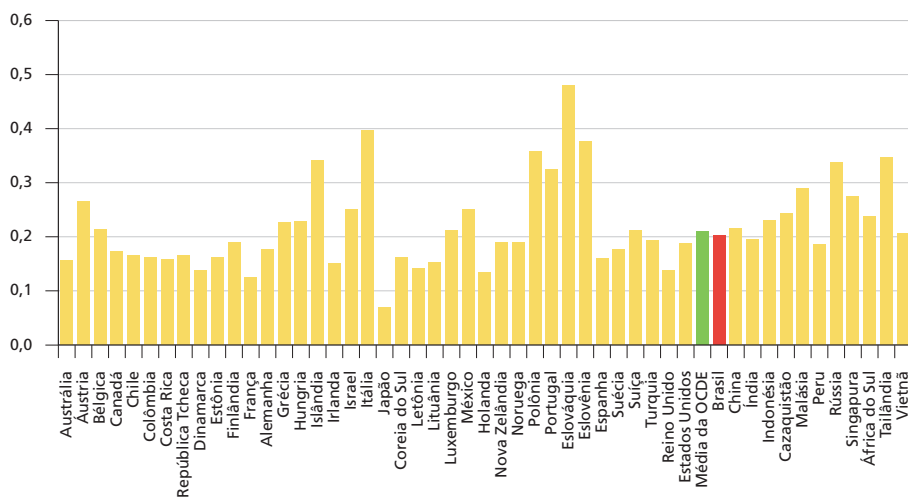
A média de 2022 do STRI no setor dos serviços de engenharia é de 0,23 de um máximo de 1, o que indica um nível relativamente baixo de restrição global. No entanto, as pontuações individuais dos países divergem consideravelmente, variando entre 0,07 e 0,5. Os países com melhor desempenho no setor são Japão, França e Holanda. As restrições à circulação de pessoas são os principais motores da restrição do comércio no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 55% nas economias da OCDE e de 44% nas economias que não são parte da OCDE. As estimativas da OCDE sugerem que a redução para metade da distância às melhores práticas do setor está associada a uma redução dos custos do comércio entre fronteiras de serviços de engenharia entre 5% e 13% para o país médio incluído na base de dados STRI.

No setor de engenharia, o Brasil apresenta um índice de restrição maior que grande parte dos países da OCDE, embora tendo restritividade menor que países como Polónia, Itália e Islândia e outros que não são parte da OCDE, como Tailândia e Rússia.

No gráfico 7, verifica-se o desempenho de todos os países no setor de engenharia do STRI.

GRÁFICO 7

Desempenho dos países no STRI de serviços de engenharia



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.

5.2.4 Construção

O STRI abarca a construção de edifícios residenciais e não residenciais, bem como obras de construção para a engenharia civil (Isic rev. 4, códigos n^{os} 41-43).¹⁴ Os serviços de construção têm desempenhado historicamente um papel importante no funcionamento das economias, provendo infraestruturas para outras indústrias. Esses serviços representam uma parte significativa do produto interno bruto (PIB) e do emprego na maioria dos países. As obras públicas, tais como estradas e edifícios públicos, representam cerca de metade do mercado dos serviços de construção (Grosso, 2014) e, devido a isso, o STRI para serviços de construção cobre informação detalhada sobre procedimentos de contratos públicos.

Descrição metodológica do setor de serviços de construção

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) e o movimento temporário de pessoas físicas (modo 4) são predominantes nos serviços de construção.

As medidas no subsetor de logística estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição. As limitações à entrada de estrangeiros (*restrictions on foreign entry*) incluem barreiras relacionadas ao estabelecimento e funcionamento de empresas, tais como limites de capital estrangeiro ou requisitos no conselho de administração e fluxos de dados transfronteiriços. As restrições à circulação de pessoas (*restrictions on the movement of people*) abrangem as barreiras que afetam a entrada temporária de prestadores de serviços estrangeiros por meio de quotas, testes do mercado de trabalho e períodos de permanência. Outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*) incluem a discriminação de prestadores de serviços estrangeiros no que diz respeito a impostos, subsídios e contratos públicos. As barreiras à concorrência (*barriers to competition*) incluem informações sobre política antitruste, propriedade estatal de grandes empresas e a medida em que as empresas públicas estão isentas das leis da concorrência. A transparência regulatória (*regulatory transparency*) inclui informação sobre consultas e divulgação antes da entrada em vigor de leis e regulamentos, além de contar com informações sobre a obtenção de uma licença ou de um visto.

No setor de construção, as barreiras relacionadas com restrições à entrada de estrangeiros são mais proeminentes e correspondem a 28% nas economias da OCDE e 39% nas economias não parte da OCDE, seguidas de perto por restrições de circulação de pessoas que ascendem a 36% nas economias da OCDE e 27% nas economias não integrantes da OCDE.

A categoria restrições à entrada de estrangeiros conta com 29 medidas. Os impedimentos mais comuns do setor de construção concernem ao rastreio de

14. Disponível em: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev4e.pdf.

investimentos estrangeiros, requisitos de presença local, limitações à aquisição e utilização de terrenos e imóveis por estrangeiros e requisitos de residência para gestores de empresas de construção.

As restrições de participação estrangeira – por exemplo, se apenas for permitida a propriedade minoritária para fornecedores estrangeiros – para serviços de construção podem fazer parte da legislação geral sobre investimentos ou aplicar-se especificamente a esses serviços. Além disso, alguns países limitam as ações de empresas de propriedade pública que podem ser adquiridas por investidores estrangeiros.

Os requisitos de nacionalidade e residência também são parte das restrições gerais ao investimento quando se aplicam a diretores ou membros do conselho de administração de empresas de construção. Além disso, as restrições podem tomar a forma de limites aos tipos de formas jurídicas permitidas. Pode ser feita uma distinção entre estabelecimento comercial de curto e longo prazo na indústria da construção. O primeiro pode ser significativamente afetado por restrições ao estabelecimento de sucursais e escritórios de representação. As empresas comuns podem ajudar os empreiteiros estrangeiros a ultrapassar uma série de barreiras regulatórias, uma vez que as empresas locais estão acostumadas a trabalhar no ambiente interno; mas os requisitos para fazê-lo podem criar uma sobrecarga na capacidade das empresas de construção estrangeiras de tomarem as suas decisões com base nas condições do mercado. Os empreiteiros de construção estrangeiros podem ainda ter de recorrer a bens locais ou trabalhadores locais.

A categoria restrição ao movimento de pessoas soma dezessete medidas e inclui na sua maioria autorizações de estadia de curta duração e testes do mercado de trabalho. Dada a sua utilização intensiva de mão de obra e a recente tendência industrial de escassez de mão de obra, o setor de construção pode ser significativamente afetado por limitações à circulação de pessoas. A presença a curto prazo, especificamente, exige visitas frequentes de pessoal de gestão e profissional, bem como uma estadia mais longa para aqueles que implementam a construção física.

A categoria de outras medidas discriminatórias conta com treze medidas. Nessa categoria, os obstáculos relacionados com o acesso dos proponentes estrangeiros aos mercados de contratos públicos continuam a ser o desafio mais comum. Além disso, o setor de construção é caracterizado pela preponderância de regulamentos de construção e requisitos técnicos destinados a proteger a segurança dos objetos construídos, implementando o planejamento urbano e o uso do solo e preservando o ambiente. A ausência de normas harmonizadas internacionalmente pode representar um constrangimento adicional, tanto em relação aos códigos de concepção das construções quanto aos produtos utilizados no processo de construção.

Tendo em conta a procura substancialmente financiada pelo público de infraestruturas e outros projetos de grande escala, os impedimentos discriminatórios podem dificultar significativamente a capacidade de entrada no mercado e a concorrência dos contratantes estrangeiros. As restrições importantes nessa categoria relacionam-se à discriminação na contratação contra fornecedores estrangeiros, impedimentos decorrentes do processo de contratação e incentivos fiscais e concedidos apenas a fornecedores locais. Tais incentivos podem ser concedidos para promover o trabalho de construção ou para encorajar o desenvolvimento da indústria nacional.

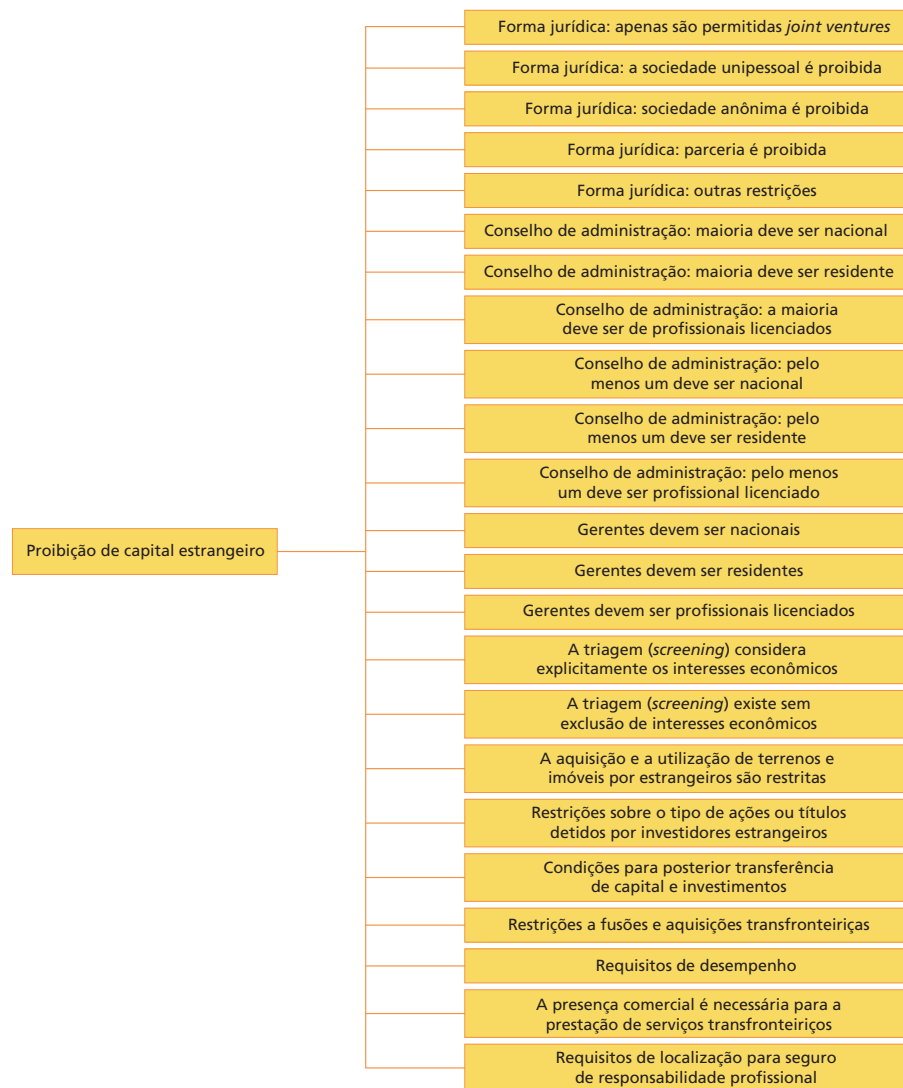
A categoria de barreiras à competição dispõe de oito medidas e concerne a restrições que distorcem a igualdade de condições e desencorajam a participação estrangeira no mercado de construção. A propriedade e o controle governamentais são relevantes para o setor da construção: em alguns países, o governo pode ser proprietário das empresas de construção que realizam a maior parte das obras públicas. Outras medidas abarcam a resolução de litígios, tais como a existência de mecanismos apropriados para as partes estrangeiras que procuram reparação quando práticas comerciais restringem a concorrência, bem como a possibilidade de as empresas recorrerem. Importante mencionar também a exigência de capital mínimo para novas empresas em 29 países. As empresas estatais ainda desempenham um papel importante em quatorze países da amostra, enquanto restrições à publicidade e regulamentação de preços estão também presentes em alguns países.

A categoria de transparência regulatória conta com sete medidas. As medidas mais importantes concernem a condições de vistos pesadas e obstáculos processuais relacionados com vistos de negócios para trabalhadores da construção. Além disso, o processo de consulta pública para novos instrumentos legislativos fica aquém das melhores práticas em dez países.

Certas medidas recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um): menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras dezessete medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

FIGURA 17

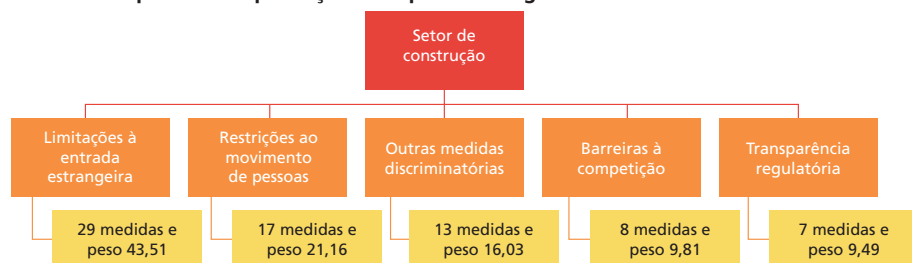
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) no setor de construção

Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

FIGURA 18

Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

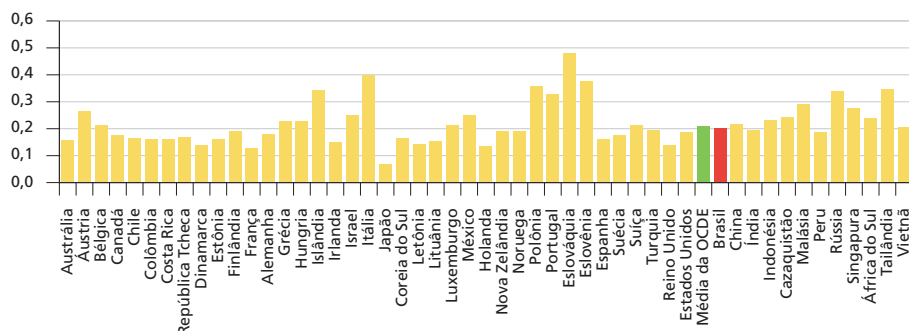
Na categoria transparência regulatória, há alguns itens que não são baseados em previsões legislativas, mas, sim, na experiência prática. Na mesma categoria, menciona-se a existência de obrigação legal, embora se tente verificar a existência de uma prática. É o caso, por exemplo, da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor. Nesse mesmo item, pode-se identificar incompletude na fonte da resposta brasileira, que se fundamenta no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que concerne às leis em sentido estrito. No entanto, parte relevante da regulação setorial é efetuada por atos normativos de agências reguladoras, que não precisam observar o art. 1º da Lei de Introdução, podendo vigorar na data da publicação. A mesma crítica é verdadeira para segundo item, que se refere a procedimento adequado de participação das partes interessadas. As fontes mencionadas se limitam à participação no processo legislativo, sem abarcar o processo de produção das normas infralegais.

Situação do Brasil no STRI de construção e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

A média de 2022 do STRI no setor da construção é de 0,23 de um máximo de 1 (a maioria das restrições comerciais), o que indica um nível relativamente baixo de restritividade global. No entanto, as pontuações individuais dos países divergem consideravelmente, variando entre 0,12 e 0,45. Os países que foram melhores no índice foram Japão, Espanha e Holanda. As restrições ao movimento de pessoas são os principais fatores de restrição comercial no setor, com contribuições para o índice total variando de 44% para economias da OCDE e 35% nas economias que não são parte da OCDE.

O setor de construção brasileiro está entre os mais restritivos do mundo, sendo superado apenas por países como Índia, Rússia e Tailândia e bem acima da média de restritividade da OCDE, sendo que apenas a Islândia é mais restritiva entre os membros da organização.

GRÁFICO 8
Desempenho dos países no STRI construção



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.2.5 Serviços legais

Os serviços legais (Isic rev. 4, código nº 691) abarcam os serviços de consultoria e representação a respeito do direito nacional e internacional, conforme medidas relevantes sejam introduzidas separadamente para cada temática. O direito internacional inclui serviços de consultoria em direito do país de origem, direito de países terceiros, bem como o direito de parecer em arbitragem comercial internacional. Já o direito interno refere-se ao aconselhamento e representação de clientes perante um tribunal ou órgão judicial no direito do país acolhedor.

Descrição metodológica do setor de serviços legais

No que diz respeito aos modos de fornecimento, fazendo uso da nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) e o comércio transfronteiriço (modo 1) são predominantes nos serviços legais.

Salienta-se que, no setor legal, os requisitos para a obtenção de uma licença de exercício e as atividades reservadas aos profissionais licenciados definem em grande medida o acesso ao mercado para os fornecedores estrangeiros. Nos casos em que apenas nacionais podem obter licença, e esta é necessária para exercer e deter participações em sociedades de advogados, o acesso ao mercado para fornecedores estrangeiros é muito limitado. O setor é considerado completamente fechado quando licenças temporárias como canal adicional para a entrada no mercado estão indisponíveis, e os requisitos são válidos tanto para a legislação nacional como a internacional (exceto qualquer comércio preferencial).

As medidas na base de dados do STRI para o setor estão organizadas em cinco categorias. As restrições à entrada de estrangeiros (*limitations to foreign entry*) incluem barreiras relacionadas ao estabelecimento e funcionamento de empresas, tais como limites de capital estrangeiro ou requisitos no conselho de administração

e fluxos de dados entre fronteiras. As restrições à circulação de pessoas (*restrictions to the movements of people*) abrangem as barreiras que afetam a entrada temporária de prestadores de serviços estrangeiros por meio de quotas, testes do mercado de trabalho e curtos períodos de permanência. Outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*) incluem a discriminação de prestadores de serviços estrangeiros no que diz respeito a impostos, subsídios e contratos públicos. As barreiras à concorrência (*barriers to competition*) incluem informações sobre a política antitruste, propriedade do governo de grandes empresas e a medida em que as empresas públicas estão isentas das leis da concorrência. A transparência regulatória (*regulatory transparency*) inclui informação sobre consultas e divulgação antes da entrada em vigor de leis e regulamentos, além de registrar informações sobre a obtenção de uma licença ou de um visto. As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

Essas limitações podem ser restritas a esses serviços – por exemplo, requisitos de nacionalidade ou de residência – ou ser aplicadas a todos os setores da economia (por exemplo, testes de necessidades econômicas). Os regulamentos podem discriminar explicitamente os prestadores estrangeiros ou, embora não discriminatórios, podem ainda afetar o comércio, favorecendo o operador local estabelecido. As restrições são também muitas vezes destinadas a cumprir objetivos sociais, tais como assegurar a qualidade e proteger os consumidores. A medição da sua restritividade representa contribuição importante para a avaliação de políticas, particularmente com o objetivo de explorar a disponibilidade de formas mais eficientes de alcançar os objetivos pretendidos (Grosso, 2014).

O setor apresenta 42 medidas restritivas à propriedade estrangeira. Esta categoria inclui barreiras à propriedade estrangeira e outros impedimentos à entrada no mercado de fornecedores de serviços legais. As limitações à propriedade ou equidade estrangeira para serviços jurídicos podem estar relacionadas à nacionalidade, tipicamente como parte da legislação geral sobre investimentos, ou baseadas na qualificação e licenciamento. Os limites de capital estrangeiro raramente são usados em serviços jurídicos. As restrições podem também tomar a forma de testes de necessidades econômicas (concedendo o direito à prática com base na forma como a comunidade local seria beneficiada) ou limitação dos tipos de entidades jurídicas permitidas, por exemplo, vetando certas formas jurídicas empresariais. Os países usualmente são mais restritivos ao investimento estrangeiro no setor legal, mantendo restrições aos membros do conselho de administração e gestores, ou ao capital próprio e sócios gestores. Essas restrições podem também basear-se na posse de uma licença local.

Outras medidas nesta categoria incluem restrições à cooperação multidisciplinar e limitações ao estabelecimento de parcerias com a contratação de profissionais qualificados localmente. É comum que escritórios de advocacia e advogados estrangeiros estabeleçam parcerias ou contratem profissionais locais como meio de expandir a prática do direito do país de acolhimento sem necessidade de obter uma licença local. Isso é considerado importante para os escritórios de advocacia modernos, uma vez que seus clientes internacionais exigem cada vez mais aconselhamento multijurisdicional e um serviço integrado que abranja todos os aspectos de uma transação.

Especialmente no direito nacional, a maioria dos países restringe a propriedade dos escritórios de advocacia a advogados qualificados no país. As restrições de propriedade são frequentemente associadas a requisitos como que a maioria da direção (ou sócios de capital no caso de parcerias) e o gestor dos escritórios de advogados sejam qualificados localmente e uma filial do escritório de advogados estrangeiro seja estabelecida no país. A associação comercial entre advogados e outros profissionais (tais como contadores) é proibida em 22 países.

A categoria de limitações ao movimento de pessoas conta com 24 medidas. A circulação de profissionais pode ser afetada pelos requisitos de nacionalidade e residência. Os requisitos de nacionalidade condicionam a prática legal com base na nacionalidade e frequentemente implicam uma proibição de atuação estrangeira na prática em causa. Já os requisitos de residência podem assumir várias formas. Os requisitos de residência prévia e permanente são os mais restritivos. Já o domicílio e a presença local exigem um encargo adicional limitado para que os prestadores estrangeiros se estabeleçam no país de acolhimento.

A atuação estrangeira é também tipicamente regulada por requisitos de licenciamento e qualificações. O impedimento fundamental aqui surge do não reconhecimento das qualificações profissionais, formação e experiência estrangeiras. O rigor dessas medidas na maioria dos países tem sido um fator preponderante no desenvolvimento de sistemas limitados de licenciamento, que permitem aos prestadores de serviços estrangeiros praticar a lei para a qual são qualificados, sem a necessidade de licenciar totalmente no país de acolhimento. Outras restrições, tipicamente horizontais, concernem quotas e testes do mercado de trabalho, que são frequentemente tipificados como testes de necessidades econômicas, embora se concentrem no provável impacto de fornecedores estrangeiros no mercado de trabalho local. Finalmente, nesta categoria de medidas estão também contidas limitações à duração da estadia dos profissionais estrangeiros.

A prática de serviços jurídicos, particularmente para o direito interno internacionalmente, é bastante afetada pelo licenciamento e pelo reconhecimento de procedimentos de qualificação estrangeiros. Esses incluem requisitos de nacionalidade

e residência para a prática do direito interno, bem como requisitos para passar no exame local. A prática do direito internacional ou do direito de países terceiros está sujeita a menos condições e, de um modo geral, é mais fácil de praticar na maioria dos países.

A categoria outras medidas discriminatórias conta com sete medidas. As restrições podem afetar os mercados de contratos públicos para serviços jurídicos, discriminando tipicamente entre fornecedores nacionais e estrangeiros. Outros obstáculos incluídos no STRI são tributos discriminatórios e outras formas de subsídios, bem como a falta de normas harmonizadas internacionalmente. A utilização de nomes de empresas estrangeiras também pode ser restringida, incluindo uma proibição total ou casos em que só é permitida juntamente com a de um parceiro local.

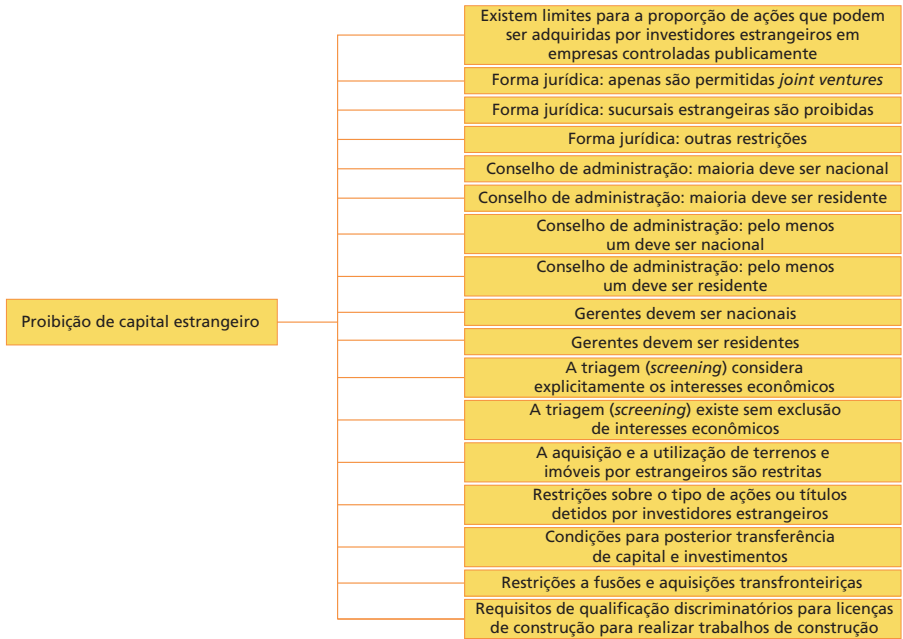
Já as barreiras à competição contam com sete medidas. As restrições à concorrência efetiva podem distorcer a igualdade de condições e desencorajar a participação estrangeira nos mercados de serviços jurídicos. Os regulamentos sobre preços ou fixação de taxas reduzem a concorrência com base em preços vinculativos ou recomendados. Outros obstáculos incluem restrições à publicidade e ao *marketing* por profissionais. Medidas adicionais na categoria envolvem a resolução de litígios, tais como a existência de mecanismos apropriados para os fornecedores estrangeiros que procuram reparação quando as práticas comerciais são entendidas como restritivas à concorrência. Além disso, os procedimentos de recurso relacionados a decisões regulamentares podem não estar abertos às partes estrangeiras interessadas. Ainda na categoria, os requisitos mínimos de capital são comuns. Existem recomendações governamentais para os honorários dos advogados em dezesseis países, enquanto em onze países estes são regulamentados.

A categoria de transparência regulatória conta com sete medidas. Os regimes regulatórios pouco claros aumentam o custo do cumprimento e a incerteza nas operações comerciais. O nível de práticas administrativas na criação de empresas pode ter um impacto nocivo nas operações das empresas de serviços jurídicos. O tempo excessivo de processamento de vistos de negócios representa um constrangimento adicional para a circulação de profissionais. Além disso, o processo de consulta pública para novos instrumentos legislativos fica aquém das melhores práticas em quatorze países, e o tempo anterior à entrada em vigor de novas leis é considerado curto em dez países.

Conforme pondera a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para existência de restrição e zero para inexistência de restrição. As medidas que contam com respostas numéricas são divididas em limites aos quais

as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam conforme as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) aponta para um limite de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

FIGURA 19
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) em serviços jurídicos



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

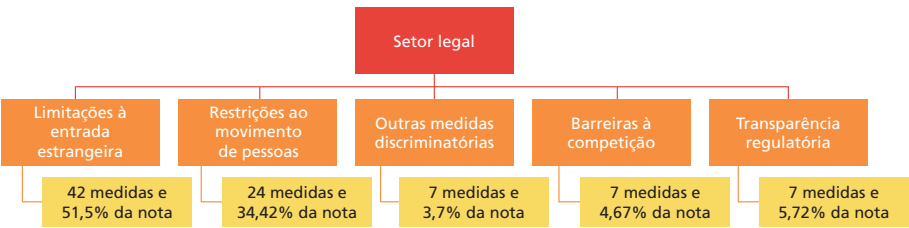
Importante lembrar que algumas medidas apresentam respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro.

Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um); menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um). No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

As restrições de capital estrangeiro em escritórios de advocacia que lidam com direito nacional interno têm implicações para outras quatorze medidas, sendo

que a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é afetada. Já as restrições de capital estrangeiro em escritórios de advocacia que lidam com direito internacional não apresentam alteração.

FIGURA 20
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Se o capital estrangeiro não for permitido, por exemplo, as medidas relacionadas à forma legal, à composição do conselho administrativo e à nacionalidade dos administradores são afetadas. Para capturar tais ligações, uma hierarquia de medidas é estabelecida, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

Na categoria transparência regulatória, há alguns itens que não são baseados em previsões legais, mas na prática. Ainda na categoria, cita-se a existência de obrigação legal, embora se verifique a existência de uma prática. É o caso da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor. Nesse mesmo item, pode-se identificar incompletude na fonte da resposta brasileira, que se fundamenta no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que concerne às leis em sentido estrito. Entretanto, parte relevante da regulação setorial é efetuada por atos normativos de agências reguladoras, que não precisam observar o art. 1º da Lei de Introdução, podendo vigorar na data da publicação. A mesma crítica é pertinente para segundo item, que concerne o procedimento adequado de participação das partes interessadas. As fontes mencionadas se limitam à participação no processo legislativo, sem abarcar o processo de produção das normas infralegais.

Situação do Brasil no STRI em serviços legais

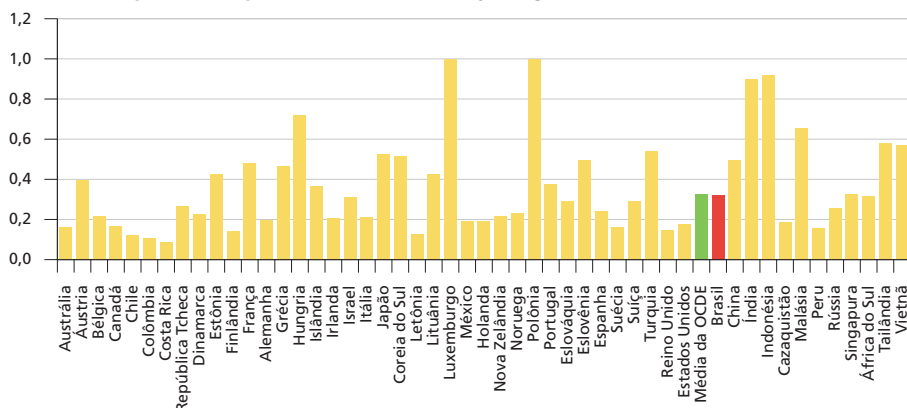
A média de 2021 STRI no setor dos serviços jurídicos é de 0,37 de um máximo de 1, o que indica um nível médio de restrição global. As pontuações individuais nacionais divergem consideravelmente, variando entre 0,1 e 1. Os países com melhor desempenho no setor são Costa Rica, Colômbia e Chile.

As restrições à entrada de estrangeiros são os principais fatores que contribuem para a restrição do comércio no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 44% nas economias da OCDE e de 52% nas economias não parte da OCDE.

As estimativas da OCDE sugerem que a redução para metade da distância às melhores práticas nesse setor está associada a uma redução dos custos do comércio transfronteiriço de serviços jurídicos entre 6% e 20% para o país médio incluído na base de dados STRI.

Em comparação com outros países, o Brasil apresenta um resultado maior que grande parte dos países da OCDE, mas é superado por países como França, Japão, Coreia do Sul e Polônia, além de outros países como China, Indonésia e Turquia, que não são parte da OCDE.

GRÁFICO 9

Desempenho dos países no STRI de serviços legais

Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.3 Serviços de logística

Os serviços de logística no STRI são definidos como serviços de movimentação de carga (*cargo-handling services*) (Isic nº 5.224), serviços de estocagem e armazenamento (*storage and warehousing services*), incluindo serviços de entreposto aduaneiro (Isic nº 5.210), serviços de agenciamento de transporte de carga (*freight transport agency services or logistics freight forwarding services*) e serviços de corretagem alfandegária (*customs brokerage services*) (Isic nº 5.229). Uma vez que o quadro regulamentar para esses quatro subsetores pode ser diferente em muitos países, são desenvolvidos índices separados para cada um deles.

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) e o comércio transfronteiriço (modo 1) são predominantes nos serviços logísticos. Este último é particularmente relevante para serviços de agenciamento de cargas.

A seleção de medidas restritivas é baseada nos seguintes critérios:

- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente no Gats;
- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente em acordos comerciais regionais; e
- barreiras e regulamentações que os especialistas, durante a reunião de especialistas da OCDE em novembro de 2010 sobre serviços de transporte, bem como em consultas bilaterais, identificaram como relevantes.

5.3.1 Logística: despacho aduaneiro (*customs brokerage*)

Consiste em serviço de corretagem para o desembaraço aduaneiro. Importante para eficiência dos procedimentos de importação e exportação e, por consequência, fundamental para o comércio exterior do país.

Descrição metodológica do setor de logística em despacho aduaneiro

Os subsetores de serviços logísticos têm algumas medidas que são ainda divididas por tipo de instalação (aeroportos, portos, rodovias e ferrovias). Os países sem litoral e a Islândia merecem atenção especial para essas medidas, uma vez que não possuem portos marítimos ou infraestrutura ferroviária, respectivamente, em seu próprio território. Assim, nos índices STRI, as medidas relacionadas a portos e instalações ferroviárias em países sem litoral e na Islândia, respectivamente, são irrelevantes.

As medidas no subsetor de despacho aduaneiro estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 31 medidas, que abarcam limitações legais à participação estrangeira no capital das empresas nacionais e imposições quanto à forma legal das empresas. A *policy area* contempla requisitos para investimento estrangeiro direto e as regras que vedam estrangeiros na direção das empresas.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla treze medidas. É uma continuidade da categoria anterior com foco principalmente no movimento de pessoas. São avaliadas, nos serviços de agenciamento de transporte de carga, a existência de cotas para entrada de prestadores estrangeiros, de testes de mercado e de limitação à permanência de pessoas, seja em decorrência de transferências intrafirma ou de fornecimento de bens e serviços por terceiros.

A categoria seguinte é denominada de outras medidas discriminatórias e abrange onze medidas restritivas ao comércio de serviços agenciamento de transporte de carga. Verifica-se, por exemplo, a existência de tratamento discriminatório quanto ao gênero nas empresas que prestam esse tipo de serviço. Outro item nessa categoria refere-se à existência de programas de operadores econômicos autorizados, que, mediante procedimento de certificação, tornam os procedimentos aduaneiros mais rápidos.

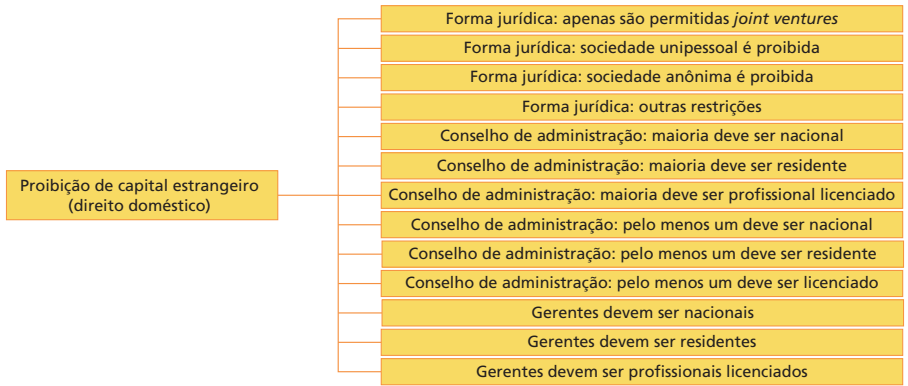
A categoria denominada barreiras à competição é formada por nove medidas, entre as quais a limitação da atuação por área geográfica, regulação de preços e a existência de estatais no setor.

Em transparência regulatória, encontram-se 32 medidas e verificam-se as boas práticas regulatórias do setor. A publicidade do processo regulatório e a possibilidade de participação de interessados são avaliadas no conjunto de medidas dessa categoria, assim como a existência de canais participação de interessados. Igualmente relevantes são as características dos vistos exigidos para tripulações. Verificam-se custo, duração e burocracia para obtenção desses documentos.

Conforme esclarece a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para existência de restrição e zero para inexistência de restrição. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um): menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (ou seja, 4 pontuações de um).

FIGURA 21
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*)

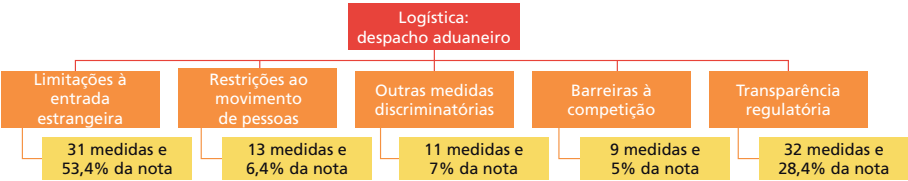


Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras vinte medidas subsequentes. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio DE presença comercial (modo 3) é vedada.

Além disso, deve-se destacar que a restrição plena ao capital estrangeiro também afeta as *policy areas* 2 e 4.

FIGURA 22
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

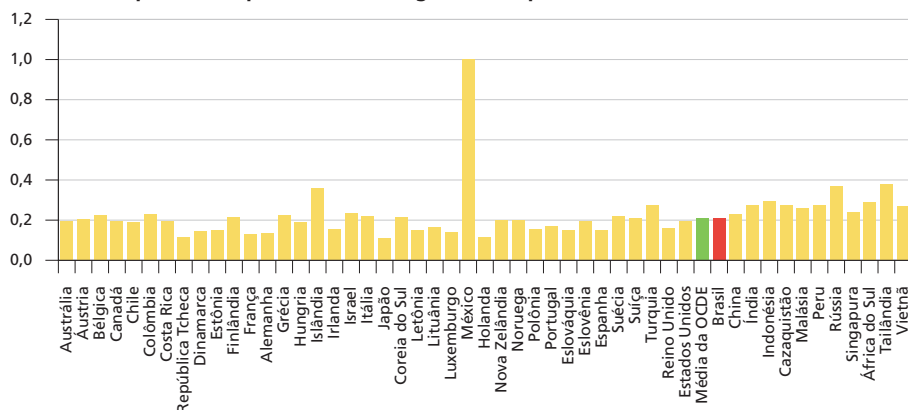
Estimativa dos indicadores selecionados para o Brasil e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio de 2022 nos serviços de despacho aduaneiro é de 0,22 de um máximo de 1 (mais restritivo ao comércio), indicando um nível geral relativamente baixo de restritividade. No entanto, as pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,11 e 1,00. Os países com melhor desempenho (menos restritivos) no setor são Japão, República Tcheca e Holanda. No setor de

logística, na subárea de despacho aduaneiro, o Brasil apresenta maior restrição do que a maioria dos países da OCDE.

GRÁFICO 10

Desempenho dos países no STRI logística: despacho aduaneiro



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.3.2 Logística: movimentação de carga (*cargo handling*)*Descrição metodológica do serviço de logística: movimentação de carga*

As medidas no subsetor de movimentação de carga estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 35 medidas, que abarcam limitações legais à participação estrangeira no capital das empresas nacionais e imposições quanto à forma legal das empresas. Também são importantes os requisitos para investimento estrangeiro direto e as regras que vedam estrangeiros nos órgãos diretivos e de gestão das empresas, assim como aquelas que limitam o fluxo transfronteiriço de dados, com a proibição do fluxo de certos dados ou a obrigação de armazenamento local de dados. Especificamente para o setor de logística na modalidade de movimentação de carga é relevante a distinção das empresas conforme o local da movimentação de carga.

Assim, as medidas podem diferenciar as empresas em aéreas, portuárias, ferroviárias e rodoviárias, conforme o modal em que ocorre o manejo da carga.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla dez medidas. É uma continuidade da categoria anterior com foco principalmente no movimento de pessoas. É avaliada, nos serviços de agenciamento de transporte de carga, a existência de quotas para entrada de prestadores estrangeiros, de testes de mercado e de limitação à permanência de pessoas, seja em decorrência de transferências intrafirma ou de fornecimento de bens e serviços por terceiros.

A categoria seguinte é denominada de outras medidas discriminatórias e abrange oito medidas restritivas ao comércio de serviços e agenciamento de transporte de carga. Verifica-se, por exemplo, a existência de tratamento discriminatório nos processos de compras públicas, nas situações de responsabilização financeira, no pagamento de tributos e no recebimento de subsídios. Outra restrição incluída no STRI é a divergência dos tamanhos das embalagens de transporte dos padrões internacionais, uma vez que pode impedir que os fornecedores de serviços logísticos façam transportes transfronteiriços eficientes.

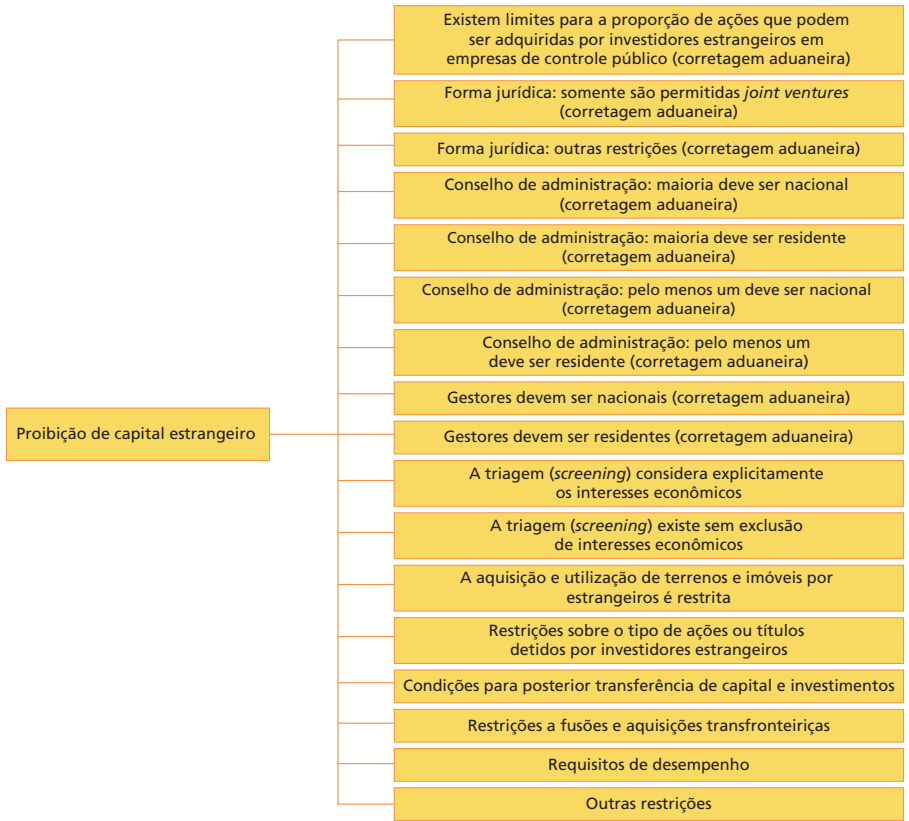
A categoria denominada barreiras à competição é formada por 29 medidas. O número elevado de medidas decorre da análise quadripartite em modais (aéreo, portuário, rodoviário e ferroviário). Não se busca, em regra, verificar o tratamento discriminatório (violação do princípio do tratamento nacional, por exemplo). Avaliam-se medidas que podem ser prejudiciais ao funcionamento concorrencial do mercado, mesmo que não sejam explicitamente discriminatórias. Assim, analisa-se a disponibilidade de recurso para decisões de autoridades regulatórias, a prática de controle de preços, existência de empresas estatais atuantes no setor, tratamento privilegiado (não concorrencial) dispensado às empresas estatais no setor, restrições legais à publicidade.

Em transparência regulatória encontram-se 23 medidas e verificam-se as boas práticas regulatórias do setor. A publicidade do processo regulatório e a possibilidade de participação de interessados são avaliadas no conjunto de medidas dessa categoria, assim como a existência de canais de participação de interessados. Igualmente relevantes são as características dos vistos exigidos para tripulações. Verificam-se custo, duração e burocracia para obtenção desses documentos.

Conforme esclarece a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para existência de restrição e zero para inexistência de restrição. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo

de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

FIGURA 23
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) no serviço de logística: movimentação de carga

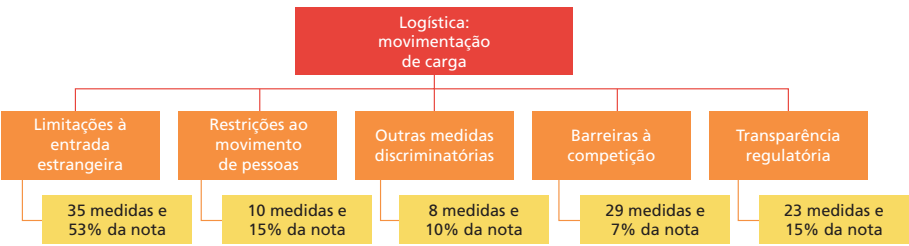


Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um); menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras vinte medidas subsequentes. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio presença comercial (modo 3) é vedada.

FIGURA 24
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro

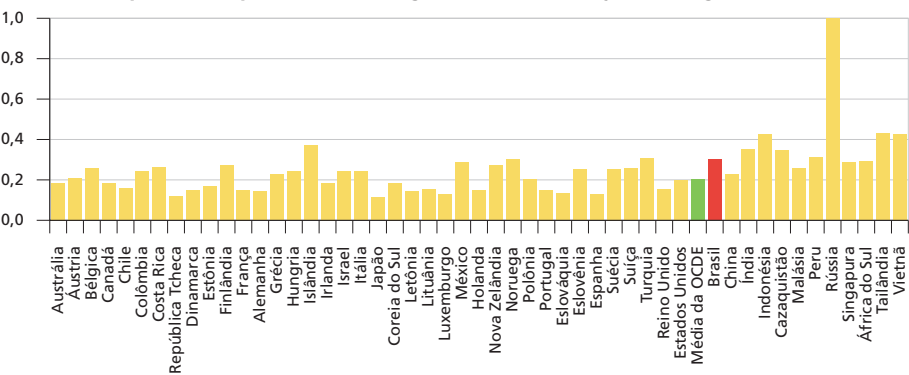


Fonte: OCDE, STRI, 2023.
Elaboração dos autores.

Estimativa dos indicadores selecionados para o Brasil e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio de 2022 no setor de movimentação de carga logística é de 0,25 de um máximo de 1, indicando um nível geral relativamente baixo de restritividade. No entanto, as pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,11 e 1,00. Os países com melhor desempenho (menos restritivos) no setor são Japão, República Tcheca e Espanha. No setor de logística, na subárea de movimentação de carga, o Brasil apresenta maior restrição do que a maioria dos países da OCDE.

GRÁFICO 11
Desempenho dos países no STRI logística: movimentação de cargas



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.3.3 Logística: estocagem e armazenamento

Descrição metodológica do STRI para serviço de logística de armazenamento e estocagem

As medidas no subsetor de estocagem e armazenamento estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*).

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 37 medidas, que abarcam limitações legais à participação estrangeira no capital das empresas nacionais e imposições quanto à forma legal das empresas. A *policy area* contempla requisitos para investimento estrangeiro direto e as regras que vedam estrangeiros na direção das empresas.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla dez medidas. É uma continuidade da categoria anterior com foco principalmente no movimento de pessoas. É avaliada, nos serviços de agenciamento de transporte de carga, a existência de quotas para entrada de prestadores estrangeiros, de testes de mercado e de limitação à permanência de pessoas, seja em decorrência de transferências intrafirma ou de fornecimento de bens e serviços por terceiros.

A categoria seguinte é denominada outras medidas discriminatórias e abrange nove medidas restritivas ao comércio de serviços e agenciamento de transporte de carga. Verifica-se, por exemplo, a existência de tratamento discriminatório quanto ao gênero nas empresas que prestam esse tipo de serviço. Outro item nessa categoria refere-se à existência de programas de operadores econômicos autorizados, que, mediante procedimento de certificação, tornam os procedimentos aduaneiros mais rápidos.

A categoria denominada barreiras à competição é formada por 21 medidas, entre as quais a limitação da atuação por área geográfica, regulação de preços e a existência de estatais no setor.

Em transparência regulatória, encontram-se 23 medidas e verificam-se as boas práticas regulatórias do setor. A publicidade do processo regulatório e a possibilidade de participação de interessados são avaliadas no conjunto de medidas dessa categoria, assim como a existência de canais participação de interessados. Igualmente relevantes são as características dos vistos exigidos para tripulações. Verifica-se custo, duração e burocracia para obtenção desses documentos.

Conforme esclarece a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para existência de restrição e zero para inexistência de restrição. As medidas

que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

A figura 25 apresenta o conjunto de medidas usadas para obtenção do STRI de serviços de logística (armazenamento e estocagem). A maioria tem resposta binária (sim/não) (mais detalhes no apêndice).

FIGURA 25
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*)



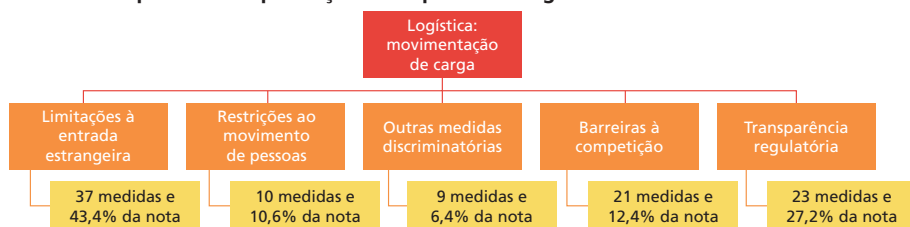
Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um): menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras 21 medidas subsequentes. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio presença comercial (modo 3) é vedada. Além disso, deve-se destacar que a restrição plena ao capital estrangeiro também afeta a *policy area* 2.

FIGURA 26

Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

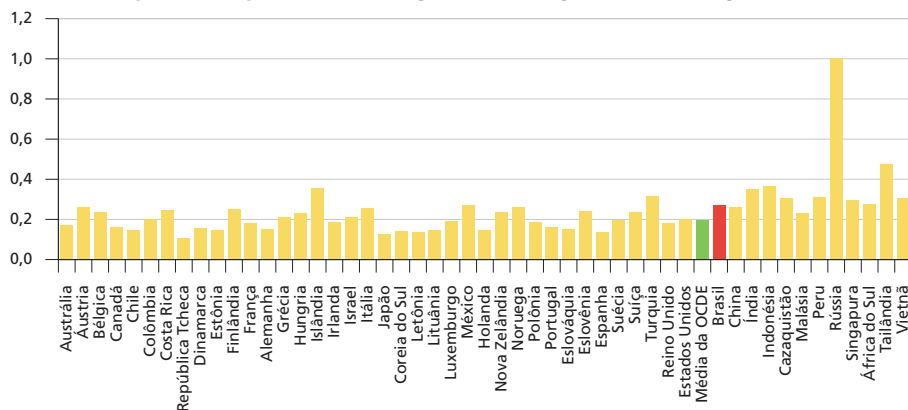
Estimativa dos indicadores selecionados para o Brasil e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio de 2022 no setor de armazenamento e armazenamento logístico é de 0,24 de um máximo de 1, indicando um nível geral relativamente baixo de reestrutividade. No entanto, as pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,11 e 1,00. Os países com melhor desempenho no setor são a República Tcheca, o Japão e a Letônia.

No setor de logística, na subárea de armazenagem e estocagem, o Brasil apresenta maior restrição do que a maioria dos países da OCDE (gráfico 12).

GRÁFICO 12

Desempenho dos países no STRI logística: estocagem e armazenagem

Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.3.4 Logística: agenciamento de transporte de carga

Descrição metodológica do serviço de logística na modalidade de agenciamento de transporte de carga

As medidas no subsetor de logística – agenciamento de transporte de carga estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 32 medidas, que abarcam limitações legais à participação estrangeira no capital das empresas nacionais e imposições quanto à forma legal das empresas. Também são importantes os requisitos para investimento estrangeiro direto. A legislação do país pode admitir investimentos estrangeiros diretos apenas por meio de *joint ventures*, pode limitar processos de fusões e aquisições às empresas estrangeiras e pode controlar o número de empresas estrangeiras em funcionamento no mercado por meio de testes de necessidades econômicas ou quotas. Enquadram-se também na categoria de limitações à entrada as regras que vedam estrangeiros nos órgãos diretivos e de gestão das empresas, assim como aquelas que limitam o fluxo transfronteiriço de dados, com a proibição do fluxo de certos dados ou a obrigação de armazenamento local de dados.

Nos serviços de agenciamento de transporte de carga, há casos em que os despachantes estrangeiros só podem participar de certas atividades. Estão, por exemplo, restritos à prestação de determinados serviços no mercado nacional e apenas autorizados a operar em áreas geográficas limitadas. Também se enquadra nessa categoria o requisito de presença comercial para fornecer serviços transfronteiriços de frete. Essas restrições podem limitar a capacidade dos fornecedores estrangeiros de fornecer serviços eficientes de agenciamento de carga, uma vez que precisam conectar vários serviços de transporte internacional e doméstico para garantir uma entrega porta-a-porta eficiente.¹⁵

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla onze medidas. É uma continuidade da categoria anterior com foco principalmente no movimento de pessoas. É avaliada, nos serviços de agenciamento de transporte de carga, a existência de quotas para entrada de prestadores estrangeiros, de testes de mercado e de limitação à permanência de pessoas, seja em decorrência de transferências intrafirma ou de fornecimento de bens e serviços por terceiros.

Nos serviços de agenciamento de transporte de carga, pode haver regras que limitem a permanência de estrangeiros no território nacional, inviabilizando na prática a prestação do serviço.

A categoria seguinte é denominada outras medidas discriminatórias e abrange doze medidas restritivas ao comércio de serviços agenciamento de transporte de carga. Verifica-se, por exemplo, a existência de tratamento discriminatório nos processos de compras públicas, nas situações de responsabilização financeira, no pagamento de tributos e no recebimento de subsídios. Outra restrição incluída no STRI é a divergência dos tamanhos das embalagens de transporte dos padrões internacionais, uma vez que pode impedir que os fornecedores de serviços logísticos façam transportes transfronteiriços eficientes.

Essa categoria genérica abarca quaisquer outras medidas discriminatórias (violadoras do princípio do tratamento nacional) incidentes sobre a prestação de serviços de agenciamento de transporte de carga. É comum, por exemplo, que exista tratamento privilegiado de empresas nacionais nas contratações públicas ou em programas de isenção tributária, com fins de sustentabilidade ou desenvolvimento tecnológico.

Diferentemente dos grupos de medidas anteriores, na categoria denominada barreiras à competição, formada por oito medidas, não se busca verificar o tratamento discriminatório (violação do princípio do tratamento nacional, por exemplo). Avaliam-se medidas que podem ser prejudiciais ao funcionamento concorrencial do mercado, mesmo que não sejam explicitamente discriminatórias.

15. STRI: *logistics services*.

Assim, analisam-se a disponibilidade de recurso para decisões de autoridades regulatórias, a prática de controle de preços, a existência de empresas estatais atuantes no setor, o tratamento privilegiado (não concorrencial) dispensado às empresas estatais no setor e as restrições legais à publicidade.

Embora as respostas sejam mais direcionadas a aspectos institucionais e regulatórios, verifica-se que parte importante das medidas se refere a situações de fato. A atuação de fato de empresa estatal no setor é mais relevante do que aspectos *de jure*, mesmo que sejam estes que possibilitem essa atuação.

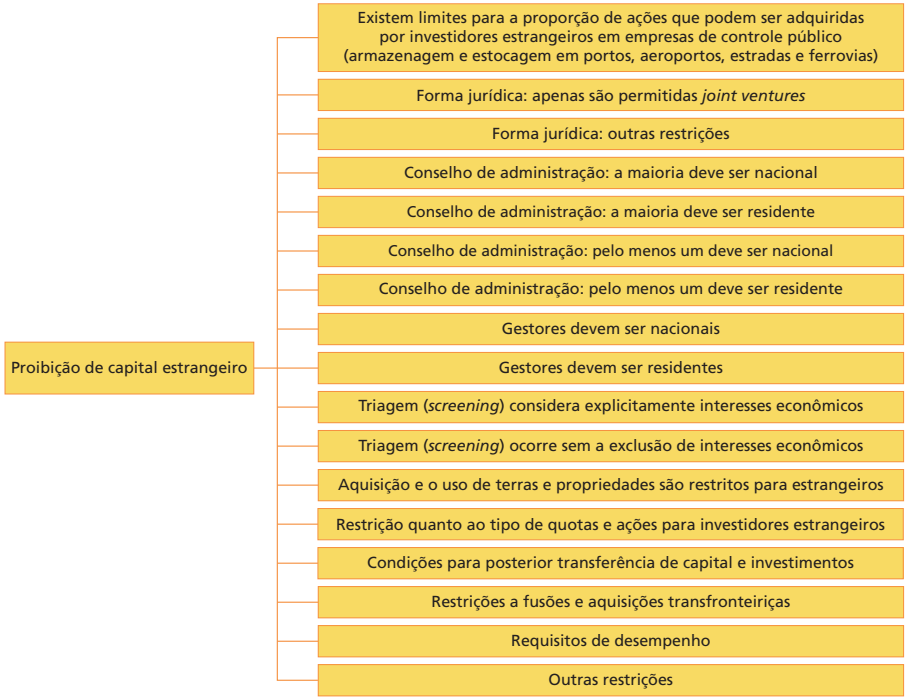
Em transparência regulatória, verificam-se as boas práticas regulatórias do setor. A publicidade do processo regulatório e a possibilidade de participação de interessados são avaliados no conjunto de medidas dessa categoria, assim como a existência de canais participação de interessados. Igualmente relevantes são as características dos vistos exigidos para tripulações. Verificam-se custo, duração e burocracia para obtenção desses documentos.

Alguns itens dessa categoria parecem não se enquadrar bem no conceito de transparência regulatória. A duração do visto, por exemplo, aparentemente afeta mais a mobilidade das pessoas do que a transparência da regulação, ainda que as informações a respeito da duração do visto sejam itens contemplados pela transparência regulatória.

Conforme esclarece a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para existência de restrição e zero para inexistência de restrição. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um): menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

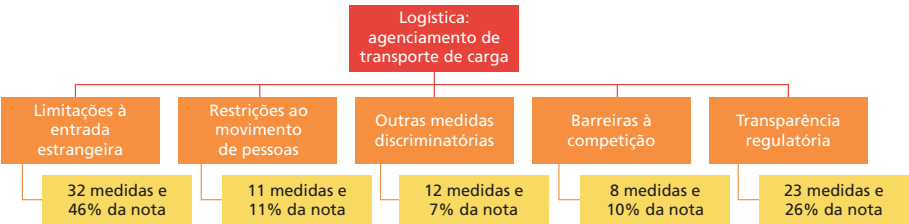
FIGURA 27
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) para logística na modalidade agenciamento de transporte de carga



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras sete medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

FIGURA 28
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Se o capital estrangeiro não for permitido, por exemplo, todas as medidas relacionadas ao estabelecimento de presença comercial por meio de uma subsidiária serão afetadas. Para capturar tais ligações, uma hierarquia de medidas é estabelecida, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

Na categoria denominada transparência regulatória, há alguns itens que não são baseados em previsões legais, mas, sim, na experiência prática. Na mesma categoria, menciona-se a existência de obrigação legal, embora busque-se verificar a existência de uma prática. É o caso, por exemplo, da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor. Nesse mesmo item, pode-se identificar incompletude na fonte da resposta brasileira, que se fundamenta no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que se refere às leis em sentido estrito. No entanto, parte relevante da regulação setorial é efetuada por atos normativos de agências reguladoras, que não precisam observar o art. 1º da Lei de Introdução, podendo vigorar na data da publicação. A mesma crítica é válida para o segundo item, que se refere a procedimento adequado de participação das partes interessadas. As fontes mencionadas se limitam à participação no processo legislativo, sem abarcar o processo de produção das normas infralegais.

Situação do Brasil no STRI de logística na modalidade de agenciamento de transporte de carga e comparação com demais países do STRI

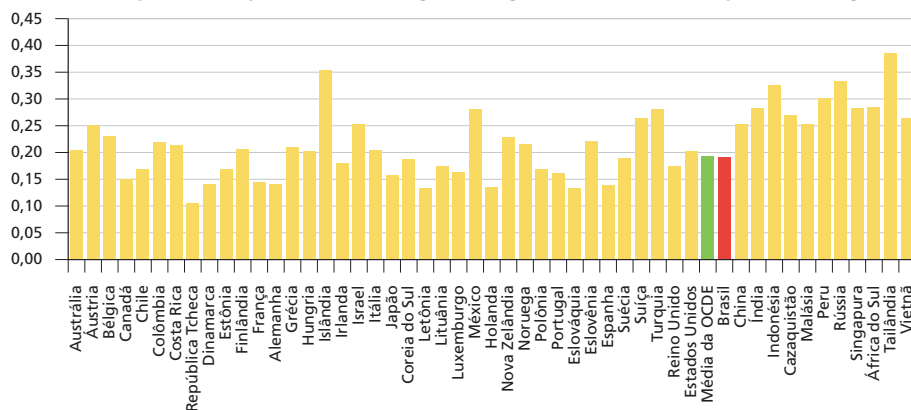
O STRI médio no setor de agenciamento de carga logística é de 0,22 de um máximo de 1, indicando um nível geral relativamente baixo de restrição. No entanto, as pontuações de cada país divergem, variando entre 0,1 (menos restritivo) e 0,39 (mais restritivo). Os países com melhor desempenho no setor são República Tcheca, Eslováquia e Letônia. As restrições à entrada de estrangeiros são os principais impulsionadores da restrição comercial no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 32% nas economias da OCDE e 41% nas economias não OCDE.

No setor de logística, na subárea de agenciamento de transporte de carga, o Brasil situa-se em posição intermediária nesse serviço, próxima à média da OCDE.

O gráfico 13 mostra o desempenho dos países no STRI para serviços de logística na modalidade de agenciamento de transporte de carga.

GRÁFICO 13

Desempenho dos países no STRI logística: agenciamento de transporte de cargas



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.

5.4 Serviços financeiros

Os serviços financeiros no STRI abarcam os serviços de bancos comerciais e de seguros.

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, o comércio transfronteiriço (modo 1), o consumo no exterior (modo 2), a presença comercial (modo 3) e a presença de pessoas físicas (modo 4) são predominantes nos serviços financeiros (Grosso, 2015).

A aplicação da metodologia do STRI não tem por objetivo definir o alcance ou a natureza das medidas que são consideradas prudentes na regulação dos serviços de bancos comerciais. Objetiva-se, especialmente, registrar de forma objetiva e comparativa o grau de restrição legal e regulatório que podem ser encontrados por bancos estrangeiros (OECD, 2023).

A seleção de medidas no STRI é baseada nos seguintes critérios:

- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente no Gats e no Código de Liberalização das Operações Invisíveis Atuais da OCDE;
- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente em acordos comerciais regionais; e
- barreiras e regulamentações que os especialistas (durante a reunião de especialistas em novembro de 2012 sobre serviços financeiros, bem como em consultas bilaterais e a literatura especializada (Rouzet *et al.*, 2014).

5.4.1 Bancos comerciais

Os serviços de bancários (*commercial banking services*) são definidos como a captação de depósitos, empréstimos e serviços de pagamento de acordo com o (Isic rev. 4, código nº 64). Esses serviços são negociados de empresa para empresa, bem como de empresa para consumidor de serviços bancários de varejo. Consideram-se os serviços bancários eficientes como pilar para que as economias sejam dinâmicas. Os serviços bancários fornecem financiamento para investimentos e para todas as atividades produtivas do comércio (OECD, 2023).

São fortemente regulados para que se mantenham a estabilidade e a solidez do sistema financeiro. A regulação desses serviços é realizada por governos, reguladores nacionais e por órgãos internacionais de definição de *standards* financeiros (OECD, 2023).

Descrição metodológica do STRI para serviços financeiros, na modalidade bancos comerciais

As medidas no setor de bancos comerciais estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 38 medidas, relacionadas à participação máxima de capital estrangeiro permitida, limites para proporção de ações que podem ser adquiridas por estrangeiros. São relacionadas, ainda, a forma jurídica das empresas, determinações sobre o conselho de administração e gestores. Também incluem fluxo de dados transfronteiriços, necessidade de presença comercial, restrições a fusões e aquisições, determinação de condições para haver a transferência subsequente de capitais e investimentos, entre outros.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla dez medidas que abrangem a determinação de quotas para trabalhadores transferidos dentro da empresa, prestadores de serviços contratuais e independentes. São medidas também relacionadas com a realização de testes de mercado e limitação da duração da estada de trabalhadores de dentro da empresa, incluindo aqueles que prestam serviços contratuais e independentes.

A categoria seguinte é denominada outras medidas discriminatórias e abrange dezesseis medidas que abrangem preferências explícitas por fornecedores locais em contratos públicos, restrições à concessão de empréstimos ou à aceitação de

depósitos em moeda estrangeira, discriminação no acesso a bancos estrangeiros ou a sistemas de pagamento. Considera-se nessa categoria ainda o desvio de normas internacionais.

A categoria denominada barreiras à competição é formada por vinte medidas que apontam para decisões da entidade reguladores que podem ser objeto de recurso, regulação de taxas de juro contratuais nos empréstimos ou em depósitos, regimes de crédito dirigido, restrições à publicidade. Fazem parte dessa categoria ainda medidas relacionadas à existência de um registro de garantias com igualdade de acesso a todas as instituições mutuantes, possibilidade de o governo anular as decisões do supervisor ou mesmo de controlar discricionariamente agências de supervisão.

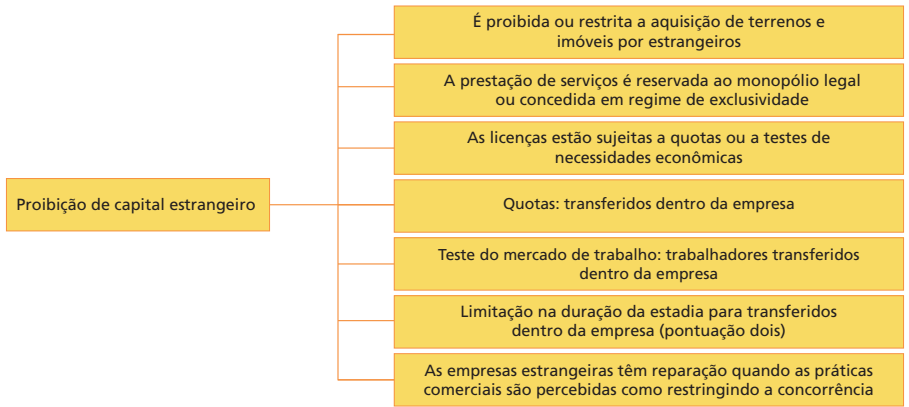
Em transparência regulatória, há dez medidas que ressaltam a existência de obrigações legais para comunicar regulamentos ao público antes da sua entrada em vigor, inclusive com a possibilidade de realizar comentários públicos por fornecedores estrangeiros. Também inclui intervalo de tempo de processamento de vistos, custo para obter visto de negócios, número de documentos necessários para obter vistos, fornecimento de licenças de acordo com critérios acessíveis ao público, entre outros.

Conforme esclarece a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para existência de restrição e zero para inexistência de restrição. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: exatamente 100% (não pontua), entre 50% e 100% (pontua 1). Entre 33% e 55% (pontua 2), menos que 33% (pontua 3), zero (pontua 4).

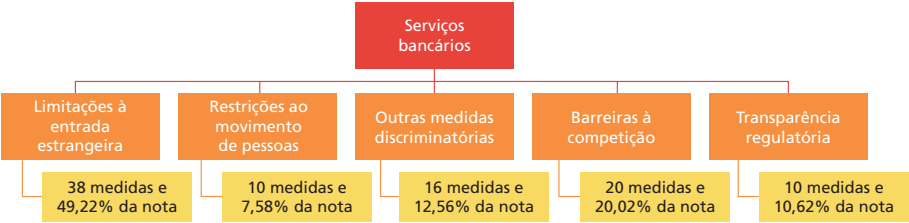
As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras treze medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

FIGURA 29
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*)



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

FIGURA 30
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Se o capital estrangeiro não for permitido, por exemplo, todas as medidas relacionadas ao estabelecimento de presença comercial por meio de uma subsidiária serão afetadas. Para capturar tais ligações, uma hierarquia de medidas é estabelecida, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

Situação do Brasil no STRI de serviços bancários e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio no setor bancário comercial é de 0,24 de um máximo de 1, indicando um nível geral relativamente baixo de restritividade. No entanto, as pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,07 e 0,49. Os países com melhor desempenho no setor são a Espanha, a República Tcheca e a Eslováquia.

Entre os países, a Índia e a Indonésia, por exemplo, possuem os maiores índices de restrição no setor de serviços bancários. O Brasil, embora abaixo desses dois países, pode ser qualificado como país que possui um índice considerado alto. No entanto, verifica-se que houve uma melhora em sua pontuação entre 2014 e 2021.

A OCDE, em 2021, se referiu à aprovação da lei sobre a autonomia da autoridade bancária do Brasil como uma das reformas importantes em que o país deveria atuar. A lei de autonomia do Banco Central do Brasil está em vigor, de modo que passou a ser classificado como autarquia de natureza especial. Mediante a autonomia, busca-se assegurar a estabilidade dos preços, zelar pela estabilidade do sistema financeiro, fomentar o pleno emprego, entre outros.¹⁶

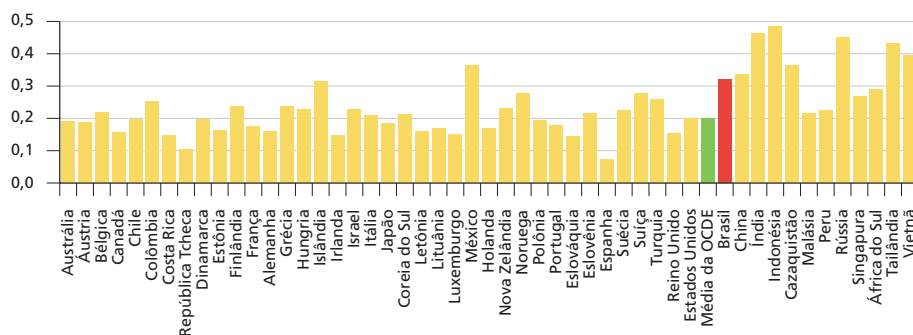
A OCDE reconhece as reformas realizadas pelo Brasil no setor de serviços, ainda que identifique muitas restrições (OECD, 2021). Por exemplo, a limitação à participação de estrangeiros ou nacionais de empresas privadas na Caixa Econômica Federal; agências bancárias estrangeiras não podem se estabelecer no país, apenas suas subsidiárias; necessidade de solicitação de visto temporário para trabalhadores transferidos dentro da empresa e para prestadores de serviço.

Ressalta-se, ainda, que o Brasil aderiu ao Código de Liberalização de Capitais, inserindo-se no processo de inclusão do país na economia global. Diante da adesão, o Brasil deverá revisar a regulação brasileira em diversos setores a fim de garantir a competitividade e obter ganhos à produtividade. A concentração dos serviços no Brasil ainda é considerada bastante concentrada (CNI, 2020).

No gráfico 14 está o desempenho dos países no setor.

GRÁFICO 14

Desempenho dos países no STRI: serviços de bancos comerciais



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.

16. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/02/25/lei-da-autonomia-do-banco-central-entra-em-vigor>.

5.4.2 Serviços de seguros

Os serviços de seguros (Isic rev. 4, códigos n^{os} 651 e 652) abrangem os seguros de vida, de bens e acidentes, bem como resseguros e serviços auxiliares. Nessa modalidade, não se consideram o seguro de saúde privado ou as pensões privadas. Os maiores exportadores de seguros, de acordo com a OCDE, são os Estados Unidos, o Reino Unido e a Irlanda (OECD, 2023).

Os serviços de seguros são considerados pela organização como um dos pilares de economias que são dinâmicas, na medida em que fornecem ferramentas de gestão de risco e direcionam poupanças para objetivos a longo prazo. Esse setor é consideravelmente regulado, especialmente por governos, reguladores nacionais e órgãos internacionais que definem padrões financeiros (OECD, 2023).

Descrição metodológica dos serviços financeiros na modalidade de serviços de seguros no STRI

No STRI, não há o objetivo de determinar o alcance ou a natureza das medidas que são adotadas no setor de seguros a serem consideradas como mais prudentes. Trata-se de atribuir comparabilidade sobre as medidas adotadas a partir da verificação de restrições legais ou regulatórios que são enfrentados por seguradoras estrangeiras (OECD, 2023).

As medidas no subsetor de *insurance services* estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros (Grosso, 2015).

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por setenta medidas, que abrangem limitações legais à participação estrangeira no capital das empresas nacionais e imposições quanto à forma legal das empresas. São importantes a forma jurídica das sucursais estrangeiras, o modo de composição do conselho de administração, a nacionalidade ou residência dos gestores. Consideram-se ainda condições para transferência de capital estrangeiro, restrições às fusões e aquisições transfronteiriças, critérios de obtenção de licenças e fluxos de dados transfronteiriços.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla dezoito medidas. O foco dessa categoria está sobre as pessoas, o que inclui quotas de trabalhadores transferidos dentro da empresa, de prestadores de serviços contratuais e fornecedores

de serviços independentes. Também abrange a limitação da duração de estadia de trabalhadores e prestadores de serviços, leis ou regulamentos que estabelecem um processo de reconhecimento de qualificações obtidas no exterior, necessidade de licença ou de autorizações para o trabalho prático, entre outras.

A categoria seguinte é denominada outras medidas discriminatórias e abrange dezessete medidas restritivas ao comércio de serviços de seguros. Enfatiza se os fornecedores estrangeiros são tratados de forma desfavorável em relação a impostos e subsídios, bem como em relação à realização de contratos públicos. Outras questões consideradas são o desvio de normas ou padrões internacionais, formas de cessão obrigatória aos resseguradores nacionais e requisitos financeiros discriminatórios aplicáveis aos prestadores de resseguros estrangeiros.

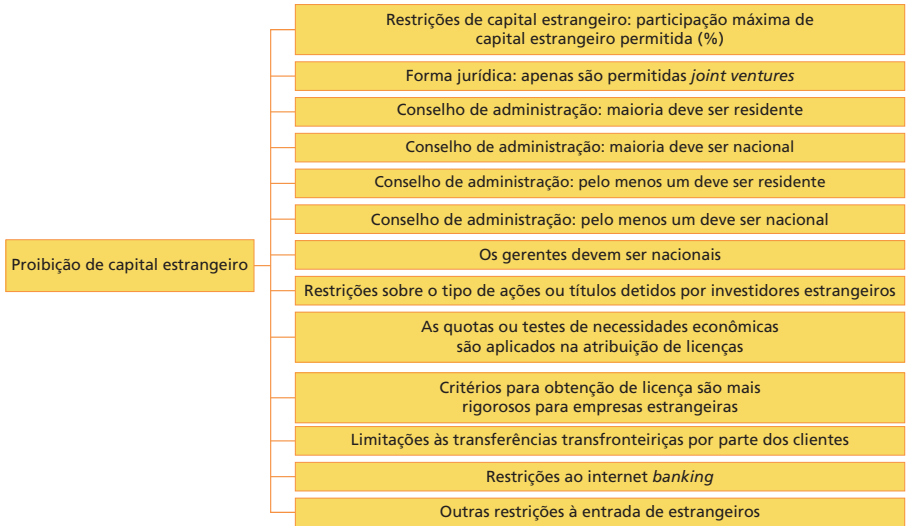
Diferentemente dos grupos de medidas anteriores, na categoria denominada barreiras à competição, há 26 medidas de restrição ao comércio de serviços de seguros. Entre as medidas, dispõe-se sobre a potencialidade de decisões de entidades reguladoras serem objetos de recurso; o nível de controle do governo nacional, estadual ou provincial sobre grandes empresas do setor; a estrutura de arbitragem adotada em disputas de resseguros; cessões obrigatórias a resseguradores específicos; restrições à participação de ativos; aprovação pela autoridade reguladora necessária para a implementação de novos produtos, serviços, taxas. Também inclui restrição à publicidade; possibilidade de anulação de decisões pelo governo, entre outros.

Em transparência regulatória, há dez medidas restritivas ao comércio de serviços de seguros. Entre elas, há disposições sobre a existência de obrigação legal de comunicar os regulamentos ao público em prazo razoável antes da sua entrada e vigor. Inclui, ainda, medidas sobre o intervalo de tempo de processamento de visto, número de documentos necessários para obter um visto de negócios, eventuais licenças atribuídas de acordo com critérios preestabelecidos e disponíveis ao público, entre outros.

Conforme esclarece a OCDE,¹⁷ a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas.

17. STRI: *scoring methodology*. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-scoring-methodology.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

FIGURA 31
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*)



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: exatamente 100%, entre 50% e 100%, entre 33% e 50%; menos que 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for entre 50% e 100%, o país pontuará 1; se for entre 33% e 50%, o país pontuará 2. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

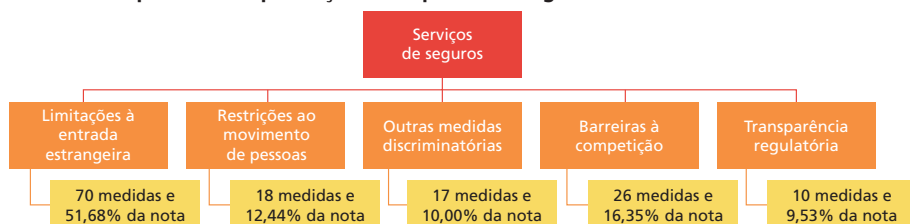
As restrições de capital estrangeiro para participação acionária estrangeira máxima permitida (vida) também têm implicações para outras treze medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

A restrição máxima à participação acionária estrangeira permitida para “não vida” (não vida) e “resseguros” (*reinsurance*) também impacta outras medidas. Se o capital estrangeiro não for permitido, por exemplo, todas as medidas relacionadas ao estabelecimento de presença comercial por meio de uma subsidiária serão afetadas. Para capturar tais ligações, uma hierarquia de medidas é estabelecida, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

Mediante as respostas para essas medidas, objetiva-se captar o comércio transfronteiriço permitido em geral ou em condições específicas para diferentes categorias de seguros (Grosso, 2015).

FIGURA 32

Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

Situação do Brasil no STRI de serviços de seguros e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

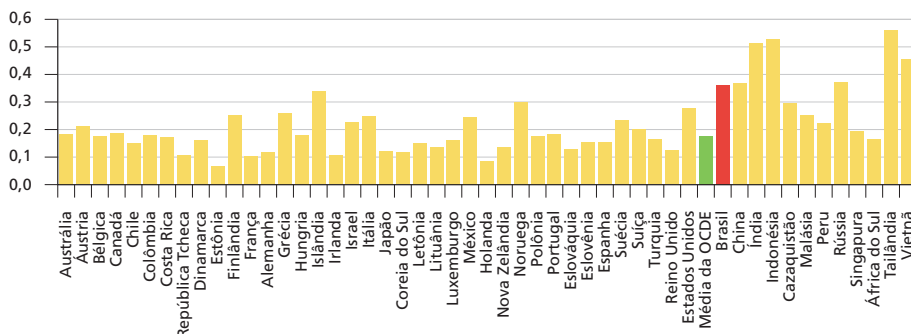
O STRI médio no setor de seguros é de 0,22 de um máximo de 1, indicando um nível geral relativamente baixo de restritividade. No entanto, as pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,07 e 0,56. Os países que possuem melhor desempenho no setor de serviços são Estônia, Holanda e França.

O Brasil tem nota 0,37, bastante superior à média da OCDE. Importante apontar que, em 2020, o Brasil facilitou as condições de licenciamento para bancos e seguradoras estrangeiras de modo a melhorar a sua atuação no campo dos serviços financeiros domésticos (OECD, 2022). Ressalta-se que o país aderiu ainda ao Códigos de Liberalização de Capitais, o que demanda uma revisão dos regulamentos em vigência no país. O setor de seguros, por exemplo, é resistente à participação de estrangeiros, ainda que tenha havido avanços com a Lei nº 13.874, de 2019, que eliminou o princípio de reciprocidade nas operações de seguros (CNI, 2020).

No gráfico 15, evidencia-se o desempenho dos países no setor de seguros.

GRÁFICO 15

Desempenho dos países no STRI seguros (insurance)



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.5 Serviços de informática (computação)

Os serviços de informática (*computer services*) são definidos como aqueles relacionados à programação de computadores, consultoria e atividades de serviços de informação (Isic rev. 4 códigos nºs 62 e 63). Entre os principais exportadores dessa forma de serviços estão a União Europeia, a Índia e os Estados Unidos (OECD, 2023).

A importância dos serviços de informática está intrinsecamente relacionada com o desenvolvimento de uma economia global baseada em dados. Ressalta-se que esses serviços são negociados especialmente entre empresas e que a oferta de serviços além das fronteiras é uma característica de destaque. A prestação transfronteiriça desses serviços é acompanhada pela necessidade de conhecimentos técnicos para instalação, utilização e manutenção que requerem capital humano especializado (OECD, 2023).

5.5.1 Descrição metodológica dos serviços de informática no STRI

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) e a presença de pessoas físicas (modo 4) são predominantes nos serviços de informática. Há algumas medidas dos serviços de informática que podem ser relacionadas aos quatro modos de serviços.

A seleção de medidas relacionadas aos serviços informáticos foi realizada de acordo com os seguintes critérios:

- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente no Gats;
- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente em acordos comerciais regionais; e
- barreiras e regulamentações que os especialistas da OCDE consideraram relevantes (Nordås *et al.*, 2014).

As medidas no setor de serviços de informática estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 27 medidas, nas quais há disposições sobre a participação máxima de capital estrangeiro, a forma jurídica que empresas podem adotar, a nacionalidade ou residência dos que compõem o conselho de administração ou gestores. Também incluem as condições para a

transferência de capitais e investimentos, a transferência transfronteiriça de dados pessoais e fluxo de dados transfronteiriços.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla doze medidas relacionadas a restrições à entrada e estrangeiros, estabelecimento de quotas para prestadores de serviços contratuais e de serviços independentes. Também está relacionada à transferência de trabalhadores dentro das empresas e à limitação da duração de trabalhadores transferidos, entre outros.

A categoria seguinte é denominada outras medidas discriminatórias e abrange sete medidas que enfatizam se há tratamento diferenciado para fornecedores estrangeiros em termos de impostos e subsídios bem como a realização de contratos públicos.

Diferentemente dos grupos de medidas anteriores, a categoria denominada barreiras à competição, formada por oito medidas, dispõe sobre a possibilidade de decisões de entidades reguladoras estarem sujeitas a recursos. Destaca ainda a possibilidade de o governo nacional, estadual ou provincial controlar pelo menos uma grande empresa do setor ou de tratamento diferenciado para empresas que estão sob controle público. Outras medidas relacionadas são as restrições à publicidade.

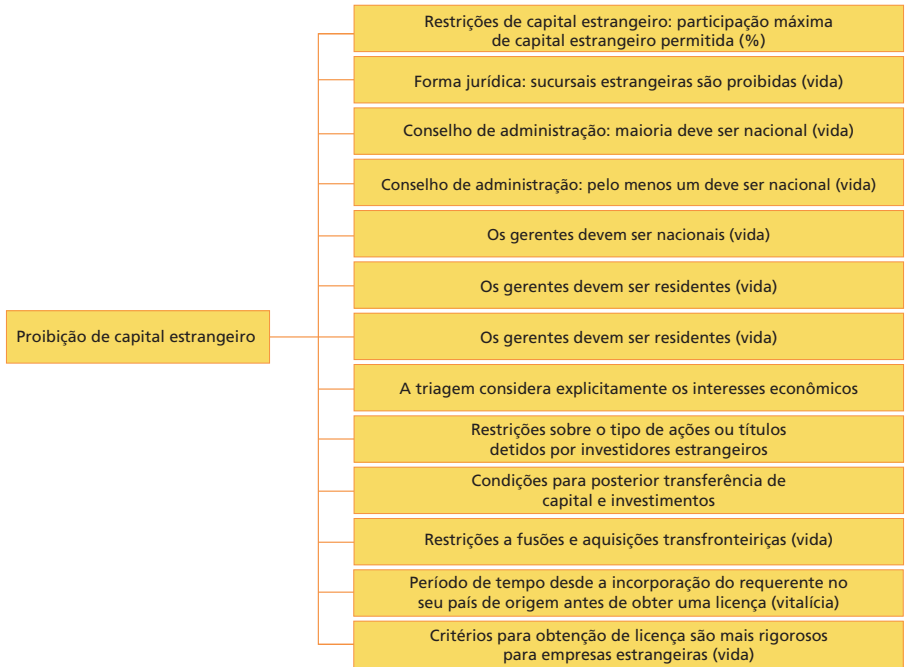
Em transparência regulatória, verificam-se as boas práticas regulatórias do setor. Há sete medidas que se relacionam à comunicação dos procedimentos e dos regulamentos adotados ao público. Além disso, há medidas específicas diferenciadas ao tempo de processamento de visto, bem como relacionadas ao custo para obter um visto de negócio, entre outros.

Conforme esclarece a OCDE,¹⁸ a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Estas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: exatamente 100%, entre 50% e 100%, entre 33% e 50%; menos de 33%; e zero.

18. STRI: *scoring methodology*. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-scoring-methodology.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

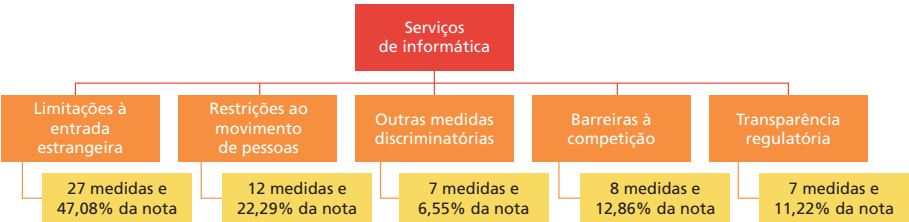
FIGURA 33
Número de medidas e pesos das categorias (*policy area*)



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras doze medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada. As restrições à entrada de estrangeiros apresentam barreiras relacionadas ao estabelecimento e a operação de empresas. Exemplo é o limite de capital estrangeiro ou requisitos para a operação do conselho de administração (OECD, 2023).

FIGURA 34
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

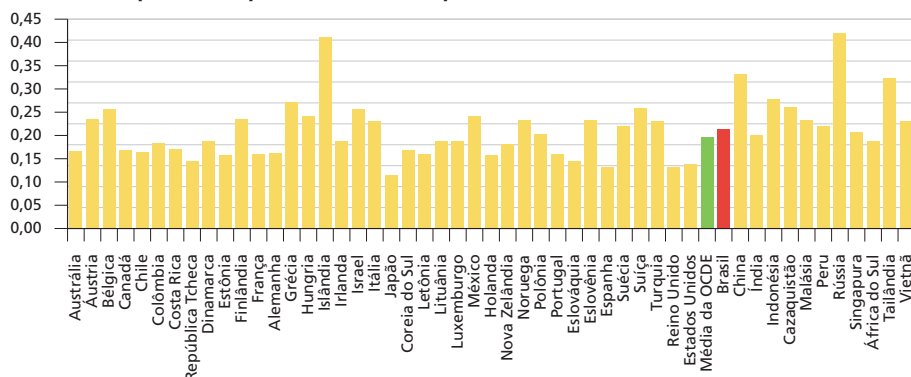
5.5.2 Situação do Brasil no STRI de serviços de informática e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio do setor de serviços de informática (*computer services*) é de 0,21, em 2022, no qual 1 corresponde ao máximo de restrição ao comércio. As notas do STRI para esse setor variam entre 0,11 e 0,42. Os países que possuem melhor desempenho no setor são Japão, Reino Unido e Espanha.

No setor de serviços de informática, as restrições à entrada de estrangeiros são dispostas como uma das principais razões para a restrição comercial no setor. O Brasil possui pontuação pouco superior à média da OCDE.

GRÁFICO 16

Desempenho dos países no STRI: *computer services*



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.6 Serviços de telecomunicações

Os serviços de telecomunicações no STRI não apresentam subsetores e são definidos como serviços de telecomunicações (Isic nº 61)¹⁹ prestados nas modalidades fixa, móvel e de serviços de internet. Constituem serviços de telecomunicações serviços de telefone de voz, serviços de transmissão de dados por comutação de pacotes, serviços de transmissão de dados por comutação de circuitos, serviços de telex, serviços de telégrafo, serviços de fax, serviços de circuitos alugados privados, correio eletrônico, correio de voz, informações *online* e recuperação de banco de dados, intercâmbio eletrônico de dados (*eletronical data interchange* – EDI), serviços de fax aprimorados/de valor agregado, conversão de código e protocolo e processamento de dados e/ou informações *online*. Uma vez que o quadro regulamentar para este setor pode ser diferente em muitos países, são desenvolvidos índices separados para cada um deles.

19. Em inglês: *telecommunications services*.

5.6.1 Descrição metodológica do setor de serviços de telecomunicações no STRI

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, o comércio de serviços de telecomunicações móveis pode ser caracterizado pelos quatro modos de fornecimento previstos no referido tratado. O quadro 3 esclarece os diferentes modos de fornecimento de serviços de telecomunicações.

QUADRO 3
Exemplos de diferentes modos de comércio para serviços de telecomunicações

	Linha fixa	Móvel	Internet
Modo 1: comércio transfronteiriço	Receita de ligações internacionais ou transmitidas pelo país.		Receitas de interligação com redes estrangeiras ou de serviços de tratamento de sinais.
Modo 2: consumo no exterior	Receita de turistas e viajantes de negócios usando a rede local.	Receita de tarifas de <i>roaming</i> internacional.	Receita de turistas e viajantes de negócios que usam serviços locais de internet.
Modo 3: presença comercial	Receitas de filiais, afiliadas e <i>joint ventures</i> no exterior.		
Modo 4: movimento de pessoas	Rendimentos de profissionais de telecomunicações que prestam serviços no exterior de forma temporária.		

Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

A seleção de medidas restritivas é baseada nos seguintes critérios:

- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente no Gats;
- barreiras e regulamentações mencionadas em acordos comerciais regionais; e
- barreiras e regulamentações que os especialistas (durante a reunião de especialistas em telecomunicações da OCDE em dezembro de 2008, bem como em consultas bilaterais) identificaram como relevantes.

As medidas no subsetor de logística estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 36 medidas, que abarcam limitações legais à participação estrangeira no capital das empresas nacionais e imposições quanto à forma legal das empresas. São também importantes os requisitos para investimento estrangeiro direto. A legislação do país pode admitir investimentos estrangeiros diretos apenas por meio de *joint ventures*, pode limitar

processos de fusões e aquisições às empresas estrangeiras, pode exigir a prática do *screening* com a consideração de interesses econômicos ou com a exclusão de interesses econômicos e pode requerer a presença comercial ou a presença local para o fornecimento transfronteiriço do serviço. Enquadram-se também na categoria de limitações à entrada as regras que vedam estrangeiros nos órgãos diretivos e de gestão das empresas, assim como aquelas que limitam o fluxo transfronteiriços de dados, com a proibição do fluxo de certos dados ou a obrigação de armazenamento local de dados.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla doze medidas. É uma continuidade da categoria anterior com foco principalmente no movimento de pessoas. São avaliadas, nos serviços de telecomunicações, a existência de quotas para entrada de prestadores estrangeiros, de testes de mercado e de limitação à permanência de pessoas, seja em decorrência de transferências intrafirma ou de fornecimento de bens e serviços de maneira contratual ou independente.

A categoria seguinte é denominada outras medidas discriminatórias e abrange treze medidas restritivas ao comércio de serviços de telecomunicações. Verificam-se, por exemplo, a existência de tratamento discriminatório nos processos de compras públicas, no pagamento de tributos e no recebimento de subsídios e a obtenção de benefícios decorrentes de taxas de terminação reguladas. Outra restrição incluída no STRI é o acesso discriminatório a fornecedores estrangeiros para que tenham acesso a tarifas e condições reguladas para serviços de atacado e de varejo de *roaming* móvel internacional.

Essa categoria genérica reúne quaisquer outras medidas discriminatórias (violadoras do princípio do tratamento nacional) que incidem sobre a prestação de serviços de telecomunicações. É comum, por exemplo, que seja atribuído tratamento privilegiado a empresas nacionais nas contratações públicas ou em programas de isenção tributária, com fins de sustentabilidade ou desenvolvimento tecnológico.

Diferentemente dos grupos de medidas anteriores, na categoria denominada barreiras à competição, formada por 51 medidas, não se busca verificar o tratamento discriminatório (violação do princípio do tratamento nacional, por exemplo). Avaliam-se medidas que podem ser prejudiciais ao funcionamento concorrencial do mercado, mesmo que não sejam explicitamente discriminatórias. Assim, são analisadas medidas presentes em outros setores, como a disponibilidade de recurso para decisões de autoridades regulatórias, a prática de controle de preços, a existência de empresas estatais atuantes no setor, o tratamento privilegiado (não concorrencial) dispensado às empresas estatais no setor, restrições legais à publicidade e a possibilidade de o governo anular a decisão do regulador.

São analisadas também medidas inerentes à prestação do serviço de telecomunicações. São elas: a atribuição de contratos de serviço universal em regime de concorrência para telecomunicações fixas e móveis; a necessidade de portabilidade numérica; a regulação do tempo e das condições de portabilidade; a permissão de revenda de serviços públicos de telecomunicações; a permissão do comércio de espectro secundário; a regulação dos preços de acesso no atacado de produtos ativos e passivos; a regulação dos preços de acesso no atacado de linhas alugadas; a regulação de taxas de terminação fixas; a regulação de taxas de terminação móveis; a regulação de taxas de origens fixas e móveis de chamadas; a regulação de preços de varejo de telecomunicações fixas e móveis; a obrigatoriedade da interconexão; a obrigatoriedade do acesso a produtos ativos e passivos do atacado; a obrigatoriedade de uma oferta de referência para acesso a produtos ativos e passivos no atacado; a obrigatoriedade de uma oferta de referência para acesso a linhas alugadas no atacado; a obrigatoriedade de uma oferta de referência para terminação e interconexão fixa e móvel; a obrigatoriedade de uma oferta de referência para origens fixas e móveis de chamadas; a obrigatoriedade do acesso a linhas alugadas no atacado; a obrigatoriedade de acesso a redes móveis; e a obrigatoriedade de separação vertical em telecomunicações fixas e móveis.

Embora as respostas sejam mais direcionadas a aspectos institucionais e regulatórios, verifica-se que algumas medidas se referem a situações de fato. A atuação de fato de empresa estatal no setor é mais relevante do que aspectos *de jure*, mesmo que estes possibilitem essa atuação.

Na transparência regulatória, categoria de restrição na qual constam quinze medidas, são verificadas as boas práticas regulatórias do setor. A publicidade do processo regulatório e a possibilidade de participação de interessados são avaliados no conjunto de medidas dessa categoria, assim como a existência de canais de participação de interessados. Igualmente relevantes são as características dos vistos exigidos para prestadores de serviço. Verificam-se custo, duração e burocracia para obtenção desses documentos.

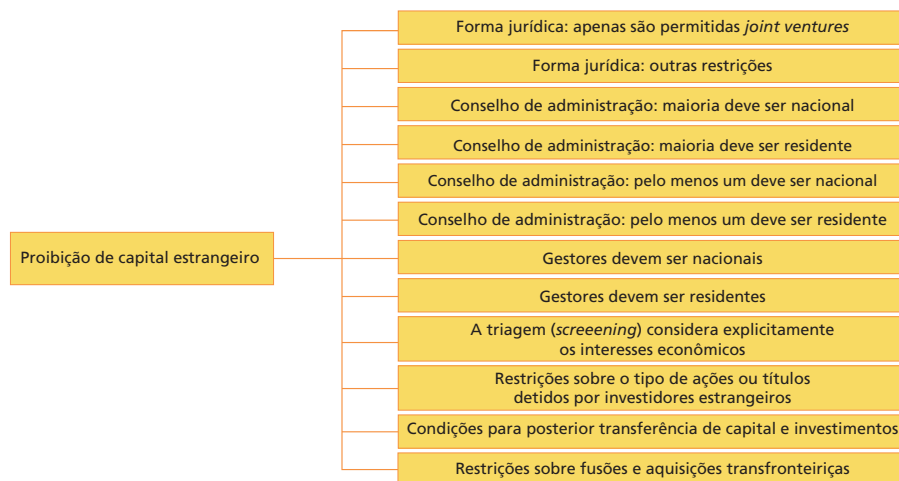
Alguns itens dessa categoria parecem não se inserir bem no conceito de transparência regulatória. A duração do visto, por exemplo, aparentemente afeta mais a mobilidade das pessoas do que a transparência da regulação, embora as informações sobre a duração do visto sejam itens contemplados pela transparência regulatória.

Conforme esclarece a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para a existência de restrição e zero para a inexistência de restrição. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas.

Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação um.

FIGURA 35

Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) no setor de telecomunicações



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um); menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

As restrições de capital estrangeiro às telecomunicações fixas também têm implicações para outras treze medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada. As medidas específicas que são pontuadas automaticamente como consequência da proibição de capital estrangeiro são as seguintes:

- existem limites à proporção de ações que podem ser adquiridas por investidores estrangeiros em empresas controladas publicamente;
- forma jurídica: somente são permitidas *joint ventures* (fixas);

- conselho de administração: a maioria deve ser nacional;
- conselho de administração: a maioria deve ser residente;
- conselho de administração: pelo menos um deve ser nacional;
- conselho de administração: pelo menos um deve ser residente;
- os gestores devem ser nacionais;
- os gestores devem ser residentes;
- a triagem considera explicitamente os interesses econômicos (fixos);
- restrições sobre o tipo de ações ou títulos detidos por investidores estrangeiros;
- condições de transferência subsequente de capital e investimentos;
- restrições a fusões e aquisições transfronteiriças (fixas); e
- a transferência transfronteiriça de dados pessoais é possível quando existem determinadas salvaguardas do setor privado.

As restrições de capital estrangeiro às telecomunicações móveis, por sua vez, têm implicações para outras doze medidas. As medidas são as seguintes:

- forma jurídica: apenas são permitidas *joint ventures* (móveis);
- conselho de administração: a maioria deve ser nacional;
- conselho de administração: a maioria deve ser residente;
- conselho de administração: pelo menos um deve ser nacional;
- conselho de administração: pelo menos um deve ser residente;
- os gestores devem ser nacionais;
- os gestores devem ser residentes;
- a triagem considera explicitamente os interesses econômicos (móveis);
- restrições sobre o tipo de ações ou títulos detidos por investidores estrangeiros;
- condições de transferência subsequente de capital e investimentos;
- restrições a fusões e aquisições transfronteiriças (móveis); e
- a transferência transfronteiriça de dados pessoais é possível quando existem determinadas salvaguardas do setor privado.

Quando o capital estrangeiro não for permitido, por exemplo, todas as medidas relacionadas ao estabelecimento de presença comercial por meio de uma subsidiária serão atingidas. A identificação de tais ligações decorre de uma hierarquia de medidas que é estabelecida, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

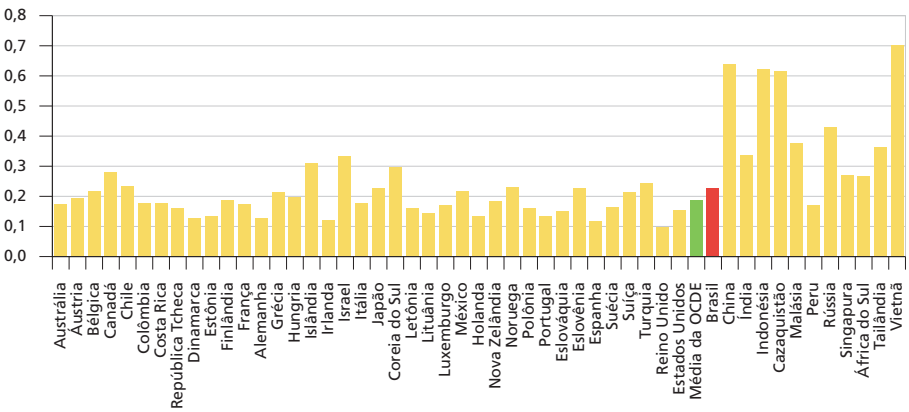
Na categoria denominada transparência regulatória, há alguns itens que não são baseados em previsões legais, mas, sim, na experiência prática. Na mesma categoria, menciona-se a existência de obrigação legal, embora busque-se verificar a existência de uma prática. É o caso, por exemplo, da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor. Nesse mesmo item, pode-se identificar incompletude na fonte da resposta brasileira, que se fundamenta no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), que se refere às leis em sentido estrito. No entanto, parte relevante da regulação setorial é efetuada por atos normativos de agências reguladoras, sobretudo da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que não precisam observar o art. 1º da Lei de Introdução, podendo vigorar na data da publicação. A mesma crítica é válida para o quarto item, que se refere a procedimento adequado de participação das partes interessadas. As fontes mencionadas se limitam à participação no processo legislativo, sem abranger o processo de criação das normas infralegais.

5.6.2 Situação do Brasil no STRI de telecomunicações e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio de 2022 no setor de telecomunicações é de 0,24 de um máximo de 1, indicando um nível geral relativamente baixo de restrição. No entanto, as pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,10 (menos restritivo) e 0,70 (mais restritivo). Os países com melhor desempenho no setor são Reino Unido, Espanha e Irlanda. Nas economias da OCDE, as restrições à entrada estrangeira são os principais impulsionadores da restrição comercial no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 36%. Nas economias que não são da OCDE, as barreiras à concorrência são o principal fator que provoca restrição comercial no setor e contribuem com 41% dos valores totais do índice.

No setor de telecomunicações, em comparação com países da OCDE, o Brasil apresenta nível de restrição intermediário. Noruega, Turquia, Canadá, Coreia do Sul, Islândia e Israel são membros da OCDE que apresentam índice mais restritivo do que o Brasil.

GRÁFICO 17
Desempenho dos países no STRI telecomunicações



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.7 Serviços de distribuição

5.7.1 Descrição metodológica do serviço de distribuição no STRI

Os serviços de distribuição (*distribution services*) abrange as vendas gerais no atacado e no varejo de bens de consumo (Isic rev. 4, códigos n^{os} 46 e 47), exceto aqueles que estão sujeitos a regulamentos específicos, por exemplo, produtos farmacêuticos e veículos automotores. Nesse setor, também se abrange a regulamentação sobre o comércio eletrônico, considerando sua importância (OECD, 2023).

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) e a presença de pessoas físicas (modo 4) são predominantes nos serviços de distribuição. Há uma ampla quantidade de medidas regulatórias específicas no setor.

A seleção de medidas no setor de serviços de distribuição considerou os seguintes critérios:

- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente no Gats;
- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente em acordos comerciais regionais; e
- barreiras e regulamentações que os especialistas da OCDE identificaram como relevantes (Ueno *et al.*, 2014)

As medidas no setor de serviços de distribuição estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*);

outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 41 medidas, entre as quais destacam-se a quota máxima de participação de capital estrangeiro permitida, a nacionalidade ou residência de membros do conselho de administração, bem como de gestores. Também considera a realização de análise explícita sobre interesses econômicos e a necessidade de presença comercial para a prestação ou de abastecimento de serviços transfronteiriços.

Nessa categoria, há medidas relacionadas à existência de uma licença ou autorização para entrar no mercado e para realizar a distribuição de determinado produto condicionado a testes. Outras questões são relacionadas ao modo como os fluxos de dados transfronteiriços são realizados.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla dez medidas relacionadas à quantidade de trabalhadores de dentro das empresas, que prestam serviços contratuais ou independentes. Enfatiza a limitação da duração da estada de trabalhadores de dentro da empresa, que prestam serviços contratuais ou que são independentes.

A categoria seguinte é denominada outras medidas discriminatórias e abrange treze medidas restritivas ao comércio do setor de serviços de distribuição. Nessas medidas, ressalta-se o tratamento oferecido a fornecedores estrangeiros em comparação com os nacionais, tanto em termos de impostos e subsídios quanto de realização de contratos públicos. Outras questões tratadas são o desvio de normas internacionais ou a discriminação de empresas estrangeiras.

Também inseridas nessa área política, há medidas que podem ser consideradas como de natureza regulatória. Por exemplo, disposições em matéria de rotulagem que superam exigências de requisitos de informação.

Diferentemente dos grupos de medidas anteriores, na categoria denominada barreiras à competição, formada por 21 medidas relacionadas à possibilidade de decisões de entidade reguladoras serem objeto de recurso ou de modificação por governos nacionais, estaduais ou provinciais. Enfatiza ainda a regulação de preços, taxas e de publicidade.

Outras disposições enfatizam a aplicação de leis ou regulamentos que possam impor restrições à natureza ou ao conteúdo dos contratos ou que protegem explicitamente informações confidenciais. Ressaltam-se ainda regulamentos que

possam determinar os períodos sazonais de vendas ou que impõem um limite máximo de funcionamento das lojas, entre outros.

Em transparência regulatória, verificam-se as boas práticas regulatórias do setor com treze medidas que enfatizam a possibilidade de conhecimento de obrigações legais ou regulamentos em um prazo razoável antes de entrarem em vigor, bem como procedimentos de apresentação de comentários públicos sobre os regulamentos, por pessoas interessadas.

Em caráter mais procedimental, as medidas são relacionadas ao tempo de concessão, aos custos e aos documentos necessários para se obter um visto de negócios. Incluem ainda preocupação com a concessão de licenças de acordo com critérios disponíveis ao público, entre outros.

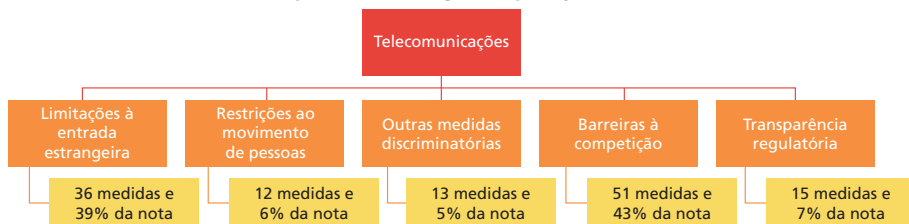
Conforme esclarece a OCDE,²⁰ a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Estas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: exatamente 100%, entre 50% e 100%; entre 33% e 50%; menos de 33% e zero.

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras dezenove medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

FIGURA 36

Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*)

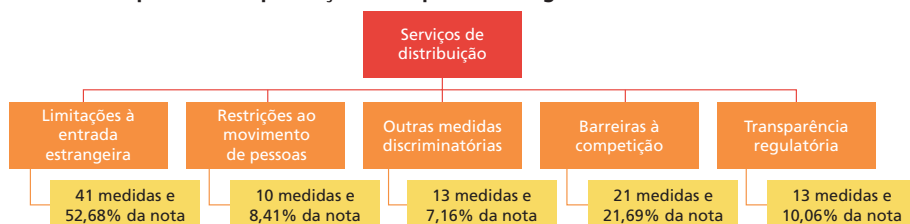


Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

20. STRI: *scoring methodology*. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-scoring-methodology.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

FIGURA 37

Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

5.7.2 Situação do Brasil no setor de serviços de distribuição do STRI e comparação com a estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

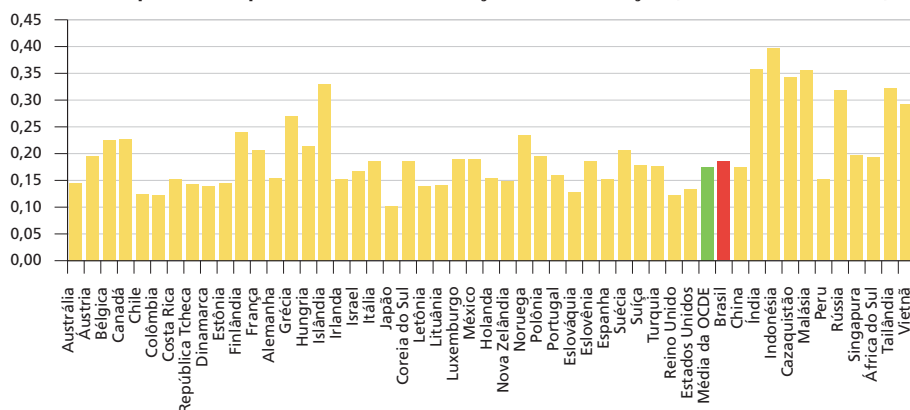
O STRI médio no setor de serviços de distribuição é de 0,20, no qual 1 corresponde ao mais restrito ao comércio. As pontuações de cada país variaram entre 0,10 e 0,40. Os países que apresentaram o melhor desempenho no setor foram Japão, Colômbia e Reino Unido.

Nesse setor, as restrições à entrada de estrangeiros estão entre os principais impulsionadores para a restrição comercial. O Brasil apresentava nota de 0,22, um pouco acima da média.

O gráfico 18 apresenta o desempenho dos países no setor de distribuição

GRÁFICO 18

Desempenho dos países no STRI de serviços de distribuição (*distribution services*)



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.8 Transporte e correios

5.8.1 Transporte ferroviário

Descrição metodológica do serviço de transporte ferroviário no STRI

Os serviços de transporte ferroviário de mercadorias abrangem o transporte ferroviário interurbano de mercadorias, o que inclui a gestão de infraestruturas de ferroviárias e a operação de serviços de mercadorias. Esse setor corresponde ao código nº 4.912 da Classificação Industrial Padrão Internacional de Todas as Atividades Econômicas (Isic rev. 4).

O transporte ferroviário funciona a partir de dois tipos de estrutura de mercado: os serviços ferroviários verticalmente integrados; e os serviços ferroviários separados. Os primeiros ocorrem quando uma mesma empresa administra a infraestrutura e opera os serviços de transporte. O segundo tipo de serviço ocorre quando empresas diferentes operam as duas atividades de modo separado, tanto na organização quanto no funcionamento e na contabilidade (Grosso, 2015).

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) e a presença de pessoas físicas (modo 4) são predominantes nos serviços logísticos.

As medidas no setor de transporte ferroviário estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 35 medidas. Os impedimentos comuns à entrada de estrangeiros relacionam-se à aquisição e ao uso de terras e imóveis por estrangeiros, restrições à propriedade do capital estrangeiro, requisitos de triagem e monopólios estatutários para a prestação de serviços ferroviários.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla doze medidas que enfatizam o estabelecimento de quotas para trabalhadores transferidos dentro da empresa, para prestadores de serviços contratuais ou fornecedores de serviços independentes. Há também medidas relacionadas à limitação da duração da estada de trabalhadores, prestadores de serviços contratuais ou fornecedores de serviços independentes.

A categoria outras medidas discriminatórias abrange oito medidas restritivas ao comércio de serviços ferroviários. Enfatizam-se medidas sobre tratamento desfavorável a fornecedores estrangeiros quanto a impostos e elegibilidade de subsídios, bem como a realização de contratos públicos.

Diferentemente dos grupos de medidas anteriores, a categoria denominada barreiras à competição é formada por 21 medidas. Ressalta a possibilidade de a decisão de uma entidade reguladora ser objeto de recurso; a possibilidade de reparação quando as práticas comerciais restringem a concorrência em um determinado mercado; a possibilidade de empresas que estão sob controle público não estarem sujeitas à aplicação de regulamentos sobre concorrência.

Há disposições ainda sobre a possibilidade de o governo anular uma decisão do agente regulador ou do governo nacional, estadual ou provincial controlar pelo menos uma grande empresa do setor. Outra questão é a da existência de cooperação na atribuição da capacidade de infraestrutura em mais de uma rede, entre outros.

Em transparência regulatória, verificam-se as boas práticas regulatórias do setor. Há sete medidas dispostas sobre o conhecimento público e a oportunidade de apresentar comentários sobre obrigações legais e regulamentos em tempo razoável. Também inclui disposições sobre o tempo de concessão, os custos e os documentos necessários para se obter um visto de negócios.

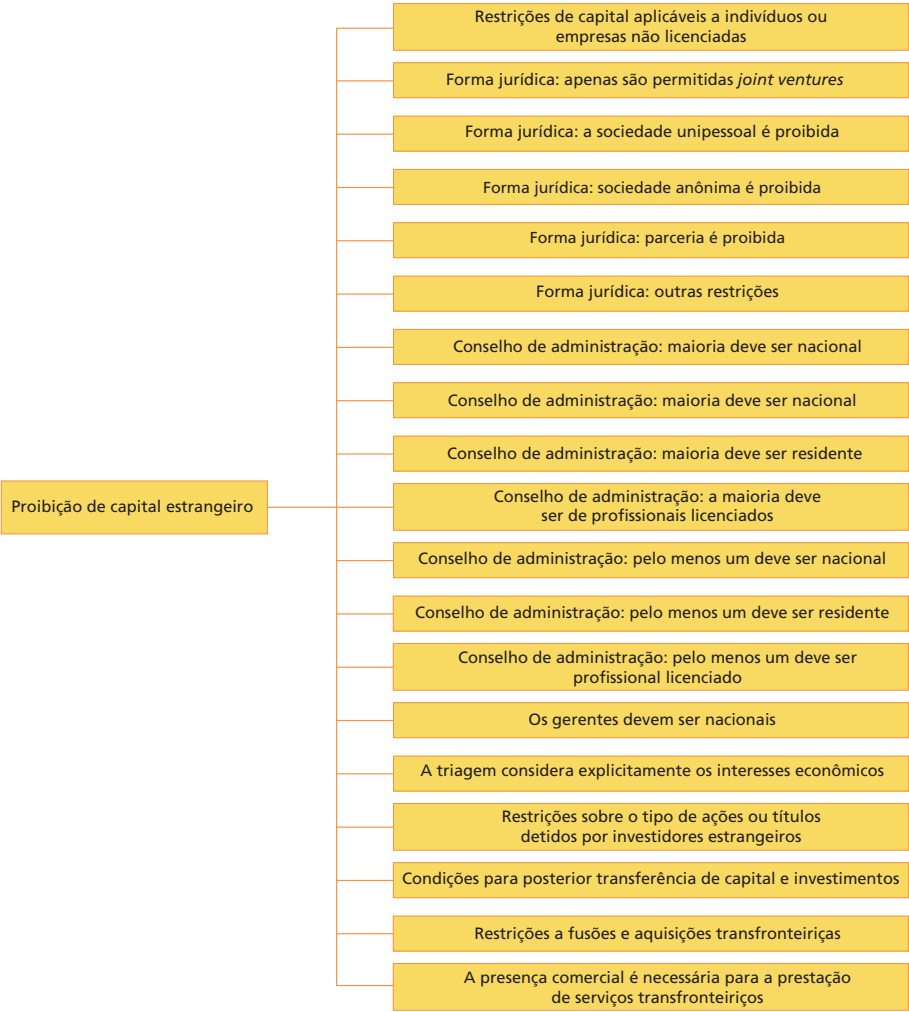
Conforme esclarece a OCDE,²¹ a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: exatamente 100%, entre 50% e 100%, entre 33% e 50%, menos que 33% e zero.

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras treze medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

21. STRI: *scoring methodology*. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-scoring-methodology.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2023.

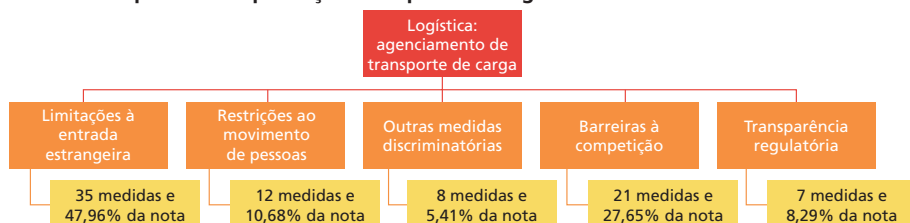
FIGURA 38
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) no setor de transporte ferroviário



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

FIGURA 39

Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

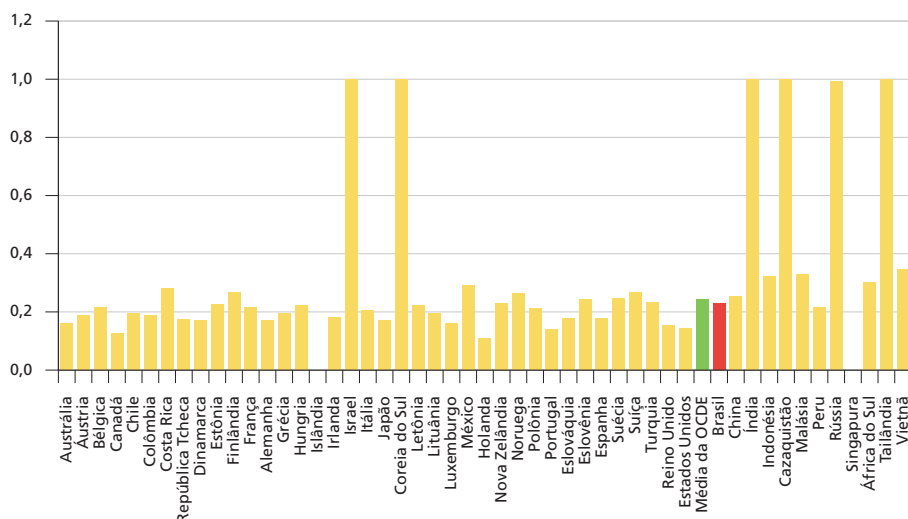
Situação do Brasil no STRI de transporte ferroviário e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio do setor de serviços de transporte ferroviário em 2022 é de 0,31, no qual 1 indica um nível mais alto de restrição. As pontuações de cada um dos países variam consideravelmente entre 0,11 e 1. Os países que possuem o melhor desempenho no setor são Holanda, Canadá e Portugal.

A nota do Brasil, em torno de 0,3, é próxima à média da OCDE (gráfico 19).

GRÁFICO 19

Desempenho dos países no STRI rail freight



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

5.8.2 Transporte rodoviário

Descrição metodológica do setor de transporte rodoviário no STRI

O transporte rodoviário de mercadorias é definido como transporte rodoviário de mercadorias de categoria Isic (rev. 4) nº 4.293. O STRI para esse setor inclui apenas o estabelecimento comercial. O comércio transfronteiriço é regido por um sistema de acordos bilaterais e plurilaterais que preveem autorizações, quotas e outros regulamentos.

A seleção de medidas restritivas é baseada nos seguintes critérios:

- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente no Gats;
- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente em acordos comerciais regionais; e
- barreiras e regulamentações que os especialistas, durante a reunião de especialistas da OCDE em novembro de 2010 sobre serviços de transporte, bem como em consultas bilaterais, identificaram como relevantes.

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, a presença comercial (modo 3) é predominante no setor de frete rodoviário.

No transporte rodoviário de mercadorias, os resultados confirmam que o regime interno de transporte rodoviário de mercadorias tem sido significativamente liberalizado ao longo dos anos, sendo atualmente o estabelecimento comercial no setor largamente afetado por medidas horizontais.

As medidas na base de dados STRI estão organizadas em cinco áreas políticas (*policy areas*). As restrições à entrada de estrangeiros (*limitations to foreign entry*) incluem barreiras relacionadas com o estabelecimento e funcionamento de empresas, tais como limites de capital estrangeiro ou requisitos no conselho de administração e fluxos de dados transfronteiriços; as restrições à circulação de pessoas (*restrictions to movement of people*) abrangem as barreiras que afetam a entrada temporária de prestadores de serviços estrangeiros por meio de quotas, testes do mercado de trabalho e curtos períodos de permanência; outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*) dizem respeito à discriminação de prestadores de serviços estrangeiros no tocante a impostos, subsídios e contratos públicos; barreiras à concorrência (*barriers to competition*) incluem informações sobre a política antitruste, propriedade do governo de grandes empresas e a medida em que as empresas públicas estão isentas das leis da concorrência; e transparência regulatória (*regulatory transparency*) inclui informação sobre consultas e divulgação antes da entrada em vigor de leis e regulamentos, além de registrar informações sobre a obtenção de uma licença ou de um visto. As restrições à entrada de

estrangeiros, e as restrições à circulação de pessoas são as que mais contribuem para os resultados do setor, seguidas de barreiras à concorrência.

Poucas medidas setoriais específicas permanecem em vigor, incluindo limites de equidade estrangeiros, isenções dos acordos dos transportadores rodoviários de mercadorias da lei da concorrência, testes das necessidades econômicas para a obtenção de uma licença de prática e orientações de preços para os transportadores rodoviários de mercadorias. No entanto, o comércio transfronteiriço de serviços de transporte rodoviário permanece fortemente restrito em vários países, onde o setor é regido por um sistema de acordos bilaterais e plurilaterais.

Embora fortemente regulamentado no passado, o regime interno de transporte rodoviário de mercadorias tem sido significativamente liberalizado ao longo dos anos, e atualmente o estabelecimento comercial no setor é largamente afetado por medidas horizontais. Estas incluem restrições aos membros do conselho de administração e gestores, rastreamento do investimento, quotas ou testes do mercado de trabalho em diferentes categorias de prestadores de serviços e acesso discriminatório aos mercados de contratos públicos.

A categoria de restrições à entrada de estrangeiros tem 29 medidas e contém barreiras à propriedade estrangeira e outros impedimentos à entrada no mercado. Exemplos destas medidas incluem limitações às participações estrangeiras diretas, requisitos para investimento estrangeiro por meio de *joint ventures*, restrições ao estabelecimento de filiais e limitações às fusões e aquisições. A imposição da nacionalidade ou requisitos de residência para membros do conselho administrativo e requisitos de residência para gerentes de empresas de transporte rodoviário de carga representam constrangimentos à entrada no mercado para empresas estrangeiras, impedindo assim o comércio. Outros impedimentos comuns no setor concernem a fluxos de dados transfronteiriços e à aquisição e ao uso de terrenos e imóveis.

O comércio internacional é um modo importante de fornecimento no setor de transporte e, portanto, medidas que o afetam estão incluídas. A entrada no mercado também pode ser impedida por restrições no licenciamento por meio de um teste de necessidades econômicas e limitações no número de licenças disponíveis.

A categoria de restrição à entrada de pessoas conta com dezessete medidas. As restrições do setor de frete rodoviário abrangem barreiras que afetam a entrada temporária de prestadores de serviços estrangeiros por meio de quotas, testes do mercado de trabalho e curtos períodos de permanência. Quotas ou testes do mercado de trabalho em prestadores de serviços podem atrasar o estabelecimento comercial, impor custos às empresas estrangeiras ou desencorajar os prestadores de serviços locais de utilizar, por exemplo, consultores estrangeiros. Essas medidas geralmente

não são específicas ao setor e normalmente estão contidas na lei de imigração da maioria dos países.

As barreiras à competição contam com oito medidas que distorcem a igualdade de condições e desencorajam a participação estrangeira. O transporte rodoviário de mercadorias tem características de uma indústria de rede em que barreiras à concorrência podem ser importantes. Para além dos requisitos gerais relacionados com capital mínimo para novas empresas, mais de metade dos países do STRI isentam os acordos dos transportadores rodoviários de mercadorias da lei da concorrência. As empresas estatais ainda desempenham um papel importante em nove países. A regulação dos preços varejistas no transporte rodoviário de mercadorias é abrangida por esta categoria. A regulamentação de preços no transporte rodoviário interno é comum e, normalmente, as tarifas são fixadas ou os operadores de transporte rodoviário de mercadorias são vinculados a preços mínimos. Em outros casos, os preços podem ser recomendados e não obrigatórios. No que se refere às quotas, estas têm sido consideravelmente flexibilizadas em muitos países. Uma outra medida capta os casos em que acordos entre transportadores rodoviários de mercadorias estão isentos da lei nacional antitruste, incluindo acordos de fixação coletiva de tarifas.

Medidas adicionais sob esta categoria envolvem a resolução de litígios, tais como a existência de mecanismos adequados para os prestadores estrangeiros que procuram reparação quando as práticas comerciais são consideradas restritivas à concorrência. Além disso, os procedimentos de recurso relacionados com decisões regulamentares podem não estar abertos a partes estrangeiras interessadas.

Outras medidas discriminatórias incluem treze tópicos, e o desafio mais comum está relacionado às barreiras ao acesso dos proponentes estrangeiros aos mercados de contratos públicos. Isso pode ocorrer por meio da discriminação explícita entre fornecedores nacionais e estrangeiros, ou por meio do estabelecimento de um processo de licitação que afeta as condições de concorrência a favor dos fornecedores locais.

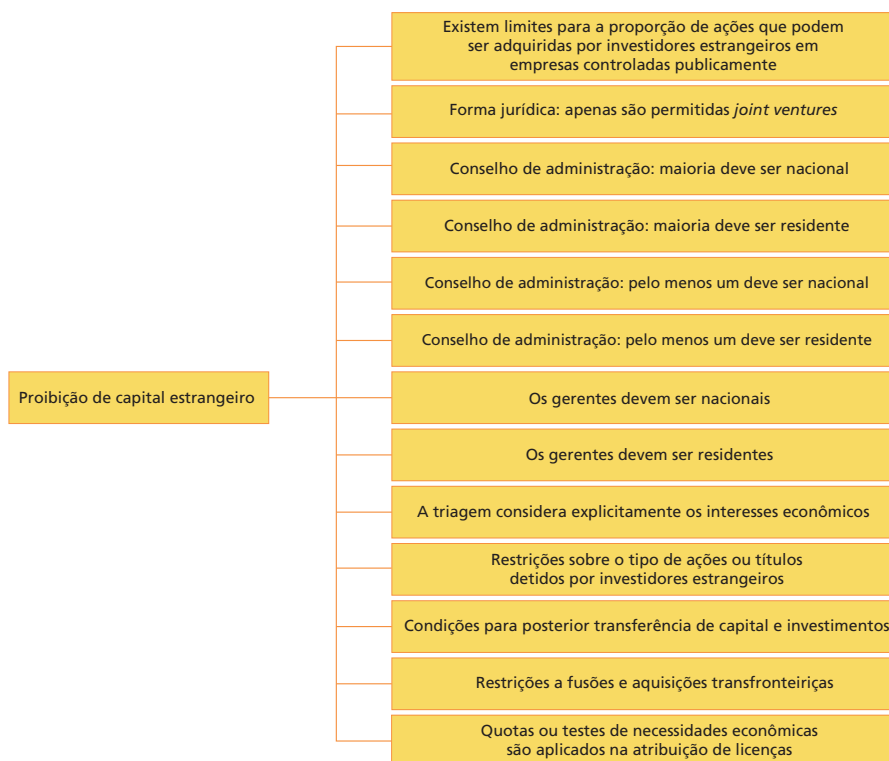
Outros obstáculos incluídos no STRI são os tributos discriminatórios e outras formas de subsídios, bem como a imposição de normas nacionais que se desviam das normas internacionais, o que pode aumentar a divergência de requisitos entre países. Exemplos de normas internacionais para o transporte rodoviário incluem as estipuladas pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE) sobre mercadorias perigosas ou perecíveis, bem como sobre os tempos de condução e repouso.

As medidas relativas à transparência regulatória contam com sete tópicos. Na categoria, condições exorbitantes para vistos de camionistas e obstáculos processuais relacionados a vistos de negócios são os desafios mais comuns.

O processo de consulta pública para novos instrumentos legislativos fica aquém das melhores práticas em onze países.

FIGURA 40

Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*)



Fonte: OCDE.

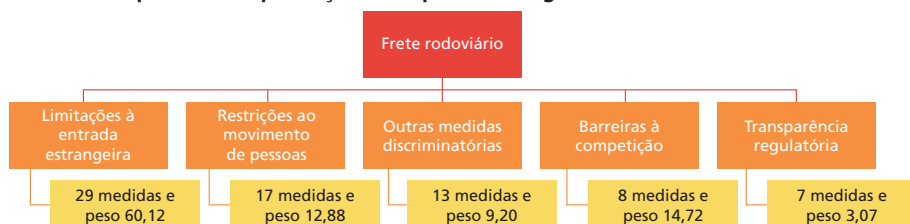
Elaboração dos autores.

No entanto, algumas medidas contam com respostas diferentes e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um): menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras dezesseis medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio presença comercial (modo 3) é vedada. Para capturar tais ligações, uma hierarquia de medidas é estabelecida, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

FIGURA 41

Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.

Elaboração dos autores.

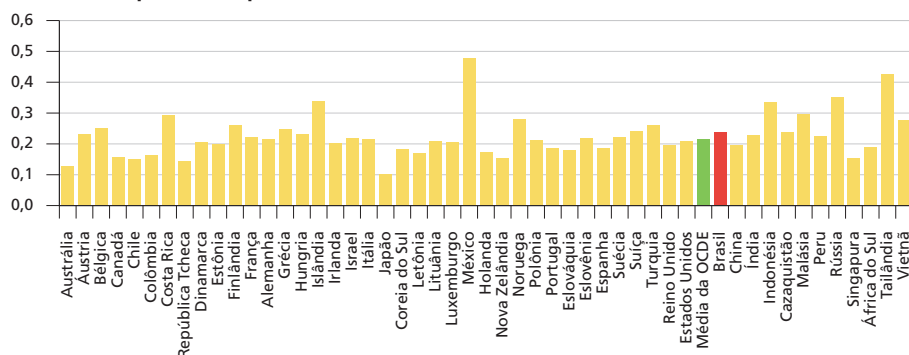
Ainda, na categoria transparência regulatória, há alguns itens que não são embasados em previsões legais, mas na experiência prática. Na mesma categoria, cita-se a existência de obrigação legal, embora se procure constatar a existência de uma prática. É o caso da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor. Nesse mesmo item, pode-se constatar a incompletude na fonte da resposta brasileira, que se calca no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), referente às leis em sentido estrito. Todavia, parte relevante da regulação setorial é efetuada por atos normativos de agências reguladoras, que não precisam observar o art. 1º da Lei de Introdução, podendo vigorar na data da publicação. A mesma crítica é válida ao segundo item, que se refere a procedimento adequado para que as partes interessadas participem. As fontes mencionadas se limitam à participação no processo legislativo, sem abarcar o processo de produção das normas infralegais.

Situação do Brasil no STRI de transporte rodoviário e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

A média de 2022 STRI no setor do transporte rodoviário de mercadorias é de 0,23 de um máximo de 1 (a maioria das restrições comerciais), o que indica um nível relativamente baixo de restrição global. Contudo, as pontuações individuais dos países divergem consideravelmente, variando entre 0,12 e 0,49. Os países com melhor desempenho no setor são Japão, Austrália e República Tcheca. As restrições à entrada de estrangeiros são os principais motores da restrição do comércio no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 46% nas economias da OCDE e de 59% nas economias não integrantes da OCDE. As estimativas da OCDE sugerem que a redução em 50% da distância às melhores práticas neste setor está associada a uma redução dos custos do comércio transfronteiriço de serviços de transporte rodoviário de mercadorias entre 4% e 10% para o país médio incluído na base de dados STRI.

No setor de frete rodoviário, o Brasil tem um índice de restrição alto, conforme é possível perceber no gráfico 20.

GRÁFICO 20
Desempenho dos países no STRI frete rodoviário



Fonte: OCDE, 2023. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

5.8.3 Correios

Descrição metodológica do serviço de correios no STRI

No que diz respeito aos modos de fornecimento, usando-se a nomenclatura do Gats, todos os modos são aplicados, sendo a presença comercial (modo 3) e a circulação de pessoas físicas (modo 4) predominantes nos serviços de transporte e correios. O primeiro modo é particularmente relevante para serviços de correios.

A seleção de medidas restritivas é baseada nos seguintes critérios:

- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente no Gats;
- barreiras e regulamentações mencionadas explicitamente em acordos comerciais regionais; e
- barreiras e regulamentações que os especialistas (durante a reunião de especialistas da OCDE em novembro de 2010 sobre serviços de transporte, bem como em consultas bilaterais) identificaram como relevantes.

As medidas no subsetor de correios estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento

adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 34 medidas, que abarcam limitações legais à participação estrangeira no capital das empresas nacionais e imposições quanto à forma legal das empresas. Também são importantes os requisitos para investimento estrangeiro direto. A legislação do país pode admitir investimentos estrangeiros diretos apenas por meio de *joint ventures*, pode limitar processos de fusões e aquisições às empresas estrangeiras, pode limitar o tipo de ações e títulos detidos por investidores estrangeiros e pode exigir a presença comercial na prestação de serviços transfronteiriços. Enquadram-se também na categoria de limitações à entrada as regras que vedam estrangeiros nos órgãos diretivos e de gestão das empresas, assim como aquelas que limitam o fluxo transfronteiriços de dados, com a proibição do fluxo de certos dados ou a obrigação de armazenamento local de dados.

As medidas específicas do setor tratam do monopólio de cartas, de parcelas e da entrega expressa, bem como das licenças disponíveis para empresas de correios. No setor, em alguns países, o direito concorrencial muitas vezes complementa as regulações específicas do setor para garantir a concorrência efetiva entre os titulares e os novos entrantes nos mercados, proibindo preços predatórios, discriminação de preços e abuso de posição dominante e assim por diante.²² A inserção das referidas medidas na categoria que trata de limitações à entrada estrangeira pode, no entanto, ser questionada, uma vez que dizem respeito diretamente à quebra da livre concorrência no mercado e poderiam estar inseridas na categoria que trata de barreiras à concorrência.

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla doze medidas. É uma continuidade da categoria anterior com foco principalmente no movimento de pessoas. São avaliadas, nos serviços de correios, a existência de quotas para entrada de prestadores estrangeiros, de testes de mercado e de limitação à duração da estadia de pessoas, seja em decorrência de transferências intrafirma ou de fornecimento de bens e serviços por terceiros.

A categoria seguinte é denominada de outras medidas discriminatórias e abrange nove medidas restritivas ao comércio de serviços de correios. A maioria das medidas está inserida nos processos de compras públicas, as quais dizem respeito ao tratamento discriminatório decorrente, por exemplo, da preferência por fornecedores locais, da proibição de discriminação de fornecedores estrangeiros e das condições de concorrência a favor de empresas locais. Outra restrição incluída no STRI é a presença de medidas de licenciamento e autorização que discriminam entre homens e mulheres.

22. STRI: *transport and courier services*.

Diferentemente dos grupos de medidas anteriores, na categoria denominada barreiras à competição, formada por 23 medidas, não se busca verificar o tratamento discriminatório (violação do princípio do tratamento nacional, por exemplo). Avaliam-se medidas que podem ser prejudiciais ao funcionamento concorrencial do mercado, mesmo que não sejam explicitamente discriminatórias. Assim, analisam-se, por exemplo, a disponibilidade de recurso para decisões de autoridades regulatórias, o controle de uma empresa principal pelo governo, a não aplicação do direito concorrencial às empresas controladas pelo governo, requisitos de capital mínimo, a atribuição de tratamento preferencial ao operador postal designado, a prática de controle de preços, a publicização da informação de contabilidade e requisitos de padrões de qualidade e desempenho para serviços de correios fora dos serviços universais.

Embora as respostas sejam mais direcionadas a aspectos institucionais e regulatórios, verifica-se que parte importante das medidas se referem a situações de fato. A atuação de fato de empresa estatal no setor é mais relevante do que aspectos *de jure*, mesmo que sejam estes que possibilitem essa atuação.

Em transparência regulatória, verificam-se as boas práticas regulatórias do setor e nela constam vinte medidas. A publicidade do processo regulatório e a possibilidade de participação de interessados são avaliadas no conjunto de medidas dessa categoria, assim como o processo de autorização e licenciamento e a existência de um regime *de minimis*. Igualmente relevantes são as características dos vistos exigidos para os agentes atuantes na prestação do serviço. Verificam-se custo, duração e burocracia para obtenção desses documentos.

Alguns itens dessa categoria parecem não se enquadrar bem no conceito de transparência regulatória. A duração do visto, por exemplo, aparentemente afeta mais a mobilidade das pessoas do que a transparência da regulação, ainda que as informações a respeito da duração do visto sejam itens contemplados pela transparência regulatória.

Conforme esclarece a OCDE (Grosso, 2015), a metodologia do STRI usa pontuações binárias. A maioria das medidas no banco de dados STRI tem respostas binárias (sim/não), e as pontuações binárias são aplicadas diretamente, sendo um para existência de restrição e zero para inexistência de restrição. As medidas que têm respostas numéricas são divididas em limites aos quais as pontuações binárias são aplicadas. Esses limites variam de acordo com as medidas avaliadas. Por exemplo, na categoria transparência regulatória, a medida referente ao intervalo de tempo de processamento do visto (dias) indica que o limite é de dez dias. Se o processamento de visto leva mais de dez dias, portanto, o país é penalizado como restritivo nesse item, recebendo pontuação 1.

FIGURA 42
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) no setor de serviço de correios



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

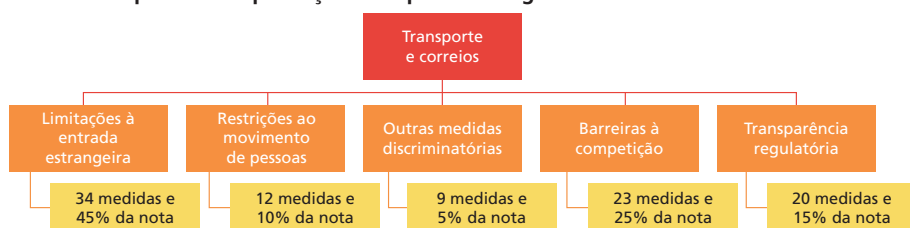
Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: menos de 100%, menos de 50%, menos de 33% e zero. Se o limite ao capital estrangeiro for de 49%, o país pontuará 2 (duas pontuações de um); menos de 100% e menos de 50%. Se o investimento estrangeiro não for permitido, o país pontuará 4 (pontuações de um).

As restrições de capital estrangeiro também apresentam implicações para outras quinze medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

As medidas específicas que são pontuadas automaticamente como consequência da proibição de capital estrangeiro são descritas na figura 43.

FIGURA 43

Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE, 2023.
Elaboração dos autores.

Se o capital estrangeiro não for permitido, por exemplo, todas as medidas relacionadas ao estabelecimento de presença comercial por meio de uma subsidiária serão afetadas. Para capturar tais ligações, uma hierarquia de medidas é estabelecida, e a medida no topo da hierarquia determina a pontuação das medidas mais abaixo na hierarquia.

Na categoria denominada transparência regulatória, há alguns itens que não são baseados em previsões legais, mas, sim, na experiência prática. Na mesma categoria, menciona-se a existência de obrigação legal, embora busque-se verificar a existência de uma prática. É o caso, por exemplo, da comunicação prévia ao público de regulação que entrará em vigor.

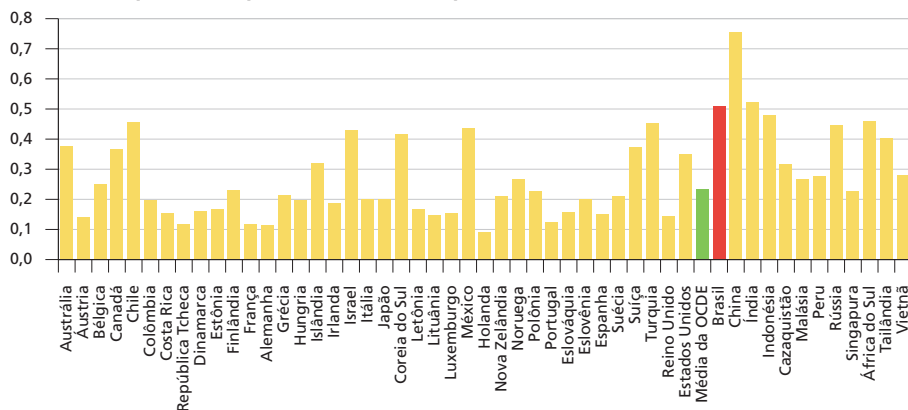
Estimativa dos indicadores selecionados para o Brasil e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio de 2021 no setor de correios é de 0,28 de um máximo de 1, indicando um nível geral relativamente baixo de restrição. No entanto, as pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,09 (menos restritivo) e 0,76 (mais restritivo). Os países com melhor desempenho no setor são Holanda, Alemanha e França. As restrições à entrada estrangeira são os principais impulsores da restrição comercial no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 48% nas economias da OCDE e 57% nas economias que não são da OCDE.

No setor de transporte e correios, na subárea de correios, o Brasil apresenta maior restrição do que todos os países da OCDE. Apenas China e Índia, que não são membros da OCDE, apresentam índice mais restritivo do que o Brasil.

GRÁFICO 21

Desempenho dos países no STRI: transporte e correios (correios)

Fonte: OCDE. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

Elaboração dos autores.

5.8.4 Transporte aéreo

Descrição metodológica do serviço de transporte aéreo no STRI

Os serviços de transporte aéreo são definidos como transporte aéreo de passageiros e carga (Isic rev. 4, código nº 51), transportado nacional ou internacionalmente. O STRI para esse setor abrange apenas o estabelecimento comercial. Os serviços de transporte aéreo não são apenas significativamente comercializados por si próprios, mas constituem um serviço de intermédio para outros tipos de comércio. O transporte aéreo de carga também é um fator determinante para atender a demanda por produtos sensíveis ao tempo, como mercadorias perecíveis, e muitas vezes representa o único meio de transporte viável para regiões remotas e periféricas e países sem litoral. Os principais exportadores de serviços de transporte aéreo são a União Europeia e os Estados Unidos.

As medidas no setor de transporte aéreo estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por setenta medidas. Sob restrições à entrada de estrangeiros, os impedimentos comuns incluem a triagem de investimentos estrangeiros na aviação e requisitos de residência para pelo menos um dos membros do conselho das companhias aéreas. Uma barreira importante no transporte aéreo está relacionada à limitação do capital estrangeiro. Mais de quarenta países da amostra restringem a participação acionária estrangeira nos serviços de transporte aéreo doméstico e internacional a menos de 50%. O arrendamento de aeronaves estrangeiras com tripulação (*wet lease*) também é proibido ou sujeito à aprovação prévia em 42 países (OECD, 2023).

A categoria restrições ao movimento de pessoas inclui dez medidas que contemplam principalmente autorizações de curta duração para estadia inicial e testes de mercado de trabalho para prestadores de serviços contratados e independentes.

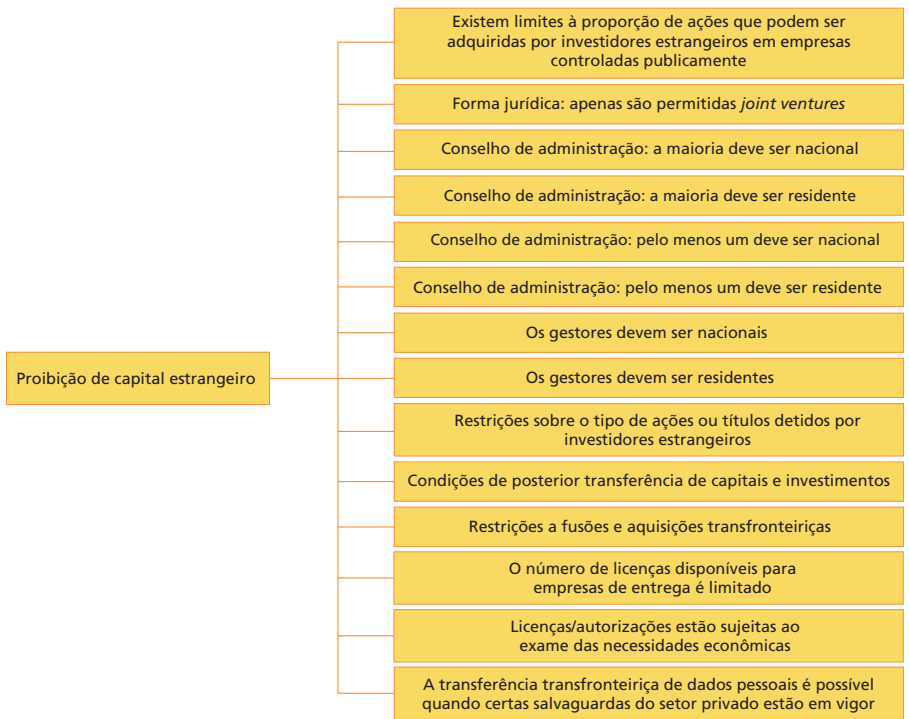
A categoria outras medidas discriminatórias abrangem treze medidas restritivas ao comércio de serviços de transporte aéreo. As barreiras relacionadas o acesso aos mercados de compras públicas para licitantes estrangeiros é o desafio mais comum.

Diferentemente dos grupos de medidas anteriores, a categoria denominada barreiras à competição é formada por 47 medidas. Nessa categoria, vários países mantêm a propriedade pública na aviação, geralmente também restringindo a propriedade estrangeira nessas empresas. A alocação de *slots* não competitiva também é comum, com a maioria dos países atribuindo *slots* em aeroportos de alta demanda com base em direitos históricos, normalmente proibindo a troca comercial de *slots*. No entanto, em quase todos os países, após a alocação de *slots* históricos, metade do *pool* de *slots* restante é alocado para novos entrantes.

Sob as barreiras (dez medidas) relacionadas à transparência regulatória, as pesadas condições de visto para a tripulação aérea e os obstáculos processuais relacionados aos vistos de negócios são os desafios mais comuns neste setor. Além disso, o processo de consulta pública para novos instrumentos legislativos fica aquém das melhores práticas em onze países.

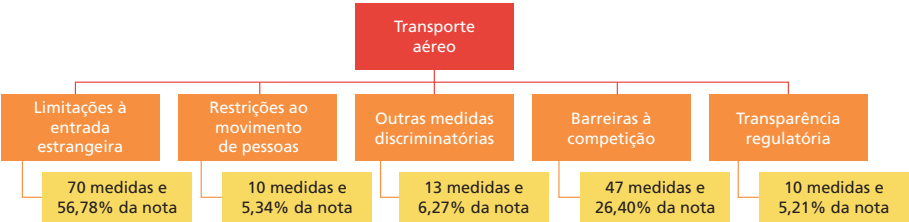
Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: exatamente 100%, entre 50% e 100%, entre 33% e 50%, menos que 33% e zero.

FIGURA 44
Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) no setor de transporte ferroviário



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

FIGURA 45
Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras treze medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

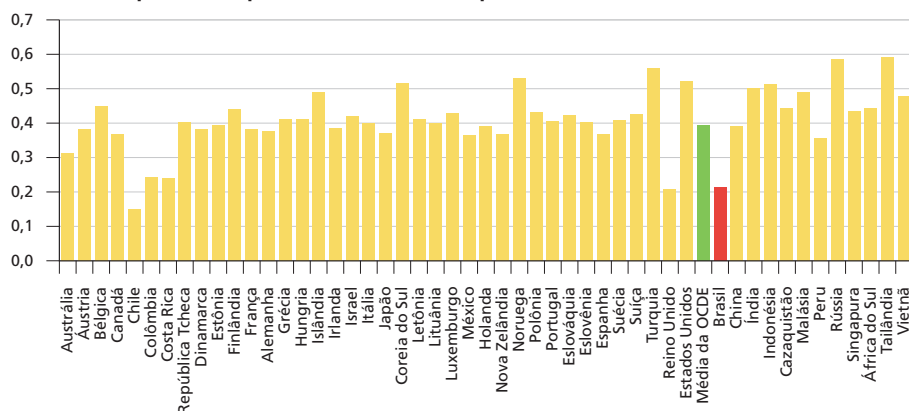
No caso de transporte aéreo, a proibição completa de capital estrangeiro afeta as subdivisões do setor separadamente: voos domésticos e internacionais; transporte de carga e de passageiros.

Situação do Brasil no STRI de transporte aéreo e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio no setor de transporte aéreo é de 0,41 de um máximo de 1, indicando um nível geral médio de restritividade. No entanto, as pontuações dos países divergem consideravelmente, variando entre 0,16 e 0,59. Os países com melhor desempenho no setor são Chile, Reino Unido e Brasil. As restrições à entrada de estrangeiros são os principais impulsionadores da restrição comercial no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 59% nas economias da OCDE e 55% nas economias não pertencentes à OCDE.

GRÁFICO 22

Desempenho dos países no STRI de transporte aéreo



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.
Elaboração dos autores.

5.8.5 Transporte marítimo

Descrição metodológica do serviço de marítimo no STRI

Os serviços de transporte marítimo de mercadorias abrangem o transporte marítimo e as atividades portuárias relacionadas (Isic rev. 4, código nº 5.012). Os serviços de transporte marítimo, abrangidos pelo STRI, referem-se ao transporte marítimo de mercadorias e aos serviços portuários e auxiliares necessários à viabilização do transporte marítimo, tais como acesso a instalações essenciais nos portos, prestação e utilização de serviços portuários, incluindo serviços marítimos, manutenção e serviços de reparação e outras atividades ligadas à capacidade de organizar o transporte

do navio (documentação marítima, movimentação de carga etc.). Excluem-se os transportes marítimos de passageiros, os transportes em vias navegáveis interiores e os serviços necessários ao apoio aos movimentos do transporte marítimo (pilotagem, reboque, reboque e movimentação de carga).

As medidas no setor de transporte aéreo estão inseridas nas seguintes categorias (*policy areas*) de restrição: limitações à entrada estrangeira (*limitations to foreign entry*); restrições à circulação de pessoas (*restrictions to people movement*); outras medidas discriminatórias (*other discriminatory measures*); barreiras à concorrência (*barriers to competition*); e transparência regulatória (*regulatory transparency*). As três primeiras categorias referem-se principalmente a medidas discriminatórias. As duas últimas categorias referem-se ao funcionamento adequado do mercado, que pode causar prejuízos para prestadores nacionais e estrangeiros.

As limitações à entrada estrangeira são constituídas por 36 medidas. Nessa categoria, os impedimentos comuns dizem respeito a restrições ao registro estrangeiro de embarcações sob bandeira nacional, exclusão de navios de bandeira estrangeira da cabotagem (incluindo exclusão parcial), triagem de navios estrangeiros, investimentos e requisitos de residência para o conselho de administração. Outras restrições comuns incluem monopólios estatutários sobre serviços portuários e limites à proporção de ações que podem ser adquiridas por investidores estrangeiros em empresas de controle público (OECD, 2023).

A categoria restrições ao movimento de pessoas contempla doze medidas. As principais medidas que contribuem para a pontuação são as autorizações de curta duração para estada inicial, as provas de mercado de trabalho e a falta de processos de reconhecimento de habilitações obtidas no estrangeiro.

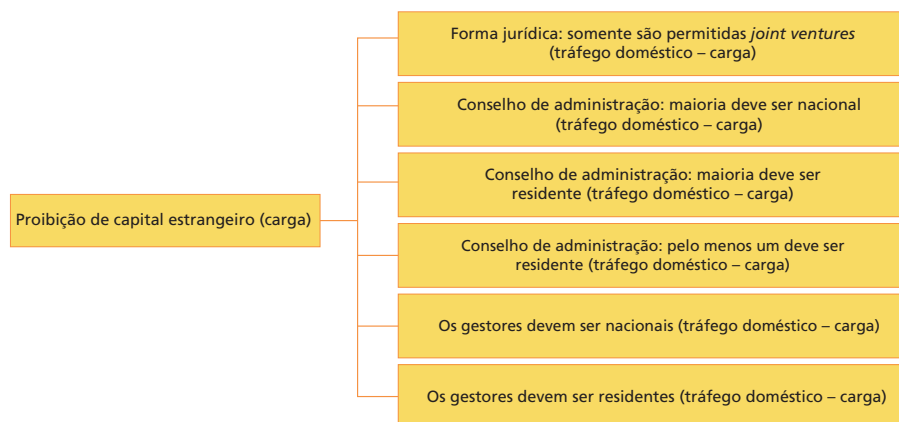
A categoria outras medidas discriminatórias abrangem doze medidas restritivas ao comércio de serviços de transporte marítimo. A categoria inclui obrigações de usar agentes portuários marítimos locais, bem como isentar certos tipos de contratos de transporte marítimo das leis nacionais de concorrência.

Diferentemente dos grupos de medidas anteriores, na categoria denominada barreiras à competição, formada por dezesseis medidas, não predominam medidas discriminatórias. Essa categoria inclui informações sobre política antitruste, propriedade governamental de grandes empresas e até que ponto as empresas estatais estão isentas das leis de concorrência.

Há dez medidas no âmbito da categoria transparência regulatória. Condições complicadas de visto para membros da tripulação, bem como taxas de autorização não transparentes, são os desafios mais comuns neste setor.

FIGURA 46

Número de medidas e pesos das categorias (*policy areas*) no setor de transporte marítimo



Fonte: OCDE.

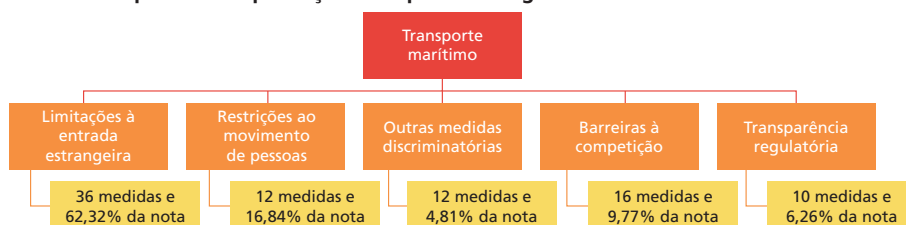
Elaboração dos autores.

Algumas medidas, entretanto, recebem respostas distintas e afetam a pontuação de medidas subsequentes. Essas costumam ser medidas horizontais, observadas em todos os setores. A mais relevante é a participação máxima de capital estrangeiro. Existem os seguintes quatro limites: exatamente 100%, entre 50% e 100%, entre 33% e 50%, menos que 33% e zero.

As restrições de capital estrangeiro também têm implicações para outras dezesseis medidas. No caso extremo em que o capital estrangeiro não é permitido, a maior parte do comércio por meio de presença comercial (modo 3) é vedada.

FIGURA 47

Medidas específicas do subsetor que são pontuadas automaticamente como consequências da proibição de capital estrangeiro



Fonte: OCDE.

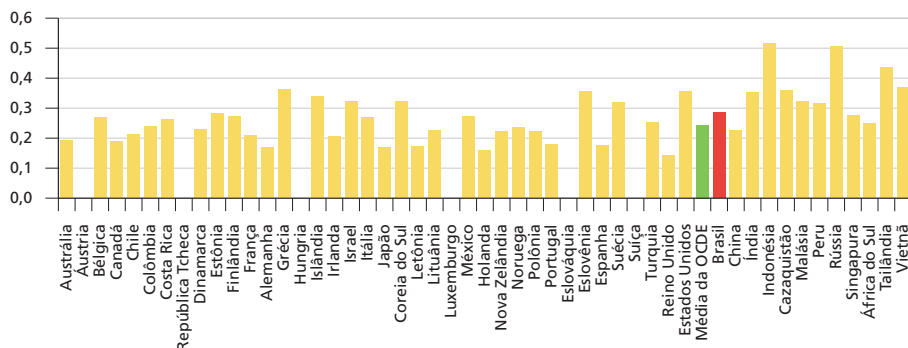
Elaboração dos autores.

Situação do Brasil no STRI de transporte marítimo e comparação com estimativa correspondente para os países-membros da OCDE

O STRI médio no setor de transporte marítimo é de 0,27 de um máximo de 1 (mais restrito ao comércio), indicando um nível geral relativamente alto de restrição. No entanto, as pontuações de cada país divergem consideravelmente, variando entre 0,14 e 0,52. Os países com melhor desempenho no setor são Reino Unido, Holanda, Alemanha e Letônia. O Brasil apresenta restrição relativamente elevada. A maioria das reformas regulatórias em 2022 foi registrada no Japão e na Turquia. As restrições à entrada de estrangeiros são os principais impulsionadores da restrição comercial no setor, com contribuições para os valores totais do índice de 47% nas economias da OCDE e 58% nas economias não pertencentes à OCDE. Estimativas da OCDE sugerem que reduzir pela metade a distância para as melhores práticas neste setor está associado com uma redução dos custos do comércio transfronteiriço de serviços marítimos entre 5% e 13% para o país médio incluído na base de dados STRI.

GRÁFICO 23

Desempenho dos países no STRI de transporte marítimo



Fonte: OCDE. Disponível em: <https://sim.oecd.org/>.

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Ao longo do estudo, pôde-se verificar que o sistema do STRI foi elaborado com a finalidade de examinar o desempenho dos setores mais relevantes da área de serviços quanto a sua abertura em relação ao comércio internacional. O índice foi construído para permitir a comparabilidade entre os países analisados de uma forma objetiva e tenta captar a complexidade das políticas de comércio internacional de serviços quanto a sua regulação. Caracteriza-se como um indicador composto (*composite indicator*) formado de indicadores individuais agregados, no âmbito da avaliação multidimensional da OCDE. Foi desenvolvido mediante a atribuição de pontuação a cada um dos 22 setores de serviços existentes nos cinquenta países

que o compõem, conforme o grau de abertura ou a restrição das regulações de cada setor ao comércio internacional. O STRI concilia medidas que são vinculadas umas às outras e, em alguns casos, obedecem a determinada hierarquia. A metodologia foi construída por meio de estudos setoriais, reunião de especialistas e da literatura sobre indicadores compostos e é detalhada na página da OCDE.²³

Os serviços incluídos no índice são aqueles passíveis de comércio transfronteiriço, os chamados *tradables*, e excluem os *non-tradables* (como governo, parte da educação e da saúde). As categorias de análise ou *policy areas* incluem restrições à entrada de estrangeiros, limitações à movimentação de pessoas e outras medidas discriminatórias relativas a medidas que discriminam prestadores nacionais e estrangeiros, em violação ao princípio do tratamento nacional. As duas outras categorias – barreiras à concorrência e transparência regulatória – dizem respeito às condições de concorrência, que afetam, por vezes indistintamente, nacionais e estrangeiros entrantes no mercado.

Na comparação entre os 22 setores de serviços que constituem o STRI, alguns aspectos devem ser ressaltados, conforme descrito a seguir.

- 1) O primeiro aspecto concerne ao número de medidas em cada uma das *policy areas* e a estrutura geral de ponderação destas. Verificou-se que o conjunto de medidas em cada uma das *policy areas* varia conforme o setor. Embora as medidas sejam similares e muitas delas se repitam em todos os setores, há medidas específicas para alguns setores. A ponderação das *policy areas* também varia conforme o setor de serviços. É importante lembrar que a ponderação do setor não é proporcional ao número de medidas que abarca.
- 2) O segundo aspecto digno de nota refere-se à divisão e ao agrupamento dos setores de serviços. Alguns serviços são agrupados em setores mais amplos (profissionais, financeiros, transportes, logística, audiovisuais), outros são tratados isoladamente (por exemplo, telecomunicações). Os serviços que se encontram em um mesmo grupo apresentam grande similaridade no número e no tipo de medidas, ainda que a ponderação das *policy areas* seja diferente. Ainda no agrupamento dos serviços, verificou-se que muitos setores apresentam, na prática, subdivisões internas, que têm reflexos sobre o número total de medidas e sobre a pontuação do setor. É o caso, por exemplo, de serviços legais (que apresenta divisão em direito interno e internacional), transporte aéreo (que diferencia voos domésticos e internacionais, assim como transporte de carga e de passageiros) e outros serviços.

23. Disponível em: www.oecd.org.

- 3) O terceiro aspecto importante concerne à existência de medidas hierarquicamente superiores. Essas medidas têm reflexo sobre a pontuação de outras medidas. A mais importante, presente em todos os setores de serviço, refere-se à restrição ao investimento estrangeiro. O grau de restrição a esse tipo de investimento inviabiliza, por completo, a prestação de determinadas formas de serviço. Em razão dessa conexão entre medidas, a pontuação na restrição ao investimento estrangeiro reflete na pontuação de outras medidas. Assim, se um setor é restritivo à entrada, a nota um (mais fechado) se reflete em toda a pontuação do item.

No que tange ao desempenho do Brasil nos índices do STRI, verificou-se que a situação é muito diversa, a depender do setor de serviços. Há setores, como o transporte aéreo, em que o Brasil foi considerado aberto graças a sua regulação de grande abertura a prestadores estrangeiros. Em outros setores, como serviços profissionais e serviços audiovisuais, o país é considerado bastante fechado, em parte pelas exigências quanto à qualificação dos prestadores ou a licenças de prestação, apresentando índice bem acima da média da OCDE, conforme evidenciado nos gráficos.

O relatório abordou a estrutura do índice e sua metodologia básica, com identificação das distinções existentes em cada um dos setores dos serviços. O estudo, entretanto, não avançou para uma apreciação crítica das respostas que foram dadas por autoridades brasileiras e verificadas por consultores contratados pela OCDE ao extenso questionário que embasa a pontuação no STRI, ainda que tenha identificado claros indícios de problemas nas respostas, como sobre fundamentos genéricos das questões, imprecisões nas respostas e respostas desatualizadas. Esse aprofundamento, entretanto, apesar de importante, demanda análises mais detidas das respostas brasileiras e a comparação com o padrão de respostas oferecido por outros países.

Em termos de sugestão para a melhoria das notas do Brasil com relação ao STRI, seria relevante atentar para:

- os pontos restritivos de regulações que constam da categoria de *policy area* relativa à entrada de serviços estrangeiros (*foreign entry*), uma vez que, das cinco categorias, é a que apresenta o maior peso na nota final de cada setor; e
- as regulações dos serviços de transmissão, de seguros e de filmes, três setores que o Brasil teve desempenho bastante inferior aos dos países da OCDE.

No que concerne à qualidade do indicador, sugere-se:

- aumento da transparência no método de ponderação, especialmente no que diz respeito à participação de especialistas;

- exigência de maior precisão de algumas respostas, pois muitas delas, mesmo sendo genéricas, foram consideradas satisfatórias (não apenas para o Brasil como para outros países);
- maior transparência na classificação e organização dos tipos de serviços, pois muitos dos serviços avaliados, na verdade, representam duas ou mais formas distintas de serviços; e
- maiores detalhes e maior transparência na forma como são determinadas a quantidade e a qualidade das medidas de cada *policy area* em cada um dos 22 setores de serviços.

REFERÊNCIAS

GROSSO, M. G. *et al.* **Services Trade Restrictiveness Index (STRI)**: construction, architecture and engineering services. Paris: OECD, 2014. (Trade Policy Papers, n. 170). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5jxt4nnd7g5h-en>.

_____. **Services Trade Restrictiveness Index (STRI)**: scoring and weighting methodology. Paris: OECD, 2015. (Trade Policy Papers, n. 177). Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5js7n8wbtk9r-en>.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **O Brasil e os códigos de liberalização da OCDE**: desafios e implicações para o setor privado brasileiro. Brasília: CNI, 2020.

NORDAS, H. M. *et al.* **Services Trade Restrictiveness Index (STRI)**: computer and related services. Paris: OECD, 2014. (Trade Policy Papers, n. 169).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Services Trade Restrictiveness Index (STRI)**: policy trends up to 2022. Paris: OECD, Feb. 2022. Disponível em: https://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd_stri_policy_trends_up_to_2022.

_____. **Services Trade Restrictiveness Index Simulator**. Paris: OECD, 2023.

ROUZET, D. *et al.* **Services Trade Restrictiveness Index (STRI)**: financial services. Paris: OECD, 2014. (Trade Policy Papers, n. 175).

UENO, A. *et al.* **Services Trade Restrictiveness Index (STRI)**: distribution services. Paris: OECD, 2014. (Trade Policy Papers, n. 173).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Legal sector notes**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-psleg.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

_____. **Sector notes: accounting**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-psacc.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

_____. **Sector notes: broadcasting**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-asbrd.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes: computer services**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-cs.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes: construction**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-co.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes: engeneering**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-pseng.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes: logistics-cargo handling**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-lscar.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes: logistics-customs brokerage**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-lscus.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes: logistics-warehouse and storage**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-lsstg.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes: movie pictures**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-asmot.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes: sound recording**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-assou.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes:** telecommunication. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-tc.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes:** transportation-rail. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-trrai.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Sector notes:** transportation-road. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-trrof.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

_____. **Simulator OECD.** Paris: OECD, [s.d]. Disponível em: <https://sim.oecd.org/Simulator.ashx?lang=En&ds=STRI&d1c=trrof&d2c=bra>. Acesso em: 16 fev. 2023.

_____. **STRI Sector notes:** architecture. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-sector-note-psarc.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

APÊNDICE

Análise dos setores de pior desempenho do Brasil no STRI: correios, filmes, seguros e transmissão

Nos textos que se seguem, são analisadas as respostas (e seus fundamentos legais) às medidas que resultaram em penalização para o Brasil no Índice de Restrição ao Comércio de Serviços (Service Trade Restrictiveness Index – STRI) 2022. Analisam-se as respostas dos seguintes setores: correios, filmes, seguros e transmissão.

1 SETOR DE CORREIOS

No grupo de cinquenta países avaliados no STRI, o Brasil situa-se na posição 48, indicado que é o terceiro país com maiores restrições no setor de correios. Em 2022, a nota do país foi de 0,508, e a média do STRI foi de 0,28.

Com base nos dados disponibilizados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seu simulador do STRI, restrições à entrada estrangeira e barreiras à concorrência correspondem a 76% das restrições no setor de correios.

Existem seis restrições à entrada estrangeira que constituem 54% do total de restrições. As principais restrições à entrada estrangeira são descritas a seguir.

- 1) Regime de aprovação específico para o estabelecimento de filiais estrangeiras (arts. 1.134 e 1.135 do Código Civil, Lei nº 14.286/2021 e Decreto nº 9.787/2019). A penalização para o Brasil decorre da existência de regime de aprovação específico para o estabelecimento de filiais de empresas estrangeiras. A aprovação demanda a publicação de decreto executivo do governo federal autorizando a constituição da filial mediante avaliação de interesse nacional brasileiro.
- 2) Limitações à aquisição de imóveis em áreas urbanas do Brasil por estrangeiros (art. 20, 176, § 1º e 190 da Constituição e arts. 100 e 205 do Decreto-Lei nº 9.760/1946). A aquisição de imóveis em áreas urbanas do Brasil está relativamente aberta a estrangeiros, exceto propriedades em áreas de fronteira (necessária autorização do Conselho de Segurança Nacional). Os imóveis de propriedade da União não podem ser adquiridos por estrangeiros sem a prévia autorização do presidente da República. Quanto à compra de terrenos rurais, os estrangeiros (pessoa física e jurídica) só podem adquirir imóveis com área de até cinquenta módulos de exploração por tempo indeterminado (MEI).

- 3) Comprovação pela empresa de que pelo menos dois terços de sua força de trabalho é composta por empregados brasileiros nas situações em que houver solicitação de visto temporário de trabalho para estrangeiro perante as autoridades migratórias brasileiras (arts. 352 a 354 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e art. 1º a 4º da Resolução Normativa nº 3/2017 do Conselho Nacional de Imigração).
- 4) Permissão da transferência internacional de dados pessoais apenas se o país de destino garantir proteção de dados adequada (arts. 33 a 36 da Lei nº 13.079/2018). A transferência internacional de dados é sujeita a salvaguardas, como o uso de cláusulas contratuais modelo, padrões corporativos globais ou código de conduta. A Lei nº 13.079/2018 entrou em vigor em 18 de setembro de 2020.
- 5) Exigência da localização forçada de dados como requisito para contratos públicos envolvendo serviços de computação em nuvem (boas práticas, orientações e vedações para contratação de serviços de terceirização de informação e Portaria nº 20/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão). Em 2016, os órgãos do governo brasileiro, incluindo a Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, incluíram a localização forçada de dados como requisito para contratos públicos envolvendo serviços de computação em nuvem.

Há oito medidas na categoria de barreiras à concorrência (22% das restrições) no setor de correios. As barreiras à concorrência que receberam pontuação mais elevada no STRI são enumeradas a seguir.

- 1) Controle pelo governo brasileiro dos correios (art. 6º do Estatuto Social dos Correios).
- 2) Possibilidade de anulação da decisão do regulador pela autoridade política (arts. 4º e 5º do Estatuto Social dos Correios). O regulador é o governo, especificamente o Ministério das Comunicações. Se o governo julgar necessário, tem autoridade para decidir sobre o curso de ação. Existe o Projeto de Lei nº 1.491/1999 para criar a Agência Nacional de Correios para regulamentar o setor, mas a lei se encontra em discussão há mais de duas décadas.¹
- 3) Atribuição de tratamento preferencial de impostos ou subsídios ao operador postal (Recurso Extraordinário nº 627051, art. 18, § 2º, da Lei nº 6.538/1978 e Estatuto Social dos Correios). Expressamente, a

1. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16802>. Acesso em: 24 abr. 2023.

norma legal reconhece isenção de impostos para a empresa pública no caso da taxa de transporte rodoviário e somente quando transportar malas postais ou caixas com correspondência consolidada. No entanto, a jurisprudência consolidada sobre o tema determina que a empresa pública está isenta de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e outros impostos locais, justificando-a como uma compensação necessária ao custo do oferecimento de serviço universal em um país com mais de 5 mil cidades, algumas delas sem estradas e vias adequadas de acesso e trânsito.

- 4) Isenção de proibições de circulação ao operador postal (art. 19 da Lei nº 6.538/1978, Estatuto Social dos Correios e art. 5º do Decreto Municipal nº 37.085/1997 da Prefeitura de São Paulo).
- 5) Exigência de separação contábil (Estatuto Social dos Correios). Embora não tenha redação muito clara, entende-se que a medida se refere à separação entre as contas da empresa pública e do restante da administração pública.
- 6) Inexistência de sistema adequado de alocação de custos (Estatuto Social dos Correios).
- 7) Publicidade da informação contábil (art. 107 do Estatuto Social dos Correios). O Brasil foi penalizado com nota um nessa medida, mas, aparentemente, o país respondeu que as informações contábeis do governo são publicadas. O artigo do Estatuto Social dos Correios mencionado refere-se a *compliance*, gestão de riscos e controles internos. Como não trata especificamente da publicidade dos dados contábeis, pode ter sido insuficiente para considerar a medida adequada para conferir condição não restritiva.
- 8) Concessão de acesso à rede postal de forma discriminatória (Estatuto Social dos Correios).

Cabe pontuar que, nos serviços de correios no Brasil, o monopólio dos correios incide apenas sobre as cartas, o que não resultou em penalização do Brasil. Conforme estabelecem os arts. 9º e 27 da Lei nº 6.538/1978, todo o segmento de cartas e postais está sujeito a monopólio estatutário. Com base na pontuação decorrente do STRI, constatou-se que não foi o monopólio postal que acarretou o desempenho fraco do país, mas, sim, um conjunto de medidas consideradas discriminatórias ou prejudiciais à concorrência. De maneira semelhante, com base nas informações disponíveis no STRI, o México, país emergente que integra a OCDE, apresenta monopólio previsto em lei de determinadas correspondências como postais e cartas que apresentem o peso máximo de 1 kg. No STRI, o

México recebeu a mesma pontuação que foi atribuída ao Brasil, o que mostra que o monopólio não gera o desempenho ruim do país.

2 SETOR DE FILMES

No grupo de cinquenta países avaliados no STRI, o Brasil situa-se na posição 48, indicado que é o terceiro país com maiores restrições no setor de filmes. Em 2022, a nota do país foi de 0,325. Embora não seja muito elevada, a nota situa o país nas últimas posições do indicador (mais restrito), pois a média do setor é baixa (0,21), indicando que é um setor relativamente aberto para prestação de serviços estrangeiros.

Com base nos dados disponibilizados pela OCDE em seu simulador do STRI, as categorias de restrições à entrada estrangeira e outras medidas discriminatórias correspondem, se somadas, a 88% das restrições no setor de filmes.

Há dez restrições à entrada estrangeira, que constituem 51% do total de restrições do Brasil. Há duas restrições que podem ser agrupadas como condições dos fluxos de dados transfronteiriços: a permissão da transferência internacional de dados pessoais apenas se o país de destino garantir proteção de dados adequada (arts. 33 a 36 da Lei nº 13.079/2018) e a exigência da localização forçada de dados como requisito para contratos públicos envolvendo serviços de computação em nuvem (boas práticas, orientações e vedações para contratação de serviços de terceirização de informação e Portaria nº 20/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).

As demais restrições são enumeradas separadamente. São as que seguem.

- 1) Obrigatoriedade de que qualquer empresa produtora de filmes seja constituída sob o direito brasileiro (Instrução Normativa da Agência Nacional do Cinema (Ancine) nº 91/2010 e art. 2, inciso XVIII da Lei nº 12.485/2011).
- 2) Regime de aprovação específico para o estabelecimento de sucursais estrangeiras (art. 1.134 do Código Civil).
- 3) Existência da triagem sem a exclusão de interesses econômicos (arts. 1.134 e 1.135 do Código Civil, Lei nº 14.286/2021 e Decreto nº 9.787/2019).
- 4) Restrição à aquisição e ao uso de terras e imóveis por estrangeiros, decorrente da impossibilidade de aquisição de propriedade em áreas de fronteiras e de imóveis do governo por estrangeiros salvo por meio de autorização de autoridade competente e da possibilidade de aquisição por estrangeiros apenas de imóveis de terrenos rurais com área até cinquenta MEIs (arts. 20, 176, § 1º e 190 da Constituição,

arts. 100 e 205 do Decreto-Lei nº 9.760/1946 e arts. 3º e 12 da Lei nº 5.709/1971), restrições a fusões e aquisições transfronteiriças (arts. 2º e 88 a 91 da Lei nº 12.529/2011).

- 5) Vigência de quotas de transmissão ou tempo de exibição para filmes (capítulo 5º da Lei nº 12.485/2011, capítulo 7º da Instrução Normativa da Ancine nº 100/2012 e Lei nº 4.117/1962). Conforme comentário adicionado à resposta brasileira, desde setembro de 2011, as quotas de conteúdo exigem que cada canal pago transmita pelo menos três horas e meia por semana de programação brasileira em horário nobre. Adicionalmente, para cada três canais de espaço qualificado por pacote, pelo menos um deve ser brasileiro até o limite de doze canais brasileiros de espaço qualificado por pacote. Espaço qualificado, de acordo com a Lei nº 12.485/2011, é o espaço total do canal de programação, excluídos conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, tele vendas, infocomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário gratuito propaganda eleitoral, conteúdo jornalístico e programas de auditório ancorados por apresentador. Não há previsão quanto à televisão aberta (TV aberta).
- 6) Comprovação pela empresa brasileira, sujeita a exceções, de que pelo menos dois terços de sua força de trabalho é composta por empregados brasileiros nas situações em que houver solicitação de visto temporário de trabalho para estrangeiro perante as autoridades imigratórias brasileiras (arts. 352 a 354 da CLT e arts. 1º a 4º da Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração 3/2017).

Existem nove medidas na categoria outras medidas discriminatórias, representando 37% das restrições no setor. As outras medidas discriminatórias que receberam pontuação mais elevada no STRI podem ser agrupadas em tratamento de fornecedores estrangeiros, condições do processo de compras públicas e regras de conteúdo local e de atribuição de tratamento discriminatório a estrangeiros. As medidas que integram o primeiro grupo resumem-se à cobrança de imposto sobre os montantes pagos a produtores, distribuidores ou intermediários não residentes, em contrapartida da utilização comercial de obras cinematográficas ou de vídeo, ou da sua aquisição ou importação (arts. 32 e 33 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001) e incentivos fiscais específicos para empresas brasileiras de capital nacional (art. 1º, § 5º da Lei nº 8.685/1993).

As medidas inseridas no segundo grupo encontram respaldo nas leis brasileiras que disciplinam licitações e contratos administrativos. São elas:

- 1) Preferências para fornecedores locais em compras públicas, mediante margens de preferência de preço para bens e serviços produzidos no Brasil que sigam as normas técnicas brasileiras e de margens de preferência de até 20% do preço de bens e serviços resultantes do desenvolvimento tecnológico e da inovação no Brasil (arts. 5º, 11, 26, 52 e 60 da Lei nº 14.133/2021 e arts. 3º, § 5º a 8º, e 42 da Lei nº 8.666/1993 e arts. 1º a 6º do Decreto nº 7.546/2011).
- 2) Atribuição de preferência em licitações a bens e serviços produzidos no Brasil ou fabricados ou fornecidos por empresas brasileiras (arts. 9º, 52 e 60 da Lei nº 14.133/2021 e art. 3º da Lei nº 8.666/1993).
- 3) Condições de concorrência no processo de compras públicas em favor de empresas locais (arts. 9º, inciso II e 52 da Lei nº 14.133/2021 e art. 3º da Lei nº 8.666/1993).

As medidas que estão dentro do terceiro grupo pautam-se na Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e na legislação brasileira de propriedade intelectual. Tais medidas são as seguintes:

- requisitos de conteúdo local de replicação e processamento (art. 24 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001);
- obrigações de conteúdo local na realização da dublagem e/ou legendagem (arts. 23 e 25 da Medida Provisória nº 2.228-1/2001);
- limitações de conteúdo local na composição do elenco ou da equipe de produção cinematográfica (art. 1º da Medida Provisória nº 2.228-1/2001); e
- atribuição de tratamento discriminatório a estrangeiros para a proteção de direitos autorais e de direitos conexos (art. 7º da Lei nº 9.610/1998 e art. 3º da Lei nº 12.965/2014).

3 SETOR DE SEGUROS

No grupo de cinquenta países avaliados no STRI, o Brasil situa-se na posição 44, indicando que é o sétimo país com maiores restrições no setor de seguros. Em 2022, a nota do país foi de 0,36. Embora não seja muito elevada, a nota situa o país nas últimas posições do indicador (mais restrito), pois a média do setor é baixa (0,22), indicando que é um setor, assim como o de filmes, relativamente aberto à prestação de serviços estrangeiros.

O Brasil apresentou desempenho relativamente fraco no setor de seguros do STRI. As respostas que resultaram em penalizações (pontuação um) foram analisadas em maiores detalhes para o setor.

Aparentemente, as respostas e as respectivas justificativas (menção ao fundamento jurídico) foram dadas até março de 2022. O STRI não captou alterações legais posteriores a essa data no setor de serviços de seguros.

A categoria (*policy area*) restrição à entrada estrangeira inclui os tópicos descritos a seguir.

- 1) Parte importante das medidas restritivas brasileiras está relacionada aos serviços de resseguros. Há limitação à participação de agentes privados nas instituições de resseguros de controle público. São mencionados o art. 8º da Lei nº 9.491/1997, os arts. 5º a 9º do Estatuto Social do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). O Estado deve sempre manter pelo menos uma *golden share* no IRB.
- 2) As restrições em filiais estrangeiras não estão vinculadas à proibição da presença de filiais, mas a procedimentos específicos para que sejam aprovadas no Brasil, por exemplo, aprovação pelo Conselho Nacional de Seguros Privados. São mencionados o art. 1.134 do Código Civil, o Decreto-Lei nº 73/1966, sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, e a Resolução nº 422 do Conselho Nacional de Seguros Privados, que trata da autorização para o funcionamento de corretoras de resseguros.
- 3) Quanto às medidas restritivas sobre proibição a seguro mútuo (seguro mútuo é proibido: vida e não vida), o Brasil pontuou como restritivo. As respostas foram fundamentadas nos arts. 24 e 25 do Decreto-Lei nº 73/1966 sobre o sistema nacional de seguros privados que regula as operações de seguros e resseguros.
- 4) Há medidas restritivas relacionadas à possibilidade de estrangeiros comprarem imóveis no Brasil. Nesse caso, as restrições apresentadas são embasadas na Constituição Federal (arts. 20, 176 e 190).
- 5) Exigência de presença comercial (modo 3) para prestação dos serviços de seguros por empresas de capital estrangeiro. Mencionam-se a lei complementar sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de cosseguro, as contratações de seguro no exterior (arts. 18 e 19); o Decreto-Lei nº 73/1966 (arts. 8º e 36); Resolução nº 197/2008 do Conselho Nacional de Seguros Privados (arts. 6º a 8º). Os seguros obrigatórios e não obrigatórios contratados por pessoas singulares residentes no país ou por pessoas coletivas domiciliadas em território nacional, independentemente da forma jurídica, para garantia de riscos no país, serão exclusivamente celebrados no país. A contratação de seguros no exterior por pessoa física residente no Brasil ou por pessoa jurídica domiciliada em território brasileiro fica

restrita a algumas exceções, como cobertura de riscos para os quais não há oferta de seguros no Brasil, desde que sua contratação não represente violação da legislação brasileira.

- 6) Resultou em pontuação indicativa de restrição a existência de quotas ou testes de necessidades econômicas aplicados na atribuição de licenças (Decreto nº 60.459/1967). Entre as condições para autorização estão:
 - a conveniência e a oportunidade da autorização, em vista da apólice de seguro ditada pelo Conselho Nacional de Seguros Privados; e
 - a saturação e as possibilidades do mercado segurador nacional.

Nas categorias restrição à circulação de pessoas e outras medidas discriminatórias, o Brasil foi penalizado nas medidas a seguir.

- 1) Tempo de duração da estadia de estrangeiros. As transferências intrafirma de empregados precisam de visto temporário. Os vistos temporários são concedidos por período de validade de até dois anos. São mencionadas a Lei nº 13.445/2017 (art. 14), o Decreto nº 13.445/2017 (art. 16) e a Resolução Normativa nº 02/2017 do Conselho Nacional de Imigração, que disciplina a concessão de autorização de residência para fins de trabalho com vínculo empregatício no Brasil (arts. 1º, 3º e 4º).
- 2) Tratamento dado a fornecedores estrangeiros e locais. Além de possuir *rating* mínimo de agências internacionais e outras condições, os resseguradores autorizados devem manter conta em moeda estrangeira vinculada ao órgão fiscalizador de seguros brasileiro, na forma e valor definidos pelo regulador brasileiro de seguros para garantir suas operações no Brasil, com saldo mínimo de US\$ 5 milhões. A resposta é fundamentada na Lei Complementar nº 126/2007 e na Resolução nº 422 do Conselho de Seguros Privados.

Nas categorias barreiras à competição e transparência regulatória, o Brasil foi penalizado nas medidas a seguir.

- 1) Restrições ou limites na operação de seguros e cessões, bem como sobre o controle governamental no setor. A resposta é fundamentada na Lei Complementar nº 126/2007 e na Resolução nº 168/2007 do Conselho de Seguros Privados.
- 2) Quantidade de documentos necessários para obter um visto de negócios. O Brasil requer mais de oito documentos para concessão do visto de negócios.

Importante destacar que não foram verificadas todas as medidas, mas apenas aquelas nas quais há pontuação um dada ao Brasil (que representam alguma forma de restrição à prestação dos serviços).

4 SETOR DE TRANSMISSÃO

No grupo de cinquenta países avaliados no STRI, o Brasil situa-se na posição 44, indicando que é o sétimo país com maiores restrições no setor de transmissão. Em 2022, a nota do país foi de 0,456. A média do setor é de 0,31.

As respostas que resultaram em penalizações (pontuação um) e no fraco desempenho do país no setor de transmissão foram analisadas em maiores detalhes para o setor.

Restrições à entrada estrangeira representam a maior parte da nota do Brasil no Simulador do STRI. O Brasil foi penalizado nas medidas a seguir.

- 1) Limitações à participação do capital estrangeiro nas empresas. Nos serviços de transmissão, pelo menos 70% do capital total e do capital votante pertencerá, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou estrangeiros que tenham obtido a cidadania brasileira há mais de dez anos. Para a TV por assinatura, não há limites de patrimônio estrangeiro. Essa restrição é hierarquicamente superior às que se seguem, afetando a pontuação brasileira em outras medidas.
- 2) Houve penalização por imposição de quotas e tempo de transmissão dedicados à programação nacional. Conforme comentário adicionado às respostas brasileiras, desde setembro de 2011, as quotas de conteúdo exigem que cada canal pago transmita pelo menos três horas e meia por semana de programação brasileira em horário nobre. Adicionalmente, para cada três canais de espaço qualificado por pacote, pelo menos um deve ser brasileiro até o limite de doze canais brasileiros de espaço qualificado por pacote. Espaço qualificado (Lei nº 12.485/2011) é o espaço total do canal de programação, excluídos conteúdos religiosos ou políticos, manifestações e eventos esportivos, concursos, publicidade, tele vendas, infomerciais, jogos eletrônicos, propaganda política obrigatória, conteúdo audiovisual veiculado em horário gratuito, propaganda eleitoral, conteúdo jornalístico e programas de auditório ancorados por apresentador. Não há previsão quanto à televisão aberta (TV aberta).
- 3) Há ainda requisitos discriminatórios acerca dos produtores de TV. Segundo a normativa brasileira, as atividades de gestão, responsabilidade editorial e seleção e direção inerentes à programação são exclusivas de

brasileiros natos e naturalizados que obtiveram a cidadania há mais de dez anos (art. 222 da Constituição Federal, art. 10 da Lei nº 12.485 e Lei nº 4.117/1962).

- 4) O Brasil também recebeu nota um (restrição) porque exige a presença comercial (modo 3) para prestação dos serviços de transmissão (art. 29 da Lei nº 12.485/2011).
- 5) No tema de fluxo transfronteiriço de dados, destaca-se a exigência de armazenamento local de certos dados, conforme previsão da Portaria nº 20/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Adicionalmente, de acordo com o art. 33 da Lei nº 13.079/2018, a transferência é permitida se o país de destino garantir proteção de dados adequada, o que significa nível de proteção essencialmente equivalente ao aplicado no país exportador.

Na categoria denominada outras restrições, o Brasil recebeu penalizações nos itens a seguir.

- 1) Subsídios e tributação diferenciada para empresas estrangeiras, com base no Código Tributário Nacional, na Lei nº 14.286/2021 e na Lei nº 10.168/2000. Esta estabelece tributo (conhecido como CIDE-Remessas) de 10% sobre o valor do contrato para as empresas quando houver transferência de tecnologia de um país estrangeiro. A operação de câmbio para pagamento de serviços importados está sujeita à alíquota de 0,38%. Adicionalmente, a Lei nº 8.685/1993 estabelece diversos incentivos fiscais para pessoas físicas ou jurídicas que financiem a produção de programas brasileiros.
- 2) Exigência de que a legendagem e a dublagem devem ser feitas localmente e outras formas de conteúdo audiovisual local. No comentário, explica-se que qualquer propaganda cinematográfica ou videofonográfica estrangeira somente poderá ser veiculada no país, em qualquer ramo de atividade, devidamente adaptada à língua portuguesa por produtora brasileira. Adicionalmente, para conteúdo local, a lei exige que o conteúdo seja dirigido por brasileiro ou estrangeiro residente no país há pelo menos três anos. No mínimo dois terços do elenco e da equipe técnica (incluindo artistas e técnicos) devem ser brasileiros ou estrangeiros residentes no país há pelo menos cinco anos (ou três anos, se pelo menos 40% dos direitos patrimoniais das obras são de propriedade de um produtor brasileiro, no caso de coproduções). Essas limitações são dispensadas se a obra for produzida por brasileiro inscrito na Ancine em coprodução com empresa proveniente de país com o qual o Brasil tenha firmado acordos de coprodução audiovisual. Como fundamento

legal, mencionam-se a Medida Provisória nº 2.228-1/2001 e a Lei nº 12.485/2022.

- 3) As respostas do Brasil também indicaram tratamento discriminatório aos direitos de propriedade intelectual de estrangeiros, com fundamento nas leis nº 9.610/1998 e nº 12.965/2014 (Marco Civil da Internet).

MEDIDAS DE APOIO AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Catherine Rebouças Mota¹

1 INTRODUÇÃO

As emissões de gases de efeito estufa (GEEs) decorrentes das atividades humanas exacerbam o efeito natural de aquecimento do planeta Terra, ocasionando as oscilações na temperatura e outras perturbações no clima. Assim, as mudanças climáticas decorrem das alterações no uso da terra, da silvicultura e de outras atividades humanas que diminuem a capacidade de os ecossistemas funcionarem como sumidouros de carbono (OECD, 2023a).

As mudanças climáticas são uma preocupação global, na medida em que seus efeitos transfronteiriços impedem ou mitigam o crescimento verde e a concretização do desenvolvimento sustentável. Isto porque afetam negativamente ecossistemas, a biodiversidade, recursos hídricos, entre outros, tornando os assentamentos humanos sensíveis a eventos climáticos extremos (OECD, 2023a).

Várias discussões e compromissos foram assumidos pelos países para mitigar esses efeitos. O principal acordo internacional sobre mudança climática é a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 1992. Outros compromissos internacionais relacionados são o Protocolo de Quioto, de 1997, e o Acordo de Paris, de 2015. Tais acordos são apoiados pelo Grupo dos Vinte (G20), principal fórum econômico global (OECD, 2023a).

Nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, os relacionados às mudanças climáticas, considerando sua relevância, são:

- ODS 13: tomar medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos;
- ODS 12: garantir padrões sustentáveis de consumo e de produção;
- ODS 9: construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; e

1. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); pesquisadora do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (CCGI/EESP/FGV); e doutora em direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: catherinemota.adv@gmail.com.

- ODS 7: garantir acesso à energia barata, confiável, sustentável e moderna para todos.

Entre os GEEs, destaca-se o dióxido de carbono (CO_2), que provém da queima dos combustíveis fósseis e do desmatamento. O CO_2 representa a maior parcela de GEEs, de modo que o controle de sua emissão é considerado pela organização como um fator-chave para mitigar os efeitos negativos das mudanças climáticas (OECD, 2023a).

É importante destacar que o conceito de equivalente de CO_2 é utilizado para comparar o potencial de aquecimento entre diferentes GEEs, o que inclui os que são considerados mais potentes, como o dióxido de carbono. O metano (CH_4), embora tenha um potencial de aquecimento maior que o CO_2 , possui um tempo de vida atmosférico menor, por isso é expresso em termos de CO_2 . Assim, permite-se uma comparação direta do potencial de aquecimento do CH_4 em relação ao CO_2 a partir da determinação de um período (Stocker *et al.*, 2013).²

Os principais desafios para mitigar a emissão de GEEs e estabilizar sua concentração na atmosfera em um nível que não seja perigoso para o sistema climático estão descritos a seguir.

- 1) Desenvolver e implementar estratégias nacionais e internacionais de baixo carbono, de modo a dissociar as emissões de GEEs do crescimento econômico, o que implica o investimento em energias renováveis.
- 2) Adotar estratégias de compensação parcial ou total, de maneira que esses esforços sejam compreendidos de forma global e não isolada em cadeias de valor globais interdependentes, considerando os fluxos comerciais crescentes.
- 3) Utilizar instrumentos baseados em mercado, por exemplo, precificação de carbono, tributação do meio ambiente e remoção de subsídios aos combustíveis fósseis.
- 4) Promover sinergia entre os esforços dos governos em alinhar outras políticas em áreas não climáticas com as políticas relacionadas à mudança climática (OECD, 2023a).

Assim, o enfrentamento desses desafios pode se dar, entre outras formas, pela redução dos subsídios aos combustíveis fósseis que fazem parte de políticas direcionadas à transição para uma economia de baixo carbono (OECD, 2021). Tanto os subsídios como as demais medidas de apoio aos combustíveis fósseis podem interferir no padrão de consumo das famílias e na lucratividade das empresas, de maneira que são capazes de abaixar o custo da produção e do consumo de combustíveis fósseis de modo artificial (Inesc, 2022).

2. Disponível em: <https://www.epa.gov/energy/greenhouse-gas-equivalencies-calculator>.

A organização realiza revisões voluntárias dos países do G20 que se comprometeram a reformar os subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis.³ A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) destaca que não há evidências significativas de que a redução dos subsídios aos combustíveis fósseis esteja sendo utilizada como uma das estratégias da recuperação econômica verde, inclusiva e sustentável após a pandemia da covid-19. Pelo contrário: há indícios de canalização da maior parte do financiamento para o apoio ao uso e à produção de combustíveis fósseis (OECD, 2021).

Ao identificar esse retrocesso em termos de apoio aos combustíveis fósseis, demonstra-se a desconexão entre a emergência climática e as iniciativas de recuperação econômica.

As medidas de apoio aos combustíveis fósseis estão disponíveis no banco de dados estatístico da OCDE, especificamente no Inventário de Medidas de Apoio aos Combustíveis Fósseis (OECD Inventory of Support Measures for Fossil Fuels). Trata-se de uma plataforma constituída pela organização com o objetivo de auxiliar os governos na identificação e na avaliação dos escassos recursos orçamentários que são priorizados e alocados em prol dos combustíveis fósseis (OECD, 2021).

A partir do conhecimento coletado e analisado, a organização impulsiona os governos para que tomem providências que possam ampliar a transparência sobre a adoção de medidas de apoio a combustíveis fósseis e disseminar melhores práticas (OECD, 2021).

2 CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS INDICADORES DO INVENTÁRIO DE MEDIDAS DE APOIO AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

No roteiro de acesso, foram apresentadas sete áreas políticas prioritárias, em relação às quais o Brasil será avaliado no processo de adesão à OCDE. Entre essas áreas, destaca-se a de meio ambiente, biodiversidade e clima, que versa sobre

como garantir a proteção efetiva do meio ambiente e da biodiversidade e ações contra a mudança climática para alcançar os objetivos do Acordo de Paris sobre mudança climática. Isso inclui a necessidade de medidas políticas para toda a economia alinhadas às metas do Acordo de Paris e, em particular, à meta de alcançar emissões líquidas globais de gases de efeito estufa até 2050 mediante profundas reduções de emissões possibilitadas por investimentos públicos e privados. Também abrange a importância de cada país adotar e implementar políticas públicas totalmente alinhadas com suas metas climáticas, incluindo reverter e interromper a perda de biodiversidade e o desmatamento, conforme acordado durante a COP26 [26th Conference of the Parties] em Glasgow, e tomar ações efetivas para traduzir isso no terreno (OECD, 2022, p. 4, tradução nossa).

3. Os relatórios das revisões estão disponíveis em: <https://www.oecd.org/fossil-fuels/publicationsreleasesfurtherreading/>.

Nessa área, podem-se destacar as preocupações da organização em garantir que as políticas adotadas pelos países estejam alinhadas aos objetivos do Acordo de Paris, especialmente quanto às metas de emissões líquidas globais de GEEs. Um dos principais indicadores da OCDE que auxiliam o alcance desses objetivos é o Inventário de Medidas de Apoio aos Combustíveis Fósseis. Por isso, este capítulo tem por finalidade promover a compreensão sobre o inventário e identificar a posição do Brasil em relação aos países da OCDE.

3 AVALIAÇÃO METODOLÓGICA GERAL

De acordo com a OCDE, algumas tendências e desenvolvimentos recentes podem ser observados quanto às medidas de apoio aos combustíveis fósseis, conforme descrito a seguir.

- 1) Identifica-se o contínuo apoio dos governos à produção e ao uso de combustíveis fósseis, especialmente do petróleo e do gás. Tal postura prejudica a eficácia das políticas ambientais e pode funcionar como uma barreira no avanço de uma economia mais eficiente em termos energéticos e de baixo carbono (OECD, 2023a).
- 2) O contínuo apoio aos combustíveis fósseis reverte a tendência de queda que, antes da pandemia de covid-19, havia sido registrada (OECD, 2021).
- 3) Foram fornecidos cerca de US\$ 227 bilhões em subsídios a combustíveis fósseis por 51 economias da OCDE, G20 e Parceria Oriental (Eastern Partnership),⁴ em 2021. Trata-se do maior valor já identificado pela OCDE em subsídios aos combustíveis fósseis nos últimos anos (OECD, 2023a).

O Inventário de Medidas de Apoio aos Combustíveis Fósseis da OCDE é composto por dados de 51 economias da OCDE, G20 e Parceria Oriental. Seu objetivo é identificar e avaliar as políticas que apresentam apoio à produção ou ao consumo de combustíveis fósseis, o que inclui transferências orçamentárias diretas, gastos tributários e preferências pela produção ou consumo de combustíveis fósseis em detrimento de outras fontes de energia (OECD, 2023a).

A identificação das medidas de apoio aos combustíveis fósseis na OCDE utiliza um método *bottom-up* (de baixo para cima), de modo que mensura essas medidas assim como todas as transferências orçamentárias diretas e gastos tributários que fornecem benefícios ou preferência pela produção ou pelo consumo de combustíveis fósseis (OECD, 2023b).

É importante destacar que a OCDE realiza a diferenciação entre as medidas de apoio (*support*) e os subsídios (*subsidy*). O termo *apoio* é mais amplo que *subsídio*,

4. Parceria composta por Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Moldávia e Ucrânia.

uma vez que engloba políticas que podem induzir mudanças nos preços relacionados aos combustíveis fósseis. No caso do inventário, utiliza-se essa noção ampla de modo a promover a transparência das políticas públicas (OECD, 2023b).

Inicialmente, o inventário adotou a noção de apoio (*support*) em 2019, com o objetivo de rastrear e mensurar a meta 12.c.1 do ODS 12⁵ sobre subsídios a combustíveis fósseis em uma publicação conjunta com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Observou-se que a adoção dessa nomenclatura auxiliou na obtenção de indicadores econômicos uniformes e transparentes para todos os países, o que pode facilitar a coleta e o processamento de dados (OECD, 2023b).

A definição de subsídio, por sua vez, está em consonância com o Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – ASCM), da Organização Mundial do Comércio (World Trade Organization – WTO) (OECD, 2023b). No âmbito do acordo da WTO, subsídio é definido como:

1. se houver contribuição financeira de um governo ou de qualquer órgão público no território de um país, ou seja, quando:
 - i. uma prática do governo envolve uma transferência direta de fundos (por exemplo, doações, empréstimos e infusão de capital), potenciais transferências diretas de fundos ou passivos (por exemplo, garantias de empréstimos);
 - ii. a receita do governo que de outra forma seria devida é perdida ou não cobrada (por exemplo, incentivos fiscais, como créditos fiscais);
 - iii. um governo fornece bens ou serviços que não sejam infraestrutura geral ou compra de bens;
 - iv. um governo faz pagamentos a um mecanismo de financiamento, ou confia ou dirige um órgão privado para realizar um ou mais dos tipos de funções ilustradas em (i) a (iii) acima, que normalmente seriam atribuídas ao governo, e a prática, em sentido real, difere das práticas normalmente seguidas pelos governos;
2. ou se houver alguma forma de renda ou suporte de preço no sentido do art. XVI do GATT [General Agreement on Tariffs and Trade] 1994;
3. e se um benefício for assim conferido (tradução nossa).⁶

5. “Meta 12.c – Nações Unidas: racionalizar subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis, que encorajam o consumo exagerado, eliminando as distorções de mercado, de acordo com as circunstâncias nacionais, inclusive por meio da reestruturação fiscal e da eliminação gradual desses subsídios prejudiciais, caso existam, para refletir os seus impactos ambientais, tendo plenamente em conta as necessidades específicas e condições dos países em desenvolvimento e minimizando os possíveis impactos adversos sobre o seu desenvolvimento de uma forma que proteja os pobres e as comunidades afetadas. Indicador: 12.c.1 – montante de subsídios aos combustíveis fósseis por unidade do PIB [produto interno bruto] (produção e consumo) e em percentagem do total da despesa nacional em combustíveis fósseis”. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods12.html>.

6. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.pdf.

Partindo da existência de diferença entre os termos apoio e subsídios, na OCDE, alguns conceitos precisam ser destacados para a compreensão dos indicadores. Há três mecanismos de apoio no inventário, conforme pode ser observado no quadro 1.

QUADRO 1

Mecanismos de apoio no inventário da OCDE

Transferências orçamentárias diretas	São os pagamentos realizados pelos governos ou por órgãos que atuam de forma oficial a destinatários individuais. Nas transferências orçamentárias diretas, incluem-se os gastos diretos que ocorrem, por exemplo, em programas específicos de apoio.
Despesas fiscais	As despesas fiscais são concessões normalmente fornecidas mediante a oferta de taxas mais baixas, isenções ou descontos de impostos sobre o consumo de combustíveis fósseis. Também podem ser medidas constituídas para reduzir os custos da extração de combustíveis fósseis, o que pode incluir créditos fiscais de investimento, deduções para despesas de exploração e desenvolvimento e tratamento preferencial de ganhos de capital. No caso dos gastos tributários, consideram ainda aqueles que podem ser menos visíveis, por exemplo, tratamento especial dado a empresas estatais ou isenções fiscais para obtenção de receita, bem como os títulos isentos de impostos, uso de créditos fiscais estrangeiros etc. Segundo a OCDE, os gastos tributários normalmente têm como premissa fornecer apoio governamental a atividades ou entidades consideradas socialmente benéficas; ou sobre preocupações relacionadas a riscos e incertezas, segurança energética, intensidade de capital, altos custos iniciais e longos cronogramas de projetos. Algumas abordagens são utilizadas para estimar os custos dos gastos tributários. A mais utilizada pelos países-membros da OCDE é a abordagem da renúncia de receita. Por receita perdida, considera-se a diferença entre a receita tributária arrecadada com e sem a despesa tributária, a partir de um mesmo referencial. Assim, a abordagem da renúncia de receita ou receita perdida é uma medida estática que não considera respostas comportamentais que possam estar relacionadas à remoção do gasto tributário ou às preocupações acerca de riscos e de incertezas, segurança energética, entre outros.
Transferências induzidas (ou suporte de preço ou gap de preço)	São subsídios estimados a partir da regulamentação de mercado ou do suporte de preços, de modo que sejam mais baixos para o usuário final em relação ao custo total do fornecimento. Neste sentido, a OCDE explica que isso refere-se a uma mudança nos preços recebidos pelos produtores e pagos pelos consumidores domésticos como consequência de intervenções do governo, por exemplo, por meio de regulação direta de preços, fórmulas de preços, controles ou impostos nas fronteiras e mandatos de compra ou fornecimento domésticos. A diferença entre o preço de uso final e o preço de referência (refletindo o custo total do fornecimento, que prevaleceria em um mercado competitivo) equivale à diferença de preço ou transferência induzida. A partir dessa definição, há considerações diversas se um país importa ou exporta determinado produto. No caso de um país importador, as estimativas de subsídios ao consumidor derivam de diferenças de preços que são observadas explicitamente. Assim, por exemplo, podem representar os gastos líquidos do governo para manter a venda interna de energia importada a preços administrados mais baixos. No caso de um país exportador, as estimativas de subsídios são implícitas e não possuem impacto orçamentário direto. Em vez de um gasto, elas representam o custo de oportunidade de precificar a energia doméstica abaixo dos níveis de mercado. Se o país importa e exporta o produto subsidiado, considera-se que as estimativas vão representar uma combinação entre gastos diretos do governo e custos de oportunidade.

Fonte: OECD (2023b).

Elaboração da autora.

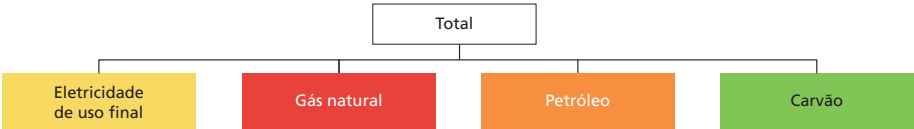
3.1 Categorização das informações contempladas pelo inventário

Sobre cada um desses mecanismos, no inventário as informações são organizadas em diferentes categorias, conforme será debatido a seguir.

3.1.1 Por tipos de combustíveis

Os combustíveis considerados no Inventário de Medidas de Apoio aos Combustíveis Fósseis são tanto os primários (por exemplo, petróleo bruto, gás natural, carvão e turfa) como também os produtos secundários refinados ou processados (por exemplo, óleo *diesel*, gasolina, querosene e briquetes de carvão). Não são incluídas no inventário as medidas de apoio para a produção e utilização de biocombustíveis. Destacam-se os seguintes tipos de combustível: carvão (inclui briquetes e turfa); gás natural (liquefeito ou no estado gasoso); petróleo (óleos de petróleo e óleos de minerais betuminosos, petróleo bruto, e produtos secundários, por exemplo, óleo *diesel*, gasolina e querosene); e eletricidade de uso final (especificamente a que tem origem fóssil). As medidas de apoio relacionadas incluem tarifas de eletricidade abaixo da recuperação de custo ou preço de custo médio anual para usuários finais de eletricidade. Estão excluídos a energia elétrica gerada de fontes renováveis e de outras fontes que não são de origem fóssil e os montantes relacionados às trocas de energia transfronteiriça em razão de dificuldades técnicas (OECD, 2023b).

FIGURA 1
Tipos de combustíveis beneficiados pelas medidas de apoio aos combustíveis fósseis



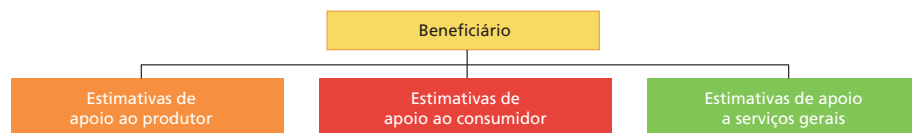
Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/#>.
Elaboração da autora.

3.1.2 Por tipos de beneficiários

De acordo com os tipos de beneficiários, na estrutura PSE-CSE⁷ são registradas três categorias de indicadores, conforme pode ser observado na figura 2.

7. Do inglês: estimativa de apoio ao produtor (*producer support estimate – PSE*) e estimativa de apoio ao consumidor (*consumer support estimate – CSE*).

FIGURA 2

Tipos de beneficiários das medidas de apoio aos combustíveis fósseis

Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/#>.
Elaboração da autora.

Em PSE, consideram-se as transferências ou gastos de consumidores e contribuintes para produtores de combustíveis fósseis. Em produção de combustíveis fósseis, incluem-se: i) atividades de exploração e extração; ii) transporte e armazenamento a granel; e iii) refino e processamento (OECD, 2023b).

Já em CSE, são contemplados as transferências e os gastos a favor de consumidores de combustíveis fósseis. O consumo de combustíveis fósseis trata-se da fase na qual esses materiais são queimados ou adotados como matérias-primas por vários setores de utilização final, por exemplo, veículos automóveis, motores estacionários, equipamentos de aquecimento ou centrais elétricas. Desse modo, podem ser incluídos como atividades de consumo: o emprego de combustíveis fósseis na geração de energia e calor; sua utilização em processos industriais e atividades além daquelas do setor elétrico; e qualquer uso final de combustível fóssil (setor de transporte, residência etc.) (OECD, 2023b).

Por fim, na estimativa de apoio a serviços gerais (*general services support estimate* – GSSE) para petróleo, carvão e gás natural, consideram-se as transferências ou gastos que decorrem de medidas políticas implementadas para criar condições favoráveis para o setor de combustíveis fósseis. Tais condições podem ser proporcionadas no âmbito do desenvolvimento de serviços, instituições e infraestruturas privadas ou públicas. Também inclui as políticas cujos combustíveis fósseis sejam os principais beneficiários, embora não inclua quaisquer pagamentos para produtores individuais. Destaca-se que as transferências no âmbito da GSSE “não alteram diretamente as receitas ou custos do produtor, nem as despesas de consumo, embora possam afetar a produção ou o consumo de combustíveis fósseis no longo prazo” (OECD, 2023b, tradução nossa).

Essa classificação não permite realizar maior desagregação de dados por setor econômico. Assim, embora possibilite a identificação de quais medidas beneficiam qual setor de combustíveis fósseis *upstream* ou *midstream*,⁸ não permite a coleta

8. Na etapa *upstream* (exploração e produção), normalmente, estão as atividades relacionadas à busca, identificação ou localização de jazidas de petróleo ou fontes de óleo. Considera-se, ainda, o transporte do óleo extraído até as refinarias. Na etapa *midstream* (refino), os hidrocarbonetos são transformados em outros produtos de uso específico, por exemplo, gasolina e diesel. Por fim, a etapa *downstream* inclui a logística ou o transporte de produtos da refinaria para a distribuição e comercialização dos derivados de petróleo (Inesc, 2022).

de dados detalhados sobre os setores econômicos do usuário final (industrial, transporte, residencial, entre outros). A avaliação setorial detalhada é considerada importante para compreender os impactos distributivos das propostas de reformas a respeito das medidas de apoio aos combustíveis fósseis (OECD, 2021).

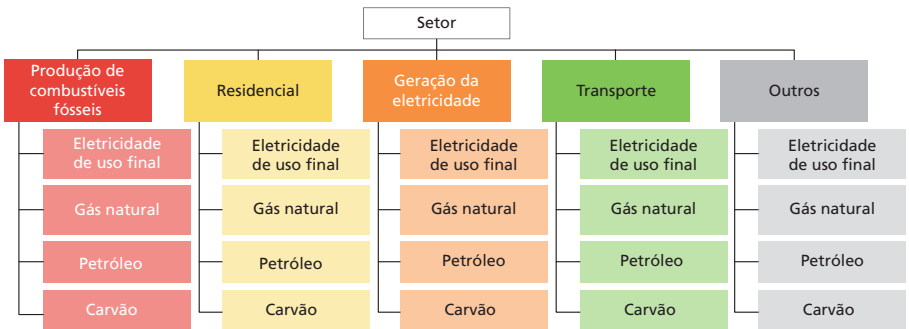
3.1.3 Por setores

As informações também são classificadas por setores. Tais setores considerados no inventário são os categorizados nos Balanços Energéticos Mundiais (World Energy Balances), da Agência Internacional de Energia (International Energy Agency – IEA), para setores de produção e de consumo de combustíveis fósseis, conforme a seguir descrito.

- 1) Setor produtivo: inclui medidas de apoio à produção, exploração, comercialização, armazenamento e transporte de combustíveis fósseis.
- 2) Setor de transporte: compreende medidas que apoiam os usos finais de combustíveis fósseis no setor de transporte, o que inclui aviação e navegação domésticos, bem como o transporte rodoviário e ferroviário.
- 3) Setor residencial: abrange medidas que apoiam o uso de combustíveis fósseis na geração de energia elétrica e de calor.
- 4) Outros setores: contempla medidas que apoiam o uso de combustíveis fósseis no setor de transformação de energia (exceto na geração de eletricidade e calor) no setor industrial e manufatureiro, nos serviços comerciais e públicos, no setor da agricultura, silvicultura e pescas, e seu uso não energético.

As informações sobre os setores beneficiados por medidas de apoio aos combustíveis são detalhadas, ainda, de acordo com o tipo de combustível.

FIGURA 3
Setores beneficiados pelas medidas de apoio aos combustíveis fósseis



Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/#>.
Elaboração da autora.

3.2 Organização dos metadados

A organização dos metadados dispostos no OECD.Stat sobre o inventário considerou a busca pelos seguintes aspectos: origem dos dados, trabalhos utilizados pela OCDE e interpretação dada pela OCDE. Esses dados são apresentados nas próximas subseções.

3.2.1 Origem dos dados

Os dados que compõem o inventário da OCDE são obtidos por fontes oficiais do governo. Embora sejam abrangentes, não são exaustivos, de modo que se podem encontrar mais informações sobre países que foram mais transparentes a respeito de seus orçamentos. Especificamente no caso do Brasil, os dados relativos a gastos tributários foram informados pela Receita Federal do país (OECD.Stat, 2021b).

A OCDE apresenta uma abordagem metodológica para rastrear as medidas de apoio aos combustíveis fósseis que pode ser encontrada no trabalho *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2021* (OECD, 2021).

Em suma, destaca-se que há casos nos quais existem medidas no inventário que beneficiam mais de um tipo de combustível fóssil. Quando isso ocorre, o secretariado da OCDE aloca o apoio a determinados combustíveis fósseis sobre os quais não há mais detalhamento realizado pelas fontes oficiais do governo. Quanto às medidas que beneficiam mais de um tipo de combustível ou produto energético, o secretariado fez a alocação de acordo com o valor relativo da produção ou consumo utilizando as parcelas calculadas derivadas dos balanços nacionais publicados no *World Energy Balances* (OECD, 2021).

Por sua vez, para carvão, gás natural e petróleo, a alocação realizada é de forma simples, de acordo com os dados do *World Energy Balances*. No caso de eletricidade, a OCDE afirma que

a alocação apresenta um desafio metodológico adicional, pois os valores brutos incluem suporte embutido para eletricidade gerada de origem não fóssil (por exemplo, nuclear, renovável, biocombustíveis e resíduos) e eletricidade de fontes comercializadas (ou seja, importada) (o que pode dificultar o rastreamento da origem final e, consequentemente, o tipo de geração da eletricidade após a entrada na rede nacional). Tanto a parcela de eletricidade de fontes de combustíveis não fósseis quanto a eletricidade de fontes comercializadas devem, portanto, ser removidas para isolar o suporte de eletricidade de uso final apenas a combustíveis fósseis (OECD, 2021, p. 83, tradução nossa).

3.2.2 Trabalhos utilizados pela OCDE

Alguns dos trabalhos relacionados ao Inventário de Apoio aos Combustíveis Fósseis são o *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2021* (OECD, 2021) e o *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2015* (OECD, 2015).

3.2.3 Interpretação dada pela OCDE

No caso dos orçamentos diretos, a organização avalia que estes podem ser facilmente mensurados, diferentemente dos gastos tributários que são estimados pela receita fiscal perdida em razão de alguma característica do sistema tributário que reduz a alíquota de imposto em relação a uma alíquota de referência. Neste sentido, as definições de gastos tributários e as referências utilizadas devem ser avaliadas nacionalmente (OECD, 2023a).

A partir dessas considerações, a OCDE afirma que

- (i) as estimativas de gastos tributários podem aumentar devido a maiores concessões, em relação ao tratamento fiscal de referência, ou devido a um aumento no próprio índice de referência;
- (ii) a comparação internacional de gastos tributários pode ser enganosa, devido a tratamentos fiscais de referência específicos de cada país (OECD, 2023a, tradução nossa).

Considera-se ainda que as medidas dispostas no inventário podem ser classificadas como subsídios sem a realização de referência de finalidade para a qual foram inicialmente implementadas ou quanto aos seus efeitos econômicos ou ambientais (OECD, 2023a).

A OCDE salienta que as estimativas apresentadas no inventário podem estar subestimadas, considerando que as medidas e subsídios podem não ter sido inteiramente quantificados. Os dados para 2021, por sua vez, são preliminares e podem conter estimativas geradas pela OCDE (OECD.Stat, 2021a).

Outra observação da OCDE é de que grande parte dos subsídios aos combustíveis fósseis fornecidos nas economias que não pertencem à OCDE funcionam em forma de controle ou regulamentação de preços que objetivam beneficiar consumidores finais. Um exemplo dessa prática ocorre quando os governos exigem que empresas estatais de petróleo e gás cobrem preços de varejo mais baixos, diminuindo, por consequência, a receita e a demanda por compensação governamental (OECD.Stat, 2021a).

Conhecer esse contexto é importante, porque, no inventário, determinadas medidas de compensação governamental, em razão de algum benefício dado aos consumidores, foram classificadas como estimativa de suporte ao produtor (OECD.Stat, 2021a).

A OCDE está buscando aprimorar a interpretação dos dados sobre gastos tributários mediante o intercâmbio de informações entre os países-membros. Um dos caminhos de análise é utilizar uma referência externa, em vez de doméstica, para a realização do cálculo, a exemplo do preço do carbono (OECD, 2021).

Especificamente em relação ao Brasil, a OCDE apresenta algumas considerações sobre os informes estatísticos brasileiros:

o Brasil é uma Federação composta por 27 unidades subnacionais que possuem um certo grau de liberdade na definição dos preços de geração, transmissão e distribuição de energia. Por essa razão, pode haver variações entre as autoridades federais e regionais na adoção e implementação de políticas relacionadas à energia. Alguns programas de gastos regionais oferecem reduções no ICMS [Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços] para transações envolvendo óleo *diesel* utilizado no transporte público. Uma revisão superficial dessas políticas regionais sugere que o valor total do apoio subnacional aos combustíveis fósseis é muito menos significativo do que o do apoio federal (OECD.Stat, 2021b, tradução nossa).

4 SITUAÇÃO DO BRASIL NO INVENTÁRIO DE MEDIDAS DE APOIO AOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Na apreciação do uso de combustíveis fósseis no Brasil e de suas medidas de apoio, optou-se por traçar, inicialmente, um panorama sobre a organização do setor de energia nacional. É possível identificar as principais fontes de energia e as políticas aplicadas pelo país, especialmente na área de biocombustíveis e utilização de fontes renováveis.

Em seguida, apresentam-se os dados do Brasil que estão presentes no inventário da OCDE em forma de gráfico. Essas informações permitem comparar o país com os membros e não membros da organização.

No tópico final, por sua vez, é feita uma análise sobre a presença de informações específicas a respeito de medidas de apoio a combustíveis fósseis no Brasil organizadas no país e na OCDE.

4.1 A organização do setor de energia no Brasil sobre medidas de apoio a combustíveis fósseis

O Brasil é exportador líquido de petróleo bruto desde 2006 e é autossuficiente em energia primária, com exceção para gás natural, carvão, produtos refinados e energia hidrelétrica. Dados fornecidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) dão conta que, em 2021, a demanda de energia foi de 301,5 milhões de toneladas equivalentes de petróleo. Em 2015, esse volume foi de 299,6 milhões de toneladas equivalentes. Apesar disso, a matriz energética brasileira é considerada uma das mais verdes no mundo (WTO, 2022).

No Brasil, o Plano Decenal de Expansão de Energia 2030 objetiva: i) equilibrar as projeções de crescimento econômico e a expansão da oferta de energia; ii) garantir o abastecimento de energia de acordo com técnicas ambientalmente sustentáveis; e iii) aumentar a participação de fontes renováveis nas matrizes energéticas de energia. Os investimentos previstos são, no total, de R\$ 3,2 trilhões, dos quais R\$ 2,7 trilhões em petróleo, gás natural e biocombustíveis, e R\$ 528 bilhões em geração, distribuição e transmissão de energia elétrica (WTO, 2022).

No Plano Nacional de Energia 2050 objetiva-se desenvolver e implementar uma estratégia de expansão de oferta de energia de forma econômica e sustentável para atender à evolução da demanda, a partir de uma perspectiva de longo prazo. O plano contempla as seguintes fontes de energia: elétrica, petróleo, gás natural e biomassa (WTO, 2022).

Reforça-se também, entre os princípios do plano, a transparência. Essa noção orienta que as autoridades do setor de energia facilitem o acesso público às decisões a respeito de políticas públicas, planejamento e regulação, bem como sobre todos os subsídios e seus custos (Brasil, 2020a).

Institucionalmente, a política do setor de energia no Brasil é implementada pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Há, ainda, duas agências federais autônomas que controlam as atividades desse segmento: a ANP, que regula os hidrocarbonetos e biocombustíveis, exceto a distribuição estadual de gás natural; e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que regula e fiscaliza o setor elétrico (WTO, 2022).

Grande parte da energia do Brasil provém de fontes de energia renovável (EPE, 2020), destacando-se a fonte hídrica. Nas fontes de eletricidade, por exemplo, 84,8% decorrem de fontes renováveis (EPE, 2021a).

Entre 2011 e 2015, as emissões de CO₂ mantiveram um ritmo de crescimento de 5,6% ao ano, enquanto o índice de emissões associadas à produção de eletricidade subiu 26,2% ao ano. Já entre 2016 e 2019, em razão da recessão econômica, as emissões de GEEs caíram em uma média anual de 4,2% (EPE, 2023).

Identifica-se o aumento do total de emissões de CO₂ associadas à matriz energética no Brasil de 2020 – 396,3 milhões de toneladas de CO₂ equivalente – para 2021 – 445,4 milhões de toneladas de CO₂ equivalente. Essa alta deve ser relativizada em razão dos patamares excepcionalmente baixos de 2020, ano especialmente afetado pela crise econômica decorrente da covid-19. O aumento foi menor em comparação a 2019 – 419,9 milhões de toneladas de CO₂ equivalente. No entanto, pela projeção feita pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), a estimativa de crescimento ocorrerá em ritmo inferior até 2031, totalizando um aumento de apenas 1,7% ao ano (EPE, 2022).

Os gastos tributários associados aos combustíveis fósseis podem ser acessados no demonstrativo de gastos tributários da Receita Federal do Brasil (RFB).⁹ A respeito desse conceito,

os sistemas tributários, via de regra, não possuem outro objetivo senão o de gerar recursos para a administração. No entanto, são permeados por situações que promovem isenções, anistias, presunções creditícias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária. Tais desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversos fins. Algumas delas se constituem em alternativas às ações políticas de governo e têm por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento, mas, sim, por intermédio do sistema tributário. Caso essas desonerações configurem desvios ao Sistema Tributário de Referência, estaremos diante dos denominados gastos tributários (Brasil, 2022).

Em relação às fontes de energia no Brasil, serão abordados de forma mais específica os hidrocarbonetos, o gás natural, os biocombustíveis e o setor elétrico.

4.1.1 Hidrocarbonetos

A produção de petróleo bruto representou cerca de 11% das exportações brasileiras, e mais de 40% das exportações foram para a China, em 2021. Houve o aumento da produção de petróleo em razão do pré-sal. Em contrapartida, grande parte do petróleo bruto extraído no Brasil não pode ser refinado domesticamente, de modo que os produtos refinados derivados também são provenientes de outros países, além da importação de óleo cru mais adequado ao parque de refino doméstico. Muitos dos produtos refinados de petróleo são importados dos Estados Unidos, Argentina, Espanha, Holanda, Índia e Angola. Em relação a 2020, houve um aumento de 27% na importação de produtos refinados derivados do petróleo (WTO, 2022).

A Petrobras é a empresa dominante na produção e refino de petróleo e derivados no Brasil. Em razão da queda dos preços de petróleo e dos efeitos da pandemia de covid-19, houve a redução dos investimentos, em 30%, em 2020, para US\$ 8,5 bilhões. Na América do Sul, o Brasil foi o país que mais aumentou a produção de petróleo bruto em 2020 (WTO, 2022).

As atividades que envolvem os derivados de petróleo, inclusive transporte, processamento, armazenamento, liquefação e gaseificação do gás natural, dependem da autorização da ANP. A montante (acordos de exploração e produção), a ANP pode conceder autorização e/ou concessões para que empresas privadas e consórcios

9. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>.

constituídos sob a lei brasileira atuem no setor de hidrocarbonetos, sob dois regimes: transferência de direitos e partilha de produção (WTO, 2022).

Com vistas a expandir a confiança de investidores e aumentar a previsibilidade, a Lei nº 13.586, de 2017,¹⁰ regulamentada pela Instrução Normativa RFB nº 1.781/2017, isentou as exportações e importações de mercadorias de determinados impostos até 2040, no âmbito do Repetro-Sped.¹¹ Se, antes, esses benefícios eram disponíveis apenas para a Petrobras, depois da lei são oferecidos para todas as empresas petrolíferas no Brasil.

O Repetro é considerado um regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens que são utilizados nas atividades de pesquisa e de lavra de jazidas de petróleo e gás natural, de acordo com o Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759, de 2009). O Repetro e o Repetro-Sped são assim diferenciados:

- a) Repetro: é o regime aduaneiro especial que permite a importação temporária de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural. Este regime se encerrará em 31/12/2020 (RFB nº 1.415, de 2013, art. 1º; art. 23, § 1º); e
- b) Repetro-Sped: é o regime tributário especial e regime aduaneiro especial de utilização econômica de bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural. Este regime estará vigente até 31/12/2040 (RFB nº 1.781, de 2017, art. 1º; art. 2º, § 6º) (Brasil, 2022).

O Repetro-Sped compila quatro regimes do setor de petróleo e gás. Assim, é um regime tributário especial, no qual se permite que certos investimentos sejam tributados de forma deduzida e, por consequência, incentiva investimentos em campos de petróleo, sejam eles novos ou existentes. Outros incentivos também foram apresentados com o objetivo de estimular novos investimentos (Brasil, 2022).

A tarifa brasileira de importação de hidrocarbonetos é fixada em zero. No preço da gasolina, a venda nos postos é uma mistura formada por 73% de gasolina e 27% de etanol. A participação da Petrobras no preço da gasolina que chega ao consumidor é de 38,8%; 24,1% são destinados ao ICMS estadual; 9,5%, a tributos federais da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); 13,2% integram o valor do etanol; e os 14,3% restantes correspondem às margens do varejo e da distribuição.

10. "Art. 1º Para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), poderão ser integralmente deduzidas as importâncias aplicadas, em cada período de apuração, nas atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural, definidas no art. 6º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, observado o disposto no § 1º deste artigo. (Produção de efeito)" (Brasil, 2017).

11. Sistema Público de Escrituração Digital (Sped).

No caso do *diesel*, a Petrobras participa de 63,2% do preço, enquanto 11,7% equivalem ao ICMS. Já os impostos federais (PIS e Cofins somados) correspondem a 0%; 10,4% são destinados ao biodiesel; e 14,7%, aos lucros do varejo e da distribuição. Em 2022, exigiu-se que a mistura mínima no *diesel* compreenda 10% de biodiesel, de acordo com a Resolução nº 25/2021, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Prevê-se que a participação de biodiesel no *diesel* deve chegar a 15% até 2030, de acordo com a Resolução do CNPE nº 16/2018 (WTO, 2022).

A ANP dispõe de dados relativos às importações e exportações de metros cúbicos e de barris de petróleo no Brasil. Há dados ainda a respeito do processamento de petróleo e seus derivados, biocombustíveis (biodiesel e etanol) e gás natural. Apresentam-se também dados sobre a venda de derivados de petróleo e biocombustíveis, inclusive biodiesel.¹² Da mesma maneira, há dados no Anuário Estatístico Brasileiro pertinentes a petróleo, gás natural e biocombustíveis (Brasil, 2021).

4.1.2 Gás

Houve o aumento de extração de gás natural de 38 bilhões de metros cúbicos em 2016 para 44,72 bilhões de metros cúbicos em 2019. A Petrobras responde por 75% da produção de gás no Brasil em 2020. No mesmo ano, as importações de gás natural caíram 20,1% em relação ao ano anterior. A maior parte do gás natural utilizado no Brasil é importado pelo gasoduto do Estado Plurinacional da Bolívia. Há o desenvolvimento de alguns terminais de gasodutos, enquanto outros estão sendo planejados para serem implementados nos próximos anos (WTO, 2022).

Pela Nova Lei do Gás Natural (Lei nº 14.134, de 2021), buscou-se avançar para a formação de um mercado mais aberto e competitivo, de modo que se possa implementar uma agenda regulatória e facilitadora de novos investimentos no Brasil.

4.1.3 Biocombustíveis

No Brasil, foi instituída a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio), cujo objetivo é contribuir para a descarbonização da matriz de transportes no Brasil, de acordo com os compromissos assumidos pelo país, em razão da COP21, no âmbito do Acordo-Quadro Climático. Na política, correlacionam-se a eficiência energética e a redução das emissões de GEEs e implementam-se três instrumentos: metas anuais para a redução da intensidade carbônica (CO_2/MJ) por um período mínimo de dez anos; certificação de biocombustíveis de acordo com a eficiência na redução de emissões de GEEs; e créditos de descarbonização (CBios) (WTO, 2022).

12. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/dados-estatisticos>.

Por meio desses instrumentos, objetiva-se converter os custos ambientais decorrentes do uso de combustíveis fósseis para os produtores de biocombustíveis, bem como oferecer incentivos de eficiência para o crescimento sustentável. Em razão dessa política, houve a redução de 24,4 milhões de toneladas de GEEs, permitindo atingir cerca de 98% da meta do Brasil em 2021 (WTO, 2022).

É importante ressaltar que o Brasil é o segundo maior produtor e exportador mundial de etanol, depois dos Estados Unidos. A Cide e os impostos PIS/Cofins estavam zerados em dezembro de 2022 para gasolina, etanol anidro e E100 (etanol hidratado). Segundo as autoridades do governo brasileiro informaram à WTO, no âmbito do *Trade Policy Review*, não há tratamento tributário preferencial para o etanol em relação à gasolina, tanto na Cide quanto no PIS/Cofins (WTO, 2022). Alguns estados, no entanto, apresentam tratamento diferenciado para o etanol nas alíquotas de ICMS: São Paulo, Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais. Os outros estados brasileiros apresentam as mesmas alíquotas de ICMS tanto para a gasolina quanto para o etanol (WTO, 2022).

Alguns subsídios, linhas de crédito e incentivos fiscais foram fornecidos para o etanol, além da obrigatoriedade de utilizá-lo na mistura de combustíveis. Na produção de cana-de-açúcar, no Norte e no Nordeste, os produtores receberam subsídios diretos (subsídio ao produtor regional). Houve também incentivos fiscais para carros *flex*, que envolveram alíquotas menores do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Já o PIS/Cofins e o ICMS têm papel relevante no apoio ao consumo de etanol (WTO, 2022).

Da mesma maneira, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) alterou linhas de crédito específicas com juros administrados para investimentos em produção de cana-de-açúcar, expansão da capacidade industrial de açúcar e etanol, tecnologia para exploração de biomassa canavieira, cogeração, logística e transporte multimodal para linha de crédito específica com taxa de desconto de juros atrelada ao RenovaCalc; e pontuações para as unidades certificadas da RenovaBio. Por sua vez, no Plano Safra 2021-2022 (plano agropecuário brasileiro), apoiou-se o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC). Nesse plano, fixou-se uma linha de crédito e financiamento total para o setor (WTO, 2022).

O etanol brasileiro, por seu turno, é exportado principalmente para os Estados Unidos. Ressalta-se que o etanol do Brasil, em termos ambientais, é o que emite menos dióxido de carbono, por exemplo, em relação ao derivado do milho (WTO, 2022).

Quanto ao biodiesel, houve o crescimento da produção, na comparação entre 2015 (3,9 milhões de metros cúbicos) e 2021 (6,76 milhões de metros cúbicos). O Brasil é o terceiro maior produtor de biodiesel no mundo, depois dos Estados Unidos e da Indonésia. O comércio externo de biodiesel não é muito expressivo (WTO, 2022).

Desde 2004, o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel está vigente e tem por objetivo promover a produção nacional de biodiesel, reduzir a dependência de importação de petróleo, diminuir a emissão de poluentes, gerar empregos e renda, e minimizar as disparidades econômicas regionais, mediante o repasse de benefícios aos agricultores familiares. Em 2022, foi implementado (Resolução CNPE nº 14/2020) o novo modelo de comercialização de biodiesel que substituiu os leilões públicos por negociações diretas entre compradores e produtores de biodiesel (WTO, 2022).

A partir de março de 2020, a mistura obrigatória do biodiesel foi acrescentada ao óleo *diesel*, de acordo com a Lei nº 13.263, de 2016. Em 2020, a porcentagem de biodiesel obrigatório no óleo *diesel* variou entre 10% e 11%, enquanto em 2021 essa porcentagem variou entre 10% e 13% (WTO, 2022).

Benefícios são alocados para o biodiesel, mediante isenções fiscais federais, incentivos de PIS/Pasep e Cofins, que são oferecidos a depender da matéria-prima, do porte do produtor e da região de produção. O objetivo é incentivar e promover a inclusão social. Para isso, há a exigência do certificado do Selo Combustível (Biocombustível Social) (WTO, 2022).

O Selo Biocombustível Social é concedido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para produtores autorizados pela ANP e possuidores de Registro Especial de Produtor de Biodiesel junto à secretaria da RFB. O produtor de biodiesel deverá promover a inclusão social de agricultores familiares que estão enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, mediante a compra de matéria-prima desses agricultores ou de cooperativas.¹³

4.1.4 Eletricidade

A capacidade instalada e de geração de energia no Brasil cresceu, se comparados os anos de 2015 e 2021. Entre as fontes principais, a de hidrelétricas representa cerca de 57,5% da capacidade instalada de geração de eletricidade; eólica e solar respondem por 17,7%; combustíveis fósseis, 15,5%; biomassa, 8,3%; e nuclear compõe apenas 1% (WTO, 2022).

13. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/solicitar-selo-combustivel-social-scs>.

Merece destaque o fato de que a participação de energias renováveis na capacidade instalada de eletricidade, no Brasil, é muito acima da dos demais países, inclusive os da OCDE. O índice nacional é de 84%, enquanto nos países da OCDE equivale a 40%.

As importações de eletricidade, no Brasil, advêm da usina Itaipu, no Paraguai. O maior consumo de energia no país é nos seguintes setores: manufatura (38,5%), consumo residencial (26,6%), atividades de serviços (23,4%), agricultura (5,8%) e energia (5,4%) (WTO, 2022).

A Eletrobras desempenha um papel importante no setor elétrico brasileiro. Houve a privatização por meio de capitalização dessa empresa, conforme a Lei nº 14.182, de 2021. A privatização ocorreu em 14 de junho de 2022.

Os valores de investimento anual em distribuição de eletricidade no Brasil são em torno de US\$ 2,2 bilhões por ano, dos quais 69% são aplicados em expansão, 19% em melhoria e 12% em renovação de redes de distribuição. Já os investimentos no setor de transmissão de energia estão projetados para atingir US\$ 22 bilhões, sendo direcionados para linhas de transmissão e subestações.

No Plano Decenal de Expansão de Energia 2030, há a consolidação de objetivos estratégicos e iniciativas para melhorar o desempenho do setor elétrico. Algumas questões abordadas são a avaliação, a discussão e o alinhamento das mudanças tecnológicas às preferências econômicas, ambientais e dos consumidores, no sistema elétrico. O plano indica a necessidade de investimento de R\$ 365 bilhões em geração, distribuição e transmissão de energia elétrica nos próximos dez anos (EPE, 2021b).

O plano também reforça a necessidade de fornecimento de energia elétrica por meio de fontes renováveis e estabelece a meta de integrar essas fontes de energia em até 88% até 2030. Esse compromisso está alinhado à Contribuição Nacionalmente Determinada, de acordo com o Decreto nº 9.578, de 2018, no âmbito dos compromissos assumidos no Acordo de Paris. Há, ainda, a preocupação com a descarbonização das matrizes de energia, o que inclui a maior participação de fontes renováveis, por exemplo a eólica e a fotovoltaica (EPE, 2021b).

Na estrutura institucional, há o trabalho realizado pelo MME e pelo CNPE, bem como pela Aneel, pelo Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), pela EPE, pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE) e pelo Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE). A Aneel, a EPE, a CCEE e o ONS trabalham em sinergia, junto ao MME, para a modernização do setor elétrico.

Há dois ambientes de comercialização de energia elétrica no Brasil: o de contratação regulada, no qual há o direito exclusivo de fornecer energia elétrica aos consumidores cativos; e o de contratação livre, no qual grandes consumidores

podem comprar energia de geradoras ou comercializadoras, mediante contratos bilaterais livremente negociados. A exportação e a importação de energia elétrica só podem ocorrer por meio da rede elétrica nacional e requerem autorização da Aneel.

Identifica-se o aumento das tarifas médias no fornecimento de eletricidade de 2018 a 2021. O valor subiu 14,99%, em 2018; 1,67%, em 2019; 3,25%, em 2020; e 8,23%, em 2021. Essas tarifas cobradas dos consumidores são regulamentadas pela Aneel.

Com as tarifas de energia elétrica, é possível garantir subsídios cruzados entre diferentes categorias de consumidores. Neste sentido, em 2021, a aquicultura, a irrigação agrícola e a indústria de transformação foram beneficiadas por tarifas de eletricidade mais baixas que as fixadas para as atividades de serviços (WTO, 2022).

Pela Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), há a concessão de descontos tarifários aos usuários de baixa renda, rurais e irrigantes. Da mesma forma, a CDE tem por função custear a geração de energia nos sistemas isolados, mediante a Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), entre outros.¹⁴

Tendo em vista a modernização do setor elétrico, o MME instituiu a Portaria nº 187/2019, que versa sobre a racionalização de encargos e subsídios.¹⁵ No Plano Nacional de Energia 2050, apresenta-se como um dos desafios a criação de um mercado competitivo e orientado para a informação transparente dos serviços no setor. Um dos problemas é o reconhecimento da existência de subsídios para fontes ou tecnologias específicas de forma persistente, o que não seria compatível com esse objetivo, em razão da distorção de mercado (Brasil, 2020a).

Prevê-se, ainda, a implantação tempestiva do programa de modernização do parque termoeletrico a carvão natural. Por meio dessa iniciativa, conjectura-se como uma das medidas a não concessão de novos subsídios ao carvão natural ou a extensão dos já implementados (Brasil, 2020a).

Há relatórios e indicadores relacionados às informações econômicas e financeiras dos agentes do setor elétrico quanto às tarifas.¹⁶ A Aneel disponibiliza o Subsidiômetro, uma ferramenta que apresenta os valores históricos dos subsídios e demais informações. Por subsídios, a agência considera o seguinte:

- descontos e benefícios tarifários concedidos sobre a tarifa de aplicação de energia dos consumidores;

14. Disponível em: <https://www.ccee.org.br/mercado/contas-setoriais/conta-de-desenvolvimento-energetico-cde>.

15. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/2019/portaria-n-187-2019.pdf>.

16. Disponível em: <https://www.gov.br/aneel/pt-br/centrais-de-conteudos/relatorios-e-indicadores/tarifas-e-informacoes-economico-financeiras>.

- políticas de governo, como a universalização dos serviços públicos de energia elétrica e custeio da geração de energia nos sistemas isolados (CCC, carvão e óleo combustível); e
- estimativa do impacto da geração distribuída nas tarifas dos consumidores, levando em consideração um fator de não coincidência do consumo.

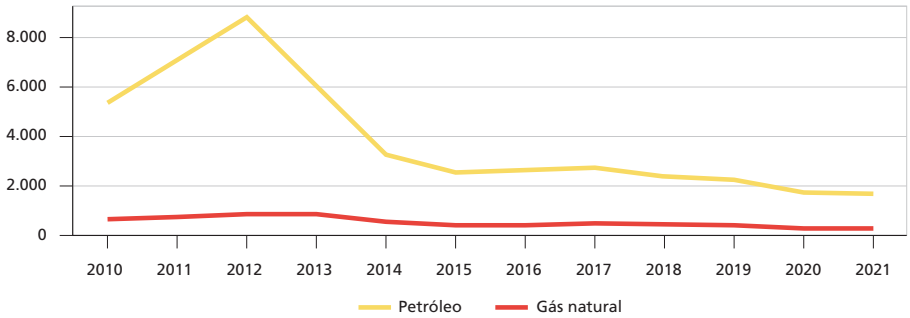
Pelos dados apresentados no histórico dos subsídios no setor de energia elétrica, na mesma ferramenta, contabilizam-se R\$ 3,95 bilhões em subsídios para carvão e óleo combustível entre 2018 e 2022.

4.2 A posição do Brasil no inventário da OCDE

4.2.1 Por tipo de beneficiário: Brasil

A partir das informações sobre o Brasil presentes no inventário da OCDE, observa-se a tendência de queda na quantidade de medidas favoráveis a combustíveis fósseis em apoio a produtores (2010-2021), com destaque para a maior prevalência de iniciativas em prol do uso do petróleo, em comparação a outros tipos de combustível.

GRÁFICO 1
Série temporal para PSE no Brasil (2010-2021)
(Em US\$ milhões)¹



Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/#>.

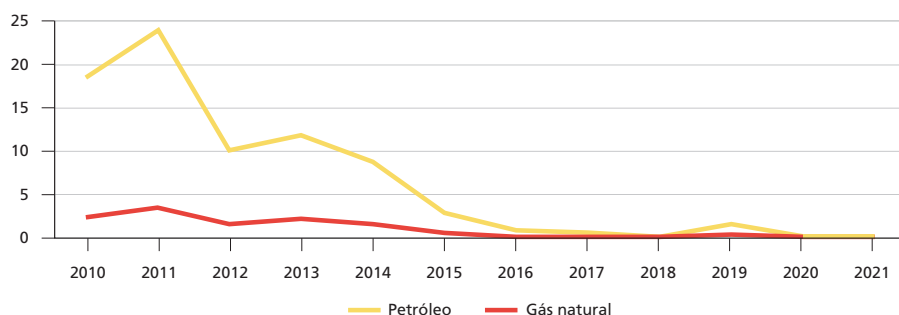
Nota: ¹ Valor nominal.

Obs.: 1. As informações sobre o Brasil consideradas são as que estão disponíveis no banco de dados da OCDE, de modo que não foram utilizados informes estatísticos mantidos por autoridades nacionais.

2. Os valores para carvão mineral e eletricidade de uso final são iguais a zero.

Da mesma maneira, houve uma queda significativa nas medidas de apoio a combustíveis fósseis do Brasil, entre 2010 e 2021, em apoio a serviços gerais. Essa queda alcançou todos os tipos de combustíveis, de acordo com o que pode ser verificado no gráfico 2.

GRÁFICO 2
Série temporal para GSSE no Brasil (2010-2021)
 (Em US\$ milhões)¹



Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/#>.

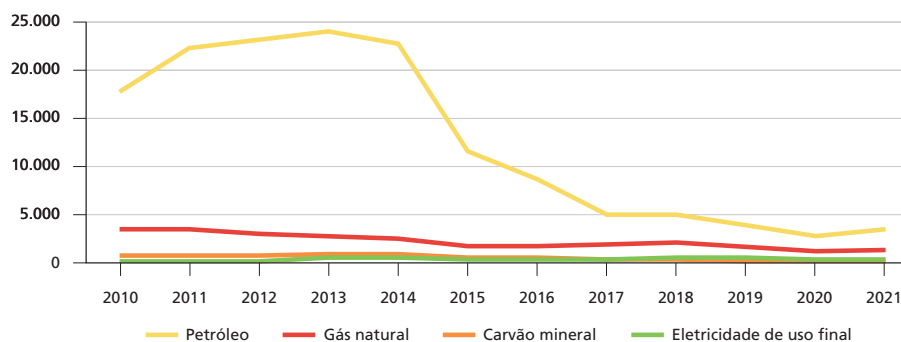
Nota: ¹ Valor nominal.

Obs.: 1. As informações sobre o Brasil consideradas são as que estão disponíveis no banco de dados da OCDE, de modo que não foram utilizados informes estatísticos mantidos por autoridades nacionais.

2. Os valores para carvão mineral e eletricidade de uso final são iguais a zero.

Em relação a medidas de apoio em prol dos consumidores, os dados também apresentam uma queda, entre 2010 e 2021.

GRÁFICO 3
Série temporal para CSE no Brasil (2010-2021)
 (Em US\$ milhões)¹



Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/#>.

Nota: ¹ Valor nominal.

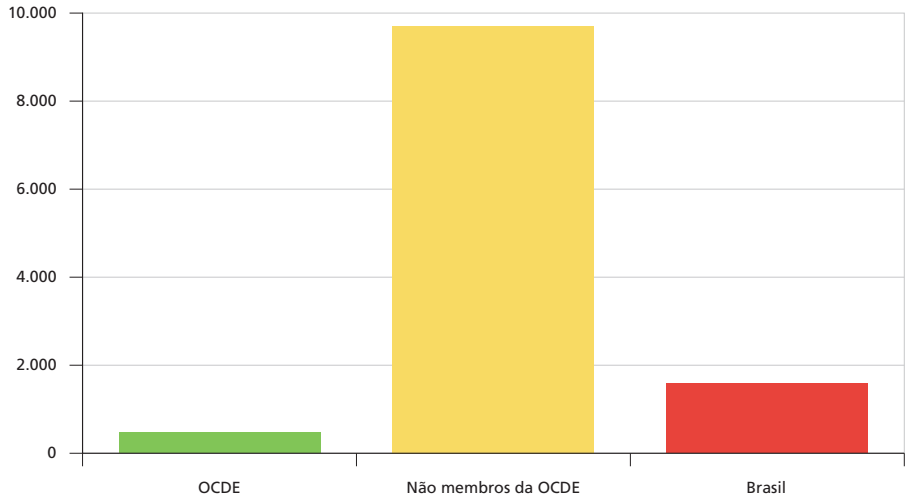
Obs.: As informações sobre o Brasil consideradas são as que estão disponíveis no banco de dados da OCDE, de modo que não foram utilizados informes estatísticos mantidos por autoridades nacionais.

Não foi identificada uma justificativa da OCDE sobre a redução de medidas de apoio a combustíveis fósseis. Uma hipótese é que, no período de queda mais acentuada, ocorre a mudança da política de preços de derivados de petróleo – que, a partir de 2015, foi na linha da paridade de importação, resultando na redução de um subsídio implícito por meio do controle de preços.

4.2.2 Por tipo de beneficiário: OCDE *versus* países não membros da OCDE *versus* Brasil

Por fim, os valores direcionados pelo Brasil em apoio ao produtor são significativamente maiores se comparados com os que são direcionados pelos países-membros da organização. No entanto, ainda estão aquém daquilo que é praticado por países não membros da OCDE.

GRÁFICO 4
Valor médio PSE: países-membros e não membros da OCDE e Brasil (2021)
(Em US\$ milhões)¹



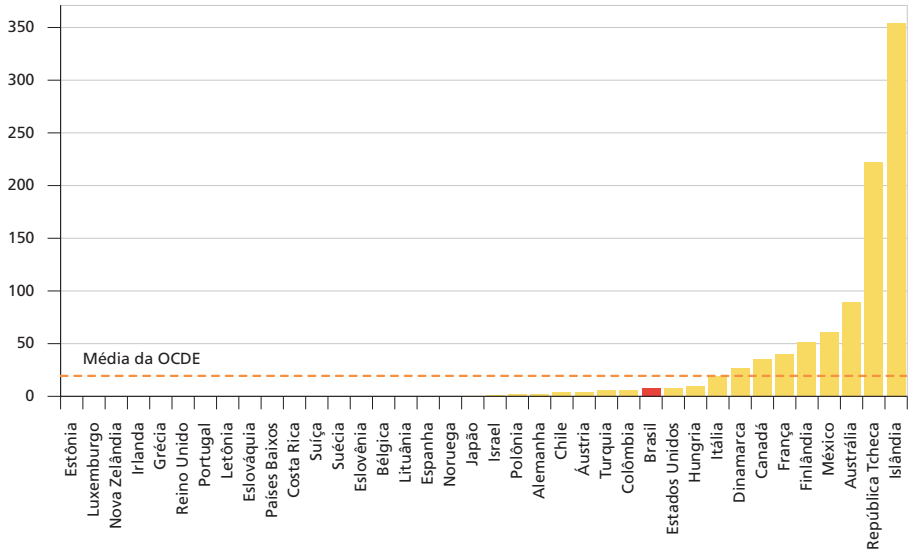
Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/#>.
Nota: ¹ Valor nominal.
Obs.: As informações sobre o Brasil consideradas são as que estão disponíveis no banco de dados da OCDE de modo que não foram utilizados informes estatísticos mantidos por autoridades nacionais.

A partir dos dados da OCDE e os de população disponibilizados pelo Banco Mundial, podem-se estimar as medidas de apoio ao produtor em termos *per capita*, em relação a cada um dos países da organização.

Ao considerar os valores das medidas de apoio ao produtor *per capita*, verifica-se que o Brasil figura abaixo da média dos países da OCDE. Os países que mais apresentam medidas de apoio são a Islândia, a República Tcheca e a Austrália.

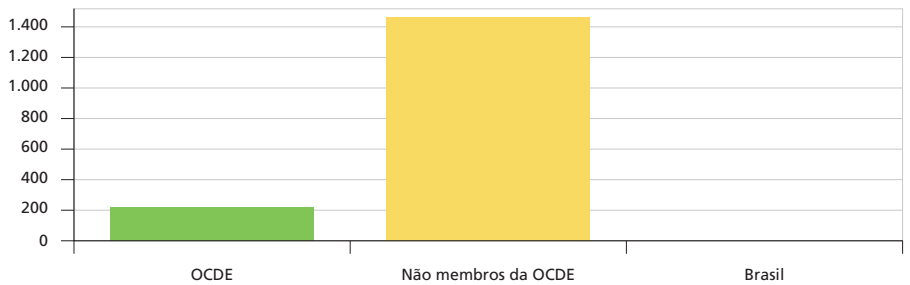
Tendo em conta que as medidas de GSSE decaíram para valores próximos de zero, de acordo com o histórico apresentado no gráfico 2, observa-se que o apoio direcionado pelo Brasil é inferior, se comparado com a média dos países da OCDE e dos não membros da organização.

GRÁFICO 5
PSE *per capita* (2021)
(Em US\$ milhões)



Fonte: Inventário da OCDE e dados sobre população do Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2021&start=2021&view=bar>.

GRÁFICO 6
Valor médio GSSE: países-membros e não membros da OCDE e Brasil (2021)
(Em US\$ milhões)¹



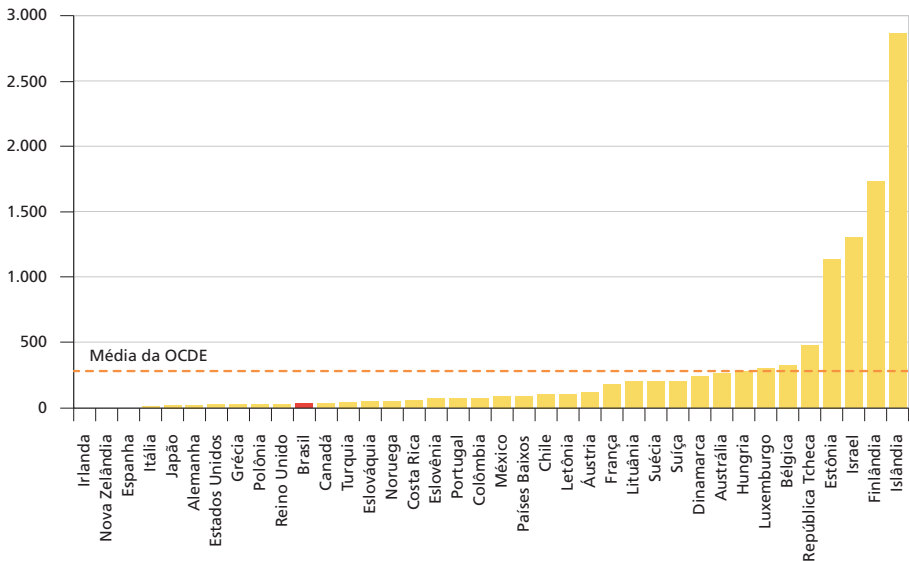
Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/#>.

Nota: ¹ Valor nominal.

Obs.: As informações sobre o Brasil consideradas são as que estão disponíveis no banco de dados da OCDE, de modo que não foram utilizados informes estatísticos mantidos por autoridades nacionais.

A partir dos dados da OCDE e os de população disponibilizados pelo Banco Mundial, podem-se estimar as medidas de GSSE *per capita* em relação a cada um dos países da organização.

GRÁFICO 7
GSSE *per capita* (2021)
(Em US\$ milhões)



Fonte: Inventário da OCDE e dados sobre população do Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2021&start=2021&view=bar>.

Os países que mais apresentam medidas de GSSE são Islândia, Finlândia e Israel. Já o Brasil está posicionado próximo a países como Reino Unido e Canadá, bem abaixo da média dos países da OCDE.

Os dados do Brasil demonstram que o nível de apoio aos consumidores, embora não seja inferior à média dos países da OCDE, está aquém dos valores apresentados pelos países não membros da organização.

GRÁFICO 8
Valor médio CSE: países-membros e não membros da OCDE e Brasil (2021)
(Em US\$ milhões)¹



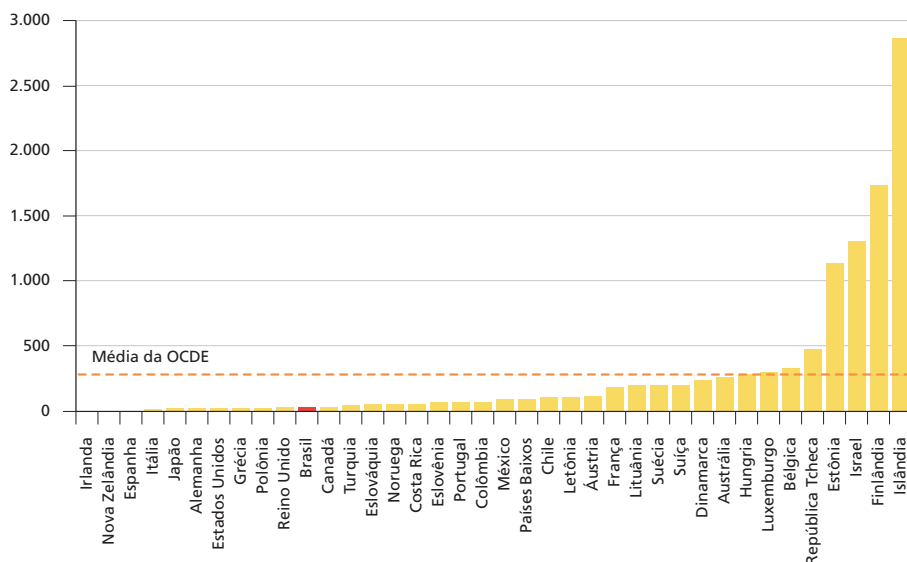
Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/#>.

Nota: ¹ Valor nominal.

Obs.: As informações sobre o Brasil consideradas são as que estão disponíveis no banco de dados da OCDE, de modo que não foram utilizados informes estatísticos mantidos por autoridades nacionais.

A partir dos dados da OCDE e os de população disponibilizados pelo Banco Mundial, podem-se estimar as medidas de apoio ao consumidor em termos *per capita*, em relação a cada um dos países da organização.

GRÁFICO 9
CSE *per capita* (2021)
(Em US\$ milhões)



Fonte: Inventário da OCDE e dados sobre população do Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2021&start=2021&view=bar>.

Os países que mais apresentam medidas de apoio ao consumidor também são Islândia, Finlândia e Israel. O Brasil, por sua vez, está novamente posicionado próximo a países como Reino Unido e Canadá, bem abaixo da média dos países da OCDE.

4.3 A coleta e custódia de informações no Brasil sobre medidas de apoio a combustíveis diante da coleta realizada pela OCDE

Não foram encontrados relatórios consolidados no Brasil que compilassem todos os subsídios ou medidas de apoio aos combustíveis fósseis no setor energético brasileiro. Por isso, a análise crítica se baseará no resumo de informações sobre o setor de energia disposto no tópico anterior e no trabalho disponibilizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc). Por conseguinte, consideram-se os dados que a OCDE possui a respeito das medidas de apoio brasileiras.

4.3.1 Inesc

Embora a matriz energética brasileira seja baseada em fontes renováveis, em sua maior parte, há uma forte estrutura de subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil destinados tanto à produção quanto ao consumo de petróleo, gás natural e carvão mineral. Os valores calculados pelo Inesc informam que os subsídios aos combustíveis fósseis no país totalizaram R\$ 118,2 bilhões em 2021, representando uma diminuição de 4,17% em relação a 2020 (Inesc, 2022). As maiores fontes de subsídios no país são descritas a seguir.

- 1) Repetro: mecanismo que isenta de tributos a importação e a produção interna de máquinas e equipamentos para a exploração tanto de petróleo quanto de gás.
- 2) O consumo de gasolina e *diesel* pelos consumidores: o que corresponde a uma diminuição da arrecadação do governo, em razão das sucessivas reduções de tributos incidentes sobre os combustíveis, quais sejam o PIS/Cofins e a Cide Combustíveis (Inesc, 2022).

O Inesc catalogou os subsídios considerados e os seus respectivos valores, conforme a tabela 1.

TABELA 1
Subsídios a combustíveis fósseis no Brasil (2020 e 2021)

Subsídios	Produção		Variação (%)
	2020 (R\$ milhões correntes)	2021 (R\$ milhões correntes)	
Repetro	50.012,25	32.487,20	-35
Dedução de importâncias aplicadas nas atividades de exploração e de produção de jazidas de petróleo e de gás natural para determinação do lucro, para cálculo do IRPJ e da CSLL	8.001,00	8.001,00	0
Serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo	0,93	0,00	-100
Fomento a projetos institucionais para pesquisa no setor de petróleo e gás natural	0,08	1,36	1.573
Incentivo fiscal aos investimentos de infraestrutura (Reidi)	149,12	63,50	-57
Regime tributário para incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária (Reporto)	188,09	0,00	-100
Termoeletricidade	672,70	1.472,07	119
Gás natural liquefeito (GNL)	461,94	1.010,87	119
Investimentos em infraestrutura	336,25	766,32	128
Petroquímica	1.143,84	2.503,09	119

(Continua)

(Continuação)

Subsídios	Consumo		
	2020 (R\$ milhões correntes)	2021 (R\$ milhões correntes)	Variação (%)
CCC	7.251,33	9.784,31	35
CDE (carvão)	665,83	749,91	12
Transferência de recursos para a CDE	1.924,98	1.197,47	-38
Cide Combustíveis <i>diesel</i>	19.762,51	21.116,09	7
Cide Combustíveis gasolina	27.225,95	29.879,84	10
PIS/Cofins para <i>diesel</i>	5.574,04	9.199,34	65
Total	123.370,84	118.232,37	-4

Fonte: Inesc, 2022.

Obs.: IRPJ – Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas; e Reidi – Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura.

Ressalta-se que a queda de subsídios de 2020 para 2021 decorre da renúncia do Repetro, o que reduziu em 35% os valores. No entanto, essa diminuição foi corrigida, ainda em 2021, na implementação do Repetro-Sped. Em relação ao consumo, houve o aumento do aporte de recursos públicos ao setor como resposta à elevação dos preços internacionais. Da mesma forma, foi zerada a cobrança de PIS/Cofins (Inesc, 2022).

A partir do material publicado pelo Inesc (2022), são tecidas algumas observações, conforme a seguir descrito.

- 1) Há contínuos e elevados subsídios à produção, bem como ao consumo de óleo *diesel* e gasolina. Da mesma forma, foram observadas a aplicação do Repetro e a renúncia de PIS/Cofins.
- 2) Foi constatada uma desestruturação do financiamento de políticas sociais, na medida em que as renúncias de receita afetaram o financiamento da seguridade social, por exemplo.
- 3) Subsídios ao carvão são considerados altos e, embora a participação do carvão no setor elétrico seja baixa, as emissões dessa fonte representam 30% das emissões totais do segmento.
- 4) No Brasil, não há cálculo e avaliação oficial dos subsídios aos combustíveis fósseis e às fontes renováveis.
- 5) Não há divulgação ampla dos dados do Repetro e da Lei nº 13.586, de 2017, para identificação do volume de operações, da arrecadação tributária ou da carga tributária do setor de óleo e gás.

Há destaque ainda para as medidas de renúncia a tributos, cuja transparência é questionada no trabalho do Inesc. Argumenta-se que, no caso das renúncias que não são enquadradas como gastos tributários da RFB, não há a elaboração das estimativas de impacto na arrecadação para a Lei Orçamentária Anual (LOA). Como exemplo, há alguns casos de aplicação de renúncia à Cide Combustíveis.¹⁷ A obrigação governamental é estimar o impacto da arrecadação apenas para os três primeiros anos da sua vigência.

Contudo, o que de fato ocorre é uma perda de arrecadação que afeta as contas públicas ao longo do tempo. Ademais, essas renúncias são em sua maior parte consideradas no cálculo na metodologia OCDE para o cálculo dos subsídios aos fósseis. Portanto, elas deveriam ser oficialmente estimadas pelo governo federal (Inesc, 2022, p. 12).

É importante esclarecer com a OCDE a pertinência de considerar reduções de alíquota da Cide Combustíveis como subsídio a combustíveis fósseis, dado que o tributo é usado para amenizar o efeito das flutuações de preço do petróleo no mercado internacional sobre a competitividade relativa dos combustíveis fósseis e dos renováveis no Brasil. Em momentos de baixos preços internacionais do petróleo, a Cide Combustíveis é aumentada, elevando os preços domésticos dos combustíveis fósseis e preservando a competitividade do etanol e do biodiesel.

4.3.2 Dados sobre o Brasil no banco de dados estatístico da OCDE

A OCDE apresenta o Brasil como a maior economia da América Latina, cujo consumo de energia aumentou ao longo dos anos, de modo que, em 2020, o país ocupou as posições de sexto maior consumidor de energia e de décimo produtor de energia (OECD, 2023c). A análise da organização evidencia as seguintes fontes de energia: eletricidade, carvão e petróleo e gás.

17. Como explicação da RFB, há o seguinte trecho: “a Cide trata-se de um tributo extrafiscal com predomínio do aspecto finalístico da obrigação tributária, por isso, são poucos os elementos materiais da hipótese de incidência definidos no texto constitucional. Por essa razão, o delineamento da STR da Cide depende da formação de um entendimento do que se pode considerar regra de intervenção no setor de combustível ou de tecnologia. Em linhas gerais, podemos considerar como referência desses tributos: a incidência, com alíquota de 10%, sobre os valores pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos a residentes ou domiciliados no exterior, no caso da Cide Remessas; e a utilização das alíquotas específicas para cada combustível, previstas no art. 5º da Lei nº 10.336/2001, no caso da Cide Combustíveis. Entretanto, a despeito da adoção da regra geral acima, é importante ressaltar que os parâmetros de tributação guardam correlação com a forma de intervenção no domínio econômico. Por essa razão, exceções como a não incidência de Cide sobre a mistura de gases destinados à utilização como propelentes em embalagem do tipo aerossol, por exemplo, não são consideradas gastos tributários, pelo contrário, são desvios típicos da natureza dessas operações. Por outro lado, no caso dos benefícios fiscais concedidos para a realização da Copa do Mundo, há uma evidente regra diferenciada de incentivo ao esporte, política que não guarda qualquer relação com política de mercado de combustível ou tecnologia. Outro exemplo de gasto tributário da Cide é a isenção na importação de bens relacionados a eventos oficiais científicos, esportivos e culturais. Nessa hipótese, há um claro fomento às políticas de cultura, esporte e tecnologia; sem qualquer vínculo com as condições de mercado de combustíveis” (Brasil, 2020b, p. 29). Conferir também o conteúdo disponível em: <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>.

O estudo não considera a produção de carvão no país significativa, na medida em que o Brasil extraiu cerca de 3 quilotoneladas desse recurso em 2020. O carvão brasileiro não é visto como adequado para a indústria siderúrgica em razão do seu alto teor de cinzas e baixo teor calórico. A organização evidencia que 85% do carvão consumido no Brasil é importado, enquanto o carvão produzido em âmbito nacional é utilizado especialmente para a geração de eletricidade (OECD, 2023c).

A produção de hidrocarbonetos era monopólio da empresa nacional Petrobras, que até hoje detém posição dominante de mercado. Em 2007, foram encontradas novas jazidas desses recursos, expandindo a extração de barris de petróleo. As reservas de gás natural são consideradas significativas, inclusive são controladas em cerca de 90% pela Petrobras. Já a regulação da indústria brasileira de petróleo e gás é feita pela ANP.

A hidroeletricidade respondeu por mais de 64% da geração de eletricidade no Brasil em 2020. A avaliação apresenta, ainda, a Eletrobras como a empresa estatal que gera energia de forma dominante, embora já tenha ocorrido sua privatização.

Em 1990, os preços sobre o carvão no Brasil foram desregulamentados. Em 2002, constata-se que foram desregulamentados oficialmente os preços do gás natural e dos derivados de petróleo no Brasil. As tarifas de energia elétrica são fixadas pela Aneel, que atua como agência reguladora.

TABELA 2
Apoio do governo aos combustíveis fósseis por mecanismo de apoio (2016-2021)
(Em R\$ bilhões)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Despesas fiscais	43.242	26.764	23.451	22.587	21.708	25.748
Transferências diretas	6.671	7.444	15.320	12.976	12.265	13.034
Total	49.914	34.207	38.771	35.563	33.973	38.782

Fonte: OECD (2023c).
Obs.: Os dados considerados pela OCDE são baseados na “melhor estimativa”, considerando que vários subsídios e medidas de apoio dispostos no inventário da organização podem não ter sido quantificados inteiramente ou o conjunto de dados se encontrar incompleto.

Na tabela 3, a OCDE apresenta as medidas que são consideradas despesas fiscais e transferências diretas, estabelecendo a variação entre 2016 e 2021.

TABELA 3
Variação de despesas fiscais e transferências diretas no Brasil (2016-2021)
(Em R\$ bilhões)

Medidas		2016	2021	Variação desde 2016
Despesas fiscais	Redução do imposto sobre combustíveis PIS/Cofins	29,795	14,803	-14,991
	Regime especial de tributação de bens utilizados na exploração e produção de campos de petróleo e gás natural – Repetro	10,000	10,000	0
	Redução tributária na importação e comércio varejista de nafta e outros derivados do petróleo	2,485	0,500	-1,985
Transferências diretas	Fundo de consumo de combustíveis	3,504	7,908	4,404
	CCC	0	2,656	2,656
	Fundo de desenvolvimento energético – CDE	3,165	2,470	-0,695

Fonte: OECD (2023c).
Elaboração da autora.

No quadro 2, é possível observar a descrição das medidas adotadas.

QUADRO 2
Medidas de apoio aos combustíveis fósseis no Brasil identificadas pela OCDE

Redução do imposto sobre combustíveis PIS/Cofins	Limita as variações dos preços dos combustíveis no mercado interno. Prevê a redução do imposto PIS/Cofins sobre combustíveis incidente na importação e venda a varejo de gasolina, óleo diesel, querosene de aviação e gás natural no Brasil.
Regime especial de tributação de bens utilizados na exploração e produção de campos de petróleo e gás natural – Repetro	Permite um regime especial para importação e exportações presumidas de máquinas, equipamentos, instrumentos, ferramentas e peças de reposição relacionadas à exploração, ao desenvolvimento, à produção e ao armazenamento no Brasil. Esse regime é oferecido para as operadoras de <i>upstream</i> de petróleo e gás natural. Por meio do Repetro, há isenções de contribuições sociais, PIS/Cofins, IPI, direitos aduaneiros e isenção de impostos adicionais sobre mercadorias importadas para o Brasil pelo modal marítimo. Pode haver, ainda, redução de ICMS.
Redução tributária na importação e comércio varejista de nafta e de outros derivados do petróleo	Permite a redução das contribuições sociais PIS/Cofins incidentes sobre as importações e vendas no varejo de nafta e de outros derivados de petróleo para empresas de petróleo.
Fundo de consumo de combustíveis	As usinas termoeletricas a <i>diesel</i> localizadas no Norte podem se beneficiar de restituições destinadas a compensar os altos custos de geração de eletricidade.
Fundo de desenvolvimento energético – CDE	Apoia programas de eletrificação para acesso universal à eletricidade no Brasil (programa Luz para Todos), auxiliando famílias de baixa renda. Fornece recursos para apoiar usinas a <i>diesel</i> e a carvão no Brasil, bem como estimular a expansão da rede de gás natural no Brasil.
CCC	É responsável pela movimentação de encargos pagos por todas as distribuidoras e transmissoras de energia elétrica para subsidiar os custos anuais de geração de sistemas isolados, ou seja, aqueles que não são integrados no Sistema Interligado Nacional. Funciona a partir de três operações distintas, quais sejam: “reembolso – usado para ressarcir os custos de geração do sistema isolado: de combustível, de geração própria, de contratação de potência e energia elétrica, de despesas acessórias e de tributos; sub-rogação – reembolso concedido aos projetos realizados no sistema isolado para substituir, total ou parcialmente, a geração termoeletrica ou ampliar o atendimento às demandas de mercado; contratos de confissão de dívida (CCD) – contratos firmados entre a CCC e o beneficiário para pagamento de eventuais dívidas apuradas” (tradução nossa). ¹

Fonte: OECD (2023c).
Nota: ¹ Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/98b491e5-en/index.html?itemId=/content/component/98b491e5-en>.

A OCDE ressalta ainda que alguns programas de gastos regionais apresentam reduções de ICMS para transações que envolvem óleo *diesel* utilizado no transporte público. Pela análise realizada pela organização sobre as políticas regionais, infere-se que o apoio subnacional aos combustíveis fósseis é menos significativo que o federal (OECD.Stat, 2021b).

No Brasil, as operadoras de blocos de concessão de petróleo e de gás natural estão sujeitas a taxas adicionais específicas do governo, quais sejam:

- i) *royalties*: assumem a forma de um imposto mensal aplicado sobre as receitas de vendas à taxa de 10%, que pode ser reduzida em casos excepcionais para 5%;
- ii) participação especial: imposto trimestral aplicado sobre a receita de vendas a uma alíquota que varia de 10% a 40%, ajustada para determinados campos de alto volume ou alta margem de lucro;
- iii) bônus de assinatura: valor incluído pelos produtores de petróleo e gás em suas ofertas de concessão, e que é devido à ANP no ato da assinatura do contrato de concessão; e
- iv) taxa de retenção de área: imposto anual fixado pela ANP durante a rodada de licitações, cuja taxa depende do tamanho e das características geológicas do campo (OECD.Stat, 2021b, tradução nossa).

A sofisticação e o nível de desagregação dos dados brasileiros nos informes estatísticos da OCDE dependem, em grande parte, do trabalho do Brasil em especificar as medidas de apoio aos combustíveis fósseis e aos biocombustíveis de forma clara e transparente.

5 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Diante desse contexto, algumas considerações e sugestões podem ser apresentadas, conforme a seguir descrito.

- 1) Há falta de transparência nos dados sobre subsídios e medidas de apoio aos combustíveis fósseis. Não foram encontrados documentos consolidados que pudessem informar o que é considerado como medida de apoio aos combustíveis fósseis pelo Brasil. Esse dado é importante, tendo em vista a participação do país no inventário da OCDE.
- 2) Não há o cálculo e a avaliação oficial dos subsídios aos combustíveis fósseis e às fontes renováveis.
- 3) Há falta de avaliação e estimativa oficial das renúncias tributárias que estão relacionadas aos combustíveis fósseis.

- 4) Verifica-se que há a adoção de programas e legislações sobre a sustentabilidade do setor de petróleo e gás relevantes para o processo de descarbonização do setor energético. Assim, embora se possa argumentar que o país possui uma estrutura consolidada de subsídios aos combustíveis fósseis, há aplicação de políticas direcionadas à descarbonização.
- 5) O Brasil pode evidenciar a mistura de combustíveis fósseis aos biocombustíveis para o consumo.
- 6) O Brasil possui condições de enfatizar os estímulos que são dados às fontes renováveis no fornecimento de energia elétrica e no fomento à produção de biocombustíveis.
- 7) Em razão de a matriz energética, em grande parte, ser baseada em fontes renováveis, o Brasil pode explorar e destacar essa relação nos informes estatísticos enviados à OCDE.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural; institui regime tributário especial para as atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; altera as Leis nºs 9.481, de 13 de agosto de 1997, e 12.973, de 13 de maio de 2014; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 62, de 21 de novembro de 1966. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2017.

_____. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Energético. **PNE 250**: Plano Nacional de Energia. Brasília: MME, 2020a. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites/pt/publicacoesdadosabertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao227/topico563/Relatorio%20Final%20do%20PNE%202050.pdf>.

_____. Ministério da Economia. Receita Federal. **Gasto tributário**: conceito e critérios de classificação. Brasília: ME; RFB, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view>.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Anuário estatístico brasileiro**: do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Brasília: MME; ANP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/arquivos-anuario-estatistico-2021/anuario-2021.pdf>.

_____. Receita Federal do Brasil. **Introdução ao Repetro-Sped**. Brasília: RFB, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/repetro/disposicoes-gerais-repetro-sped/introducao-repetro-sped>.

EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Brazilian energy balance 2020: summary report**. Rio de Janeiro: EPE, 2020. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-en/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-217/SUMMARY%20REPORT%202020.pdf>.

_____. **Balanco energético nacional 2021: ano base 2020**. Rio de Janeiro: EPE, 2021a. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-601/topico-596/BEN2021.pdf>.

_____. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2030**. Rio de Janeiro: EPE, 2021b. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-decenal-de-expansao-de-energia-2030>.

_____. **Balanco energético nacional 2022: ano base 2021 – relatório-síntese**. Rio de Janeiro: EPE, 2022. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-675/topico-631/BEN_S%C3%ADntese_2022_PT.pdf.

_____. **BEN 50 years**. Rio de Janeiro: EPE, 2023. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-en/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Documents/BEN%2050%20years.pdf>.

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil: conhecer, avaliar, reformar**. 5. ed. Brasília: Inesc, 2022. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/subsidios-aos-combustiveis-fosseis-no-brasil-conhecer-avaliar-reformar-5a-edicao/>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD companion to the inventory of support measures for fossil fuels 2015**. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org/environment/oecd-companion-to-the-inventory-of-support-measures-for-fossil-fuels-2015-9789264239616-en.htm>.

_____. **OECD companion to the inventory of support measures for fossil fuels 2021**. Paris: OECD, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e670c620-en>.

_____. **Roadmap for the OECD accession process of Brazil: meeting of the council at ministerial level**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>.

_____. Climate change. *In*: OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Environment at a glance indicators**. Paris: OECD, 2023a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5584ad47-en>.

_____. **OECD work on support for fossil fuels**: methodology. Paris: OECD, 2023b. Disponível em: <https://www.oecd.org/fossil-fuels/methodology/>.

_____. **OECD inventory of support measures for fossil fuels**: country notes. Paris: OECD, 2023c. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5a3efe65-en>.

OECD.STAT. **Fossil fuel support**: inventory indicators – general. Paris: OECD, 2021a. Disponível em: https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/PrinterFriendly.aspx?SourceURL=OECDStat_Metadata%2FShowMetadata.ashx%3FDataset%3DFFS_INDICATOR_DETAILED%26Lang%3Den%26backtodotstat%3Dfalse%26isembeddedmetadata%3Dtrue.

_____. **Brazil**: general metadata. Paris: OECD, 2021b. Disponível em: https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/PrinterFriendly.aspx?SourceURL=OECDStat_Metadata%2FShowMetadata.ashx%3FDataset%3DFFS_BRA%26Lang%3Den%26backtodotstat%3Dfalse%26isembeddedmetadata%3Dtrue.

STOCKER, T. F. *et al.* **Climate change 2013**: the physical science basis – summary for policymakers, technical summary and frequently asked questions. Geneva: IPCC, 2013. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL.pdf.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **Trade policy review**: report by the secretariat – Brazil. Geneva: WTO, 2022. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tptr_e/s432_e.pdf.

INVENTÁRIO DE RESTRIÇÕES ÀS EXPORTAÇÕES DE MATÉRIAS-PRIMAS INDUSTRIAIS

Tiago Matsuoka Megale¹
Vera Thorstensen²
Marcelo José Braga Nonnenberg³

1 INTRODUÇÃO

No cenário atual, a exploração dos minerais permite impulsionar as transições energéticas e a inovação tecnológica, na medida em que não são apenas insumos industriais importantes, mas constituem também recursos estratégicos, necessários para construir, fornecer e desdobrar forças armadas modernas e fortalecer as economias que as sustentam.

Aspectos geopolíticos também estão presentes, tendo em vista que minerais são essenciais para o fortalecimento econômico e para a construção do aparato militar. Nesse sentido, há a busca da diversificação de cadeias de valor em que minerais estão inseridos, e é crescente a tensão entre Estados Unidos e União Europeia, de um lado, e China, de outro. O lugar do Brasil nesse cenário pode ser na condição de fornecedor alternativo de elementos de terras raras. Em relação a isso, o país contribuiu significativamente para a produção e a exportação de bauxita e níquel, por exemplo, em 2021.

Para além do atual cenário geopolítico, o Brasil produz e exporta outros minerais que integram cadeias de valor do comércio internacional contemporâneo. A tabela 1 ilustra dois minerais que constituem a base de elementos de terras raras – bauxita e níquel – e minerais adicionais que são produzidos e exportados pelo Brasil.

1. Pesquisador do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (CCGI/EESP/FGV). *E-mail*: tiago.megale@fgv.br.

2. Docente da EESP/FGV; coordenadora do CCGI/EESP/FGV; e doutora em administração pela FGV. *E-mail*: vera.thorstensen@fgv.br.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); e doutor em economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail*: marcelo.nonnenberg@ipea.gov.br.

TABELA 1
Produção e exportação brasileiras de minerais (2021)
 (Em %)

Mineral	Participação na produção mineral mundial	Participação nas exportações mundiais de minerais
Bauxita	8,2	9,1
Níquel	3,7	1,0
Ferrossilício	3,5	3,3
Grafite	6,2	5,3
Ferro-gusa	2,1	19,5
Minério de ferro	14,6	20,8
Caulino	2,7	6,7
Magnesita	6,7	3,1
Manganês	4,2	4,3
Nióbio	88,0	12,7
Silício	5,9	3,8
Mica	9,3	1,0
Tântalo	22,4	0,0
Estanho	7,3	3,7
Vanádio	6,1	25,4

Fonte: OCDE. Disponível em: https://www.oecd.org/trade/topics/trade-in-raw-materials/?utm_campaign=Critical%20Raw%20Materials&utm_content=Learn%20more%20%F0%9F%94%8E&utm_term=tad&utm_medium=email&utm_source=Adestra.

A participação brasileira nas exportações mundiais de minerais pode ser quantificada com base nos dados da plataforma Comexstat.⁴ A tabela 2 apresenta os valores das exportações brasileiras de minérios em 2022.

TABELA 2
Exportações brasileiras de minerais (2022)

Descrição do mineral a partir do sistema harmonizado (<i>harmonized system</i> – HS) em quatro dígitos	Valor FOB (US\$ milhões)
Minérios de ferro e seus concentrados, incluídas as pirites de ferro ustuladas (cinzas de pirites)	28.924
Produtos semimanufaturados de ferro ou aço não ligado	5.589
Ouro (incluindo o ouro platinado), em formas brutas ou semimanufaturadas, ou em pó	4.908
Ferroligas	4.082
Corindo artificial, quimicamente definido ou não; óxido de alumínio; hidróxido de alumínio	3.370

Fonte: Comexstat. Consulta em 27 jun. 2023.

Obs.: FOB – *free on board*. Este termo pode ser traduzido como grátis a bordo; ele determina que, a partir do momento em que o comprador recebe a mercadoria, o vendedor não tem controle ou responsabilidade sobre seu destino ou qualquer outra ocorrência sobre o produto.

4. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>.

Nesse cenário cujas características foram apresentadas, o Inventário de Restrições à Exportação de Matérias-Primas Industriais, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),⁵ apresenta informações essenciais para países e empresas multinacionais que demonstrem interesse no aproveitamento econômico dos minérios. O inventário contém informação sobre os regulamentos técnicos aplicáveis à exportação no setor das matérias-primas, nomeadamente minerais, metais e madeira, além de registros de medidas conhecidas por terem restringido a atividade de exportação, de 2009 a 2021, ao nível de seis dígitos da classificação do HS de 2007.

Este capítulo tem o intuito de analisar o Inventário de Restrições à Exportação de Matérias-Primas Industriais. Inserido no projeto que mapeia os indicadores da OCDE, este estudo apresenta a peculiaridade de explicar a aplicação das regulamentações nacionais sem que sejam identificados indicadores quantitativos que não existem até o momento e, conseqüentemente, sem que os países sejam avaliados.

Inicialmente, esclarece-se como o inventário apresenta a contribuição das exportações de matérias-primas industriais para o crescimento de cada economia nacional, como a criação de polos industriais (*clusters*) e a atração de investimento. Em seguida, são apresentados os objetivos, as matérias-primas por países, as restrições de exportação aplicadas (de 2009 a 2021), pautadas em fontes oficiais, e a sistematização das medidas que restringem as informações nas unidades de valor delas e nas razões que fundamentam a adoção de medidas restritivas à exportação. A análise do inventário é posteriormente circunscrita ao contexto brasileiro, a partir da identificação de restrições à exportação previstas na legislação brasileira e da comparação com restrições aplicadas pelos principais parceiros comerciais do Brasil. O capítulo é concluído com a explicação dos principais elementos do cenário brasileiro em matérias-primas industriais e com a explicitação da necessidade de correção de problemas operacionais presentes no inventário.

2 ESCOLHA DO INDICADOR: CONTRIBUIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES DE COMMODITIES MINERAIS PARA O CRESCIMENTO DA ECONOMIA

Em alguns países, os recursos minerais representam significativa fonte de renda e riqueza. Contudo, a abundância de recursos nem sempre traz crescimento e desenvolvimento econômico sustentados e pode ter o efeito oposto, que às vezes é chamado de “maldição dos recursos”. Os países que dependem fortemente de sua riqueza mineral geralmente têm instituições mais fracas, gastam menos com educação e são mais corruptos.⁶

5. O inventário está disponível em: https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials.

6. Disponível em: https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials.

Segundo a OCDE,⁷ o setor de mineração geralmente oferece poucos empregos diretos nos países e nas regiões onde ocorre a extração. Buscando criar mais oportunidades, alguns países restringem a exportação de minerais não processados em um esforço para incentivar a criação de empregos de processamento a jusante de maior valor no mercado interno.

Existem exemplos concretos de como os recursos minerais podem contribuir para o crescimento sustentável de toda a economia. A análise da OCDE aponta alguns sucessos e compartilha algumas lições de sua experiência, conforme a seguir descrito.

- 1) A estabilidade regulatória – incluindo estruturas tributárias, em particular – é importante para as empresas de mineração, pois elas são obrigadas a fazer investimentos de capital de longo prazo. As estruturas regulatórias devem ser transparentes e aplicáveis a todas as empresas, reduzindo o potencial de comportamento corrupto.
- 2) A forma como a receita das matérias-primas é gasta e investida também é importante. As receitas podem ser destinadas à saúde, à educação e à infraestrutura.
- 3) Alguns países criaram com sucesso *clusters* em torno de seus setores de mineração. Na Austrália, os serviços de mineração – engenharia, mapeamento, análise geológica, equipamentos especializados e tecnologias para extração e processamento – cresceram cinco vezes nos últimos quinze anos, respondendo agora por 7% do emprego australiano, muito mais do que a própria mineração.
- 4) Informações geológicas detalhadas e de boa qualidade são essenciais para países ricos em minerais que buscam atrair investimentos. Essas informações são um bem público e podem aumentar a eficiência das operações de mineração e prospecção.

3 METODOLOGIA DO INVENTÁRIO DE RESTRIÇÕES À EXPORTAÇÃO DE MATÉRIAS-PRIMAS INDUSTRIAIS

A nota metodológica da OCDE que trata do Inventário de Restrições à Exportação de Matérias-Primas Industriais (OCDE, 2022) esclarece seus objetivos e estrutura. O objetivo é melhorar a transparência do uso dessas restrições à exportação aplicadas pelos governos nacionais. Além disso, o inventário também oferece um banco de dados para análise empírica, a fim de avançar no entendimento das

7. Disponível em: https://www.oecd.org/trade/topics/trade-in-raw-materials/?utm_campaign=Critical%20Raw%20Materials&utm_content=Learn%20more%20%F0%9F%94%8E&utm_term=tad&utm_medium=email&utm_source=Adestra.

implicações econômicas da aplicação de medidas na fronteira e atrás da fronteira que impedem as exportações de matérias-primas industriais. Em 2015, o escopo do inventário foi revisado para garantir uma visão sistemática das medidas restritivas à exportação dos países exportadores de metais e minerais. Em 2020, o escopo de produtos incluídos para cada país no inventário foi atualizado para garantir que refletisse os padrões atuais de produção e exportação. Em 2021, a cobertura por país do inventário foi estendida para cobrir um produto adicional, bismuto, e também sete países. O inventário de 2022 abrange informações sobre oitenta países exportadores e 65 *commodities*.

Cabe esclarecer que o conteúdo do inventário não está limitado aos países da OCDE, e alcança países que produzem e exportam minerais. Entre os países da OCDE, apenas nove estão inseridos no inventário. São eles: Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Estados Unidos, Israel, Japão, México e Turquia. A razão da exclusão de muitos países da União Europeia é encontrada dentro do próprio inventário, na medida em que Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Tcheca e Suécia não relataram restrições. Exemplos de países fora da OCDE que atuam no extrativismo e no comércio de minerais e constam do inventário são: África do Sul, Bolívia, Gabão, Namíbia, República Democrática do Congo e Uzbequistão.

Apenas matérias-primas industriais consideradas estratégicas ou críticas foram incluídas no inventário. A OCDE compilou uma lista de 65 *commodities* industriais estratégicas, incluindo 58 minerais e metais, seis produtos de madeira, resíduos metálicos e sucata para todos os minerais e metais incluídos no inventário.

Os países incluídos no inventário são aqueles que produziram ao menos 3% da produção global de 2012 ou estavam entre os cinco principais produtores de qualquer produto que o integra. O escopo por país foi revisado em 2021 para incluir sete países adicionais que se enquadraram nesse critério somente em 2018. Para cada um dos países no âmbito do inventário, foram pesquisadas as *commodities* em que o país produziu pelo menos 1% da produção global em 2017, nas quais havia medidas restritivas à exportação. Ao todo, oitenta países da OCDE e não pertencentes à OCDE, produtores de matérias-primas industriais, foram pesquisados.

As razões das limitações relativas aos países abrangidos no inventário são apresentadas em trabalho da organização que esclarece a maneira pela qual foi construído o inventário (Fliess e Mard, 2012). Dentro da variedade de países consultados, 26 deles confirmaram que não restringem as exportações de resíduos e sucata de metais. Adicionalmente, com exceção das estatísticas disponíveis sobre resíduos e sucata de ferro, aço e metais básicos não ferrosos, para outros grupos de metais a disponibilidade de estatísticas comerciais é muito mais limitada, especialmente para os países que não são membros da OCDE.

As matérias-primas foram classificadas a partir da nomenclatura do HS de 2007 ao nível de seis dígitos. Se uma medida foi aplicada ao nível de oito dígitos ou dez dígitos e a informação está disponível na fonte de dados, esse detalhe é registrado no respectivo campo do inventário. O quadro 1 apresenta produtos em suas formas brutas e semiprocessadas nos capítulos e subcapítulos do HS 2007.

QUADRO 1

Matérias-primas do inventário da OCDE (HS 2007)

Capítulo do HS 2007	Produtos abrangidos pelo capítulo	Códigos e produtos incluídos
HS25	Sal; enxofre; terras e pedras; e materiais de gesso, cal e cimento.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS26	Minérios, escoras e cinzas.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS27	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; substâncias betuminosas; e ceras minerais.	Apenas HS 270112 (carvão betuminoso, mesmo pulverizado, mas não aglomerado) e HS 270400 (coque e semicoque de carvão, linhito e turfa, mesmo aglomerado; e carvão de retorta).
HS28	Produtos químicos inorgânicos; compostos orgânicos ou inorgânicos de metais preciosos, de metais de terras raras, de elementos radioativos ou de isótopos.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS31	Fertilizantes.	Apenas HS 310420 (cloreto de potássio), HS 310430 (sulfato de potássio) e HS 310490 (fertilizantes minerais/químicos, potássicos salvo 3104.20 e 3104.30).
HS44	Madeira e obras de madeira; e carvão vegetal.	Todos os códigos de seis dígitos do HS nos seguintes subcapítulos: HS 4403 (madeira em estado bruto descascada, desalburnada ou esquadriada); HS 4407 (madeira serrada ou fendida longitudinalmente, cortada ou desenrolada, aplainada, polida ou unida pelas extremidades, de espessura superior a 6 mm) e HS 4412 (madeira compensada, painéis folheados e madeira estratificada semelhante).
HS71	Pérolas naturais ou cultivadas, pedras preciosas ou semipreciosas, metais preciosos, metais folheados ou chapeados de metais preciosos e suas obras; bijuterias; e moedas.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS72	Ferro e aço.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS73	Artigos de ferro e aço.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS74	Cobre e suas obras.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS75	Níquel e suas obras.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS76	Alumínio e suas obras.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS78	Chumbo e suas obras.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS79	Zinco e suas obras.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS80	Estanho e suas obras.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.
HS81	Outros metais comuns; objetos de metalocerâmica e suas obras.	Todos os códigos de seis dígitos do HS.

Fonte: OECD (2022).

O banco de dados registra as restrições de exportação aplicadas durante o período de 2009 a 2021. No entanto, apenas medidas que podem ser fundamentadas em fontes oficiais foram inseridas no banco de dados.

O inventário reúne as medidas conhecidas ou suspeitas de restringir a atividade de exportação. Essas medidas normalmente provocam o aumento do preço relativo dos produtos exportados, a diminuição da quantidade ofertada ou a alteração das condições de concorrência entre os fornecedores. A lista de medidas pesquisadas é exaustiva, incluindo impostos de exportação, proibições e requisitos de licenciamento não automático e qualquer outra medida restritiva à exportação.

Os controles de exportação que estão em vigor para cumprir os tratados internacionais que limitam o comércio de certos bens não estão inseridos no inventário. Os que estão em vigor no contexto dos referidos tratados são geralmente apresentados em um nível mais detalhado do que os produtos descritos com base no HS de seis dígitos, e a maioria das regulações nacionais indica que tais restrições existem para o cumprimento desses tratados. Os controles de exportação que são implementados no cenário de sanções bilaterais, em particular no contexto do comércio monitorado pelas Nações Unidas com países selecionados, não são também incluídos no inventário de restrições.

O quadro 2 esclarece as informações constantes no Inventário de Restrições à Exportação de Matérias-Primas Industriais.

QUADRO 2
Medidas que restringem exportações, suas definições e suas unidades de medida

Medida	Definição	Unidade de valor
Imposto de exportação (<i>export tax</i>)	Imposto cobrado sobre bens ou mercadorias no momento em que saem de um território aduaneiro. Esse imposto pode ser definido por unidade ou <i>ad valorem</i> (porcentagem do valor).	Porcentagem do valor da exportação (<i>ad valorem</i>) ou valor.
Imposto sobre as exportações (<i>fiscal tax on exports</i>)	Imposto não pago na fronteira, mas que se aplica apenas a bens ou <i>commodities</i> destinadas à exportação ou as discrimina. Um exemplo é verificado quando o imposto sobre vendas que um governo cobra é mais alto para mercadorias ou <i>commodities</i> destinadas à exportação do que quando esses bens ou <i>commodities</i> são colocados à venda no mercado interno.	Porcentagem ou valor FOB.
Sobretaxa de exportação	Imposto cobrado sobre bens ou <i>commodities</i> no momento em que saem de um território aduaneiro e que é aplicado em adição à taxa normal do imposto de exportação. Eles podem fazer parte de um sistema tributário progressivo ou podem ser adaptados às tendências de preços e, portanto, de natureza temporária.	Porcentagem.
Quota de exportação	Volume máximo prescrito de exportações permitidas.	Volume ou unidades de cota informados pela fonte oficial.

(Continua)

(Continuação)

Medida	Definição	Unidade de valor
Proibição de exportação	Nenhuma exportação é permitida, ou seja, há uma restrição absoluta às exportações. Exceções podem ser concedidas por meio de licenças de exportação. ¹	Duração do período de proibição, se a medida for temporária. Um exemplo é o período de 180 dias.
Requisito de licenciamento de exportação não automática	Os exportadores devem obter aprovação prévia, na forma de uma licença, para exportar um bem ou uma <i>commodity</i> . Essa prática requer a apresentação de um pedido ou outra documentação como condição para ser autorizado a exportar. Tais regimes aumentam a quantidade de tempo necessária para se envolver no comércio. Os esquemas de licenciamento podem operar com base em listas de produtos de vários tipos; geralmente listas de produtos restritos que requerem licenças podem ser aplicadas para restringir exportações por destino (por exemplo, países específicos) ou têm outras condições associadas, como a exigência de que a exportação só possa ser para uma finalidade especificada.	Não automático.
Preço mínimo de exportação e preço de referência para exportação	Preço mínimo permitido para um bem que está sendo exportado. Essa prática é frequentemente utilizada em conjunto com os impostos de exportação para facilitar os procedimentos alfandegários, evitando o subfaturamento, e pode ser usada como base para calcular os impostos de exportação. Em alguns casos, os preços mínimos de exportação não são vinculantes, mas são usados como preços de referência.	USD/kg ou USD/m ³ , como relatado pela fonte oficial.
Redução ou retirada do desconto do Imposto sobre Valor Agregado (IVA)	A maioria dos países com sistema de IVA irá reembolsar o IVA nas exportações. Ao negar o reembolso total ou parcial do IVA, é relativamente menos vantajoso exportar um produto do que vendê-lo no mercado interno. Essa medida é normalmente utilizada para incentivar a produção a jusante de produtos produzidos localmente que utilizam o insumo de matéria-prima. Uma variante é a remoção ou redução do desconto de outros impostos sobre vendas nas exportações de um produto.	Redução em porcentagem.
Restrição no ponto de desembaraço aduaneiro para exportação	O governo especifica os portos ou escritórios aduaneiros por meio dos quais a exportação de um bem ou <i>commodity</i> deve ser canalizada.	Não apresentada.
Lista de exportadores qualificados	Os direitos de exportação de uma determinada <i>commodity</i> são alocados a empresas específicas pelo governo por meio de um processo de candidatura e registro.	Não apresentada.
Obrigação do mercado interno	Exigência de que os produtores de carvão e outros minerais aloquem uma proporção de sua produção anual para venda no mercado interno. As obrigações do mercado interno às vezes fazem parte de contratos de compartilhamento de produção ou contratos que permitem a extração por empresas estrangeiras.	Não apresentada.
Mineração em cativeiro	A medida é aplicada nas circunstâncias em que uma empresa de processamento é obrigada a possuir a mina, que produz seus insumos ou recebeu direitos de mineração cativos com a intenção de que a empresa extraia a <i>commodity</i> para uso em seus próprios processos domésticos e não a comercialize. A mineração em cativeiro é uma forma de apoio do governo para empresas com acesso a suprimentos cativos, bem como um meio de controlar o preço e a disponibilidade de uma <i>commodity</i> . Quando as concessões de mineração cativa aumentam (como parcela da produção), as exportações tendem a cair.	Não apresentada.
Outras medidas de exportação	Medidas não previstas, mas que influenciam <i>de jure</i> ou <i>de facto</i> o nível ou a direção das exportações de matérias-primas industriais.	Medida específica.

Fonte: OECD (2022).

Nota: ¹ A licença de exportação constitui um documento de autoria do governo do país de exportação do remetente, que permite ao licenciado participar na exportação dos bens designados para certos destinos.

Obs.: USD – dólares americanos.

Além da identificação objetiva das medidas restritivas das exportações, as razões da implementação são esclarecidas pela OCDE (Fliess e Mard, 2012). A conservação dos recursos naturais e a promoção do processamento interno das matérias-primas, bem como do valor agregado, parecem motivar um pouco mais a regulação das exportações de *commodities* semiprocessadas. Os esforços para controlar a atividade de exportação ilegal também são citados com relativa frequência, especialmente para medidas aplicadas a matérias-primas não processadas exportadas. As justificativas fornecidas não parecem ter sido influenciadas pelo tipo de *commodity*. Em outras palavras, os países que aplicam restrições à mesma *commodity* citam diferentes razões para suas ações.

O exame das razões que levam à adoção de cada tipo de medida revela que normalmente os impostos de exportação e os impostos sobre as exportações são usados para obtenção de receita, mas também são motivados pelos intuitos de conservar os recursos naturais ou de promover ou proteger processamento adicional e valor agregado internamente. Os requisitos de licenciamento apresentam a mais ampla gama de objetivos citados, sendo o controle da atividade de exportação ilegal e a promoção ou proteção de processamento adicional e valor agregado os principais. O quadro 3 apresenta um conjunto abrangente de razões para a adoção de medidas que restringem a exportação de matérias-primas industriais.

QUADRO 3
Lista de razões que fundamentam a adoção de medidas restritivas de exportação

Lista de razões apresentadas por países inseridos no inventário
Conservação de recursos naturais
Controle do câmbio
Controle de atividade exportadora ilegal
Geração de receitas
Proteção da saúde e/ou do meio ambiente
Proteção da indústria local
Monitoramento e controle da atividade exportadora
Segurança nacional
Promoção ou proteção de processamento adicional e valor agregado
Garantia do abastecimento interno
Produção considerada estratégica para a economia

Fonte: OECD (2022).

Tendo em vista que este estudo busca identificar as barreiras existentes ao comércio de matérias-primas industriais, os principais componentes do inventário examinados são os produtos aí inseridos, os países nele constantes e os tipos de medidas aplicadas. A análise está centrada em uma comparação entre o Brasil,

país que almeja tornar-se membro da OCDE, e os nove países da OCDE que constam no inventário. O apêndice 1 à nota metodológica do inventário fornece as restrições relatadas por cada país incluído no inventário. Ele serve como ponto de partida para uma análise comparativa das restrições de cada país e para a identificação do lapso temporal em que essas restrições foram aplicadas. As tabelas e os gráficos constantes no tópico que destrincha os principais elementos do inventário apresentam de maneira didática e sistematizada as informações constantes no apêndice 1, que foram extraídas diretamente do inventário da OCDE.

4 O INVENTÁRIO NO CONTEXTO DO BRASIL

Na medida em que o estudo tem o intuito também de prover informações que contribuam para o processo de acessão do Brasil à OCDE, as restrições apresentadas pelo país recebem um maior enfoque. No setor de matérias-primas industriais, a mineração é apontada por contribuir para a manutenção de um saldo da balança comercial positivo.

4.1 Restrições à exportação previstas na legislação brasileira

Com base nas informações mais recentes do inventário de 2021, os regulamentos técnicos que apresentam dispositivos com restrições à exportação de matérias-primas industriais são a Instrução Normativa nº 77, de 2005,⁸ e a Instrução Normativa nº 15, de 2011,⁹ ambas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); a Portaria do Ministério da Saúde (MS) nº 344, de 1998;¹⁰ e as regulações da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), mencionadas em abstrato. A primeira regulava a exportação de produtos e subprodutos madeireiros oriundos de florestas naturais e plantadas, nativas e exóticas, e encontra-se atualmente revogada pela segunda. A Instrução Normativa nº 15, de 2011, do Ibama, constante no inventário, disciplinava os procedimentos para a exportação de produtos e subprodutos madeireiros de espécies nativas oriundos de florestas naturais ou plantadas e encontra-se também atualmente revogada.

O tema previsto nas duas instruções normativas do Ibama anteriores é atualmente regulado na Instrução Normativa do Ibama nº 8, de 2022. Em linhas gerais, os produtos são obrigados a passar por um controle em território nacional, os quais dependerão de autorização da unidade do Ibama que jurisdiciona o entreposto aduaneiro.

8. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0077-071205.PDF>.

9. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0015-061211.PDF>.

10. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/svs/1998/prt0344_12_05_1998_rep.html.

O procedimento para a obtenção da autorização tem início com a solicitação por meio do módulo licenças, permissões, certificados e outros documentos (LPCO-Exportação), do Portal Único de Comércio Exterior. A autorização da carga a ser exportada se inicia com a emissão do Documento de Origem Florestal de Exportação (DOF Exportação), ou documento estadual similar. A critério da unidade jurisdicional responsável pela análise e pelo deferimento do pedido de autorização, ou por parametrização fixada nacionalmente pelo Ibama, poderão ser estabelecidos critérios de gerenciamento de risco que permitam a constituição de canal verde, canal amarelo ou canal vermelho, podendo-se, em alguns casos, proceder à autorização automatizada, quando disponível a funcionalidade de gerenciamento de risco no respectivo sistema.

Para a obtenção da autorização de exportação, o interessado deverá apresentar um conjunto de documentos, via anexação eletrônica no Sistema de Comércio Exterior (Siscomex). São eles: i) o certificado de regularidade na categoria de exportador no Cadastro Técnico Federal (CTF); ii) o DOF Exportação, a Guia Florestal (GF) Exportação, ou a autorização de transporte de produto florestal similar, adotada pelo órgão ambiental competente; iii) cópia do documento fiscal; iv) romaneio da mercadoria – documento utilizado em transporte, que lista a carga transportada – ou *packing list*; e v) o certificado ou a licença para as espécies constantes dos anexos da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (Cites), quando couber. Após o deferimento da autorização via LPCO, o interessado deverá inserir o número da Declaração Única de Exportação (DU-E) no sistema DOF, atualizando o *status* do DOF Exportação.

Além dessas exigências, são requeridos documentos adicionais para os seguintes tipos de produtos e subprodutos: madeira em tora; madeira serrada com espessura acima de 250 mm; carvão vegetal de origem de madeira de espécies nativas; resíduos de processamento industrial de madeira; e lenha de espécies nativas. A origem dos dois primeiros produtos e subprodutos será comprovada com a indicação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) ou com a exploração de floresta plantada com espécie nativa, devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente, apresentando-se os documentos de transporte que permitam identificar todas as etapas da cadeia produtiva, desde a floresta até a exportação.

A exportação de carvão vegetal de origem de madeira de espécies nativas e seus derivados será permitida desde que proveniente de floresta plantada de espécies nativas. Ele pode também ser exportado se advindo de resíduos provenientes do processamento industrial da madeira ou de cascas de frutos de essências florestais, inclusive das palmáceas nativas, cujo beneficiamento seja devidamente aprovado pelo órgão ambiental competente, apresentando-se os documentos de transporte

que permitam identificar todas as etapas da cadeia produtiva, desde a floresta até a exportação.

A exportação de resíduos de processamento industrial de madeira e da lenha de espécies nativas é permitida em circunstâncias específicas: ser proveniente de PMFS ou de floresta plantada de espécies nativas, devidamente aprovados pelo órgão ambiental competente, apresentando-se os documentos de transporte que permitam identificar todas as etapas da cadeia produtiva, desde a floresta até a exportação.

A instrução normativa disciplina também os casos em que os sistemas de controle de origem, industrialização e comércio de produtos florestais nativos possuem mecanismos de rastreabilidade do crédito florestal, na forma como regulamentada pela Instrução Normativa Ibama nº 19, de 21 de agosto de 2020. Nessas situações, a identificação de todas as etapas da cadeia produtiva poderá ser feita por meio do DOF Exportação, da GF Exportação ou de autorização de transporte de produto florestal similar, adotada pelo órgão ambiental competente.

Os produtos e subprodutos obrigados à autorização de exportação pelo Ibama serão inspecionados por amostragem. São conferidos os seguintes itens: volume; espécie (nome científico); produtos, com respectivo grau de industrialização; e marca do lote. A inspeção de mercadoria poderá ser realizada em contêiner, podendo o Ibama solicitar a retirada total ou parcial da mercadoria quando julgar necessário. A amostragem seguirá prévia parametrização dos critérios de priorização das cargas a serem vistoriadas. Nessa parametrização, será dada preferência às cargas especiais de madeira em tora; madeira serrada com espessura acima de 250 mm; carvão vegetal de origem de madeira de espécies nativas; resíduos de processamento industrial de madeira; e lenha de espécies nativas, bem como às espécies constantes nos anexos da Cites e nas listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção.

Por fim, o Ibama pode realizar fiscalizações por amostragem nas cargas de produtos e subprodutos florestais não obrigados à autorização de exportação.

A Portaria MS nº 344, de 1998, estabelece a obrigatoriedade de obtenção de uma autorização especial concedida pela Secretaria de Vigilância Sanitária para a exportação de insumos químicos utilizados como precursores para fabricação e síntese de entorpecentes e/ou psicotrópicos. Para que seja obtida a referida autorização, um conjunto de etapas deve ser seguido. A petição de autorização especial será protocolizada pelos responsáveis dos estabelecimentos da empresa com a autoridade sanitária local. Esta procederá à inspeção do(s) estabelecimento(s) vinculado(s) à empresa postulante de autorização especial de acordo com os roteiros oficiais pré-estabelecidos, para avaliação das respectivas condições técnicas e sanitárias, emitindo parecer sobre a petição e encaminhando o respectivo relatório

à Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde. No caso de deferimento da petição, essa secretaria enviará o certificado de autorização especial à empresa requerente e informará a decisão à autoridade sanitária local competente. A exportação dos insumos químicos mencionados somente poderá ser iniciada após a publicação da respectiva autorização especial no Diário Oficial da União. Essa autorização deve ser solicitada para cada estabelecimento que exporte os referidos insumos.

Quanto às regulações da CNEN e do MCTI, após busca realizada nos *sites* das referidas instituições, constatou-se que a Portaria nº 305, de 2010,¹¹ a Lei nº 6189, de 1974,¹² e a Resolução nº 295, de 2022,¹³ apresentam normas que podem constituir restrições à exportação de matérias-primas industriais. A portaria esclarece inicialmente que compete à Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear a exportação de minérios e minerais, materiais, elementos e radioisótopos nucleares e que compete à Coordenação de Controle de Matérias-Primas e Minerais fornecer subsídios e proposições sobre cotas para a exportação de minerais e minérios nucleares ou de interesse para a energia nuclear, bem como emitir autorizações para exportação e importação de minerais e minérios nucleares ou de interesse para energia nuclear. A lei estabelece que a exportação de minérios ou de concentrados de minérios que contenham urânio ou tório em coexistência com o produto principal demandará autorização prévia da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) e o ressarcimento em moeda corrente, pelo exportador, do valor correspondente ao urânio e ao tório neles contidos, com base nos preços vigentes no mercado internacional, na forma de ato do Poder Executivo. A resolução estabeleceu para o exercício de 2022 as seguintes cotas para a exportação dos elementos de interesse para a energia nuclear, sob a forma de minerais, minérios e concentrados: total de 30 t em óxido de berílio contido (BeO); total de 500 t em óxido de nióbio contido (Nb_2O_5); e total de 1.500 t em óxido de zircônio contido (ZrO_2).

Além das regulações acima, restrições brasileiras à exportação de minérios tomam a forma de licenças não automáticas e atingem o berílio, o ferrossilício, os resíduos e as sucatas de metal, o nióbio, elementos de terras raras, o titânio e o zircônio. De acordo com essas licenças, os exportadores devem obter aprovação prévia para exportar um bem ou mercadoria. Essa prática requer a apresentação de um pedido ou outra documentação como condição para ser autorizado a exportar. Embora os regimes de licenciamento de exportação possam variar em seu impacto sobre as exportações, com alguns regimes que têm um impacto econômico relativamente pequeno, no mínimo tais regimes aumentam a quantidade

11. Disponível em: <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=224730>.

12. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6189.htm.

13. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-295-de-8-de-setembro-de-2022-429159370>.

de tempo necessária para se envolver no comércio. Os esquemas de licenciamento podem operar com base em listas de produtos de vários tipos, e geralmente as listas de produtos restritos que requerem licenças podem ser aplicadas para restringir exportações por destino (por exemplo, países específicos) ou têm outras condições associadas, como a exigência de que a exportação só possa acontecer para uma finalidade especificada.

O quadro 4, baseado na nota metodológica ao inventário, ilustra as principais matérias-primas industriais que são alvos de restrições brasileiras. Dado o conteúdo limitado disponível na nota metodológica, constam também na tabela as restrições aplicadas às matérias-primas de 2009 a 2021, o nome da medida restritiva, o documento no qual consta a restrição, a agência responsável e o procedimento de implementação da medida. O conteúdo da tabela tem o intuito de apresentar de maneira didática e sistematizada as informações contidas no apêndice 1, que são uma reprodução literal do conteúdo previsto no inventário da OCDE.

QUADRO 4
Brasil: restrições aplicadas em 2021

Produtos	Medidas restritivas	Documento com a restrição	Agência responsável	Implementação da medida
Elementos de terras raras, ferro e aço, madeira roliça industrial conífera, madeira roliça industrial não conífera e não tropical, madeira roliça industrial tropical não conífera, madeira serrada de coníferas, madeira serrada tropical não conífera, magnésio, resíduos e sucata de metal, titânio e zircônio.	Requisitos de licenciamento.	Instrução Normativa Ibama nº 77, de 2005, Instrução Normativa Ibama nº 15, de 2011, Lei nº 9782, de 1999, Lei nº 5991, de 1973, Portaria do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e Resoluções CNEN/MCTI.	Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), CNEN e Ibama.	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.

Fonte: OCDE.
Elaboração: CCGI/EESP/FGV.
Obs.: As medidas são aplicadas desde 2009.

4.2 Comparação das restrições aplicadas pelo conjunto de países da OCDE constantes no inventário e pelos principais parceiros comerciais do Brasil

A comparação é feita entre o Brasil e os nove países da OCDE constantes no inventário. São eles: Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Estados Unidos, Israel, Japão, México e Turquia. Os parâmetros adotados para a comparação são os produtos alvos de restrições, as medidas restritivas aplicadas, o documento com a restrição, a agência responsável pela criação da restrição e a maneira pela qual a restrição é implementada.

QUADRO 5
Brasil e países da OCDE: restrições aplicadas em 2021

	Produto	Tipo de restrição	Documento com a restrição	Agência responsável	Implementação
Brasil	Ferro e aço, magnésio, elementos de terras raras, titânio, zircônio, resíduos e sucata de metal, madeira rolça industrial não confífera e não tropical, madeira rolça industrial tropical não confífera, madeira serrada de coníferas e madeira serrada tropical não confífera.	Requisito de licenciamento.	Instrução Normativa Ibama nº 77, de 2005; Instrução Normativa Ibama nº 15, de 2011; Lei nº 9.782, de 1999; Lei nº 5.991, de 1973; Portaria MDIC, e Resoluções CNEN/MCTI.	Anvisa, CNEN, Ibama.	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.
Estados Unidos	Madeira rolça confífera industrial, cobre, estrôncio, ferro e aço, lítio, madeira em toro industrial não confífera não tropical e madeira serrada não confífera não tropical.	Proibição de exportação e requisito de licenciamento.	Lei Aduaneira e Comercial, de 1990; Lei de Conservação de Recursos Florestais e Alívio da Escassez, de 1993, e suas emendas; Lei de Conservação de Recursos Florestais e Alívio da Escassez, de 1997; 16 th U.S. Code § 620 e seguintes; Lei de Administração das Exportações, de 1979; 50 th U.S.C. App. § 2406.	Departamento de Agricultura, Departamento de Comércio, Escritório da Indústria e da Segurança e Serviço Florestal.	O modo pelo qual a medida é implementada não é explicado.
México	Bismuto, cobre, ouro, ferro e aço, chumbo, manganês, mercúrio, fosfatos, prata, estrôncio, resíduos e sucata de metal.	Requisito de licenciamento.	Lei Aduaneira, Regras Gerais de Comércio e Regras Gerais de Comércio do Ministério da Economia; Acordo de Controle de Exportações; Acordo que estabelece as mercadorias cuja importação e exportação estão sujeitas à regulamentação do Ministério do Meio Ambiente e Recursos Naturais; Acordo que estabelece as mercadorias cuja importação e exportação estão sujeitas à regulamentação do Ministério da Defesa; Acordo que estabelece as mercadorias cuja importação e exportação estão sujeitas à regulamentação do Ministério da Energia; Acordo que estabelece as mercadorias cuja importação e exportação estão sujeitas à regulamentação do Ministério da Saúde; Acordo que estabelece a classificação e a codificação da mercadoria importada e exportada sujeita à regulamentação pelo Ministério do Meio Ambiente e Recursos Naturais; Acordo que estabelece a classificação e codificação de produtos químicos essenciais cuja importação ou exportação está sujeita à apresentação de aviso prévio ao Ministério da Saúde; Acordo que estabelece mercadorias cuja importação e exportação estão sujeitas à regulamentação dos órgãos que integram a Comissão Intersecretarial de Controle do Processo e Uso de Agrotóxicos, Fertilizantes e Tóxicos; Lei de Impostos Gerais de Importação e Exportação; e Lei de Comércio Exterior.	Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, Ministério da Defesa Nacional, Ministério da Economia, Ministério da Energia, Ministério do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Ministério da Saúde.	Existem acordos que determinam mercadorias cuja importação e exportação estão sujeitas à regulamentação nacional.

(Continua)

(Continuação)

	Produto	Tipo de restrição	Documento com a restrição	Agência Responsável	Implementação
Austrália	Madeira roliça conífera industrial, madeira roliça não tropical, madeira serrada conífera e madeira serrada não conífera não tropical.	Requisito de licenciamento.	Lei de Controle de Exportação de 1982 e Lei de Controle de Exportação de 2020.	Departamento de Agricultura e Recursos Hídricos.	Determinação do conteúdo dos requerimentos de licenças.
Canadá	Madeira em estado bruto, madeira conífera em estado bruto, carvalho em estado bruto e faia em estado bruto.	Requisito de licenciamento.	Nota canadense aos exportadores de toras de madeira da Colúmbia Britânica de 1998, lei canadense de licenças de exportação e importação.	Departamento Canadense de Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento e Ministério de Florestas da Colúmbia Britânica.	Todas as exportações de toras do Canadá exigem uma licença federal de exportação. A grande maioria dos pedidos de permissão de exportação para exportações de toras de todas as jurisdições é enviada <i>online</i> , usando o sistema Export Controls Online (Excol) da Global Affairs Canada.
Chile	Cobre, estanho, níquel e zinco.	Imposto sobre as exportações.	Lei nº 21.174 que estabelece novo mecanismo de financiamento de capacidades estratégicas da defesa nacional.	Serviço do Tesouro.	Imposto aplicado ao cobre e a produtos relacionados.
Colômbia	Aço, alumínio, chumbo, cobre, ferro, metais preciosos, níquel, ouro, platina, prata e zinco.	Quota de exportação, imposto sobre as exportações e requisito de licenciamento.	Decreto nº 1.625 de 2016 que regula a matéria tributária, Lei colombiana nº 756 de 2002, Decreto nº 276 de 2015, Decreto nº 4.479 de 2009, Decreto nº 1.120 de 2020, Decreto nº 1.051 de 2021.	Direção Nacional de Impostos e Alfândegas, Agência Nacional de Mineração, Ministério de Minas e Energia e Ministério de Comércio, Indústria e Turismo.	Pagamento prévio de <i>royalties</i> antes da exportação e emissão de certificação que atesta a qualidade do comerciante autorizado de minerais.

(Continua)

(Continuação)

	Produto	Tipo de restrição	Documento com a restrição	Agência Responsável	Implementação
Israel	Aço, alumínio, antimônio, arsênico, berílio, cádmio, chumbo, cobalto, cobre, cromo, ferro, fósforo, gálio, germânio, háfnio, índio, magnésio, manganês, mercúrio, metais preciosos, molibdênio, nióbio, níquel, ouro, platina, prata, rênio, tálio, tântalo, titânio, tungstênio, vanádio, zinco e zircônio.	Requisito de licenciamento.	Ordem de importação e de exportação.	Ministério de Israel da Indústria, do Comércio e do Trabalho.	O modo de implementação da medida restritiva não consta no inventário.
Japão	Antimônio, arsênico, berílio, bismuto, cádmio, chumbo, cromo, mercúrio e tálio.	Requisito de licenciamento.	Lei de gerenciamento de resíduos e limpeza pública.	Ministério do Meio Ambiente.	Decisão no sentido de que os resíduos exportados certamente serão reciclados no país importador; apresentação ao Ministério do Meio Ambiente de pedido de exportação de resíduos.
Turquia	Carvalho, cobre, faia, madeira conífera, madeira fraxinus spp. e zinco	Requisito de licenciamento.	Comunicado sobre as mercadorias sujeitas à exportação registrada.	Subsecretaria de Comércio Exterior.	O modo de implementação da medida restritiva não consta no inventário.

Fonte: OECD. Disponível em: https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials.

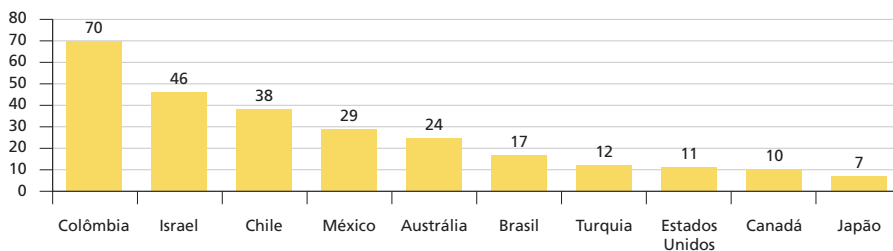
Na análise de cada país escolhido, o conteúdo apresentado reúne as principais matérias-primas industriais que são alvos de restrições brasileiras, as medidas restritivas, os documentos que as preveem, as agências responsáveis pela elaboração dos documentos e os procedimentos de implementação das medidas.

Com o intuito de realizar uma comparação mais aprofundada entre as restrições brasileiras e as adotadas pelos principais parceiros comerciais do Brasil, uma análise quantitativa das restrições aplicadas nos últimos cinco anos foi realizada. O gráfico 1 mostra os resultados decorrentes dessa análise, que comparou o número de restrições aplicadas pelo Brasil e pelos nove países da OCDE constantes do inventário.

GRÁFICO 1

Restrições aplicadas pelo Brasil e pelos países da OCDE à exportação de matérias-primas industriais (2021)

(Em números absolutos)



Fonte: OECD. Disponível em: https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials.

4.3 Análise crítica do inventário de matérias-primas industriais

O inventário analisado pode ser de início criticado em razão da falta de transparência de dados que atinge diversos países. Na União Europeia, em que pese a disponibilidade na nota metodológica ao inventário de algumas informações sobre restrições incidentes em determinados minerais existentes em países como Áustria e Bélgica, o inventário possibilita, por meio de suas ferramentas, apenas a obtenção de informações da Romênia relativas a 2021.

O inventário é também passível de críticas adicionais em razão da maneira pela qual os dados do Brasil são disponibilizados. As páginas na internet que deveriam permitir o acesso a resoluções da CNEN encontram-se muitas vezes inoperantes, uma vez que não apresentam qualquer conteúdo e, quando se encontram em funcionamento, permitem apenas o acesso a um manual com instruções para a exportação de minerais. Por fim, o inventário apresenta problemas operacionais, na medida em que não é possível consultar com precisão as informações das restrições adotadas quando são selecionados dois ou mais anos a serem analisados simultaneamente. Quando a busca alcança dois ou mais anos, as frases disponibilizadas no inventário apresentam-se truncadas e impossíveis de serem compreendidas.

5 CONCLUSÃO E SUGESTÕES

No cenário geopolítico contemporâneo, os minerais são insumos industriais importantes, e constituem recursos estratégicos necessários para construir, prover e aprimorar forças armadas modernas e fortalecer as economias que as sustentam. Além disso, vários deles são essenciais para a produção de produtos intensivos em tecnologia, como baterias e semicondutores. Na extração dos minerais, Estados Unidos e União Europeia contrapõem-se à China. Os dois primeiros dependem fortemente desta para importarem e receberem os elementos essenciais ao progresso tecnológico e ao enfrentamento das mudanças climáticas. Adicionalmente, a China produz algumas terras raras, mas também investiu significativamente em países onde os minerais são abundantes, e a extração é cara e provoca danos ao meio ambiente. Em face dessas condições, a União Europeia reconhece a necessidade de diversificar as cadeias globais nas quais participa, enquanto os Estados Unidos não demonstram preocupação com uma possível interrupção do fornecimento de minérios.

Este capítulo apresentou inicialmente os elementos essenciais do inventário da OCDE sobre restrições à exportação de matérias-primas industriais. São eles: os produtos abrangidos, as medidas que restringem exportações e as unidades de valor das medidas. Em seguida, foram apresentadas as restrições brasileiras à exportação de matérias-primas industriais que constam no inventário. Elas atingem principalmente produtos e subprodutos madeireiros e minérios cuja exportação encontra-se sob o abrigo da CNEN. Por fim, as restrições brasileiras foram comparadas com as restrições aplicadas pelos principais parceiros comerciais do país e por grandes exportadores de matérias-primas. O parâmetro adotado para a realização da comparação foi o número de restrições aplicadas por cada país.

O inventário analisado, no entanto, apresenta alguns aspectos que podem ser aperfeiçoados, conforme indicado adiante.

- 1) Carência de um índice de agregação que quantifique as restrições à exportação previstas, à diferença do Índice de Restrição ao Comércio de Serviços (Service Trade Restrictiveness Index – STRI), em que há a atribuição de um valor a uma medida regulatória que possa restringir o comércio. O inventário indica apenas a existência e o tipo de restrição.
- 2) Como decorrência da impossibilidade de valorar as medidas adotadas pelos países, há dificuldade de compará-los e ordená-los em termos de restrições ao comércio de matérias-primas.
- 3) Há presença constante de páginas inoperantes na internet, que deveriam, em tese, permitir o acesso a um regulamento técnico com a previsão de restrições à exportação de matérias-primas industriais.

- 4) Ao se utilizarem as ferramentas do inventário para realizar uma análise comparativa das restrições aplicadas ano a ano, não é possível a compreensão integral das informações constantes na linha da tabela que trata de informações adicionais, uma vez que algumas frases aparecem truncadas e sem pontuação.
- 5) No caso do Brasil, em particular, no que se refere a alguns minerais como titânio e zircônio, o *link* constante no inventário não permite o acesso às resoluções da CNEN e do MCTI. Ao contrário, é possível acessar apenas um documento que trata da solicitação de anuência para processo de exportação de matérias-primas e minerais. O documento contém também instruções para cadastro de empresa exportadora, renovação de cadastro de empresa exportadora, solicitação de anuência para exportação via portal Siscomex, realização da amostragem de minério e pagamento pela restituição de urânio e tório.

REFERÊNCIAS

EUROPEAN COMMISSION. **Proposal for a regulation of the European parliament and of the council**. Brussels: European Commission, 2023. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:903d35cc-c4a2-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 16 jun. 2023.

FLIESS, B.; MARD, T. **Taking stock of measures restricting the export of raw materials**: analysis of OECD Inventory Data. Paris: OECD, 2012. (OECD Trade Policy Papers, n. 140). Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k91gdmdbjtc-en.pdf?expires=1679866108&id=id&accname=guest&checksum=C37CE6FBAA920980004D97545F0DF587>.

MALMSTRÖM, C. Will the scramble for rare earths produce a transatlantic trade accord? **PIIE**, 6 Apr. 2023. Disponível em: <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/will-scramble-rare-earths-produce-transatlantic-trade-accord>. Acesso em: 14 abr. 2023.

NASSAR, E. T.; ALONSO, E.; BRAINARD, L. J. **Investigation of U.S. foreign reliance on critical minerals**. Virginia: USGS, 2020. (U.S. geological survey technical input document in response to Executive Order n. 13953). Disponível em: <https://pubs.usgs.gov/of/2020/1127/ofr20201127.pdf>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Methodological note to the inventory of export restrictions on industrial raw materials**. Paris: OECD, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-in-raw-materials/documents/methodological-note-inventory-export-restrictions-industrial-raw-materials.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

APÊNDICE

QUADRO A.1

As restrições brasileiras em 2021 como previstas no inventário

		Requisito de licenciamento (a2)	Requisito de licenciamento (a3)	Requisito de licenciamento (a1)
Minérios de titânio e concentrados	Código HS8 ou HS10		2614001000; 2614009001; e 2614009002.	
	Valor		Nenhum.	
	Direção da mudança		Deixada inalterada.	
	Data de introdução		1/1/2014.	
	Data de encerramento da medida		Sem data.	
	A medida é temporária?		Não.	
	Isenções concedidas?		Não.	
	Agência que detém a informação		Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).	
	Nome do documento		Lei e ato ministerial.	
	Base legal da medida		CNEN e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).	
	Agência responsável		CNEN.	
	Procedimento de implementação da medida		O exportador deve obter autorização para exportar o produto.	
	Informação adicional		Os regulamentos administrativos e requisitos de licenciamento estão disponíveis no Sistema de Comércio Exterior (Siscomex), mas apenas para o dia em que são acessados.	

(Continua)

(Continuação)

		Requisito de licenciamento (a2)	Requisito de licenciamento (a3)	Requisito de licenciamento (a1)
Minérios de zircônio e concentrados	Código HS8 ou HS10			26151010; 26151020; e 26151090.
	Valor			Nenhum.
	Direção da mudança			Deixada inalterada.
	Data de introdução			1/1/2009.
	Data de encerramento da medida			Sem data.
	A medida é temporária?			Não.
	Isenções concedidas?			Não.
	Agência que detém a informação			CNEN.
	Nome do documento			Resolução.
	Base legal da medida			Resoluções CNEN.
	Agência responsável			CNEN.
	Procedimento de implementação da medida			O exportador deve obter autorização para exportar o produto.
	Propósito da medida			Outro.
Minérios de nióbio, tântalo ou vanádio e concentrados	Código HS8 ou HS10			2615900001; 2615900002; 2615900099.
	Valor			Nenhum.
	Direção da mudança			Deixada inalterada.
	Data de introdução			1/1/2009.
	Data de encerramento da medida			Sem data.
	A medida é temporária?			Não.
	Isenções concedidas?			Não.
	Agência que detém a informação			CNEN.
	Nome do documento			Resolução.
	Base legal da medida			Portaria MDIC e Resoluções CNEN/MCTI.
	Agência responsável			CNEN.
	Procedimento de implementação da medida			O exportador deve obter autorização para exportar o produto.
	Propósito da medida			Outro.

(Continua)

(Continuação)

		Requisito de licenciamento (a2)	Requisito de licenciamento (a3)	Requisito de licenciamento (a1)
Metais alcalinos ou alcalinoterrosos (excluídos sódio e cálcio)	Código HS8 ou HS10			2805199001.
	Valor			Nenhum.
	Direção da mudança			Deixada inalterada.
	Data de introdução			12/5/1998.
	Data de encerramento da medida			Sem data.
	A medida é temporária?			Não.
	Isenções concedidas?			Não.
	Agência que detém a informação			Ministério da Saúde.
	Nome do documento			Portaria.
	Base legal da medida			Leis nºs 9.782, de 1999, 5.991, de 1973, entre outras.
	Agência responsável			Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).
Metais de terras raras, escândio e itrio, misturados ou ligados entre si	Procedimento de implementação da medida			O exportador deve obter autorização para exportar o produto.
	Propósito da medida			Outro.
	Código HS8 ou HS10			28053010; e 28053090.
	Valor			Nenhum.
	Direção da mudança			Deixada inalterada.
	Data de introdução			1/1/2009.
	Data de encerramento da medida			Sem data.
	A medida é temporária?			Não.
	Isenções concedidas?			Não.
	Agência que detém a informação			CNEN.
	Nome do documento			Resolução.
	Base legal da medida			Resoluções CNEN.
	Agência responsável			CNEN.
	Procedimento de implementação da medida			O exportador deve obter autorização para exportar o produto.
	Propósito da mudança			Outro.

(Continua)

(Continuação)

		Requisito de licenciamento (a2)	Requisito de licenciamento (a3)	Requisito de licenciamento (a1)
Madeira em estado bruto, tratada com tintas, corantes, creosoto ou outros conservantes	Valor	Nenhum.		
	Direção da mudança	Deixada inalterada.		
	Data de introdução	7/12/2011.		
	Data de encerramento da medida	Sem data.		
	A medida é temporária?	Não.		
	Isenções concedidas	Não.		
	Agência que detém a informação	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).		
	Nome do documento	Instrução normativa.		
	Base legal da medida	Instrução Normativa Ibama nº 15 de 2011.		
	Agência responsável	Ibama		
	Procedimento de implementação da medida	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.		
Madeira de coníferas em estado bruto, descascada ou esquadriada	Valor	Nenhum.		
	Direção da mudança	Deixada inalterada.		
	Data de introdução	7/12/2011.		
	Data de encerramento da medida	Sem data.		
	A medida é temporária?	Não.		
	Isenções concedidas?	Não.		
	Agência que detém a informação	Ibama.		
	Nome do documento	Instrução normativa.		
	Base legal da medida	Instrução Normativa Ibama nº 15 de 2011.		
	Agência responsável	Ibama.		
	Procedimento de implementação da medida	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.		

(Continua)

(Continuação)

		Requisito de licenciamento (a2)	Requisito de licenciamento (a3)	Requisito de licenciamento (a1)
Madeira de meranti vermelho escuro, meranti vermelho claro e madeira de meranti bakau em estado bruto, mesmo desprovida de casca ou alburno, ou esquadriada grosseiramente	Valor	Nenhum.		
	Direção da mudança	Deixada inalterada.		
	Data de introdução	6/12/2011.		
	Data de encerramento da medida	Sem data.		
	A medida é temporária?	Não.		
	Isenções concedidas?	Não.		
	Agência que detém a informação	Ibama.		
	Nome do documento	Instrução normativa.		
	Base legal da medida	Instrução Normativa Ibama nº 15 de 2011.		
	Agência responsável	Ibama.		
	Procedimento de implementação da medida	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.		
Madeiras tropicais especificadas na nota de subposição 1 do capítulo em bruto, descascadas ou de alburno ou esquadriadas	Valor	Nenhum.		
	Direção da mudança	Deixada inalterada.		
	Data de introdução	7/12/2011.		
	Data de encerramento da medida	Sem data.		
	A medida é temporária?	Não.		
	Isenções concedidas?	Não.		
	Agência que detém a informação	Ibama.		
	Nome do documento	Instrução normativa.		
	Base legal da medida	Instrução Normativa Ibama nº 15 de 2011.		
	Agência responsável	Ibama.		
	Procedimento de implementação da medida	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.		

(Continua)

(Continuação)

		Requisito de licenciamento (a2)	Requisito de licenciamento (a3)	Requisito de licenciamento (a1)
Carvalho <i>Quercus</i> spp. em estado bruto, sem casca ou alburno, ou esquadriado	Código HS8 ou HS10			4403910001.
	Valor			Nenhum.
	Direção da mudança			Deixada inalterada.
	Data de introdução			7/12/2005.
	Data de encerramento da medida			Sem data.
	A medida é temporária?			Não.
	Isenções concedidas			Não.
	Agência que detém a informação			Ibama.
	Nome do documento			Instrução normativa.
	Base legal da medida			Instrução Normativa Ibama nº 77 de 2005.
	Agência responsável			Ibama.
	Procedimento de implementação da medida			O exportador deve obter autorização para exportar o produto.
Faia <i>Fagus</i> spp. em estado bruto, sem casca ou alburno, ou esquadriada	Código HS8 ou HS10			4403920001.
	Valor			Nenhum.
	Direção da mudança			Deixada inalterada.
	Data de introdução			7/12/2005.
	Data de encerramento da medida			Sem data.
	A medida é temporária?			Não.
	Isenções concedidas?			Não.
	Agência que detém a informação			Ibama.
	Nome do documento			Instrução normativa.
	Base legal da medida			Instrução Normativa Ibama nº 77 de 2005.
	Agência responsável			Ibama.
	Procedimento de implementação da medida			O exportador deve obter autorização para exportar o produto.

(Continua)

(Continuação)

		Requisito de licenciamento (a2)	Requisito de licenciamento (a3)	Requisito de licenciamento (a1)
Madeira em estado bruto, descascada ou esquadriada	Valor	Nenhum.		
	Direção da mudança	Deixada inalterada.		
	Data de introdução	7/12/2011.		
	Data de encerramento da medida	Sem data.		
	A medida é temporária?	Não.		
	Isenções concedidas	Não.		
	Agência que detém a informação	Ibama.		
	Nome do documento	Instrução normativa.		
	Base legal da medida	Instrução Normativa Ibama nº 15 de 2011.		
	Agência responsável	Ibama.		
	Procedimento de implementação da medida	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.		
Madeira de coníferas serrada ou fendida longitudinalmente, cortada em folhas ou desenrolada, mesmo aplainada, polida ou unida pelas extremidades, de espessura superior a 6 mm	Código HS8 ou HS10	4407101100; 4407101200; 4407101300; 4407101400; e 4407101900.		
	Valor	Nenhum.		
	Direção da mudança	Deixada inalterada.		
	Data de introdução	6/12/2011.		
	Data de encerramento da medida	Sem data.		
	A medida é temporária?	Não.		
	Isenções concedidas?	Não.		
	Agência que detém a informação	Ibama.		
	Nome do documento	Instrução Normativa.		
	Base legal da medida	Instrução Normativa Ibama nº 15 de 2011.		
	Agência responsável	Ibama.		
	Procedimento de implementação da medida	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.		

(Continua)

(Continuação)

		Requisito de licenciamento (a2)	Requisito de licenciamento (a3)	Requisito de licenciamento (a1)
Virola, imbuia e balsa, serradas ou fendidas longitudinalmente, cortadas em rodela ou desenroladas, de espessura superior a 6 mm, polidas ou unidas pelas extremidades, aplainadas ou não	Código HS8 ou HS10			44072200.
	Valor			Nenhum.
	Direção da mudança			Deixada inalterada.
	Data de introdução			6/12/2011.
	Data de encerramento da medida			Sem data.
	A medida é temporária?			Não.
	Isenções concedidas?			Não.
	Agência que detém a informação			Ibama.
	Nome do documento			Instrução normativa.
	Base legal da medida			Instrução Normativa Ibama nº 15 de 2011.
	Agência responsável			Ibama.
	Procedimento de implementação da medida			O exportador deve obter autorização para exportar o produto.
Madeiras tropicais especificadas na nota de subposição 1 do capítulo, serradas ou fendidas longitudinalmente, cortadas em folhas ou desenroladas, mesmo aplainadas, polidas ou unidas pelas extremidades	Código HS8 ou HS10	4407291002; 4407292001; 4407293001; 4407294001; 44072950; 44072960; 44072970; e 4407299002.		
	Valor	Nenhum.		
	Direção da mudança	Deixada inalterada.		
	Data de introdução	7/12/2011.		
	Data de encerramento da medida	Sem data.		
	A medida é temporária?	Não.		
	Isenções concedidas?	Não.		
	Agência que detém a informação	Ibama.		
	Nome do documento	Instrução normativa.		
	Base legal da medida	Instrução Normativa Ibama nº 15 de 2011.		
	Agência responsável	Ibama.		
	Procedimento de implementação da medida	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.		

(Continua)

(Continuação)

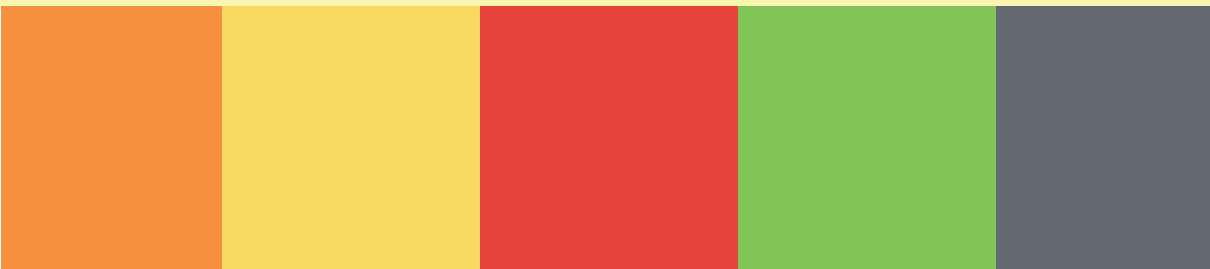
		Requisito de licenciamento (a2)	Requisito de licenciamento (a3)	Requisito de licenciamento (a1)
Ferrossilício, contendo em peso percentual igual ou inferior a 55% de silício	Código HS8 ou HS10	7202290001.		
	Valor	Nenhum.		
	Direção da mudança	Deixada inalterada.		
	Data de introdução	1/1/2009.		
	Data de encerramento da medida	Sem data.		
	A medida é temporária?	Não.		
	Isenções concedidas?	Não.		
	Agência que detém a informação	CNEN.		
	Nome do documento	Resolução.		
	Base legal da medida	Resoluções CNEN.		
	Agência responsável	CNEN.		
	Procedimento de implementação da medida	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.		
	Propósito da medida	Outro.		
Resíduos e sucata de berílio (excluindo cinzas e resíduos que contenham berílio)	Código HS8 ou HS10			81121300.
	Valor			Nenhum.
	Direção da mudança			Deixada inalterada.
	Data de introdução			1/1/2009.
	Data de encerramento da medida			Sem data.
	A medida é temporária?			Não.
	Isenções concedidas			Não.
	Agência que detém a informação			CNEN.
	Nome do documento			Resolução.
	Base legal da medida			Resoluções CNEN.
	Agência responsável	CNEN.		
	Procedimento de implementação da medida	O exportador deve obter autorização para exportar o produto.		
	Propósito da medida	Outro.		

Fonte: OECD. Disponível em: https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ExportRestrictions_IndustrialRawMaterials.
Elaboração dos autores.



PARTE 2

Investimentos



ÍNDICE DE RESTRIÇÃO A INVESTIMENTOS

Vivian Daniele Rocha Gabriel¹

1 INTRODUÇÃO

O Brasil tem participado das atividades da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) como não membro já há algum tempo e em 2012 foi convidado para ser um dos parceiros-chave da organização, juntamente com China, Índia e Indonésia.

A OCDE se define, atualmente, como organização de regulação de políticas públicas e de boas práticas regulatórias. O Brasil vem, paulatinamente, adotando vários de seus instrumentos legais e assumindo posição de convidado ou de participante em diversos de seus comitês e grupos de trabalho.

Em 2017, o Brasil protocolou pedido de acesso à OCDE e, em 2022, foi convidado a ser membro da organização. As discussões sobre a acesso do país foram iniciadas em janeiro de 2022 pelo Conselho de Administração da OCDE e em junho do mesmo ano foi formalmente entregue ao governo brasileiro o mapa de acesso (*accession roadmap*), que estabelece os termos e as condições para o processo de acesso do Brasil à organização. Esse documento explicita as sete áreas em que se concentrarão as negociações a nível técnico, com o secretariado da organização, por meio dos diversos comitês.

No contexto de acesso do Brasil à OCDE, recebe destaque, além do conjunto de documentos normativos da organização, como decisões (obrigatórias) e recomendações (não obrigatórias), a métrica própria de avaliação da OCDE, que faz uso de um complexo sistema de indicadores criados e desenvolvidos pela organização para apreciar o desempenho periódico dos países em temas fundamentais. Os indicadores são especialmente relevantes porque avaliam, por meio da atribuição de valores numéricos, a qualidade e eficácia de determinadas políticas públicas, considerados os princípios de comércio aberto que regem a organização. A avaliação é sempre em termos comparativos com os indicadores correspondentes dos países-membros. Em alguns casos são considerados também outros países.

1. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); professora de direito na FAE Business School; e doutora em direito pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: vivian.d.rocha@gmail.com.

Com o intuito de apoiar o Brasil nesse processo negociador, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) desenvolveu este projeto, de análise detalhada dos indicadores quantitativos empregados pela OCDE. O objetivo foi avaliar cada indicador segundo sua propriedade, tendo em vista as características da economia e da sociedade brasileira. A partir de exaustivo levantamento das publicações da OCDE, bem como de pesquisa nas bases de dados daquela instituição, foram identificados os indicadores que compõem o objeto de análise deste estudo. Há quatro situações distintas: i) nos casos de indicadores para os quais não há dados do Brasil, foi feito um esforço para tentar suprir essa lacuna; ii) para os indicadores que contam com dados do Brasil, foi feita uma atualização, visto que as informações estavam defasadas; iii) para os indicadores cujos dados brasileiros são derivados de fontes não consideradas as melhores, foi preciso reestimar seus valores; e iv) os indicadores de tipo geral, com metodologia universalmente aceita, não foram considerados na análise.

Além disso, há dois tipos de indicadores: os primários, relativos a dados diretamente considerados; e os compostos, que são agrupamentos, ponderados, de diversos indicadores primários. Neste último caso, foi realizada uma análise detalhada não apenas dos indicadores que compõem cada um, mas também do processo de agrupamento, dados os critérios de ponderação, em cada caso.

Na área de investimentos estrangeiros, a OCDE tem como principal indicador o Índice de Restritividade Regulatória de Investimentos Estrangeiros Diretos (Foreign Direct Investment Regulatory Restrictiveness Index – FDI Index), indicador agregado que analisa diferentes restrições de acordo com sua significância, e por país. Ele também é usado de forma independente para avaliar a restritividade das políticas de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) nas análises de candidatos à adesão e Revisões de Política de Investimento da OCDE,² incluindo análises de países com engajamento reforçado (*enhanced engagement countries*), novos aderentes à Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais (Declaration on International Investment and Multinational Enterprises) e de outros países não parceiros da OCDE.

O FDI Index é utilizado como instrumento que sintetiza as posições dos países no que se refere ao grau de abertura para IED, com base em suas reservas aos códigos da OCDE e exceções ao Instrumento de Tratamento Nacional (National Treatment Instrument – NTI), também da organização. A extensão a todos os países do Grupo dos Vinte (G20) possibilita seu uso também no contexto do próprio agrupamento (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010), que consiste em um “fórum informal que promove debate aberto e construtivo entre

2. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/countryreviews.htm>. Acesso em: 29 jan. 2024.

países industrializados e emergentes sobre assuntos-chave relacionados à estabilidade econômica global”.³

Em sua última atualização metodológica, em 2010, a cobertura do FDI Index, por setores, foi ampliada. Todos os setores primários (agricultura, silvicultura, pesca e mineração), bem como investimentos em imóveis, passaram a ser incluídos. Subsetores foram adicionados para cobrir serviços que não sejam bancos e seguros (em finanças) e serviços de mídia (televisão e radiodifusão, bem como impressos e outros meios de comunicação). Há maior detalhamento na área de manufatura (cinco subsetores), eletricidade (geração e distribuição), comércio e distribuição (varejo e atacado) e transportes (transporte internacional ou doméstico aéreo e rodoviário). No geral, a cobertura ampliada por setores e os detalhes mais precisos por subsetores melhoram a comparabilidade dos resultados entre países, já que as restrições em alguns setores e subsetores podem ser mais profundas em certos grupos de países (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010).

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é analisar o FDI Index, a partir de sua última metodologia de aplicação (2010), e como ele se aplica ao Brasil. Para tanto, serão examinados os dados extraídos ao longo dos anos, com foco, especialmente, em 2006 e 2010, anos em que as metodologias de análise foram atualizadas, e, por fim, em 2020, o último analisado pelo índice. A partir desses dados pretende-se cotejar as pontuações encontradas em cada tipo de classificação de medidas e subsetores para, então, interpretarmos quais deles têm sido responsáveis pela maior restritividade do Brasil aos IEDs. O fato de os dados do FDI Index englobarem os últimos 26 anos permite-nos também uma análise temporal em relação ao grau de restritividade apontado pelo índice.

A metodologia utilizada foi a análise de fontes primárias, consubstanciadas nos dados do FDI Index extraídos da plataforma da OCDE.⁴ A partir destes, foi possível a confecção de tabelas e gráficos. Foram utilizadas também fontes secundárias, como estudos e relatórios da própria OCDE.

O capítulo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 faz-se uma análise dos critérios para a seleção do FDI Index e, na seção 3, sua avaliação metodológica. Na seção 4 avalia-se o Brasil segundo o indicador, com foco nos dados do FDI index aplicados ao Brasil para 2006, 2010 e 2020. Por fim, na seção 5 apresentam-se os resultados e as recomendações para o país. A partir desses dados são realizados escrutínios sobre setores, subsetores, tipos de medida e séries temporais de restrições ao longo do tempo. Este trabalho exaustivo e detalhado não tem, até onde somos informados, precedente. Trata-se de

3. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/g20/port/mencaog20.asp?frame=1#:~:text=O%20G%2D20%20C3%A9%20um,relacionados%20C3%A0%20estabilidade%20econ%C3%B4mica%20global>. Acesso em: 26 abr. 2023.

4. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>.

um exercício único, no caso dos países em processo de negociação para acesso à OCDE, e sua contribuição é dupla. É certamente instrumento de utilidade para os negociadores brasileiros e ao mesmo tempo constitui ferramenta útil para o desenho de políticas públicas e a avaliação de políticas internas, dado que explicita – para diversas variáveis – a posição da situação brasileira em comparação com outros países.

2 CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DOS INDICADORES

Em 25 de janeiro de 2022, o Conselho de Administração da OCDE decidiu, por meio de resolução, abrir negociações para adesão do Brasil à organização, juntamente com cinco outros países (Argentina, Peru, Bulgária, Croácia e Romênia), levando em conta os critérios de afinidade, significância, benefícios mútuos e considerações globais e reconhecendo o progresso feito por esses países para cumprir com os critérios descritos na Diretriz para Consideração de Potenciais Membros (Framework for the Consideration of Prospective Members) (OECD, 2017; 2022a). De acordo com essa resolução, o roteiro para a adesão (OECD, 2017) estabelece os termos, as condições e o processo de adesão do Brasil com o objetivo de possibilitar ao conselho, ao final do processo definido no roteiro, decidir se convidará o país a aderir e a se tornar membro da OCDE.

Inicialmente, a OCDE destaca que o objetivo geral do processo de adesão é alcançar a convergência do Brasil com seus padrões, suas melhores políticas e suas melhores práticas. A fim de permitir que o conselho tome uma decisão embasada sobre a adesão do Brasil, o país passará por análises aprofundadas dos comitês da OCDE, que permitirão ao conselho elaborar uma opinião formal após a conclusão de sua revisão técnica.

A resolução do conselho de 25 de janeiro de 2022 identifica as áreas a serem abordadas nas revisões técnicas, entre elas a de abertura comercial e de investimentos. O roteiro para a adesão dispõe que o Brasil deverá promover o reforço da abertura comercial e de investimento sob o viés de um mercado aberto, comercial, competitivo, sustentável e transparente e deverá fortalecer o comércio internacional baseado em regras. Isso inclui o fortalecimento do sistema multilateral do comércio baseado nas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), opondo-se ao protecionismo e fomentando a concorrência internacional, a integração das pequenas e médias empresas (PMEs) nas cadeias globais de valor e o desmantelamento de barreiras desnecessárias ao comércio internacional (OECD, 2022b).

O Comitê de Investimentos e o Grupo de Trabalho sobre Conduta Empresarial Responsável são identificados no roteiro como os responsáveis para analisar diretamente a temática de investimentos, sem que se desconsidere a interface do tema com outros comitês (OECD, 2022b). Os principais princípios elencados por

ambos os órgãos para serem atendidos pelo Brasil são listados no roteiro de acesso (OECD, 2022b, p. 12, tradução nossa):

- Cumprimento integral dos princípios de não discriminação, transparência e “*standstill*” [interrupção], de acordo com os Códigos de Liberalização de Capitais da OCDE: o Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais e o Código de Liberalização das Operações Invisíveis, bem como o NTI das Diretrizes da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais (reservas aos códigos devem ser limitadas às restrições existentes).
- Existência de um regime aberto e transparente em relação às restrições aos IEDs, que devem ser limitadas e se referir a setores cujas restrições não sejam incomuns nos países da OCDE.
- Liberalização de outros movimentos de capital a longo prazo, incluindo investimento de capital e instrumentos da dívida com vencimento igual ou superior a um ano; liberalização de crédito comercial e outras operações de capital relativas ao comércio internacional; e cumprimento de um cronograma para a abolição dos controles remanescentes sobre movimentos de capital de curto prazo.
- Ausência de restrições a pagamentos ou transferências em relação a transações internacionais em conta corrente; cumprimento de todos os requisitos do art. VIII do Fundo Monetário Internacional (FMI).
- Afrouxamento das restrições ao comércio transfronteiriço de serviços, particularmente bancário, de seguros e outros serviços financeiros.
- Alinhamento com os princípios de não discriminação, transparência de políticas e previsibilidade de resultados, proporcionalidade das medidas e responsabilidade das autoridades executoras, se o país candidato implementa políticas de investimento destinadas a salvaguardar a segurança nacional, em linha com a Recommendation of the Council on Guidelines for Recipient Country Investment Policies relating to National Security [Recomendação do Conselho sobre Diretrizes para Políticas de Investimentos de Países Receptores Relacionadas à Segurança Nacional].
- Garantia de um clima de investimento alinhado com os princípios da política de investimento incorporada no Policy Framework for Investment (PFI).
- Promoção efetiva de conduta empresarial responsável em relação à divulgação de informações [*disclosure*]; respeito empresarial aos direitos humanos, inclusive dos povos indígenas, ao emprego e relações laborais, ao meio ambiente, à política anticorrupção, aos interesses do consumidor, à ciência e tecnologia (C&T), à concorrência e à tributação, incluindo a implementação das Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais e o uso das Diretrizes de Due Diligence da OCDE pelas empresas, bem como uma estrutura legal e regulatória adequada nas áreas cobertas pelas diretrizes.

- Estabelecimento de Ponto de Contato Nacional (PCN) eficaz e com recursos adequados para fiscalizar o cumprimento pelas empresas das Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, e que opere em conformidade com as disposições estabelecidas na decisão do conselho sobre tais diretrizes e levando em consideração a orientação de procedimentos.
- Conclusão da Pesquisa de Implementação de Padrões Metodológicos para Investimento Direto da OCDE (com base na implementação do Benchmark Definition of Foreign Direct Investment, quarta edição) e realização de acordo para relatar dados para a compilação do Anuário de Investimento Direto Internacional da OCDE, de acordo com o cronograma e modelo acordado pelos membros.

Embora o roteiro não mencione diretamente os indicadores ou o FDI Index, destaca o propósito da redução das restrições ao fluxo internacional de comércio, investimentos e transferência de capitais em transações internacionais, com menção expressa de que as restrições devem se referir a setores que já enfrentem algum tipo de restrição por parte dos países da OCDE. No âmago dessas orientações estão o respeito aos princípios da não discriminação, a transparência, a previsibilidade de resultados, a proporcionalidade das medidas e a responsabilidade das autoridades executoras, diretrizes que, se balizadas pelos países na tomada de medidas, ensejarão menos restrições, segundo a OCDE.

O FDI Index é um índice composto da OCDE desenvolvido originalmente em 2003 para medir as restrições dos países ao IED (OECD, 2022b). Trata-se de índice criado pela organização, o qual foi escolhido justamente por tratar diretamente da restritividade aos IEDs. Esse índice é mantido em conjunto pela Divisão de Investimentos e pelo Departamento de Economia da OCDE como um componente do indicador Regulação do Mercado de Produtos (Product Market Regulation – PMR), do qual se extraem as prioridades da política *Going for Growth*,⁵ que identifica como a OCDE e os principais países não membros podem criar resiliência e sustentabilidade, aumentar a produtividade e auxiliar indivíduos e empresas a se adaptarem às mudanças em andamento na economia global.⁶

5. Sobre a política *Going for Growth*, publicada anualmente pela OCDE, a economista-chefe da organização Laurence Boone aponta que: “Rumo ao Crescimento 2021 fornece aconselhamento em primeira mão aos governos da OCDE e às principais economias não pertencentes à OCDE sobre as prioridades das políticas estruturais necessárias para uma recuperação vibrante. É a contribuição da OCDE para o debate sobre o que os governos necessitam fazer para romper com práticas insustentáveis do passado e alcançar um crescimento mais forte, mais resiliente, mais equitativo e sustentável” (Boone, 2021, tradução nossa; OECD, 2021, p. 3, tradução nossa).

6. Disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/release-of-oecd-s-going-for-growth-2021-shaping-a-vibrant-recovery.htm>. Acesso em: 17 fev. 2023.

O PMR engloba leis e regulamentações vigentes nos países pesquisados, em determinado período, e é composto por dois indicadores de alto nível que se concentram nas duas principais áreas que influenciam como os mercados de bens e serviços são regulados: i) o envolvimento do Estado na economia; e ii) as barreiras à entrada e expansão enfrentadas por empresas nacionais e estrangeiras. O FDI Index insere-se no segundo componente de alto nível do PMR, que analisa informações sobre o nível das barreiras à entrada e à expansão de empresas nacionais e estrangeiras em vários setores da economia (barreiras à entrada nacional e estrangeira), e as barreiras que podem limitar o acesso aos mercados domésticos de empresas estrangeiras e investidores estrangeiros (barreiras ao comércio e ao investimento).

No âmbito dos indicadores de baixo nível do PMR, que focalizam cada um uma área regulatória específica, os que mais se relacionam ao IED são: i) tratamento diferenciado de fornecedores estrangeiros, que mede o nível de discriminação que empresas estrangeiras podem experimentar ao participar de processos de licitação pública,⁷ e as barreiras à entrada que as empresas estrangeiras podem enfrentar em setores relativos a empresas domésticas em redes e serviços essenciais; e ii) barreiras ao IED, que medem a restritividade das regras de IED do país em 22 setores em termos de limitações de capital estrangeiro, triagem ou mecanismos de aprovação, restrições ao emprego de estrangeiros como pessoal-chave e restrições operacionais. Este último indicador reflete o FDI Index (Vitale, Moiso e Wanner, 2020). Considerando que a abordagem em compras públicas não é o escopo deste trabalho, este terá como foco o FDI Index, suas implicações e resultados mais recentes que possam servir de parâmetro para a sua compreensão.

Cumprе ressaltar que o FDI Index não é uma medida completa do clima de investimento de um país. Uma série de outros fatores também contribui para tanto, o que inclui como as regras de IED são implementadas. Além disso, barreiras à entrada também podem surgir por outros motivos, incluindo propriedade estatal em setores-chave. Ainda de acordo com a OCDE, a capacidade de um país atrair IED também pode ser afetada por fatores como o tamanho de seu mercado, a extensão de sua integração com os vizinhos e até mesmo a sua geografia.⁸

Atendo-se à existência do arcabouço regulatório atinente ao IED, destaca-se que tais regras podem configurar um determinante crítico da atratividade de um país para investidores estrangeiros. Ao contrário de aspectos geográficos, por exemplo,

7. Segundo a OCDE, os princípios-chave que regem os sistemas de compras públicas – como igualdade de tratamento, não discriminação, transparência, proporcionalidade e concorrência efetiva – funcionam como barreiras aos riscos de corrupção ou violação da integridade. Eles se refletem nos quadros jurídicos utilizados pelos países para promover a integridade nos contratos públicos (OECD, 2019, p. 53).

8. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>. Acesso em: 12 fev. 2023.

tais diretrizes, por deterem caráter governamental, simbolizam um instrumento sobre o qual os governos têm controle direto, o que justifica o seu estudo.

As restrições ao IED tendem a surgir principalmente nos setores primários, como em mineração, pesca e agricultura, e nos setores de serviços, como nas áreas de mídia e transportes. No entanto, ainda assim é preciso analisar individualmente cada país e setor para que se possam realizar inferências mais robustas sobre o foco e grau de restritividade de cada um deles.

Nesse sentido, o FDI Index tem como premissa a análise de restrições regulatórias em diversos setores e subsetores da economia, e consiste em instrumento da OCDE no mapeamento de quais áreas estão sendo mais protegidas nacionalmente pelos países em relação à penetração do IED. O FDI Index visa, principalmente, medir os desvios do “tratamento nacional”, ou seja, a discriminação contra o investimento estrangeiro no país receptor. As regulamentações dos mercados de trabalho e de produtos e outras políticas que se aplicam igualmente a investidores estrangeiros e domésticos não são consideradas aqui, com exceção dos monopólios estatais.

Faz-se útil salientar que as restrições ao tratamento nacional podem ser classificadas em: i) restrições operacionais de entrada; e ii) pós-entrada dos investimentos. Nesse sentido, consideram-se as barreiras discriminatórias à entrada na forma de limitações à propriedade estrangeira ou procedimentos especiais de triagem que se aplicam apenas a investidores estrangeiros. No pós-entrada, incluem-se o gerenciamento do investimento após sua instalação e outras restrições operacionais. As restrições regulatórias ao IED podem ser gerais (aplicadas a todos os setores), como no que tange aos requisitos de autorização quando discriminatórios, ou específicas por setor, como no caso das limitações nos níveis de capital estrangeiro.

O FDI Index pode ser utilizado individualmente: para avaliar a restritividade das políticas de IED nos *surveys* econômicos da OCDE; nas análises de candidatos à adesão – categoria em que se encontra o Brasil; e nas Revisões de Política de Investimento da OCDE, incluindo análises de países com engajamento reforçado, novos aderentes à Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais da OCDE e outros países parceiros não membros da organização.

Atualmente, informações sobre o FDI Index estão disponibilizadas em três plataformas específicas no *website* da OCDE. A primeira delas é o seu próprio portal, que dispõe de informações básicas sobre o índice e documentos produzidos pela OCDE sobre a temática de investimentos.⁹ A segunda é o OECD.Stat, que reúne informações quantitativas na forma de tabela sobre o índice, separando as

9. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>.

restrições por país (membro e não membro), ano (1997, 2003, 2006 e 2010 a 2020) e setores (22 setores divididos em primário, secundário e terciário).¹⁰ A terceira plataforma é o OECD Going Digital Toolkit, que disponibiliza as informações sobre os índices referentes à abertura de mercado, incluindo o FDI Index, de forma visual, principalmente por meio de gráficos elaborados de acordo com a pontuação obtida pelos países nos índices (embora disponha também de tabela contendo todos os dados dos índices de abertura de mercado em 1997, 2003, 2006 e de 2010 a 2020).¹¹ Adicionalmente, a OCDE também possui plataforma para analisar a restrição de investimentos nos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Association of Southeast Asian Nations – Asean).¹² Considerando que o foco do trabalho é o funcionamento do FDI Index e a avaliação do Brasil no índice, este último mecanismo não será examinado.

3 AVALIAÇÃO METODOLÓGICA

3.1 Metodologia do FDI Index

O FDI Index foi criado em 2003 e, desde então, sua metodologia e escopo foram sendo sucessivamente atualizados em prol de seu aprimoramento. As últimas atualizações de sua metodologia foram em 2006, quando o conjunto de países foi ampliado e a metodologia revisada, e em 2010 (a mais recente), quando a cobertura do índice por setores foi atualizada.

A versão de 2006 cobria apenas nove setores e onze subsetores e excluía geração de energia que não fosse eletricidade e alguns setores primários, como mineração, o que poderia distorcer o FDI Index. Na versão de 2010 foram incluídos todos os setores primários (agricultura, silvicultura, pesca e mineração), bem como investimentos imobiliários, e subsetores, para cobrir serviços que não fossem bancários e de seguros (em finanças), além de serviços de mídia (televisão e radiodifusão, comunicação impressa e outros meios de comunicação). A cobertura setorial do índice passa a ser mais detalhada também em manufatura (cinco subsetores), eletricidade (geração e distribuição), comércio e distribuição (atacado e varejo) e transportes (internacional ou doméstico para transporte aéreo e rodoviário).

A análise do FDI Index é baseada principalmente em informações geradas pela OCDE por meio do trabalho do Comitê de Investimentos no contexto da implementação do Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais e do NTI para Empresas Estrangeiras Controladas, pelos relatórios da OCDE sobre

10. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDIINDEX>. Acesso em: 26 mar. 2023.

11. Disponível em: <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/74>.

12. Disponível em: https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=ASEAN_INDEX.

a participação de investidores internacionais em setores de telecomunicações e infraestrutura e pelas avaliações de políticas de investimento da OCDE e OECD Investment Dialogue.¹³ Nesse sentido, a OCDE frisa que o índice também tem sido utilizado como uma síntese das posições dos países-membros da organização sobre a adesão aos instrumentos de investimento da OCDE. Esse é o caso das posições contidas no relatório do comitê de 2009 e da atualização das reservas dos países aos códigos da OCDE e às exceções ao NTI (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2020, p. 5).

Para os países não membros da OCDE, foi realizado um esforço para garantir que os dados reflitam informações atualizadas. Para os aderentes, fontes adicionais de informação foram utilizadas para identificar restrições às atividades de não residentes, que não são relatadas no NTI. Tais fontes adicionais incluem publicações nacionais oficiais, informações recolhidas pelo secretariado na preparação das Revisões de Política de Investimento da OCDE, bem como informações geradas por outras organizações internacionais. As listas de compromissos do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (General Agreement on Trade in Services – Gats) foram fontes adicionais de informação para determinados setores de serviços e para determinados países. Fontes nacionais também são consultadas, especialmente para países não membros, como China, Índia, Rússia e África do Sul (Koyama e Golub, 2006, p. 4).

A validade dos resultados depende, portanto, principalmente da precisão das informações disponíveis na OCDE. Para evitar que as informações estejam incorretas ou desatualizadas, os membros da OCDE e os países não membros que aderiram ao NTI se comprometeram a envidar esforços na obtenção de informações o mais precisas possível (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010, p. 6).

Assim sendo, a consistência das fontes utilizadas é um ponto forte do FDI Index, pois o uso das exceções apresentadas sob a égide do Código de Liberalização dos Movimentos de Capitais e do NTI e os padrões desses instrumentos dentro das Revisões de Política de Investimento da OCDE garantem a aplicação de critérios bem definidos para os membros da OCDE, países aderentes e países para os quais foram realizadas Revisões de Política de Investimento.¹⁴ Possibilita-se, assim, o

13. As medidas mantidas no nível subnacional não são pontuadas. As informações fornecidas pelos países sob os códigos de liberalização e o NTI nem sempre permitem uma avaliação consistente do alcance das medidas subnacionais em vigor.

14. Por exemplo, vários países-membros da OCDE mantêm medidas que visam historicamente grupos desfavorecidos, como as populações indígenas de alguns países. Tais medidas não estão refletidas nas reservas dos países-membros sob o Código de Liberalização de Capitais da OCDE, nem estão listadas como exceções ao abrigo do NTI, uma vez que não introduzem tratamento discriminatório com base na nacionalidade ou residência dos investidores. Este mesmo critério foi aplicado no caso de medidas semelhantes mantidas por países não aderentes à Declaração sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais, como o Black Empowerment Act da África do Sul (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010, p. 7).

uso do FDI Index para acompanhar o progresso da liberalização de investimentos ao longo do tempo, podendo ser realizadas, a partir dessas informações, séries temporais por setor e por país.

3.1.1 Medidas analisadas

O FDI Index de 2010 mede a restritividade das regras de IED existentes em um país observando quatro tipos de restrições, de acordo com Kalinova, Palerm e Thomsen (2010, p. 6), descritos a seguir.

- 1) Limitações de capital estrangeiro (*equity restrictions*).
- 2) Mecanismos de triagem e aprovação (*screening and approval requirements*).
- 3) Restrições ao emprego de estrangeiros como pessoal-chave (*restrictions on foreign key personnel*).
- 4) Restrições operacionais (*other operational restrictions*), como aquelas à ramificação (*branching*) e à repatriação de capital ou à propriedade de terras.

Não estão incluídos na análise do FDI Index: regras referentes ao grau de implementação da medida ou circunvenção; monopólios estatais ou participação estatal em um setor; tratamento especial acordado para um grupo de investidores – por atividade, por exemplo, no caso dos exportadores, ou por origem; e restrições baseadas puramente na segurança nacional ou em medidas prudenciais.¹⁵

3.1.2 Pontuação

De acordo com o FDI Index de 2010, a restritividade das medidas analisadas é mensurada em uma escala de zero a um, com zero representando a total abertura e um, a proibição total ao IED. Logo, em relação à pontuação, quanto mais restritiva a medida, mais ela se aproximará de um, e quanto menos restritiva, mais se aproximará de zero. A tabela 1 sistematiza os tipos de medida e a pontuação elaborados nesse índice composto.

15. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>. Acesso em: 12 fev. 2023.

TABELA 1
Restrições do FDI Index e sua pontuação (2010)

Restrição	Medida	Pontuação
Limites de capital estrangeiro	<i>Startups e aquisições</i>	
	Nenhum capital estrangeiro permitido na aquisição	1
	Capital estrangeiro menor que 50% do capital de investimento inicial	0,5
	Capital estrangeiro maior que 50% e menor que 100% do capital de investimento inicial	0,25
	<i>Aquisições</i>	
	Nenhum capital estrangeiro permitido	0,5
	Capital estrangeiro menor que 50% do capital total investido	0,25
	Capital estrangeiro maior que 50% é permitido, porém deve ser menor que 100% do capital total investido	0,125
Triagem e aprovação	Aprovação necessária para novos IEDs ou aquisições abaixo de US\$ 100 milhões ou se correspondente a 50% do capital total	0,2
	Aprovação necessária para novos IEDs ou aquisições acima de US\$ 100 milhões ou se correspondente a mais que 50% do patrimônio total	0,1
	Notificação com elemento discricionário	0,025
Restrições a funcionários/diretores estrangeiros importantes	Diretores, administradores e outros funcionários estrangeiros de relevância gerencial para a empresa não são permitidos	0,1
	Verificação das condições de migração, residência e devidos custos para fins profissionais	0,05
	Limite de tempo de permanência para pessoal-chave estrangeiro contratado	0,025
	Requisitos de nacionalidade ou residência para o conselho de administração	
	A maioria dos conselheiros deve ser nacional	0,075
	Pelo menos um dos conselheiros deve ser nacional	0,2
Outras restrições	Proibição do estabelecimento de filiais ou necessidade de incorporação de empresas locais	0,05
	Requisito de reciprocidade	0,1
	Restrições à repatriação dos lucros ou capital estrangeiro	0,01-1
	Restrições ao acesso de financiamento local por acionistas estrangeiros	0,05
	Aquisição de terras para fins comerciais não é permitida	0,01
	Proibição de aquisição da terra, porém arrendamentos são possíveis	0,01-0,05
Total		1

Fonte: Kalinova, Palerm e Thomsen (2010, p. 11).

Elaboração da autora.

A natureza discriminatória das medidas aplicadas aos investidores estrangeiros é o critério central para pontuar uma medida.¹⁶ No entanto, medidas não discriminatórias também são cobertas quando onerosas para esses investidores. Esse é o caso das regras em relação à nacionalidade do pessoal-chave e diretores (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010, p. 6) e do limite de tempo de permanência para pessoal-chave estrangeiro contratado.

16. Disponível em: https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=FDIINDEX&Lang=en. Acesso em: 17 fev. 2023.

Embora o FDI Index somente possa assumir valores entre zero e um, ao se efetuar a soma dos valores na tabela 1 observa-se que ela pode ultrapassar esse teto com facilidade. Isso ocorre, pois existe uma hierarquia implícita entre os critérios. Por exemplo, se nenhum capital estrangeiro é permitido, os dois itens subsequentes tornam-se redundantes e, portanto, não são pontuados para se evitar dupla contagem.

Destaca-se que, de acordo com a OCDE, as pontuações são baseadas na avaliação de especialistas sobre sua importância, isto é, eles que as elaboram. Além disso, elas envolvem a média simples de 22 setores. A principal vantagem dessa metodologia de pesos iguais é que ela é simples, flexível e de fácil utilização. Por fim, tal metodologia também visa evitar a armadilha de variações no índice entre países devido às variações nos pesos utilizados, e não à severidade das restrições em vigor.¹⁷

3.1.3 Setores e subsetores envolvidos

O FDI Index é aplicado para a análise das regras destacadas anteriormente, presentes em 22 subsetores, inseridos de forma geral nos setores primário, secundário e terciário da economia. Ao final da análise, o FDI Index terá uma nota para cada subsetor, para cada macrossetor (primário, secundário e terciário) e uma média da OCDE para cada setor e subsetor. O índice geral de restritividade da OCDE é a média das pontuações setoriais. Os subsetores e setores analisados podem ser visualizados no quadro 1.

QUADRO 1
Setores e subsetores analisados pelo FDI Index

Setor	Subsetores	Observações
Primário	Agricultura	-
	Silvicultura	-
	Pescaria	-
	Mineração e pedreira	Inclui exploração e perfuração de petróleo
Secundário	Alimentos e outros bens manufaturados	Inclui têxteis, madeira, papel e publicação e outros bens manufaturados
	Refinamento de óleo e bens químicos	-
	Metais, máquinas e outros	-
	Eletrônicos	-
	Equipamentos de transporte	-
	Elettricidade	Geração e distribuição de energia
	Construção	-

(Continua)

17. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>. Acesso em: 12 fev. 2023.

(Continuação)

Setor	Subsetores	Observações
Terciário	Comércio atacadista	-
	Comércio varejista	-
	Transporte	Terrestre, marítimo e aéreo
	Hotelaria e restaurantes	-
	Mídia	Transmissão de televisão e rádio e outras mídias (jornal impresso)
	Telecomunicações	Fixas e móveis
	Serviços bancários	-
	Serviços de seguro	-
	Outros serviços financeiros	Negociação de títulos e <i>commodities</i> , gerenciamento de fundos, serviços de custódia etc.
	Serviços do setor de negócios	Serviços legais, contabilidade e auditoria, serviços de arquitetura e engenharia
	Serviços imobiliários	-

Fonte: Kalinova, Palerm e Thomsen (2010, p. 14).

Elaboração da autora.

Segundo a OCDE, o FDI Index classifica as restrições regulatórias aos IED ignorando outros aspectos da estrutura regulatória, como a natureza da governança corporativa, a extensão do Estado de propriedade e restrições institucionais ou informais que também podem interferir no ambiente de IED. O índice não combina os regulamentos existentes com as percepções do ambiente de investimento ou questões de implementação da legislação, mas procura avaliar como as medidas por si só afetam a atratividade dos investimentos estrangeiros. Prima-se, portanto, pela existência e não pela eficácia da norma (isto é, se ela foi efetivamente cumprida).

3.1.4 Resultados

De acordo com a OCDE, a partir do FDI Index é possível medir a restritividade relativa de cada país, bem como as mudanças na restritividade ao longo do tempo, o que permite que se infira se as políticas dos países são mais ou menos restritivas. Ademais, é possível vislumbrar a *performance* de um país na atração de investimentos para dado nível de restritividade e os efeitos da liberalização dos fluxos de entrada de capital estrangeiro.¹⁸

Nesse diapasão, a OCDE, a partir do estudo de Kalinova, Palerm e Thomsen (2010, p. 7), assevera que quanto menor o grau de restritividade do país, isto é, mais próximo do eixo 0,00, maior é o estoque de investimentos – em porcentagem do produto interno bruto (PIB). Dessa maneira, sob o viés científico,

18. Disponível em: <https://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>. Acesso em: 12 fev. 2023.

os resultados propugnados pelo FDI Index revelam-no como ferramenta de análise empírica, a qual possibilita visualizar particularidades para, então, se alcançarem conclusões gerais sobre determinado cenário ou país.

3.1.5 Limitações

Entre as limitações do FDI Index, destaca-se o rigor implícito nos requisitos de triagem, que pode ser particularmente variável entre os países. Além disso, alguns Estados podem ser mais acessíveis que outros ao relatar suas restrições. Nesse sentido, os países mais transparentes podem receber pontuações mais altas, não porque seus regulamentos são de fato mais restritivos, mas porque são mais completos em seus relatórios sobre restrições regulatórias.

Segundo Koyama e Golub (2006), há casos de Estados federais em que certos regulamentos setoriais sobre composição dos conselhos de administração das empresas estão sob a jurisdição do governo subnacional (ou estadual). Além disso, pode haver variações de regulamentos pelo país quanto aos requisitos de nacionalidade. Em ambos os casos, isso pode se refletir na pontuação, se se tomar como base a legislação federal. Pode ocorrer também de as restrições relatadas não serem padronizadas, isto é, não se classificarem em alguma das quatro classificações elaboradas pelo índice, o que implica dificuldade em avaliar restrições incomuns de determinados países e classificá-las.

É preciso destacar que o FDI Index é parte do universo que mede o clima de investimentos e o desempenho dos países na atração de IED. A hipótese deste trabalho, portanto, seria a de que é preciso compreender o seu uso, uma vez que a OCDE o defende como mecanismo capaz de capturar um elemento importante do desempenho dos países na atração de IED, qual seja: países mais restritivos tendem a receber menos IED em relação ao tamanho de sua economia. Embora isolado ele não seja decisivo para a atração de investimentos, o índice, combinado com outros indicadores que medem outros aspectos do ambiente de IED, poderia contribuir para a explicação de variações no grau de atratividade dos países em relação aos investimentos devido ao caráter da medida (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010, p. 6). Apesar de suas limitações, essas medidas têm se mostrado úteis tanto para formuladores de políticas quanto para pesquisadores interessados em avaliar as políticas de IED.

3.2 Aplicação do FDI Index

O FDI Index é aplicado para todos os membros da OCDE e para um conjunto de não membros. Segundo a plataforma OECD.Stat, a última aplicação do índice foi em 2020. Ele foi aplicado para 38 membros da OCDE e 46 não membros, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento de todos os continentes.

Entre os países latino-americanos analisados pelo FDI Index até 2020 estão os atuais membros Chile (desde 2010), Colômbia (desde 2020), Costa Rica (desde 2021) e México (desde 1994), e os pleiteantes a membros ou candidatos à acesso Argentina, Brasil, Peru e Uruguai.¹⁹ A listagem completa dos países-membros e não membros da OCDE analisados pelo FDI Index (com destaque para o Brasil) pode ser conferida no quadro 2.

QUADRO 2

Aplicação do FDI Index a países-membros e não membros da OCDE

	Membros	Não membros
1	Alemanha	África do Sul
2	Austrália	Albânia
3	Áustria	Arábia Saudita
4	Bélgica	Argélia
5	Canadá	Argentina
6	Chile	Armênia
7	Colômbia	Azerbaijão
8	Coreia do Sul	Bielorrússia
9	Costa Rica	Bósnia e Herzegovina
10	Dinamarca	Brasil
11	Eslováquia	Brunei
12	Eslovênia	Camboja
13	Espanha	Cazaquistão
14	Estados Unidos	China
15	Estônia	Croácia
16	Finlândia	Egito
17	França	Filipinas
18	Grécia	Geórgia
19	Holanda	Índia
20	Hungria	Indonésia
21	Irlanda	Jordânia
22	Islândia	Kosovo
23	Israel	Laos
24	Itália	Líbano
25	Japão	Líbia
26	Letônia	Macedônia do Norte
27	Lituânia	Malásia

(Continua)

19. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

(Continuação)

	Membros	Não membros
28	Luxemburgo	Marrocos
29	México	Mianmar
30	Noruega	Moldávia
31	Nova Zelândia	Mongólia
32	Polónia	Montenegro
33	Portugal	Palestina ou Cisjordânia e Faixa de Gaza
34	Reino Unido	Peru
35	República Tcheca	Quirguistão
36	Suécia	Romênia
37	Suíça	Rússia
38	Turquia	Sérvia
39	-	Singapura
40	-	Tailândia
41	-	Tajiquistão
42	-	Tunísia
43	-	Ucrânia
44	-	Uruguai
45	-	Uzbequistão
46	-	Vietnã

Fonte: OECD.Stat, 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDIINDEX>. Acesso em: 26 mar. 2023. Elaboração da autora.

É importante reforçar que a metodologia e o escopo de setores e países do FDI Index foram alterados da versão de 2006 para a de 2010. O índice de 2006 usou pesos amplamente baseados na participação de cada setor nos fluxos globais de IED. Assim como pontuado por Kalinova, Palerm e Thomsen (2010), o uso de fluxos globais ajuda a mitigar o problema de que uma parcela menor de IED para um setor em um país possa ser o resultado de mais restrições nacionais a esse setor. Porém, a utilização de pesos globais só ajuda a resolver esse problema na medida em que as restrições dos países não recaiam sobre os mesmos setores. Na verdade, poucas medidas em certos setores podem refletir a severidade das restrições sobre eles. Um caso em questão é o setor de transportes, que é mais restrito do que outros em média e representa menos de 1% dos estoques internos da OCDE.

Outra dificuldade é a falta de disponibilidade de fluxos globais de investimentos para todos os setores e subsetores para uma amostra de países que poderiam ser considerados representativos. Para a atualização de 2006, os dados sobre os fluxos globais de IED foram complementados por dados sobre o comércio de serviços transfronteiriço. No entanto, problemas com a disponibilidade de dados

tornam-se mais agudos com a cobertura expandida por setor e o detalhamento por subsetores. Pesos de valor agregado são uma alternativa, mas, para o propósito específico em questão, dão muita ênfase a setores nos quais ocorre pouca atividade de IED, como saúde ou educação.

Por fim, Kalinova, Palerm e Thomsen (2010, p. 15) questionam sobre o grupo relevante de países a partir do qual calcular-se-ia a média e como essas participações setoriais poderiam se alterar ao longo do tempo. Além disso, para a desagregação setorial utilizada para restrições, um conjunto de pesos com base no valor agregado não estaria prontamente disponível para uma amostra representativa de países.

Já no caso do FDI Index de 2010, este é calculado como a média simples de 22 setores listados, que também fornece uma correspondência mostrando como os agregados mais amplos são calculados a partir desses setores e o detalhamento adicional considerado para cada um.

Em relação à comparabilidade das duas metodologias, mudanças nas regulamentações dos países são uma fonte de variação entre os resultados de 2006 e 2010. A versão de 2010 utiliza as posições atualizadas de 2009 dos países sob os códigos e listas de exceções atualizadas e de outras medidas indicadas para transparência do NTI. Essa atualização segue na medição do índice nos anos subsequentes.

De acordo com Kalinova, Palerm e Thomsen (2010, p. 15), o avanço no processo de liberalização é responsável por mudanças significativas em vários países europeus. A pontuação para o Canadá é significativamente reduzida pela eliminação de exceções ao tratamento nacional em serviços financeiros, por exemplo. Ao comparar os resultados das versões de 2010 e 2006 do índice, deve-se notar que, devido às diversas alterações feitas na metodologia, a escala absoluta do índice pode ter mudado. Embora a nova metodologia mantenha o equilíbrio anterior entre os diferentes tipos de medidas, houve ajustes na lista de medidas pontuadas, no número de setores cobertos e mudanças na forma de ponderação. Como o estreitamento do escopo das reservas e as exceções não são os únicos fatores em jogo, seria impróprio tirar conclusões sobre como o grau de restritividade dos regulamentos de IED evoluiu a partir de comparações diretas da escala absoluta de ambas as versões do índice.

As mudanças realizadas na metodologia do índice alteraram as pontuações de várias maneiras. Por exemplo, a cobertura ampliada do índice tem um impacto significativo nas pontuações, pois os novos setores em geral têm um maior grau de restritividade. Nos setores primários (principalmente na pesca), na mídia e em terras e outros bens imóveis, os investimentos são superiores à média. A cobertura agregada por setores tem um impacto considerável no *ranking* de

países (como Austrália, Islândia, Coreia do Sul, Israel, Japão e Nova Zelândia) com restrições significativamente mais rígidas nesses setores (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010, p. 15-16).

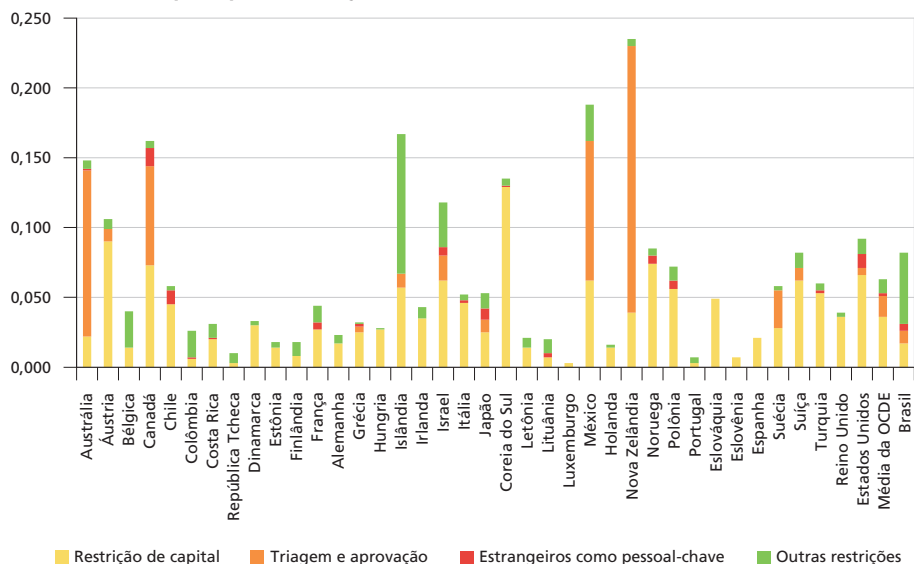
Ademais, as alterações nos pesos também desempenham um papel que é mais relevante para restrições de serviços às empresas e transportes. Estas parecem ter sido sobrerrepresentadas em 2006. A mudança tende a diminuir ainda mais a pontuação para alguns países mais abertos (incluindo a maioria dos países da União Europeia), para os quais as restrições restantes estão concentradas nesses setores. O maior peso atribuído na atualização de 2010 foi à eletricidade, o que também pode estar tendo impacto em alguns países – por exemplo, Israel (Kalinova, Palerm e Thomsen, 2010, p. 15-16).

Nesse sentido, ao se comparar o FDI Index aplicado em 2006 e em 2010, os países foram avaliados, em sua maioria, como menos restritivos sob a nova metodologia de 2010, à exceção de China, Rússia, Indonésia, Nova Zelândia, Japão, Peru, Coreia do Sul, Estados Unidos, Polônia, Letônia e Áustria. O Brasil foi considerado menos restritivo no FDI Index de 2010 em comparação à avaliação de 2006. Essas informações podem ser visualizadas no estudo de Kalinova, Palerm e Thomsen (2010, p. 17). Segundo este estudo, se o FDI Index indicar 1, isso significa que o país é mais fechado aos investimentos estrangeiros, e se indicar 0, ele será mais aberto a tais investimentos.

O FDI Index de 2010 classifica, portanto, como o país mais restritivo em análise a China (média pouco acima de 0,45), seguida por Islândia, Rússia, Indonésia e México. A média para países não membros da OCDE é um pouco acima de 0,15, enquanto a média dos países da OCDE é próxima de 0,10. Embora a média brasileira seja um pouco acima de 0,10, ela ainda é mais baixa que a média de países não membros da organização. Esses dados estão disponibilizados no estudo de Kalinova, Palerm e Thomsen (2010, p. 18).

Contemporaneamente, o cenário geral se alterou parcialmente em comparação a 2010. De acordo com a última análise do FDI Index disponível, que versa sobre o ano de 2020, a Líbia figura como o país mais restritivo, e a Índia permanece entre os dez países mais restritivos pelo índice. A China, que era o país mais restritivo em 2010, caiu para a 12ª posição em 2020. Os Estados Unidos estão na 33ª posição e o Brasil, na 40ª posição, conforme demonstrado no gráfico 1.

GRÁFICO 1
FDI Index, por tipo de restrição (2020)



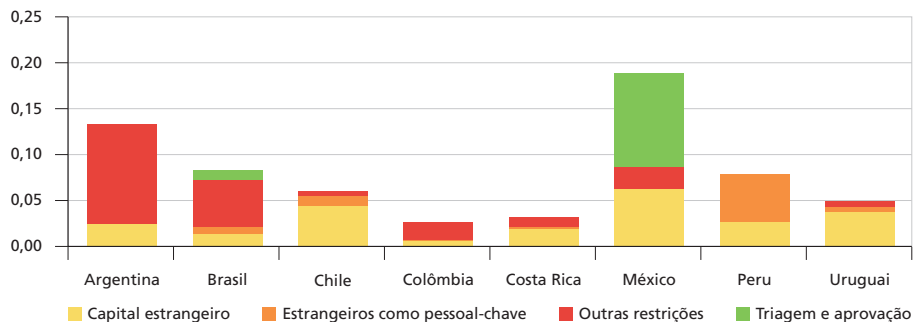
Fonte: OECD.Stat.

Embora encontre-se na quadragésima posição, o Brasil ainda está em posição melhor que alguns de seus parceiros latino-americanos, inclusive de país que já é membro da OCDE. Este é o caso do México, por exemplo, que é membro desde 1994, e já teve pontuação no FDI Index acima de 0,20 em 2006. Em 2020, sua restritividade é menor que em 2006, porém, ainda é próxima a 0,20. O México é o país mais restritivo aos IEDs entre os países latino-americanos analisados e sua alta restritividade se dá principalmente em razão de mecanismos de triagem e aprovação.

A Argentina ocupa a segunda posição e suas restrições são baseadas majoritariamente em outras restrições e, também, em limitações ao capital estrangeiro. Este último critério era o que ocupava quase a totalidade de restrições argentinas em 2006. O Brasil encontra-se na terceira posição, quase empatado com o Peru – ambos em processo de acesso à OCDE. Entre os países latino-americanos analisados pelo FDI Index, todos possuem em comum, em maior ou menor medida, limitações ao capital estrangeiro. Essas informações estão dispostas no gráfico 2.

GRÁFICO 2

FDI Index: países latino-americanos, por tipo de restrição (2020)

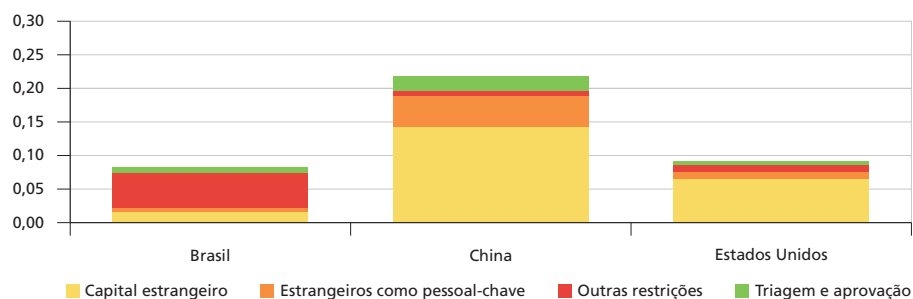


Fonte: OECD.Stat.

Ademais, cumpre salientar que, em comparação com as principais economias do mundo, China e Estados Unidos, o Brasil ainda é menos restritivo que ambas. Tanto China quanto Estados Unidos permanecem como muito restritivos em limitações ao capital estrangeiro, enquanto o Brasil é mais restritivo em outras medidas. China também possui mais restrições à entrada de pessoal-chave estrangeiro e aos mecanismos de triagem e aprovação, enquanto essas categorias são impostas em menor medida pelos Estados Unidos e mesmo pelo Brasil. A aplicação e a comparação da pontuação do FDI Index para China, Estados Unidos e Brasil podem ser observadas no gráfico 3.

GRÁFICO 3

FDI Index: Brasil, China e Estados Unidos, por tipo de restrição (2020)

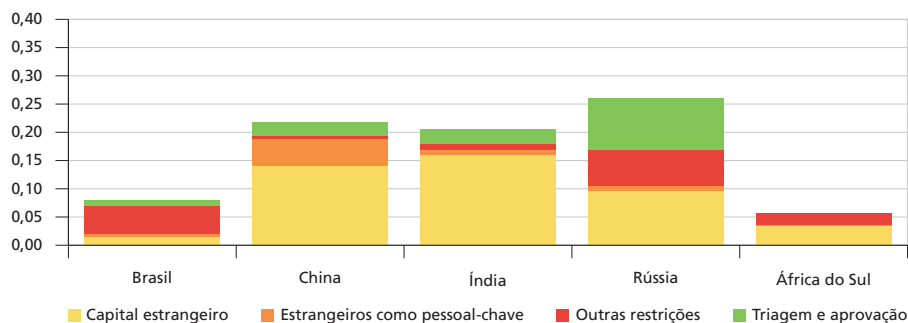


Fonte: OECD.Stat.

Por fim, em relação aos cinco países que compõem o BRICS, acrônimo para o agrupamento composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, o Brasil figura como o segundo membro menos restritivo, perdendo a primeira posição apenas para a África do Sul. Todos os países impõem limitações ao capital, porém China, Índia e, sobretudo, Rússia impõem mecanismos de triagem e aprovação com mais vigor comparativamente aos outros integrantes do grupo, enquanto o

Brasil possui parcela pequena de medidas dessa espécie. O Brasil tem a peculiaridade, bem como a Rússia, de impor outras restrições além das catalogadas. A comparação da média geral do FDI Index para os países do BRICS encontra-se no gráfico 4.

GRÁFICO 4
FDI Index: BRICS, por tipo de restrição (2020)



Fonte: OECD.Stat.

Nesse sentido, exposta uma visão geral sobre o FDI Index, passa-se à análise mais aprofundada da avaliação do Brasil perante o índice.

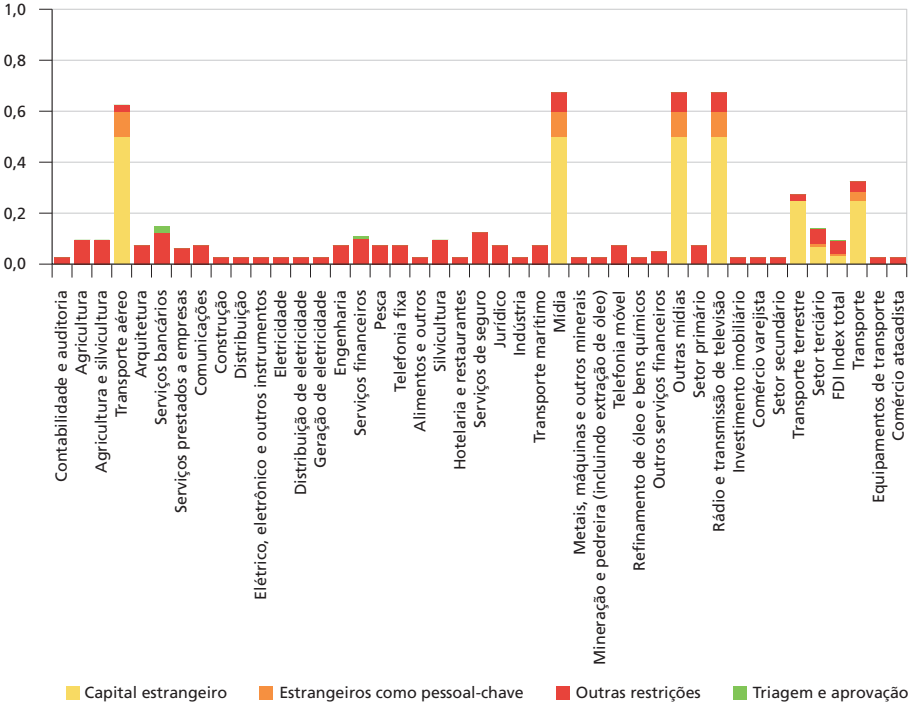
4 INDICADORES BRASILEIROS

O Brasil, em 2006, apresentava-se como um país restritivo em algumas áreas, apesar de nunca ter alcançado a pontuação máxima um. Os setores de transporte aéreo, mídia, outras mídias, rádio e transmissão de televisão, transporte e transporte terrestre são restritivos, sobretudo por meio de limitações de capital estrangeiro, e em menor medida no que se refere a restrições ao emprego de estrangeiros como pessoal-chave e outras restrições, e mecanismos de triagem e aprovação estão presentes apenas no setor bancário. O gráfico 5 retrata a aplicação do FDI Index para o Brasil em 2006.

Ao se comparar a pontuação do Brasil com as pontuações médias da OCDE, verifica-se que o país teve médias abaixo ou muito próximas da média da organização. O Brasil ultrapassou a média da OCDE (destaques em amarelo na tabela 2), sendo considerado mais restritivo que a média, em um segmento (terciário) e catorze subsetores – não considerando as médias muito próximas daquelas da organização –, quais sejam agricultura e silvicultura (assim como nesses setores separadamente), no setor de transporte, transporte terrestre, transporte aéreo, mídia, rádio e transmissão de televisão, outras mídias, serviços financeiros, serviços bancários, seguros, serviços de arquitetura e engenharia, bem como em sua média geral (0,092, enquanto a média da OCDE foi de 0,082). A comparação da pontuação

do Brasil com a média da OCDE, com destaque para os setores em que o Brasil possui média maior que a média da OCDE, pode ser examinada na tabela 2.

GRÁFICO 5
FDI Index: Brasil (2006)



Fonte: OECD.Stat. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FDIINDEX>.

TABELA 2
FDI Index: Brasil e média da OCDE (2006)

Setor ou indústria	Brasil	Média da OCDE
Primário	0,073	0,105
Agricultura e silvicultura	0,095	0,055
Agricultura	0,095	0,068
Silvicultura	0,095	0,042
Pesca	0,075	0,255
Mineração e pedreira (incluindo extração de óleo)	0,025	0,054
Secundário	0,025	0,038
Indústria	0,025	0,025
Alimentos e outros	0,025	0,024

(Continua)

(Continuação)

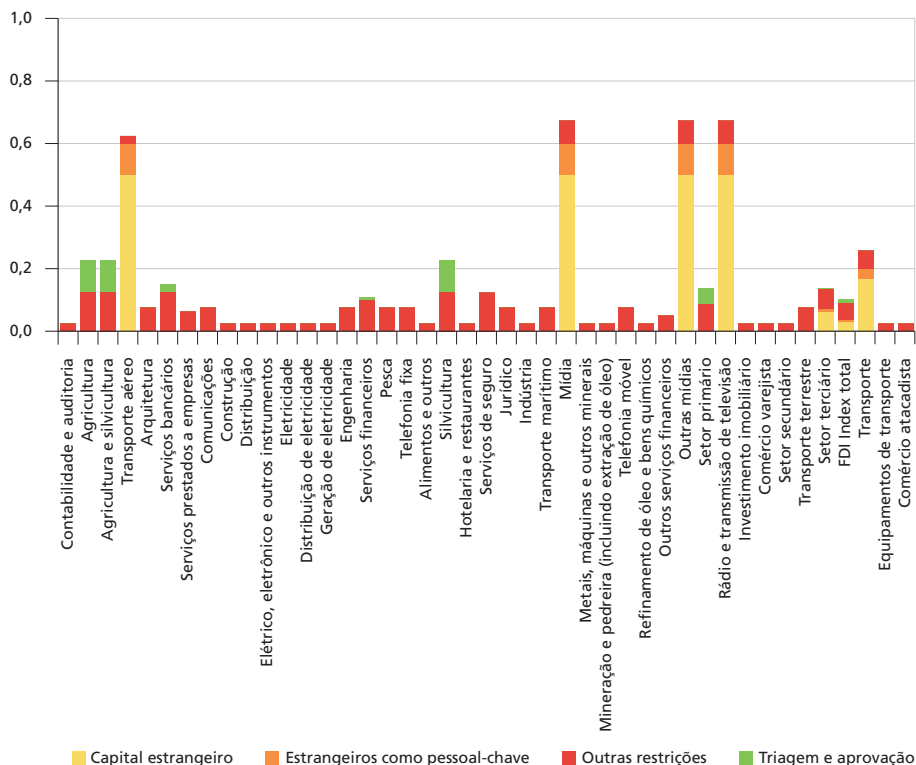
Setor ou indústria	Brasil	Média OCDE
Refinamento de óleo e bens químicos	0,025	0,029
Metais, máquinas e outros minerais	0,025	0,024
Elétrico, eletrônico e outros instrumentos	0,025	0,024
Equipamentos de transporte	0,025	0,024
Eletricidade	0,025	0,121
Geração de eletricidade	0,025	0,129
Distribuição de eletricidade	0,025	0,113
Construção	0,025	0,024
Terciário	0,142	0,110
Distribuição	0,025	0,026
Comércio atacadista	0,025	0,024
Comércio varejista	0,025	0,028
Transporte	0,325	0,297
Transporte terrestre	0,275	0,085
Transporte marítimo	0,075	0,308
Transporte aéreo	0,625	0,498
Hotelaria e restaurantes	0,025	0,025
Mídia	0,675	0,174
Rádio e transmissão de televisão	0,675	0,245
Outras mídias	0,675	0,104
Comunicações	0,075	0,104
Telefonia fixa	0,075	0,117
Telefonia móvel	0,075	0,090
Serviços financeiros	0,108	0,062
Serviços bancários	0,150	0,075
Serviços de seguro	0,125	0,044
Outros serviços financeiros	0,050	0,067
Serviços prestados a empresas	0,063	0,081
Jurídico	0,075	0,128
Contabilidade e auditoria	0,025	0,110
Arquitetura	0,075	0,042
Engenharia	0,075	0,042
Investimento imobiliário	0,025	0,208
Média total	0,092	0,082

Fonte: OECD.Stat.

Obs.: Foram destacados os casos em que o Brasil ultrapassou a média da OCDE, não considerando as médias muito próximas daquelas da organização.

Já na avaliação do FDI Index de 2010, o Brasil permaneceu com seu índice de restritividade quase inalterado, exceto pela imposição de mecanismos de triagem e aprovação no setor primário, em agricultura, agricultura e silvicultura, e silvicultura, o que se refletiu em seu índice geral de restrição de investimentos. De modo geral, o Brasil se tornou mais restritivo em investimentos de 2006 para 2010, uma vez que foi do índice geral 0,092 para 0,101. Além disso, em 2006, apenas um setor e catorze subsetores apresentavam médias maiores que as da OCDE; em 2010, esses números subiram para dois setores (primário e terciário) e 26 subsetores considerados mais restritivos que a média da organização, não contabilizando médias muito próximas. Isso se deve, possivelmente, ao ajuste da metodologia de 2006 para 2010 e ao aumento dos subsetores abrangidos, logo o escrutínio maior e de maior abrangência certamente contribuiu para a pontuação brasileira. A análise do FDI Index de 2010 e a comparação entre a pontuação do Brasil e a média da OCDE, com destaque para os setores em que o Brasil possui média maior que a média da organização, podem ser examinadas no gráfico 6 e na tabela 3.

GRÁFICO 6
FDI Index: Brasil (2010)



Fonte: OECD.Stat.

TABELA 3
FDI Index: Brasil e média da OCDE (2010)

Setor ou indústria	Brasil	Média da OCDE
Primário	0,138	0,093
Agricultura e silvicultura	0,225	0,048
Agricultura	0,225	0,061
Silvicultura	0,225	0,035
Pesca	0,075	0,242
Mineração e pedreira (incluindo extração de óleo)	0,025	0,034
Secundário	0,025	0,031
Indústria	0,025	0,018
Alimentos e outros	0,025	0,018
Refinamento de óleo e bens químicos	0,025	0,018
Metais, máquinas e outros minerais	0,025	0,018
Elétrico, eletrônico e outros instrumentos	0,025	0,018
Equipamentos de transporte	0,025	0,018
Eleticidade	0,025	0,111
Geração de eletricidade	0,025	0,116
Distribuição de eletricidade	0,025	0,106
Construção	0,025	0,018
Terciário	0,136	0,084
Distribuição	0,025	0,020
Comércio atacadista	0,025	0,018
Comércio varejista	0,025	0,022
Transporte	0,258	0,209
Transporte terrestre	0,075	0,037
Transporte marítimo	0,075	0,247
Transporte aéreo	0,625	0,343
Hotelaria e restaurantes	0,025	0,019
Mídia	0,675	0,161
Rádio e transmissão de televisão	0,675	0,236
Outras mídias	0,675	0,085
Comunicações	0,075	0,094
Telefonia fixa	0,075	0,107
Telefonia móvel	0,075	0,081
Serviços financeiros	0,108	0,032
Serviços bancários	0,150	0,036
Serviços de seguro	0,125	0,021

(Continua)

(Continuação)

Setor ou indústria	Brasil	Média da OCDE
Outros serviços financeiros	0,050	0,040
Serviços prestados a empresas	0,063	0,062
Jurídico	0,075	0,107
Contabilidade e auditoria	0,025	0,091
Arquitetura	0,075	0,024
Engenharia	0,075	0,024
Investimento imobiliário	0,025	0,177
Média total	0,101	0,066

Fonte: OECD.Stat.

Obs.: Foram destacados os casos em que o Brasil ultrapassou a média da OCDE, não considerando as médias muito próximas daquelas da organização.

Ao se analisar a avaliação do FDI Index de 2020 para o Brasil, tem-se que o país alcançou nesse ano sua melhor pontuação em comparação com 2006 e 2010. Se em 2006 sua pontuação era 0,092 e em 2010 ela havia aumentado para 0,101, em 2020 o FDI Index do Brasil foi 0,081. O setor primário e o terciário permanecem sendo mais restritivos que a média da OCDE. Em 2020, o setor primário brasileiro manteve-se com o mesmo índice de 2010 (0,138), assim como a média da OCDE permaneceu a mesma. No entanto, destaca-se o setor terciário, cuja restritividade brasileira foi de 0,136 em 2010, ano em que a média da OCDE era 0,084, para 0,097 em 2020, ficando mais próxima da média da OCDE, de 0,078. Assim, em dez anos, o setor terciário brasileiro foi se tornando menos restritivo, o que deve ser valorado e destacado como parte de um processo em curso.

Quanto aos subsetores inseridos no setor primário e secundário, todos os que são classificados como mais restritivos que a média da OCDE permaneceram com as mesmas médias de 2010 (0,225 e 0,025, respectivamente). São eles: do setor primário, agricultura e silvicultura; do setor secundário, indústria, alimentos e outros, refinamento de óleo e bens químicos, metais, máquinas e outros minerais, elétrico, eletrônico e outros instrumentos, equipamentos de transporte e construção.

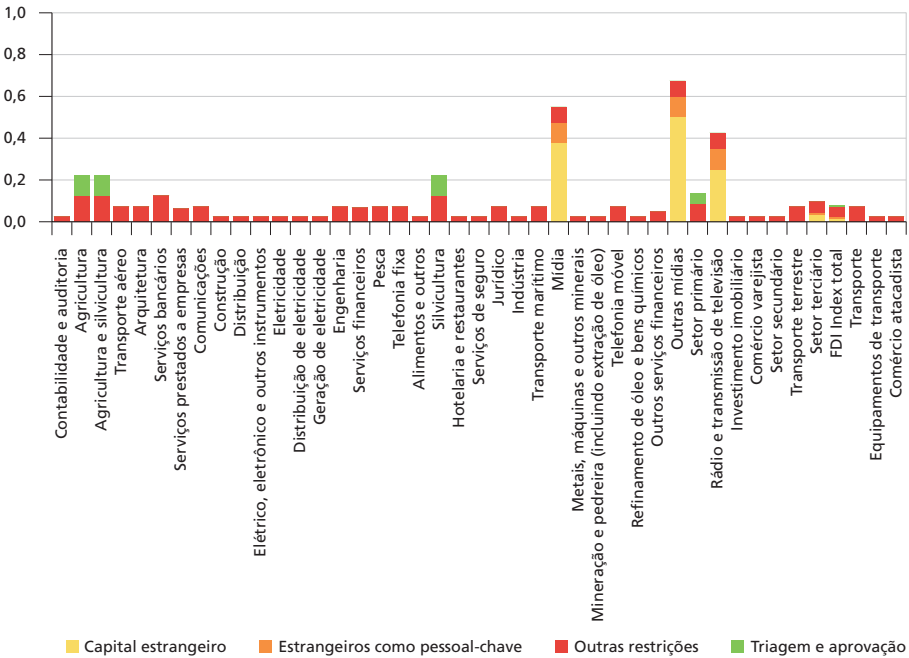
Quanto ao setor terciário, destacam-se avanços na diminuição de restritividade aos IEDs na área. O subsetor de transporte aéreo, por exemplo, diminuiu consideravelmente sua restritividade. Sua média, que era 0,625 em 2010, foi para 0,075 em 2020, pontuação muito abaixo da média da OCDE, que é 0,330. O subsetor de mídia também melhorou na avaliação da OCDE, uma vez que em 2010 tinha restritividade de 0,675 e em 2020 passou para 0,550, porém ainda distante da média da OCDE de 0,153. Embora ainda esteja abaixo da média da OCDE de 0,221, o setor de rádio e transmissão de televisão também apresentou

avanços, pois em 2010 o seu índice de reestrutividade foi 0,675 e em 2020 ele decresceu para 0,425.

Quanto ao setor de telefonia móvel, o Brasil ainda é mais restritivo que a média da OCDE, com a mesma média para os dois períodos (0,075). Contudo, a própria média da OCDE diminuiu de 2010 para 2020, de 0,081 para 0,073. O Brasil posiciona-se bem próximo da média da OCDE para esse subsetor. Em relação a serviços financeiros, o Brasil também apresentou melhora, pois se o índice era 0,108 em 2010, em 2020 este foi para 0,067, sendo que a média da OCDE é 0,032. A abertura do setor aos IEDs, portanto, foi significativa. O setor bancário também manifestou queda na reestrutividade, com seu índice passando de 0,150 em 2010 para 0,125 em 2020, porém exprimindo um valor ainda alto, visto que a média da OCDE é 0,035. Por fim, o setor de seguros também melhorou significativamente sua reestrutividade. Se em 2010 o FDI Index pontuava 0,125, em 2020 esse índice foi 0,025, sendo que a média da OCDE é 0,020. Os subsetores de outros serviços financeiros, serviços prestados a empresas, serviços de arquitetura e serviços de engenharia permaneceram com o mesmo nível de reestrutividade que em 2010.

Embora tenha havido avanço quanto ao FDI Index total, que diminuiu, o país ainda continua aquém da média da OCDE, que é 0,063. Ao se comparar o FDI Index de 2010 com o de 2020, verifica-se que houve uma redução drástica das restrições ao transporte aéreo, não sendo contabilizadas limitações ao investimento estrangeiro, somente outras restrições, e a um nível baixo. Ademais, os setores bancário e financeiro também não restringem mais IED com mecanismos de triagem e aprovação. Os subsetores de mídia e rádio e transmissão de televisão tiveram suas reestrutividades decrescidas em comparação a 2010, porém, permanecem mais elevadas que a média da OCDE, assim como em outras mídias (restrição que permaneceu inalterada com pontuação 0,675). No setor de transportes não há mais limitação ao capital estrangeiro ou restrição a pessoal-chave estrangeiro, havendo somente outras restrições. A restrição a pessoal-chave estrangeiro está presente apenas nos subsetores de mídia e rádio e transmissão de televisão. Por fim, os setores primários permanecem com as mesmas restrições e pontuações de 2010. Essas informações estão dispostas no gráfico 7 e na tabela 4.

GRÁFICO 7
FDI Index: Brasil (2020)



Fonte: OECD.Stat.

TABELA 4
FDI Index: Brasil e média da OCDE (2020)

Sector ou indústria	Brasil	Média da OCDE
Primário	0,138	0,093
Agricultura e silvicultura	0,225	0,048
Agricultura	0,225	0,061
Silvicultura	0,225	0,036
Pesca	0,075	0,235
Mineração e pedreira (incluindo extração de óleo)	0,025	0,040
Secundário	0,025	0,031
Indústria	0,025	0,017
Alimentos e outros	0,025	0,017
Refinamento de óleo e bens químicos	0,025	0,017
Metais, máquinas e outros minerais	0,025	0,017
Elétrico, eletrônico e outros instrumentos	0,025	0,017
Equipamentos de transporte	0,025	0,017

(Continua)

(Continuação)

Setor ou indústria	Brasil	Média OCDE
Eletricidade	0,025	0,114
Geração de eletricidade	0,025	0,122
Distribuição de eletricidade	0,025	0,106
Construção	0,025	0,017
Terciário	0,097	0,078
Distribuição	0,025	0,017
Comércio atacadista	0,025	0,017
Comércio varejista	0,025	0,018
Transporte	0,075	0,204
Transporte terrestre	0,075	0,041
Transporte marítimo	0,075	0,240
Transporte aéreo	0,075	0,330
Hotelaria e restaurantes	0,025	0,018
Mídia	0,550	0,153
Rádio e transmissão de televisão	0,425	0,221
Outras mídias	0,675	0,084
Comunicações	0,075	0,079
Telefonia fixa	0,075	0,085
Telefonia móvel	0,075	0,073
Serviços financeiros	0,067	0,032
Serviços bancários	0,125	0,035
Serviços de seguro	0,025	0,020
Outros serviços financeiros	0,050	0,039
Serviços prestados a empresas	0,063	0,060
Jurídico	0,075	0,104
Contabilidade e auditoria	0,025	0,089
Arquitetura	0,075	0,023
Engenharia	0,075	0,023
Investimento imobiliário	0,025	0,158
Média total	0,081	0,063

Fonte: OECD.Stat.

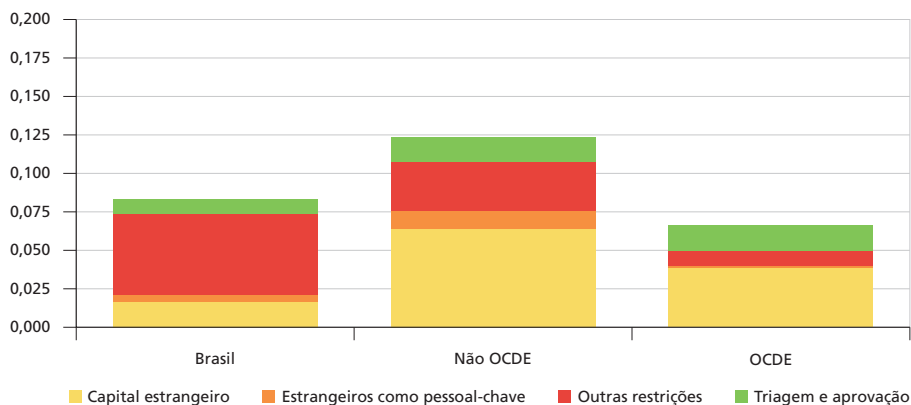
Obs.: Foram destacados os casos em que o Brasil ultrapassou a média da OCDE, não considerando as médias muito próximas daquelas da organização.

Em relação à média do Brasil e à média dos países-membros e dos países não membros da OCDE, tem-se que o Estado brasileiro, cuja média é 0,081, está acima da média da OCDE, que é 0,063, porém abaixo da média de países não membros da organização, que é de quase 0,125. Nesse sentido, o Brasil ainda

figura em posição melhor que outros não membros da OCDE, conforme demonstrado no gráfico 8.

GRÁFICO 8

FDI Index: média para Brasil, membros e não membros da OCDE (2020)



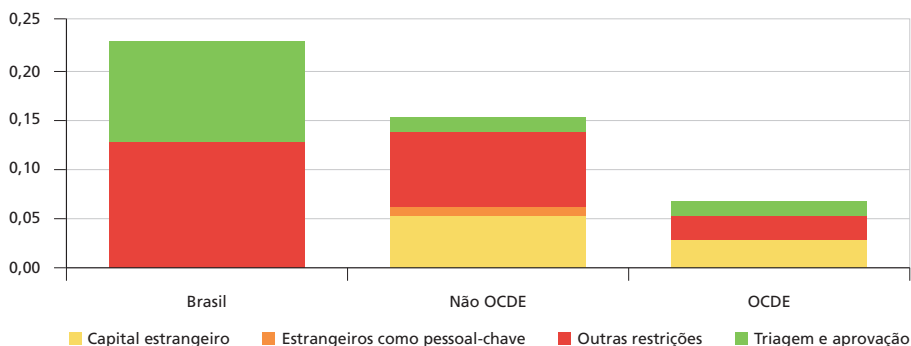
Fonte: OECD.Stat.

Considerando que os subsetores brasileiros mais restritos ao IED são agricultura, silvicultura, mídia, outras mídias e rádio e transmissão de televisão, decidiu-se metodologicamente pinçá-los e analisá-los de forma mais específica para identificar quais medidas são as mais restritivas nesses setores.

Observa-se que em agricultura o Brasil impõe mais mecanismos de triagem e aprovação e outras restrições que a média para os países-membros e não membros da OCDE, a despeito de não incluir limitações ao capital estrangeiro, como se pode verificar no gráfico 9.

GRÁFICO 9

FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsector agricultura (2020)

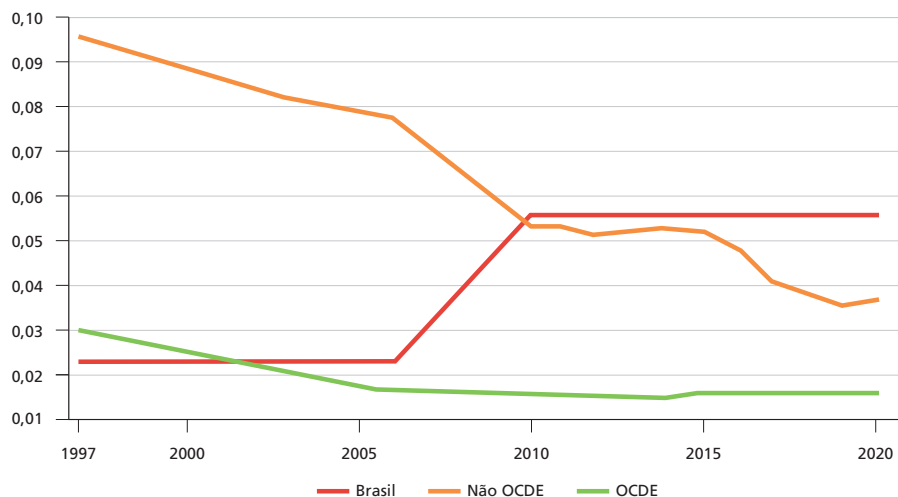


Fonte: OECD.Stat.

Nesse contexto, ao se realizar uma análise temporal do FDI Index para agricultura aplicado ao Brasil e à média dos países-membros e não membros da OCDE, tem-se que as restrições brasileiras nessa área passaram a se elevar a partir de 2006 e, desde 2010, permanecem constantes, sem qualquer alteração. Já em relação aos não membros da OCDE, o quadro é de forte diminuição das restrições até 2010 e, depois, certo aumento, porém, permanecendo ainda bem abaixo do patamar brasileiro. Já em relação aos membros da OCDE, estes tiveram queda de sua restritividade, porém sua média permaneceu constante desde 2006, com leve aumento em 2015, permanecendo desde então abaixo de 0,02, até os dias atuais. Essa variação pode ser observada no gráfico 10.

GRÁFICO 10

FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsector agricultura – série temporal (1997-2020)

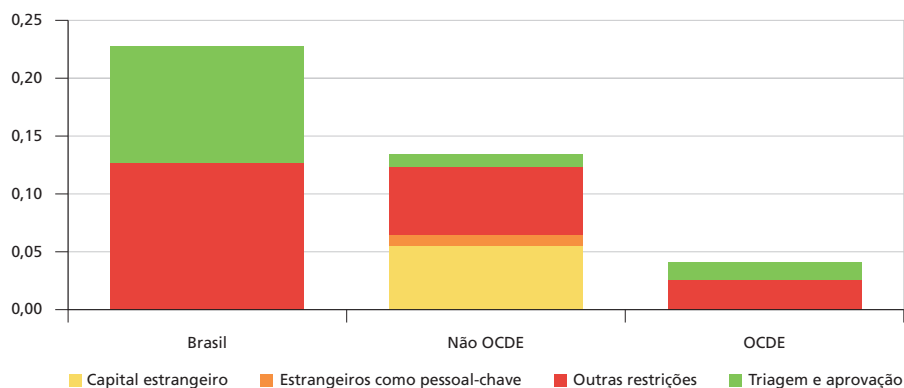


Fonte: OECD.Stat, 2020.

O diagnóstico do FDI Index para o subsector de silvicultura é muito próximo àquele encontrado para a agricultura. O subsector de silvicultura brasileiro é mais restritivo que a média para países-membros e não membros da OCDE, pontuando acima de 0,20, enquanto a média da OCDE não chega a 0,05 e a dos países não membros não alcança sequer 0,15. Assim como em agricultura, a maior parte das medidas restritivas está em outras restrições e mecanismos de triagem e aprovação. A série temporal envolvendo esses atores, entre 1997 e 2020, também é muito parecida entre agricultura e silvicultura, como se verifica nos gráficos 11 e 12.

GRÁFICO 11

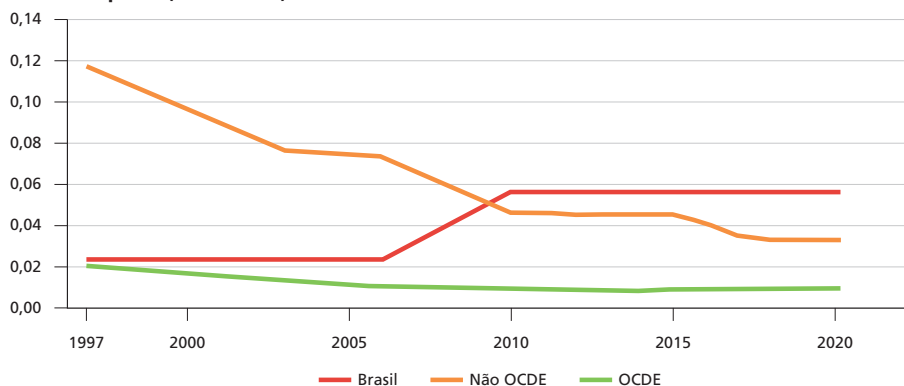
FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsetor silvicultura (2020)



Fonte: OECD.Stat.

GRÁFICO 12

FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsetor silvicultura – série temporal (1997-2020)

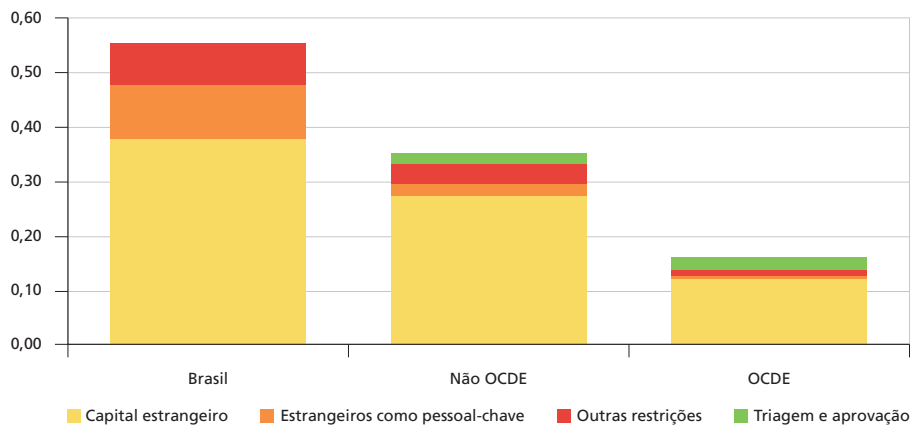


Fonte: OECD.Stat, 2020.

Outros subsetores brasileiros vislumbrados como muito restritivos pelo FDI Index são mídia, outros tipos de mídia e rádio e transmissão de televisão. No subsetor de mídia, o Brasil possui índice de restrição superior a 0,50, enquanto os membros da OCDE possuem em média pontuação pouco acima de 0,10 e os não membros, pouco acima de 0,30. No entanto, as maiores restrições nos três dizem respeito a limitações ao capital estrangeiro. O Brasil ainda conta com considerável restrição à entrada de pessoal-chave estrangeiro se comparado com os demais grupos de membros e não membros da OCDE, porém não possui mecanismo de triagem e aprovação como restrição (gráfico 13).

GRÁFICO 13

FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsetor média (2020)

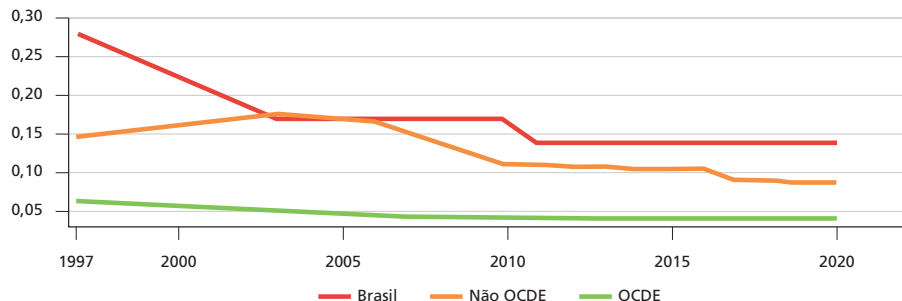


Fonte: OECD.Stat.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que o Brasil já foi mais restritivo em média no passado. De 1997 a 2003, o país reduziu bastante suas restrições, permanecendo constante até 2010, quando voltou a diminuir suas restrições em 2011. Desde então, permanece constante em termos de restrição, com pontuação pouco abaixo de 0,15. Enquanto isso, os países não membros da OCDE tiveram aumento nas restrições em média de 1997 a 2003, tendo elas diminuído com mais força até 2010 e, depois, sofrido quedas mais leves até 2020, alcançando patamar abaixo de 0,10. A média dos membros da OCDE teve quedas mais suaves desde 1997, permanecendo constante em menos de 0,05 a partir de 2010 (gráfico 14).

GRÁFICO 14

FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsetor média – série temporal (1997-2020)



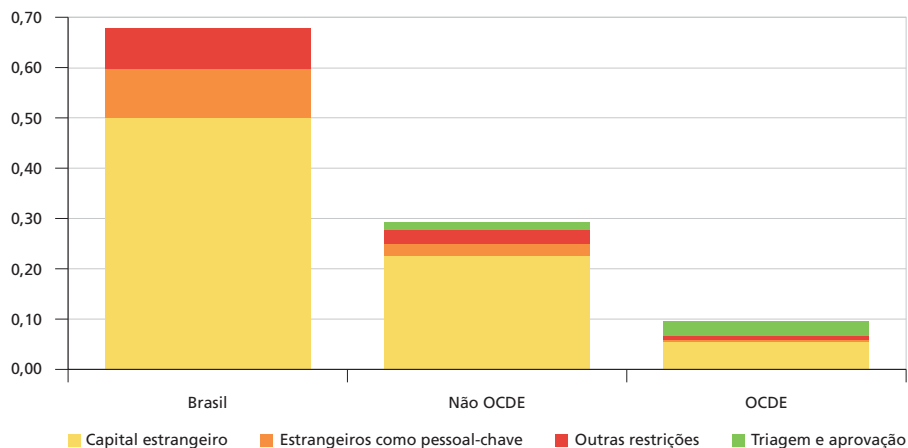
Fonte: OECD.Stat, 2020.

A lógica é a mesma na avaliação da OCDE para outros tipos de média. O subsetor brasileiro é restritivo, com índice próximo de 0,70, tendo como maiores

restrições as limitações ao capital estrangeiro e à entrada de pessoal-chave estrangeiro e outras restrições, enquanto as médias de membros e não membros da OCDE são bem menores e ficam próximas de 0,10 e 0,30, respectivamente. De qualquer forma, limitações ao capital estrangeiro acabam sendo as principais restrições de todos os atores envolvidos, como se vê no gráfico 15.

GRÁFICO 15

FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsector outras médias (2020)

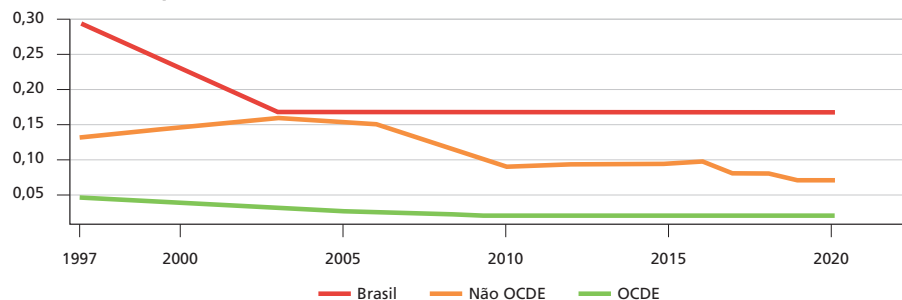


Fonte: OECD.Stat.

Muito semelhante aos demais subsectores, o Brasil já foi mais restritivo em relação a outros tipos de mídia no passado, porém, desde 2003, permanece constante em sua restritividade, sem avanços ou retrocessos, pouco acima de 0,15. Enquanto isso, membros e não membros da OCDE reduziram sua restritividade ao longo dos anos, a qual foi, em 2020, inferior a 0,10 para não membros e abaixo de 0,05 para membros (gráfico 16).

GRÁFICO 16

FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsector outras médias – série temporal (1997-2020)

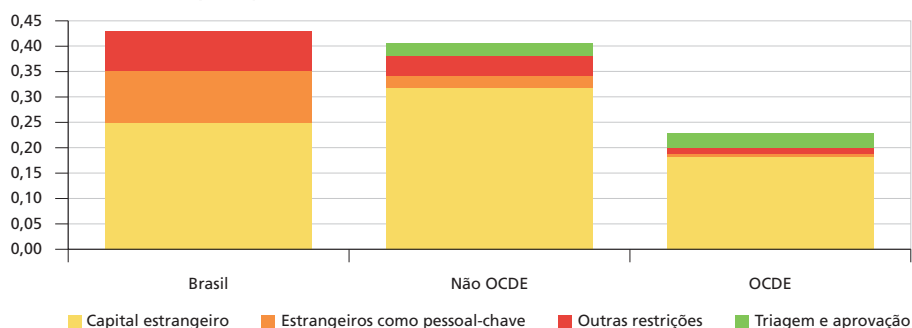


Fonte: OECD.Stat, 2020.

Em linha com os outros setores de mídia, o subsetor de rádio e transmissão de televisão no Brasil também foi classificado como mais restritivo que a média dos países não membros e membros da OCDE. Porém, a diferença foi menor. Enquanto o Brasil pontuou pouco acima de 0,40, a média dos países não membros da OCDE foi de exatamente 0,40. Já a pontuação de países-membros da OCDE ficou pouco acima de 0,20. Assim como nos outros subsetores de mídia, as limitações ao capital estrangeiro imperam (gráfico 17).

GRÁFICO 17

FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsetor rádio e transmissão de televisão (2020)

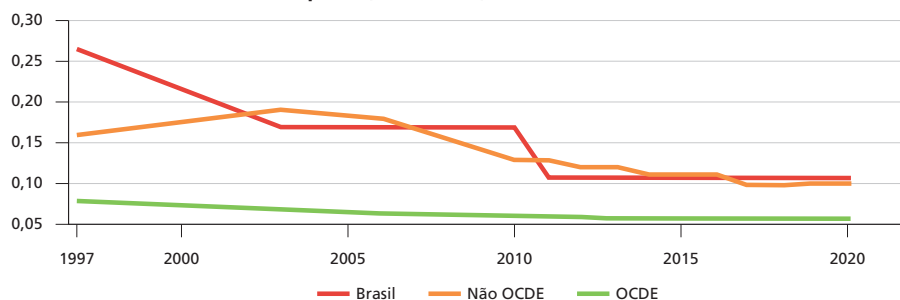


Fonte: OECD.Stat.

Por fim, de acordo com a análise temporal do FDI Index para rádio e transmissão de televisão, o Brasil também passou por um decréscimo em suas restrições para o subsetor, até alcançar o patamar pouco acima de 0,10, em 2011, e permanecer nesta posição desde então. Essa pontuação se aproxima da média de países não membros da OCDE, porém, a média de países da OCDE encontra-se pouco acima de 0,05, como se pode observar no gráfico 18.

GRÁFICO 18

FDI Index para Brasil, membros e não membros da OCDE: subsetor rádio e transmissão de televisão – série temporal (1997-2020)

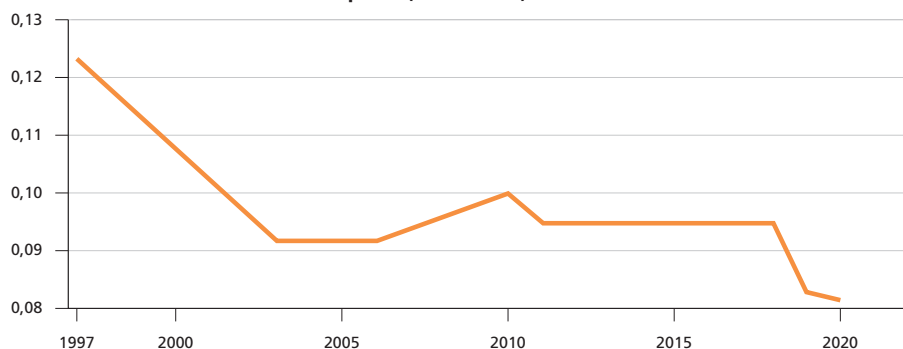


Fonte: OECD.Stat, 2020.

A partir dessa análise de como o Brasil vem sendo avaliado no FDI Index em 2020, extrai-se que, desde o início da aplicação do índice, o país já passou por várias fases. A primeira foi de queda acentuada de restrições, de 1997 até 2003, o que permaneceu constante até 2006. Depois, considerando a mudança de metodologia do índice e, muito provavelmente, outros fatores domésticos, o país aumentou suas restrições até 2010, quando novamente houve um decréscimo nas restrições até 2011, o que permaneceu constante até por volta de 2018, decaindo até 2020 para 0,081, o melhor patamar desde o início da aplicação do FDI Index. Esse cenário pode ser visualizado no gráfico 19.

GRÁFICO 19

FDI Index: Brasil – série temporal (1997-2020)



Fonte: OECD.Stat.

Em termos decompostos, por classificação, as restrições de limitação ao capital estrangeiro foram as que mais decaíram ao longo do tempo. Em 1997, eram maiores que 0,060, em 2010, equivaleram a 0,030, entre 2011 e 2018, mantiveram-se constantes pouco acima de 0,020 e, em 2020, alcançaram o menor patamar da série, de 0,017. Por sua vez, as restrições brasileiras ao IED que mais se elevaram nos últimos anos foram de triagem e aprovação, que entre 1997 e 2006 eram baixas (0,001), porém, elevaram-se para 0,010 e assim se mantiveram entre 2010 e 2019. Em 2020, esse patamar decaiu levemente para 0,009. As restrições a pessoal-chave estrangeiro tiveram pouquíssima variação, permanecendo constantes em 0,006 entre 1997 e 2018, decaindo levemente para 0,005 em 2019 e 2020. Já as outras restrições também tiveram apenas duas únicas variações. De 1997 a 2006 o índice foi de 0,051 e, de 2010 a 2018, elevou-se, o que significa que houve novas restrições, que culminaram no FDI Index de 0,054, voltando para o nível de 0,051 em 2019 e 2020. Tais informações podem ser observadas no gráfico 20 e nas tabelas 5 a 8.

GRÁFICO 20

FDI Index decomposto: Brasil – série temporal (1997-2020)



Fonte: OECD.Stat.

TABELA 5

Brasil: série temporal do FDI Index decomposto – limitações ao capital estrangeiro (1997-2020)

Ano	Índice
1997	0,065
2003	0,034
2006	0,034
2010	0,030
2011	0,025
2012	0,025
2013	0,025
2014	0,025
2015	0,025
2016	0,025
2017	0,025
2018	0,025
2019	0,017
2020	0,017

Fonte: OECD Going Digital Toolkit. Disponível em: <https://goingdigital.oecd.org/en/indicador/74>.
Elaboração da autora.

TABELA 6

Brasil: série temporal do FDI Index decomposto – triagem e aprovação (1997-2020)

Ano	Índice
1997	0,001
2003	0,001
2006	0,001
2010	0,010
2011	0,010
2012	0,010
2013	0,010
2014	0,010
2015	0,010
2016	0,010
2017	0,010
2018	0,010
2019	0,010
2020	0,009

Fonte: OECD Going Digital Toolkit. Disponível em: <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/74>.
Elaboração da autora.

TABELA 7

Brasil: série temporal do FDI Index decomposto – restrições a pessoal-chave estrangeiro (1997-2020)

Ano	Índice
1997	0,006
2003	0,006
2006	0,006
2010	0,006
2011	0,006
2012	0,006
2013	0,006
2014	0,006
2015	0,006
2016	0,006
2017	0,006
2018	0,006
2019	0,005
2020	0,005

Fonte: OECD Going Digital Toolkit. Disponível em: <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/74>.
Elaboração da autora.

TABELA 8

Brasil: série temporal do FDI Index decomposto – outras restrições (1997-2020)

Ano	Índice
1997	0,051
2003	0,051
2006	0,051
2010	0,054
2011	0,054
2012	0,054
2013	0,054
2014	0,054
2015	0,054
2016	0,054
2017	0,054
2018	0,054
2019	0,051
2020	0,051

Fonte: OECD Going Digital Toolkit. Disponível em: <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/74>.
Elaboração da autora.

Por fim, ao se analisar para o Brasil a série temporal do FDI Index para todos os tipos de restrições ao IED, entre 1997 e 2020, conclui-se que desde o início da avaliação do índice o país reduziu de forma considerável suas restrições a investimentos e, desde 2019, tem reduzido ainda mais. O nível mais elevado de restrições ao IED identificado pela OCDE foi em 1997 (0,118). Entre 2011 e 2018, ao que parece, o país manteve uma constância em suas restrições, cenário que somente se alterou em 2019, quando vários tipos de medida tiveram decréscimo no FDI Index, tendo reduzido seu grau de restritividade. Essa variação pode ser observada na tabela 9.

TABELA 9

Brasil: série temporal do FDI Index decomposto – média geral envolvendo todos os tipos de restrição (1997-2020)

Ano	Índice
1997	0,118
2003	0,092
2006	0,092
2010	0,101
2011	0,095

(Continua)

(Continuação)

Ano	Índice
2012	0,095
2013	0,095
2014	0,095
2015	0,095
2016	0,095
2017	0,095
2018	0,095
2019	0,082
2020	0,081

Fonte: OECD Going Digital Toolkit. Disponível em: <https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/74>.
Elaboração da autora.

Como pontuado no início da seção, a média atual de restritividade do Brasil é 0,081, estando acima da média da OCDE, que é 0,063, mas abaixo da média de países não membros da organização, que é de quase 0,125. Isso significa que o Brasil ainda está em posição melhor que outros não membros da OCDE e, desde 2019, retoma uma redução de sua restritividade na área dos IEDs.

5 RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES

A partir da análise do FDI Index e de sua avaliação para o Brasil, é possível extrair os resultados apresentados a seguir.

- 1) De acordo com o FDI Index, desde 1997 o país tem reduzido as restrições aos IEDs. Embora tenha passado por um longo período de constância em seu nível de restritividade, desde 2019 o cenário tem se alterado e o grau de restritividade brasileiro tem decaído.
- 2) Em 2020 o Brasil teve sua melhor avaliação no FDI Index, o que não pode ser ignorado. No entanto, há setores específicos que permanecem restritivos ao longo do tempo, como é o caso do setor primário, especialmente os subsetores agricultura e silvicultura, e terciário, principalmente os subsetores envolvendo mídia.
- 3) Há subsetores em que o Brasil tem avançado bastante em termos de abertura aos IEDs, especialmente os inseridos dentro do setor terciário.
- 4) O transporte aéreo foi um dos subsetores que mais se abriu aos IEDs nos últimos anos. Se em 2010 este era mais restritivo que a média da OCDE, em 2020 esse cenário se alterou e ele registrou média inferior à da organização.

- 5) Outros subsetores brasileiros diminuíram bastante suas restrições, ficando bem próximos da média da OCDE, quais sejam telefonia móvel e seguros.
- 6) Há subsetores que diminuíram suas restrições nos últimos dez anos, porém, ainda estão acima da média da OCDE, como mídia, rádio e transmissão de televisão, serviços financeiros e serviços bancários.
- 7) Nos últimos anos, no Brasil, houve um aumento de restrições envolvendo triagem e aprovação, o que não era verificado anteriormente. Setores agrícolas passam a adotar medidas do gênero, o que contraria, inclusive, as médias de países-membros e não membros da OCDE, que não adotam essa perspectiva.
- 8) Embora os subsetores de mídia brasileiros não possuíssem requisitos de triagem a aprovação, detinham fortemente limitações ao capital estrangeiro (*equity restrictions*), o que foi reduzido ao longo do tempo. No entanto, alcançou-se um patamar de restritividade que permaneceu estável, embora alto, se comparado com países-membros e não membros da OCDE.
- 9) O Brasil é o quadragésimo país mais restritivo ao IED, segundo o FDI Index, entre 38 membros da OCDE e 46 não membros, isto é, um total de 84 países. Sua colocação, muito provavelmente, é intermediária e está pouco abaixo da metade da listagem.
- 10) O Brasil ainda é menos restritivo que outros integrantes do BRICS, à exceção de África do Sul; é também menos restritivo que China e Estados Unidos, as duas potências econômicas mundiais; porém, é o terceiro país mais restritivo entre os países latino-americanos analisados.

Nesse sentido, é possível endereçar algumas recomendações com base na análise realizada, conforme descrito a seguir.

- 1) Recomenda-se que as novas regulações que afetem os IEDs, gerais ou específicas por setor, sejam alvo de análise de impacto regulatório, para que haja o robustecimento da fundamentação das decisões regulatórias, e não discriminações ou restrições infundadas, e que o relatório seja publicado em prol dos princípios da transparência e publicidade, para que a OCDE e a sociedade tomem ciência das decisões e fundamentações do regulador brasileiro. Isso colaboraria para a justificação ou contraposição dos dados levantados pelo FDI Index, haja vista que nem todas as regulações com teor restritivo são injustificáveis.

- 2) Com base nos dados sobre restritividade dos tipos de medida e nos subsetores identificados pela OCDE, recomenda-se realizar avaliação de resultado regulatório das medidas que sejam consideradas onerosas aos investimentos estrangeiros, identificando possíveis alternativas regulatórias menos restritivas.
- 3) Sugere-se que o Brasil focalize reduzir as restrições regulatórias aos IEDs mais simples, como em relação às medidas de entrada de pessoal-chave estrangeiro, as quais envolvem restrições com base na nacionalidade de pessoal-chave e diretores e o limite do tempo de permanência, sob o respaldo da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) e do Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta essa lei, bem como a exigência de ao menos um diretor de nacionalidade brasileira. Nesses casos, o governo deve priorizar acordos de cooperação entre países, como isenção de vistos com base na reciprocidade, e o alargamento do tempo de permanência do visto temporário para investidores estrangeiros nessas posições.
- 4) Recomenda-se que o Brasil tente dissolver barreiras de triagem e aprovação, as quais se elevaram a partir de 2019, principalmente no setor primário, como em agricultura e silvicultura. Essas barreiras envolvem requisitos de aprovação necessária ou obrigatória para novos IEDs a depender do montante investido e da porcentagem do patrimônio total, e notificação como elemento discricionário. Seria preciso avaliar quais são as barreiras brasileiras de triagem e aprovação, especialmente em agricultura e silvicultura, e se são realmente necessárias para investimentos de valores mais baixos, como aqueles menores que US\$ 100 milhões.
- 5) Propõe-se que o Brasil solicite à OCDE um escrutínio sobre a sua pontuação no item outras medidas, no qual é considerado mais restritivo desde os anos 2000. É preciso que se compreenda qual tipo de medida tem pontuado como mais restritiva para o Brasil. Lembrando que, atualmente, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.363/2019, que dispõe sobre a aquisição e o exercício de qualquer modalidade de posse, inclusive o arrendamento, de propriedades rurais por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, e que visa atualizar a Lei nº 5.709/1971, que trata do tema, e que poderá afetar a avaliação brasileira futura positiva ou negativamente.
- 6) Seguindo a ideia da quinta recomendação, sugere-se que o governo brasileiro analise as informações sobre outras restrições, verificando se são restrições positivas, como regime benéfico a empresas brasileiras de capital nacional por meio de tratamento mais favorável, legitimado pela Constituição Federal, ou negativas, que violam preceitos fundamentais

da livre iniciativa, do desenvolvimento nacional, da igualdade, de propriedade e da livre associação. Nesse caso, as restrições positivas são lícitas, e não serão alvo de mudanças, mesmo que a OCDE as aponte como restrições.

- 7) Recomenda-se que as restrições à entrada de capital estrangeiro (*equity restrictions*) sejam revisadas de acordo com o contexto atual, considerando os setores mais restritivos no FDI Index,²⁰ e analisando a evolução de sua liberalização em comparação com os anos anteriores.

REFERÊNCIAS

BOONE, Laurence. Going for Growth: shaping a vibrant recovery. **Ecoscope**, 14 Apr. 2021. Disponível em: <https://oecd ecoscope.blog/2021/04/14/going-for-growth-shaping-a-vibrant-recovery/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

KALINOVA, Blanka; PALERM, Angel; THOMSEN, Stephen. **OECD's FDI Restrictiveness Index: 2010 update**. Paris: OECD, 2010. (Working Papers on International Investment, n. 2010/03). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/5km91p02zj7g-en>. Acesso em: 17 fev. 2023.

KOYAMA, Takeshi; GOLUB, Stephen S. **OECD's FDI Regulatory Restrictiveness Index: revision and extension to more economies**. Paris: OECD, 2006. (OECD Working Papers on International Investment, n. 2006/04). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/112474484663>. Acesso em: 20 fev. 2023

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Report of the chair of the Working Group on the Future Size and Membership of the Organisation to council: framework for the consideration of prospective members**. Paris: OECD, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>.

_____. **Report on the implementation of the recommendation of the council on public procurement**. Paris: OECD, 2019. Disponível em: [https://one.oecd.org/document/C\(2019\)94/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2019)94/FINAL/en/pdf). Acesso em: 12 fev. 2023.

_____. **Economic policy reforms 2021: going for growth – shaping a vibrant recovery**. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/3c796721-en>. Acesso em: 9 mar. 2023.

20. Disponível em: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryName=350>. Acesso em: 15 jun. 2023.

_____. **Resolution of the council on the opening of accession discussions.** Paris: OECD, 25 Jan. 2022a. Disponível em: <https://www.oecd.org/newsroom/Resolution-of-the-Council-on-the-Opening-of-Accession-Discussions-C-2017-92-final.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2024.

_____. **Roadmap for the OECD accession process of Brazil.** Paris: OECD, 10 June 2022b. Disponível em: <https://www.oecd.org/mcm/Roadmap-OECD-Accession-Process-Brazil-EN.pdf>.

VITALE, Cristiana; MOISO, Carlotta; WANNER, Isabelle. **Product market regulation:** a detailed explanation of the methodology used to build the OECD PMR Indicators. Paris: OECD, 2020. p. 6. Disponível em: https://www.oecd.org/economy/reform/A%20detailed%20explanation%20of%20the%20methodology%20used%20to%20build%20the%20OECD%20PMR%20indicators_FINAL.pdf. Acesso em: 20 abr. 2023.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Anderson Silva Reis

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



CEPAL

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**