ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 **INDICADORES DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO**
Autor(es)	Marcelo José Braga Nonnenberg Vera Thorstensen Mauro Kiithi Arima Júnior
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350769cap1
Título do livro	**Indicadores Quantitativos da OCDE e o Brasil: comércio aberto e investimentos**
Organizador	Renato Baumann
Volume	2
Série	-
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	1a
ISBN	9786556350769
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350769

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024
© Nações Unidas 2024
LC/BRS/TS.2024/6

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.

CAPÍTULO 1

INDICADORES DE FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO

Marcelo José Braga Nonnenberg[1]
Vera Thorstensen[2]
Mauro Kiithi Arima Júnior[3]

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 acessão 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 acessão 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]

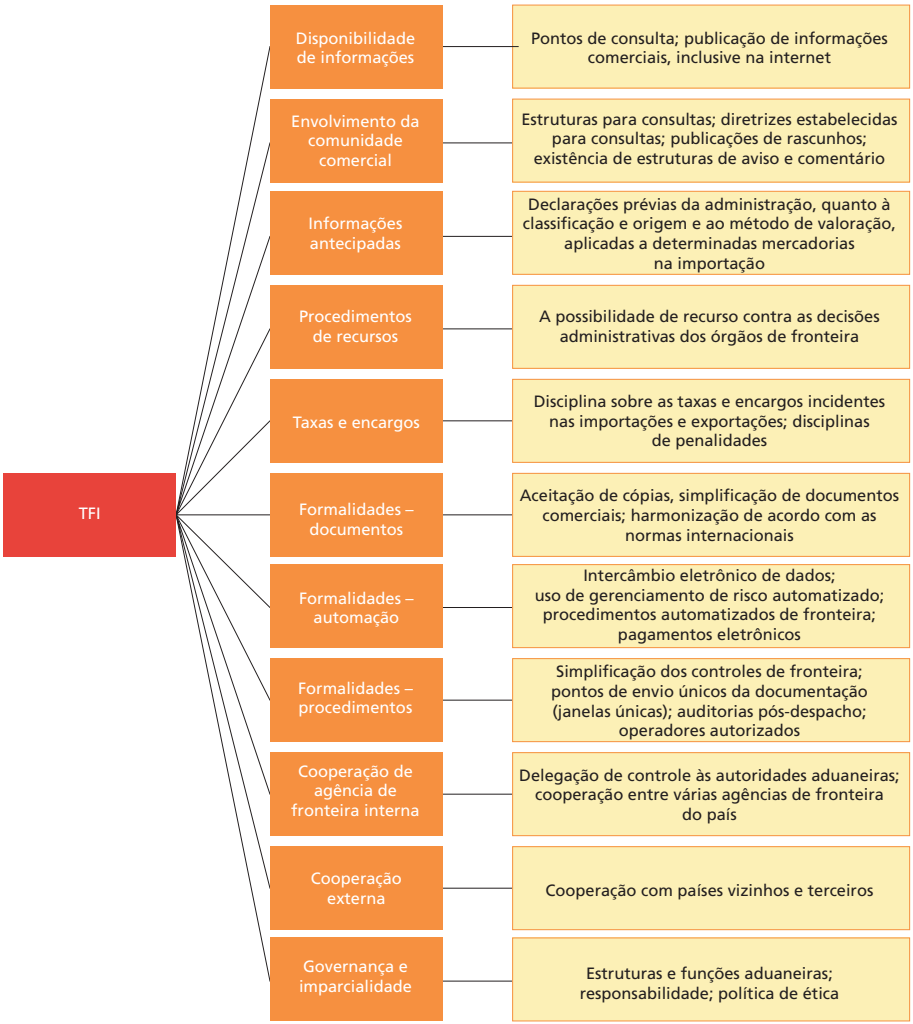
Os indicadores de facilitação são baseados em um questionário detalhado para garantir informações factuais, geograficamente comparáveis e consistentes ao longo do tempo. Os dados são coletados de três tipos de fontes: i) informações publicamente disponíveis, incluídas nos *sites* de autoridades aduaneiras 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 TFIs e as disposições do AFC

Áreas dos TFIs	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 TFIs 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 TFIs 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 TFIs, 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 *site* alfandegário nacional
	Possibilidade de fornecer *feedback online* 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 *download*
	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 *online*
	Qualidade/facilidade de uso da função de pesquisa/ajuda do *site* da alfândega
	Transparência da formulação de políticas governamentais
	Estabelecimento de um *site* alfandegário nacional
Envolvimento da comunidade comercial	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 (*post-clearance audit* – 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 (*authorized operators* – 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
	Intercâmbio de pessoal e programas de formação em nível internacional
Governança e imparcialidade	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

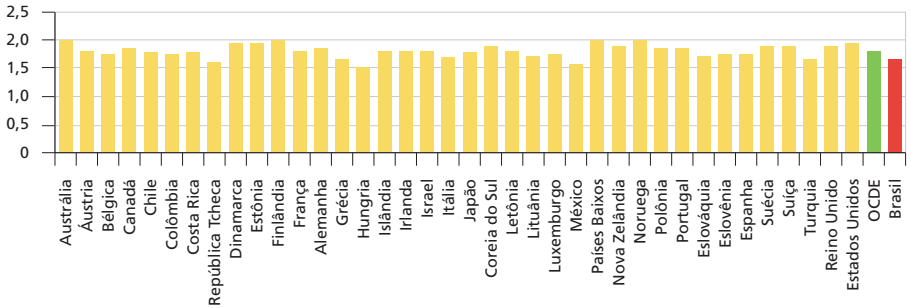
O Brasil tem desempenho bastante próximo ao que se considera o ideal em termos de facilitação de comércio, mas ainda se encontra com pontuação abaixo da média da OCDE e do que se considera *best practice* em matéria de facilitação de comércio.[6] O desempenho melhorou desde 2019 nas áreas de disponibilidade 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 apena a do México, da Hungria e da República Tcheca.

GRÁFICO 1
Disponibilidade de informação

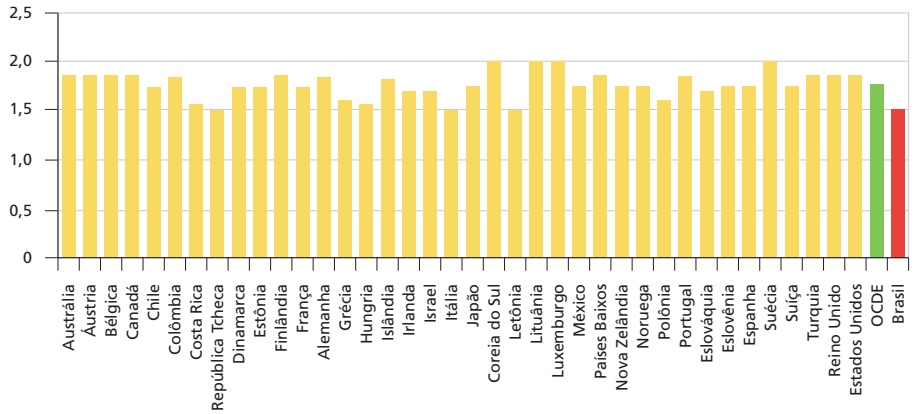


Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Zero representa a pior nota; e dois, a melhor.

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.

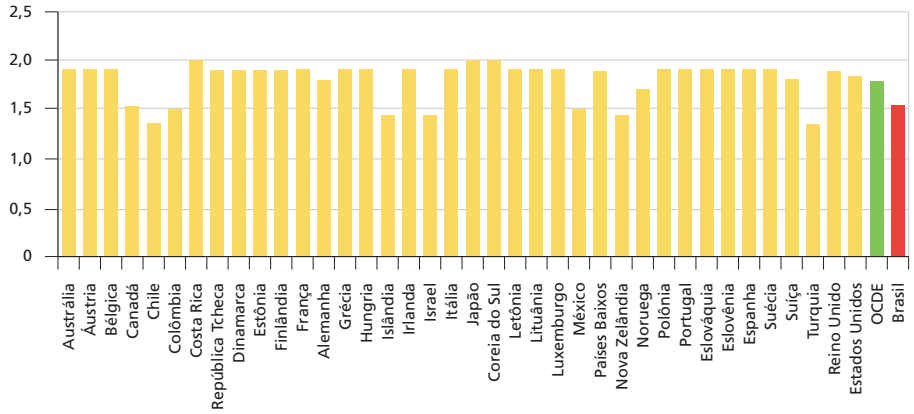
GRÁFICO 2
Envolvimento da comunidade de comércio



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).

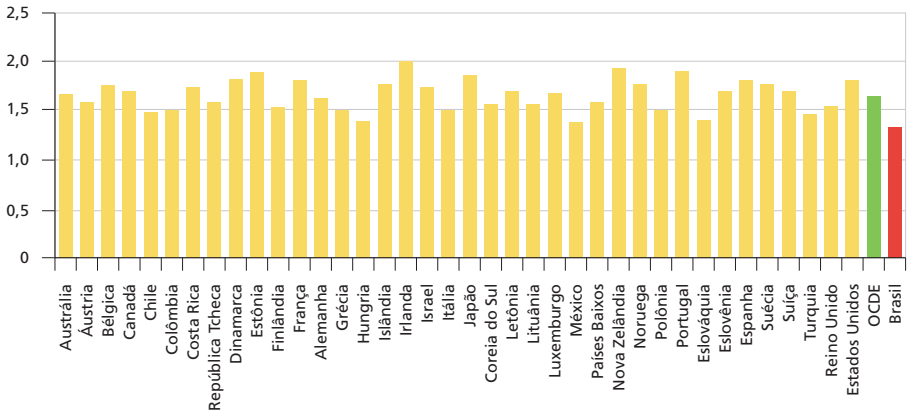
GRÁFICO 3
Decisões antecipadas



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.

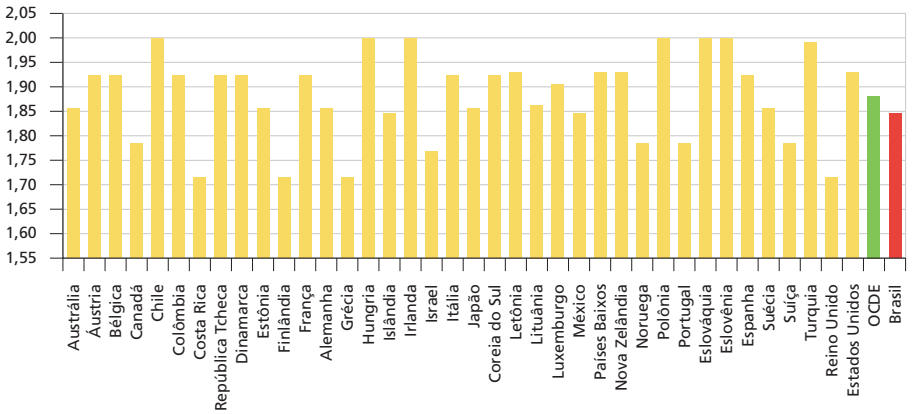
GRÁFICO 4
Procedimentos de recurso



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.

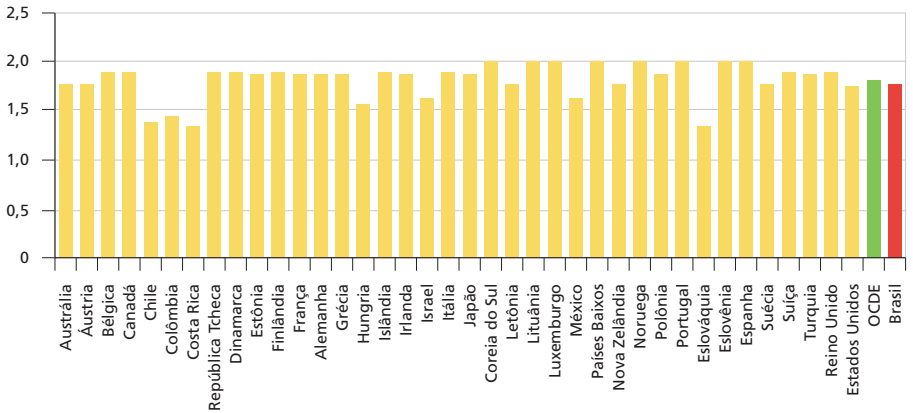
GRÁFICO 5
Taxas e encargos



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.

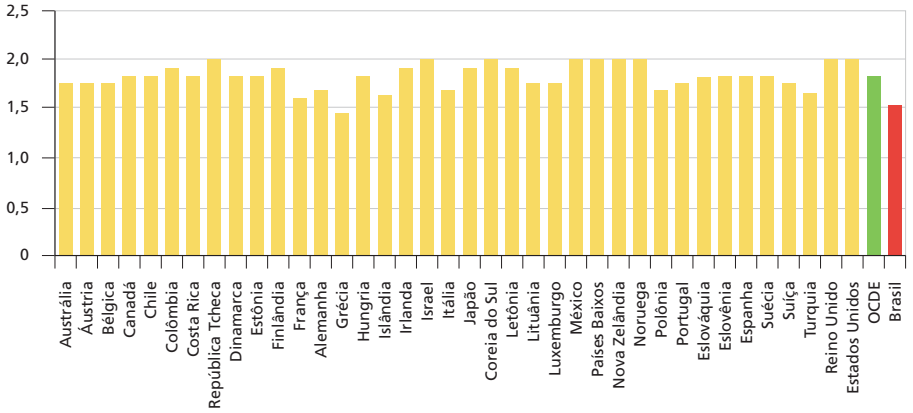
GRÁFICO 6
Formalidades – documentos



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.

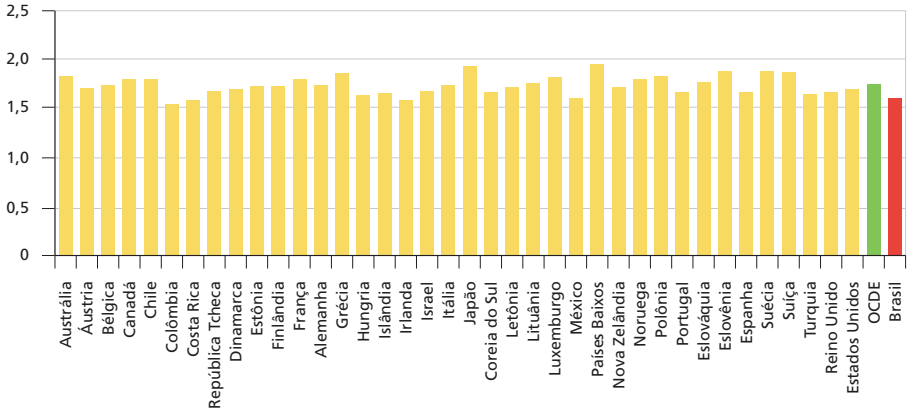
GRÁFICO 7
Formalidades – automação



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

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

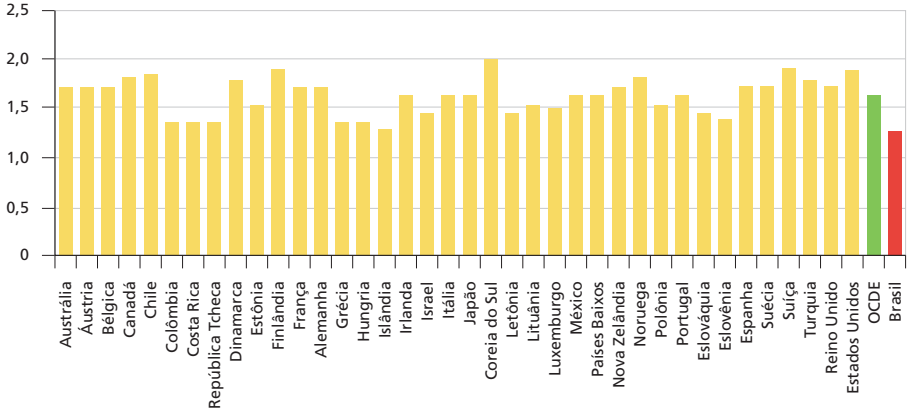
GRÁFICO 8
Formalidades – procedimentos



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

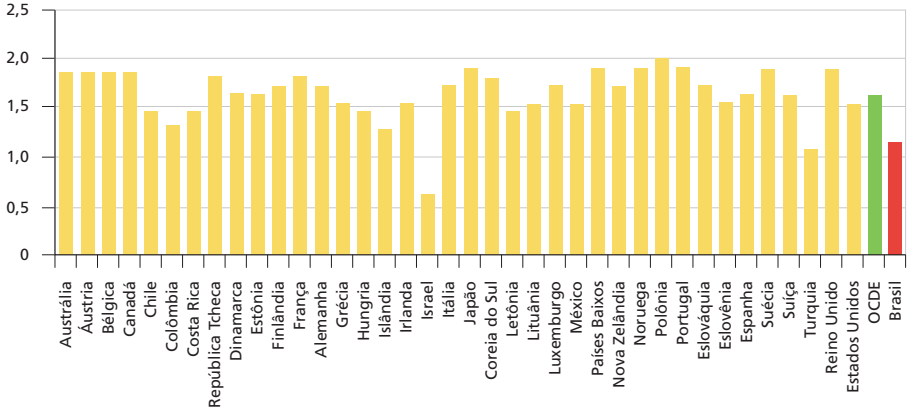
Em cooperação entre agências aduaneiras, o Brasil apresenta o pior desempenho da amostra quando se trata da relação interna entre as autoridades do setor. Na dimensão de cooperação externa entre autoridades aduaneiras, o desempenho do país é apenas melhor do que o da Turquia e de Israel.

GRÁFICO 9
Cooperação fronteiriça interna



Fonte: OCDE.
Elaboração dos autores.

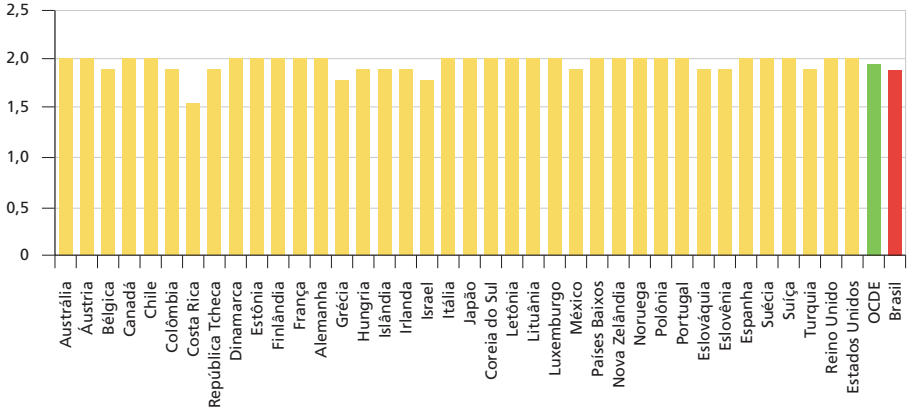
GRÁFICO 10
Cooperação fronteiriça externa



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.

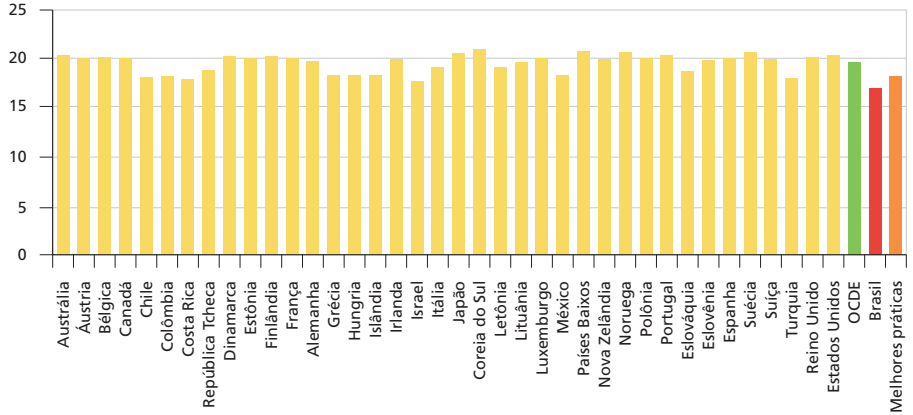
GRÁFICO 11
Governança e imparcialidade



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.