

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA E MERCADOS

**SANDRA MARA BASSI LOURENÇO**

**GOVERNANÇA GLOBAL E REGIMES ADUANEIROS INTERNACIONAIS:  
UM ESTUDO VINTENÁRIO SOBRE A COMPLEXIDADE DE REGIME  
ADUANEIRO BRASILEIRO**

São Paulo  
2018

**SANDRA MARA BASSI LOURENÇO**

**GOVERNANÇA GLOBAL E REGIMES ADUANEIROS INTERNACIONAIS:  
UM ESTUDO VINTENÁRIO SOBRE A COMPLEXIDADE DE REGIME  
ADUANEIRO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional de Economia e Mercados, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Economia e Mercados, área de concentração: Mercados Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Clayton Vinicius Pegoraro de Araújo

São Paulo  
2018

L375g Lourenço, Sandra Mara Bassi.

Governança global e regimes aduaneiros internacionais: um estudo vintenário sobre a complexidade de regime aduaneiro brasileiro / Sandra Mara Bassi Lourenço.

94 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado Profissional em Economia e Mercados) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2019.

Orientador: Prof. Dr. Clayton Vinicius Pegoraro de Araújo  
Bibliografia: f. 90-94.

1. Regimes internacionais. 2. Poder. 3. Cooperação. 4. Realismo.  
5. Estado. 6. OMA. 7. Desembaraço aduaneiro. 8. Política aduaneira.  
I. Araújo, Clayton Vinicius Pegoraro, *orientador*. II. Título.

CDD 382.7

Bibliotecário Responsável: Aline Amarante Pereira – CRB 8/9549

SANDRA MARA BASSI LOURENÇO

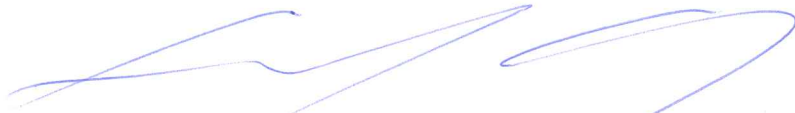
GOVERNAÇÃO GLOBAL E REGIMES ADUANEIROS INTERNACIONAIS: UM  
ESTUDO VINTENÁRIO SOBRE A COMPLEXIDADE DE REGIME  
ADUANEIRO BRASILEIRO

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado Profissional em Economia e  
Mercados, como parte dos requisitos para a  
obtenção do título de Mestre em Economia e  
Mercados, área de concentração: Mercados  
Internacionais.

Orientador: Clayton Vinicius Pegoraro de Araújo

Aprovada em 06 de 02 de 2019.

BANCA EXAMINADORA



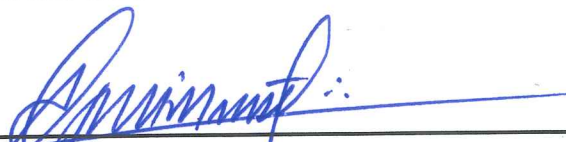
---

Prof. Dr. Clayton Vinicius Pegoraro de Araújo  
Universidade Presbiteriana Mackenzie



---

Prof. Dr. Mauricio Loboda Fronzaglia  
Universidade Presbiteriana Mackenzie



---

Prof. Dr. Antonio Márcio da Cunha Guimarães  
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)

Aos meus pais que muito me incentivam a conquistar cada objetivo.

*“Todos os homens são passíveis de errar;  
E a maior parte deles é, em muitos  
aspectos, por paixão ou interesse tentada  
a fazê-lo.”*

(John Locke)

## RESUMO

A tendência mundial é buscar o equilíbrio entre a facilitação comercial e a segurança do sistema de comércio internacional para que as Administrações Aduaneiras cumpram o seu papel de controle e fiscalização da melhor maneira possível, sem prejudicar o fluxo de operações legítimas, estimulando e viabilizando o desenvolvimento econômico e a prosperidade da comunidade internacional como um todo. Para o desenvolvimento desta dissertação foi necessário investir em um breve histórico do desenvolvimento da corrente teórica de governança mundial, bem como histórico econômico brasileiro em relação a comércio exterior e internacional.

A partir disso, o objetivo da minha dissertação é explicar a relação que a governança global apresenta para com o comércio internacional de mercadorias no âmbito de regimes internacionais aduaneiros, para isso, temos de compreender que o curso da história se difunde com um poder brando e uma tendência à padronização dos processos de regimes internacionais e de políticas aduaneiras. O presente estudo, de caráter empírico, limita-se a analisar a complexidade e a eficiência do processo aduaneiro brasileiro, de 1995 a 2018, período em que houve contribuições importantes para a economia mundial, tais como a governança global da OMC; a evolução da balança comercial brasileira e mundial após a Rodada do Uruguai; a OMA como instituição de governança; a implementação do sistema aduaneiro no Brasil em 1995; e uma revisão processual em 2015; sobre os quais será dissertado a seguir para se entender como 20 anos de complexidade aduaneira brasileira impedem o país de alavancar e desburocratizar seu comércio exterior aduaneiro.

Dessa forma, os Estados procuram garantir seus interesses individuais, os quais podem ser apenas limitados pelas interações que ocorrem no sistema. O comportamento do Estado é tanto função da distribuição de poder entre eles quanto a posição que cada um deles ocupa no sistema. Se houver mudança de distribuição de poder, haverá mudança no comportamento desses Estados. E, acima de tudo, a forma que esses Estados se adequaram às institucionalizações como OMC e OMA até onde vão garantir a segurança e políticas como aduaneira para os Estados e para o Brasil.

**Palavras-chave:** regimes Internacionais, poder, cooperação, realismo, Estado, OMA, desembaraço aduaneiro, política aduaneira.

## ABSTRACT

The world's tendency is to seek a balance between trade facilitation and the security of the international trading system so that customs administrations fulfill their control and enforcement role in the best possible way without undermining the flow of legitimate operations, stimulating and enabling development and prosperity of the international community as a whole. This dissertation demands a brief history of the development of the theoretical current of world governance, as well as Brazilian economic history in relation to foreign and international trade.

Since that, the objective here is to explain the relation that global governance presents to the international trade of goods within the framework of international customs regimes, and for that, it must be understood that the course of history diffuses with a soft power and a tendency the standardization of international regime processes and customs policies. This study is limited to analyzing the complexity and efficiency of the Brazilian customs process, from 1995 to 2018, a period which important contributions to the world economy, such as the global governance of the WTO; the evolution of the Brazilian and world trade balance after the Uruguay Round; the WCO as a governance institution; the implementation of the customs system in Brazil in 1995; and a process review in 2015, which will be discussed next in order to understand how 20 years of Brazilian customs complexity prevent the country from leveraging and reducing its foreign trade customs.

Therefore, states seek to guarantee their individual interests, which can only be limited by the interactions that occur in the system. The behavior of the state is as much a function of the distribution of power between them as the position that each of them occupies in the system. If there is a change in the distribution of power, there will be a change in the behavior of these states. And, above all, the way these states have adapted to institutionalizations such as the WTO and the World Trade Organization (WCO), where they will guarantee security and customs policies for the states and for Brazil.

**Key words:** International regimes, power, cooperation, realism, State, WCO, customs clearance, customs policy.



## Lista de Figuras

- Figura 1 Política Aduaneira Brasileira
- Figura 2 Evolução da Balança Comercial Brasileira para o período de 1997 a 2017
- Figura 3 Volume de mercadorias exportadas e importadas por região 2012 (1º quarter) -2016 (2º quarter)
- Figura 4 Crescimento do comércio de mercadorias para o período de 1998 a 2019(\*)
- Figura 5 Evolução nominal da tarifa externa brasileira no período de 1983-2014
- Figura 6 Tempo Médio na Importação (Nacional)

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 Abertura Comercial versus Protecionismo
- Quadro 2 20 anos com os principais aspectos no Brasil e no Mundo
- Quadro 3 Alíquotas 1957
- Quadro 4 Tarifa média de importação mundial após 2010
- Quadro 5 Dados aduaneiros comparados
- Quadro 6 Tempo Médio na Importação (Nacional)

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRICS	Grupo político de cooperação de governança financeira-econômica entre os países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.
Ex-tarifários	O regime de Ex-Tarifário consiste na redução temporária da alíquota do imposto de importação de bens de capital (BK), de informática e telecomunicação (BIT), assim grafados na Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), quando não houver a produção nacional equivalente a fim de promover a atração de investimentos no país, uma vez que desonera os aportes direcionados a empreendimentos produtivos.
GATT	General Agreement on Trade and Tarriff. Tradução Livre: Acordo Geral de Tarifas e Comércio, referente a uma série de acordos de comércio internacional destinados a promover a redução de obstáculos às trocas entre as nações, em particular, tarifas e taxas aduaneiras entre os membros signatários do acordo.
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, criado pela lei nº 3.782 de 22 de julho de 1960, durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek. No governo do presidente Fernando Collor de Mello, esse ministério foi extinto e suas atribuições divididas entre outros ministérios, mas foi recriado no governo do presidente Itamar Franco.
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul. Processo de integração regional instituído inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 26 de março de 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção. Integração regional de livre circulação de bens e serviços, estabelecidos através de uma TEC Tarifa Externa Comum NCM – Nomenclatura Comum do Mercosul.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Organização Internacional de 36 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de mercado, que procura fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e

internacionais. A maioria dos membros da OCDE é composta por economias com um elevado PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano e são considerados países desenvolvidos. O Brasil é um país candidato à adesão.

OIGs	Organizações Governamentais Internacionais. Organização composta principalmente de estados soberanos (referido como Estados-Membros), ou de outras organizações intergovernamentais.
OMA	Organização Mundial das Aduanas – em inglês WCO (World Customs Organization).
OMC	Organização Mundial do Comércio – em inglês WTO (World Trade Organization).
Resources Boom	Programa australiano que reduz, a partir dos anos 2000, cujas tarifas aduaneiras classificadas por etapas de mercadorias baseada no SH - <i>Harmonized Code System</i> e seu sistema de comércio exterior voltado para exportação de Serviços.
RFB	Receita Federal Brasileira.
RI	Relações Internacionais.
SISCOMEX	Sistema Informatizado de Comércio Exterior RFB – Receita Federal Brasileira.
SiscomexWeb	Sistema de Comércio Exterior via Web, estrutura sistêmica de regulamento aduaneiro para importação e exportação de mercadorias.
TEC	Tarifa Externa Comum (NCM). Como previsto no Tratado de Assunção, a partir de 01/01/95, os quatro Estados Partes do MERCOSUL adotaram a Tarifa Externa Comum (TEC), com base na Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), com os direitos de importação incidentes sobre cada um desses itens. Foi acordado que a TEC deveria atender aos seguintes critérios: a) ter pequeno número de alíquotas; b) baixa dispersão; c) maior homogeneidade possível das taxas de promoção efetiva (exportações) e de proteção efetiva

(importação); d) que o nível de agregação para o qual seriam definidas as alíquotas era de seis dígitos.

TFA

Acordo de Facilitação do Comércio (sigla em inglês - TFA) foi concluído na Conferência Ministerial de Bali, em 2013, como parte do chamado “Pacote de Bali”, um conjunto de acordos sobre variados assuntos que compunham a agenda de negociações de Doha desde 2004. O TFA foi internalizado pelo Brasil em março de 2016 e entrou em vigor em 22 de fevereiro de 2017.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1 GOVERNANÇA GLOBAL</b> .....	<b>17</b>
1.1 RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A ORDEM DO ESTADO .....	17
1.2 TEORIA DO REALISMO POLÍTICO.....	25
1.3 EQUILÍBRIO DE PODER DE WALTZ.....	28
1.4 REGIMES INTERNACIONAIS.....	31
1.5 INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS REGIMES INTERNACIONAIS – OMC E OMA .....	37
<b>2 PANORAMA DE 20 ANOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E EXTERIOR BRASILEIRO</b> .....	<b>45</b>
2.1 PANORAMA ECONÔMICO HISTÓRICO BRASILEIRO.....	46
2.2 A ADUANA BRASILEIRA E SUA POLÍTICA.....	53
2.3 A REFORMA ADUANEIRA BRASILEIRA .....	59
<b>3 ESTUDO DE 20 ANOS DE REGIME ADUANEIRO E COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO</b> .....	<b>65</b>
3.1 COMÉRCIO INTERNACIONAL E TARIFAS .....	65
3.2 DETERMINANTES DAS IMPORTAÇÕES .....	72
3.3 BUROCRACIA .....	74
3.4 A ADUANA E SEU TEMPO NACIONAL .....	76
3.4.1 Problema de pesquisa e objetivo.....	77
3.4.2 Metodologia .....	81
3.4.3 Análise de resultados .....	83
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>86</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>90</b>

## INTRODUÇÃO

Desburocratizar para continuar garantindo o comércio internacional, mas será que só desburocratizar vai dar o resultado que o Brasil espera ou outros fatores que contribuem estão nos bastidores também?

Esse meu estudo de dissertação tem o objetivo analisar a política de regulação aduaneira sobre o comércio internacional no Brasil, sobretudo em relação às importações de bens, de modo a avaliar a medida da União do Estado brasileiro para o processo de desburocratização do fluxo do comércio internacional.

Para isso, será apresentada uma breve introdução histórica acerca do desenvolvimento das relações comerciais internacionais e da variação da participação dos Estados, com suas intrínsecas diferenças, nesse processo. Serão analisados os modernos mecanismos de regulamentação internacional do comércio, com a discussão sobre o grau de cooperação de governança global e comprometimento assumido pelos países em face aos diversos acordos multilaterais celebrados a partir da segunda metade do século XX. O estudo objetiva buscar validade para o Direito Aduaneiro, que deverá ser compreendido, nos limites deste trabalho, como um núcleo focal de interesse, composto pelo feixe de normas jurídicas relativas à importação e à exportação de mercadorias em um determinado território ou processo de integração econômica.

Por fim, busca-se demonstrar que o regulamento aduaneiro brasileiro, além da necessidade de reforma para desburocratizar os processos aduaneiros, uma vez que percebe-se a obrigatoriedade da uniformização do regime aduaneiro de tributação para os produtos importados no ajuste de prática no comércio internacional, bem como na produtividade e agilidade no desembaraço aduaneiro, comparado à tendência mundial.

Ainda, será analisado e compreendido o curso da história econômica na tendência de um poder brando e de uma padronização dos processos de regimes internacionais comerciais e aduaneiros, sob a ótica da institucionalização dos organismos mundiais. Uma nação, para continuar atuando no comércio internacional, terá de se adequar aos padrões e regras da Organização Mundial das Aduanas (OMA), tanto para ajustes de pauta comercial como para ajuste aduaneiro de tributos a fim de continuar importando e exportando bens e serviços.

A tendência mundial é a busca pelo equilíbrio entre a facilitação comercial e a segurança do sistema de comércio internacional para que as administrações aduaneiras cumpram seu papel de controlar e fiscalizar sem prejudicar o fluxo de operações legítimas, estimulando e viabilizando o desenvolvimento econômico e a propriedade da comunidade internacional como um todo.

O problema levantado para estudo surgiu a partir do final de 2015, quando o Brasil, membro da OMA desde 1981, resolveu avançar com a padronização dos processos aduaneiros somente ao participar do 6º Encontro de Ministros do Comércio do Grupo político de cooperação de governança financeira-econômica entre os países: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), em Nova Déli, na Índia. Na ocasião, o ministro Marcos Pereira ratificou um acordo com o objetivo de integrar o comércio e o desenvolvimento dos países do grupo e os membros da OMA em 2015 e 2017.

O levantamento de dados permitiu constatar que a teoria referente ao tema de regimes internacionais aduaneiros sempre foi voltada para as ciências políticas ou para o direito internacional público e privado, somente após os anos 2000 esse tema tomou maior relevância para a economia internacional e a governança.

O estudo aponta que o Brasil já poderia estar mais avançado para o regime internacional aduaneiro, porém, devido ao desencontro de interações de órgãos intervenientes do comércio exterior desde 1998, quando o Sistema informatizado de comércio exterior (Siscomex) passou de fato a vigorar, sendo que o país poderia estar em um estágio aduaneiro mais avançado, contribuindo de modo mais produtivo para o comércio exterior e para balança comercial. Ainda, o país poderia estar mais avançado na questão da reforma tributária e tarifária aduaneira para afetar de maneira mais positiva a economia brasileira para o saldo da balança comercial de maneira sustentável.

A estrutura da dissertação está dividida em cinco partes: esta introdução, três capítulos, que compreendem apresentação, reflexão e análise do tema, e as considerações finais, em que serão apresentados os resultados obtidos por meio do estudo aqui empreendido.

No capítulo 1, será feita uma contextualização histórica, sob a ótica do realismo das Relações Internacionais, da Institucionalização dos organismos mundiais, como Organização Mundial do Comércio (OMC) e Organização Mundial das Aduanas (OMA).



No capítulo 2, será possível verificar a história econômica dividida nos principais eventos para o impulso das importações de mercadorias e um estudo comparativo dos principais sistemas aduaneiros mundiais, a fim de se obter um efeito pontual de análise e comparação da complexidade do ordenamento aduaneiro brasileiro.

No Capítulo 3, serão analisados os elementos que contribuem para a ineficiência do processo aduaneiro e como o modelo adotado pela aduana brasileira, por meio da Secretaria da Receita Federal, modificará a estrutura do comércio exterior, para a importação de mercadorias.

O presente trabalho não pretende esgotar o assunto, nem mesmo apresentar novos procedimentos de avaliação da política aduaneira brasileira. A intenção é levantar algumas situações-conflito que possam contribuir para um desenvolvimento sustentável, liberal e progressista.

# 1 GOVERNANÇA GLOBAL

## 1.1 Relações Internacionais e a Ordem do Estado

A política do poder é um termo coloquial para designar Política Internacional, conforme descreve Martin Wight em seu livro *A Política do Poder*.

[...] “a política do poder” sugere as relações entre potências independentes, e consideramos este estado de coisas como existente. O termo implica duas condições. Em primeiro lugar, existem unidades políticas independentes que não reconhecem superior político e que se consideram “soberanas”; em segundo, existem relações contínuas e organizadas entre elas. Isto constitui o sistema de estados moderno. Temos as unidades independentes, que chamamos de estados, nações, países ou potências, e temos um sistema de relações contínuas altamente organizadas entre elas: relações políticas e econômicas, diplomáticas e comerciais, ora a paz ora a guerra. As relações internacionais são compreendidas tomando como base a distribuição de poder entre os Estados (WIGHT, 1991, p. 305).

As relações entre os Estados ocorrem sem a existência de um ‘governo mundial’. Para os realistas, isso significa que o sistema internacional é essencialmente anárquico. Apesar da igualdade legal e formal, a distribuição de poder desigual indica que a arena das relações internacionais venha de uma política de poder, e medir o poder não é algo simples.

A forma que um Estado tem de governar compreende as relações entre os poderes, o sistema partidário e o equilíbrio entre as forças políticas. Ela diz respeito à capacidade política de decidir e realizar políticas públicas.

Segundo Joseph S. Nye Jr, em seu livro *O Futuro do Poder* (2012, p.186), o Estado é considerado o principal ator das relações internacionais, contudo o autor também considera a participação de ONGs, empresas, unidades subnacionais e agentes privados. O Estado é um ator unitário e racional que persegue múltiplos objetivos.

Governar é dirigir condutas individuais ou coletivas que envolvam poder e liberdade. Contudo, sabe-se que o mundo é uma sociedade de Estados, na qual a interação jurídica e socioeconômica dos fatores políticos ainda ocorre de modo imperfeito. Essa conjectura pode ser construída a partir de uma compilação histórica que segue. O fim da Segunda Guerra Mundial marcou uma ruptura fundamental nas

relações entre as nações. Diante do declínio dos Estados europeus, assistiu-se à ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética, cada um visando construir blocos homogêneos em torno de si.

Dos anos 1960 aos 1980, o mundo bipolar deu lugar a um mundo multipolar, em que, aos pontos tradicionais de conflito, se acrescentavam novos terrenos de disputas. O episódio revolucionário de 1989-1991 pôs fim à Guerra Fria. Nesse momento, dominada pela hiperpotência norte-americana, a comunidade internacional buscava uma nova ordem mundial.

As Relações Internacionais surgiram, então, como um domínio teórico da Ciência Política no período imediatamente posterior à 1ª Guerra Mundial. Na época, elas tomaram forma de tal modo que o pensamento internacional refletia a doutrina política proferida pelo governo americano desses tempos. Assim, denominou-se “Escola realista” o grupo de acadêmicos que seguiu essa linha de pesquisa e “Realismo” sua concepção teórica. Desta corrente, destacam-se Kenneth Waltz e Hans Morgenthau.

Depois da Segunda Grande Guerra, o interesse pelo estudo das Relações Internacionais ampliou-se e alcançou a Europa para, em seguida, difundir-se mundialmente. O papel central, e quase exclusivo, das políticas de Estado foi cedendo espaço para outras categorias de relações sociais, como as implicações políticas e econômicas da estratégia financeira de uma empresa multinacional em um país emergente ou de uma crise internacional, que afetava, além do Estado, o conceito de livre mercado.

Considera-se também que Estados soberanos, em regra, detinham sobre seu suporte físico – territorial e humano – a exclusividade e a plenitude das competências. Nesse contexto, o Estado exercia, sem qualquer concorrência, a sua jurisdição territorial e fazia uso de todas as competências possíveis na órbita pública. Contudo, nos anos 1990, o debate sobre Globalização da economia mundial incluiu várias previsões relativas ao fim do Estado Nacional e o surgimento de um mundo sem fronteiras. O Estado anunciava a perda da capacidade de garantir a integração política e a participação efetiva das partes na comunidade mundial. A partir disso, constata-se que o Estado ainda sobrevivia, porém, como um Estado Nacional modificado, sobretudo no que se referia às políticas fiscais e monetárias internas e às políticas econômicas externas.

No cenário político internacional, os Estados Unidos começavam a convocar várias conferências internacionais que restabelecessem o arcabouço institucional das relações internacionais pós-guerra. Dessa forma, entre 1944 e 1948, surgiu a base de criação e implantação do Sistema das Nações Unidas, a partir da qual uma grande conferência sobre o problema de moedas, a regulação do sistema financeiro e da reorganização do mercado de fluxo de comércio mundial foi realizada, na cidade de Bretton Woods.

O padrão-ouro de câmbio, estabelecido pelos acordos de Bretton Woods, embora bem mais flexível do que o padrão-ouro de antes da Primeira Guerra, ainda não proporcionara plena soberania monetária e fiscal aos países individualmente. Apenas em 1973, quando Nixon adotou a flutuação do dólar e encerrou o acordo de Bretton Woods, o Estado Nacional alcançou autonomia completa em assuntos monetários. De acordo com essa trajetória, percebe-se que os governos deveriam estar maduros o suficiente para usar essa soberania de maneira responsável.

Essa irrestrita soberania financeira e monetária, alcançada pelos Estados, até então graças à flutuação das taxas de câmbio, não foi vantajosa para a maioria dos governos. Ela pode ter trazido uma maior cooperação entre Estados-afins, mas reduziu a capacidade de estabelecer limites e transferiu o poder decisório do governo para grupos de interesses privados.

O autor Ludwig Von Mises, em seu livro *O Livre Mercado* (MISES, 2016, p. 97), defende a importância e a restauração do padrão-ouro. A questão, como ele mesmo expõe, é como retornar ao padrão-ouro sob as condições atuais.

Sob o padrão-ouro, ou sob qualquer outro padrão metálico, o valor do dinheiro não é realmente derivado do ouro. O fato é que é a necessidade de se redimir em ouro o dinheiro emitido que impõe aos emissores uma disciplina que os obriga a controlar adequadamente a quantidade de dinheiro emitida; penso que seria bastante legítimo dizer que, sob um padrão-ouro, é a demanda por ouro para propósitos monetários que determina o valor do ouro em oposição à crença comum de que é o valor que o ouro tem em suas outras aplicações que determina o valor do dinheiro. O padrão-ouro é o único método já descoberto que impõe alguma disciplina sobre o governo, e o governo só irá se comportar sensatamente se for forçado a isso (MISES, 2016, p. 97).

A hegemonia do pensamento liberal, que predominou na década de noventa, empurrou o Estado Nacional para uma severa revisão de seu papel dentro da

sociedade e na relação com as empresas e a esfera privada. Chegou-se a pensar no fim dos Estados como entidade organizativa e normativa da vida e da sociedade. As empresas, que faziam negócios internacionais dentro desses Estados, eram organizadas como multinacionais ou transnacionais. Após os anos 2000, começa a existir uma única unidade econômica para essas empresas transnacionais: o mundo.

Apesar dessas empresas transnacionais não se encontrarem totalmente fora do controle do governo e das normas locais e internacionais, suas práticas políticas estão, em geral, orientadas em função de mercados e tecnologia de amplitude global. Governo esse que sugere atividades sustentadas por autoridade formal, pelo poder de polícia que garante implementação das políticas devidamente instituídas. Enquanto governança, essa medida refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, mas não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (Rosenau, 2000, p. 15).

Os fundamentos normativos da governança pública estabelecem-se por um novo entendimento do Estado como agente de governança. O Estado tradicional vem se transformando em um Estado de serviço, produtor do bem público, ativo, provedor solitário do bem público; um Estado que coordena outros atores a produzir com ele; e, principalmente, um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Surge, então, a necessidade de elaborar uma regulação internacional, capaz de resguardar os Estados hospedeiros contra eventuais prejuízos que derivem das atividades das transnacionais e também de proteger os interesses das empresas. Após anos de discussões, a Rodada Uruguaí do *General Agreement on Trade and Tariff*<sup>1</sup> (GATT) encerrou-se em 1994 com a proposta da OMC, a qual adotou o sistema de decisão por consenso, sob fórum de negociações de comércio multilateral.

Uma das respostas para os problemas de regulação internacional foi o conceito de governança global, em parte decorrente dos debates que ganharam notoriedade no cenário internacional no decorrer da década de 1990. Acontecimentos como a instauração da Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas, em 1994, e a posterior publicação de seu relatório *Vizinhança Global*<sup>2</sup> (1995), ou a criação do

---

<sup>1</sup> Acordo Geral de Tarifas e Comércio

<sup>2</sup> *Our Global Neighborhood*

periódico especializado Governança Global<sup>3</sup> (1995) são apenas alguns dos exemplos da importância crescente do tema durante o período.

Por outro lado, conforme afirma Henrique Altemani de Oliveira em seu prefácio para o livro *A Política do Poder*, de Martin Wight: A existência das Nações Unidas exagerou a importância internacional das potências 'have-not', permitindo a elas se organizarem para formar um grupo de pressão com peso diplomático e propagandístico muito maior do que seriam capazes de outra forma.

Os trabalhos de Kenneth Waltz (1979), Robert Gilpin (2002) e Stephen Krasner (1989) contribuíram para o realismo estrutural e para o estudo da política internacional. Na obra, os autores assim o definem:

O realismo é uma teoria sobre política internacional. É um esforço para explicar tanto o comportamento dos Estados individualmente quanto as características do sistema internacional como um todo. O sentido ontológico do realismo é que os Estados soberanos são componentes constitutivos do sistema internacional. A soberania é uma ordem política fundamentada no controle territorial. O sistema internacional é anárquico. Não existe autoridade superior que possa conter ou canalizar o comportamento dos Estados. Os Estados soberanos são agentes racionais e interesseiros, firmemente, senão exclusivamente, preocupados com seus ganhos relativos, porque devem funcionar em ambientes anárquicos nos quais sua segurança e bem-estar repousem, em última instância, na habilidade que têm de mobilizar os próprios recursos para se protegerem das ameaças externas (KRASNER, 1983, p. 1-21; KEOHANE, 1994, p. 44).

Merasheimer (2011, p. 30-32), atualmente, lista cinco premissas de política internacional: 1. Não há governança global; 2. Todos os Estados são capazes de usar a força contra outros Estados; 3. Nenhum Estado pode ter certeza de que outro Estado não usará força e coerção contra o outro; 4. Todos os Estados procuram manter seu território, sua integridade e sua soberania interna; e 5. Os Estados são atores racionais<sup>4</sup> (tradução livre).

Outra resposta foi o contexto de política internacional e sua legalização sob a ótica de direito internacional.

---

<sup>3</sup> *Global Governance*

<sup>4</sup> 1. *Great powers are the main actors in world politics and the international system is anarchical*; 2. *All states possess some offensive military capability*; 3. *States can never be certain of the intentions of other states*; 4. *States have survival as their primary goal*; 5. *States are rational actors, capable of coming up with sound strategies that maximize their prospects for survival.*

O Neorrealismo ou realismo estrutural é uma teoria das Relações Internacionais, descrita primeiramente por Kenneth Waltz em seu livro de 1979, Teoria de Política Internacional<sup>5</sup>.

A política nacional é o domínio da autoridade, da administração e da lei. A política internacional é o reino do poder, da luta e da acomodação... Os Estados, como as pessoas, são inseguros em proporção à extensão de sua liberdade. Se a liberdade é desejada, a insegurança deve ser aceita. Organizações que estabelecem relações de autoridade e controle podem aumentar a segurança à medida que diminuem a liberdade. Se o poder não acertar, seja entre pessoas ou estados, então alguma instituição ou agência interveio para tirá-los do reino da natureza... unidades em uma ordem anárquica agem por si mesmas e não para preservar uma organização e aumentar suas fortunas dentro dela. A força é usada para o interesse próprio. Na ausência de organização, as pessoas ou Estados são livres para deixar um ao outro em paz. Mesmo quando não o fazem, são mais capazes, na ausência da política da organização, de se concentrarem na política do problema e buscar um acordo mínimo que permita sua existência separada, em vez de um acordo máximo em prol da manutenção da unidade (WALTZ, 1979 p.35, tradução livre)<sup>6</sup>.

Junto com o neoliberalismo, o neorrealismo é uma das mais influentes abordagens contemporâneas nas relações internacionais; estas duas perspectivas têm dominado as teorias das relações internacionais na última década. O neorrealismo surgiu a partir da doutrina de ciência política, e reformula a tradição realista de Edward Hallett Carr, Hans Morgenthau e Reinhold Niebuhr. Os realistas, em geral, argumentam que o poder é o fator mais importante nas relações internacionais.

Assim como aponta Dallari (2003), em seu livro Elementos da Teoria Geral do Estado, “O mundo é uma sociedade de Estados, na qual a integração jurídica dos

---

<sup>5</sup> *Theory of International Politics*

<sup>6</sup> *National policy is the domain of authority, administration and law. International politics is the realm of power, struggle and accommodation ... States, like people, are insecure in proportion to the extent of their freedom. If freedom is desired, insecurity must be accepted. Organizations that establish relationships of authority and control can increase security as freedom diminishes. If power does not strike, either between people or states, then some institution or agency intervened to get them out of the realm of nature ... units in an anarchic order act for themselves and not to preserve an organization and increase their fortunes within it . Strength is used for self-interest. In the absence of organization, people or states are free to leave one another in peace. Even when they do not, they are better able, in the absence of the organization's policy, to focus on the politics of the problem and to seek a minimum agreement that allows for their separate existence rather than a maximum agreement for the maintenance of unity (WALTZ , 1979, p.35).*

fatores políticos se faz imperfeitamente”. Ao mesmo tempo que se exige a comprovação de um dado jurídico – a soberania da ordenação jurídica -, esse dado fica sujeito a circunstâncias meramente de fatos, não se inquirindo dos motivos pelos quais a ordenação jurídica é capaz ou não de agir soberanamente.

Segundo Rosenau (2000, p. 23), apesar da centralidade do Estado, os indivíduos e outros atores não-estatais, como as Organizações Internacionais, juntamente das variáveis externas e domésticas do Estado, podem influenciar o cenário da política internacional e os novos temas das arenas internacionais.

Os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança. O Estado tradicional vem se transformando em um Estado de serviço, produtor do bem público, ativo, provedor solitário do bem público e um Estado que coordena outros atores a produzir com ele e, principalmente, um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Nesta ocasião, em parceria com Kehoane, Nye volta-se para a questão do poder na era da informação e da globalização, discutindo questões sobre interdependência na política mundial; realismo e interdependência complexa; mudança no regime internacional e falência de hegemonias; regimes e relações bilaterais; os Estados Unidos e a interdependência complexa; globalização e a era da informação; poder, interdependência e a era da informação; poder, interdependência e a globalização; multilateralidade.

Conhecimento é poder: mas o que é poder? Uma distinção básica pode ser feita entre o poder comportamental - a capacidade de obter os resultados desejados - e o poder de recursos - a posse dos recursos normalmente associados à capacidade de se obter os resultados desejados. O poder comportamental, por sua vez, pode ser dividido em poder *hard* e *soft*. *Hard power* é a capacidade de forçar os outros, por meio de ameaça ou promessa de recompensa, a fazerem o que de outra forma não o faria [...]. *Soft power*, por outro lado, é a capacidade de obter os resultados desejados já que ambos têm o mesmo objetivo; é a capacidade de alcançar os resultados desejados por meio da atração e não da coerção. Esse método funciona convencendo os outros a seguirem ou a levá-los a concordarem com normas e instituições que produzem o comportamento desejado. O poder brando pode repousar no apelo de suas ideias ou cultura ou na capacidade de definir a agenda por meio de padrões e instituições que moldam as preferências dos outros. Isto depende em grande medida da capacidade de presunção da informação livre que um ator procura transmitir. Se um Estado pode legitimar seu poder aos olhos de outros e estabelecer instituições internacionais que encorajam outros a



definirem seus interesses de maneiras compatíveis, pode não ser necessário gastar tantos recursos econômicos ou militares (NYE, 2004, p. 66, tradução livre)<sup>7</sup>.

Os Estados, enquanto entidades soberanas, não possuem nenhuma autoridade acima da sua para regular as relações no cenário internacional, cujo princípio central é, como citado, a anarquia. Diferentemente do ambiente doméstico, no qual se estabelecem pactos e/ou contratos para regular as interações internas, o âmbito externo não possui princípios organizadores, assemelhando-se ao Estado de Natureza, de Thomas Hobbes. A ordem internacional emerge a partir da dinâmica de competição e do choque recíproco entre os Estados, que se anulam mutuamente ao perseguirem seus interesses. A “prioridade primeira” é a manutenção da soberania e da segurança de cada unidade política individual. Este processo de contenção e dissuasão mútuas entre os diferentes polos produz uma condição de estabilidade que não satisfaz plenamente todas as nações e evita a constante eclosão de guerras e o extremo dos jogos de soma zero.

Ainda que os Estados sejam iguais de direito, não o são de fato. As diferenças referem-se a suas histórias, às constituições domésticas e a seus recursos de poder, à medida que o poder é um elemento essencial da política interna e internacional.

É preciso fazer a distinção entre o poder potencial de um Estado, aquele que existe em sua condição bruta, e o seu poder real, definido por sua capacidade de conversão: *Hard Power* (poder duro): corresponde aos recursos de caráter tradicional - dimensões territoriais, posicionamento geográfico, clima, demografia, capacidade industrial instalada, disponibilidade de matérias-primas e status militar; *Soft Power* (poder brando e de cooptação): refere-se às fontes de poder econômicas, ideológicas,

---

<sup>7</sup> *Knowledge is power: but what is power? A basic distinction can be made between behavioral power - the ability to obtain the outcomes you want – and resource power – the possession of the resources that are usually associated with the ability to get the outcomes you want. Behavioral power, in turn, can be divided into hard and soft power. Hard power is the ability to get others to do what they otherwise would not do through threat of punishment or promise of reward. [...] Soft power, on the other hand, is the ability to get desired outcomes because others want what you want; it is the ability to achieve desired outcomes through attraction rather than coercion. It works by convincing others to follow or getting them to agree to norms and institutions that produce the desired behavior. Soft power can rest on the appeal of one’s ideas or culture or the ability to set the agenda through standards and institutions that shape the preferences of others. It depends largely on the persuasiveness of the free information that an actor seeks to transmit. If a state can make its power legitimate in the eyes of others and establish international institutions that encourage others to define their interests in compatible ways, it may not need to expend as many of its costly traditional economic or military resources. (NYE, 2004, p. 66).*

tecnológicas e culturais que correspondem à capacidade de adaptação, flexibilidade e convencimento de um determinado Estado sobre seus pares.

Os economistas Daron Acemoglu e James Robinson (2013) dizem que não adianta um país ter recursos naturais abundantes, clima favorável ou uma população determinada a trabalhar duro. Se não houver uma base que garanta a distribuição de poder político e oportunidades econômicas ao maior número possível de cidadãos (denominadas instituições "inclusivas"), cedo ou tarde o país rumará para a estagnação.

## 1.2 Teoria do Realismo Político

As relações entre os Estados ocorrem sem a existência de um 'governo mundial'. Para os realistas, isso significa que o sistema internacional é essencialmente 'anárquico'. Essas relações são compreendidas pela distribuição de poder entre os Estados.

O Realismo Político sistematiza suas preocupações em torno de dois conceitos chave: o poder e o conflito. A percepção da natureza humana é sustentada em uma avaliação que a identifica como propensa à conquista, egoísta e predatória.

A transição do século XIX ao XX, representada pela eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914/1918), seguida pela Segunda Guerra Mundial (1939/ 1945) e a Guerra Fria (1947/1989), representam a consolidação dupla do realismo e da disciplina das Relações Internacionais.

As reflexões de Robert Gilpin (2002) revelam uma preocupação coerente em relação ao papel do gerenciamento do poder pelo Estado, cujo argumento básico é: os mercados não podem crescer em produção e distribuição de bens e serviços se não houver um Estado que forneça certos pré-requisitos. Os mercados dependem da transferência, por meio de um mecanismo de preço eficiente, de bens e serviços capazes de serem comprados e vendidos entre os principais agentes particulares que permutam direitos de posse.

Acresce que os mercados dependem do Estado para lhes dar, por coerção, regulamentos, taxas e certos 'bens públicos' que, sozinhos, não podem gerar. Isto inclui uma infraestrutura legal de direitos e leis de propriedade para fazer contratos, infraestrutura coercitiva que assegure a obediência à lei, além de um meio de permuta estável que assegure um padrão de avaliação dos bens e serviços. A estabilidade e

a liberalização da permuta internacional dependem da existência de uma hegemonia que tenha tanta capacidade como vontade de fornecer 'bens públicos' internacionais, como leis, ordem e moeda estável para o comércio internacional.

Por 'governo', entende-se apenas as funções típicas de governo, ou seja, administração direta, judiciário, legislativo, provisão de segurança nacional. As empresas estatais, que oferecem bens e serviços no mercado, aparecem classificadas na entidade 'empresas'. Assim, o governo tem por função prover os chamados 'bens públicos' que é realizado através da arrecadação de impostos. Por 'bens públicos', entende-se aqueles bens que não podem ser providos pelo mecanismo de mercado, como a justiça, a segurança nacional. Esse tipo de bem é caracterizado pelo fato de seu consumo ser não rival e não excludente, ou seja, o consumo do bem por uma pessoa não impede o consumo do mesmo bem por outra pessoa.

Ainda na década de 1970, o Neo-Realismo, ou Realismo Estrutural de Kenneth Waltz, surgiu como um desafiador das premissas clássicas, mesmo que compartilhadas em larga medida as visões tradicionais do realismo, com os livros *Man, The State and War* e *Theory of International Politics*. Nessa reflexão, são estabelecidos os níveis de análise, ou três imagens de Waltz: natureza humana, organização interna dos Estados e sistema (estrutura).

O sistema internacional é a estrutura dentro da qual se processam as Relações Internacionais, delimitando a atuação dos agentes, isto é, os Estados, segundo parâmetros da socialização e da competição. O sistema determina as ações dos atores que, por sua vez, influenciam as transformações da estrutura a partir de suas ações em um argumento, de certa forma, circular.

O Realismo Estrutural abre espaço para as interações interno-externo no processo de elaboração de políticas e tomada de decisão, mas ele não avança muito na resolução dos dilemas relativos à cooperação dos Estados. A cooperação é ainda percebida como instrumental, situação que se repete nas mais contemporâneas abordagens neoclássicas e racionalistas. Contudo, no sistema internacional, a cooperação está baseada em regras. Daí o seu caráter institucional, que afeta o comportamento dos Estados e dos atores não-governamentais.

Para Keohane e Nye, a evolução da política internacional desde 1945 e as estruturas multilaterais construídas para organizar as relações entre os Estados nos mais diversos campos incrementou as possibilidades de cooperação entre as nações,

reduzindo a incerteza e aumentando a transparência nas relações interestatais. A partir destes mecanismos facilitadores, o conflito passa a ser secundário diante da cooperação, uma vez que os Estados começam a dar preferência a este âmbito institucional e a mudar a natureza de seu comportamento voltado apenas para o conflito (NYE, 2002).

Com isso, é estabelecido um claro conjunto de regras e princípios, facilitando a ação coletiva. Além de participarem em Organizações Governamentais Internacionais (OIGs), os Estados também apoiam a criação de regimes, regulando suas relações. Como resultado desse “espiral” e “disseminação da cooperação” (spillover) e da interligação cada vez maior dos Estados e suas sociedades, existe a crescente relevância dos atores não estatais. Neste contexto mais complexo e multidimensional, os temas clássicos do conflito entre os Estados e os recursos duros começam a ser acompanhados por preocupações cada vez mais diversas na economia, na cultura, na política e na sociedade, como democracia, meio ambiente e direitos humanos. A aceleração do desenvolvimento tecnológico e seus impactos nos fluxos de capital, bens, pessoas e informação reforçam os fenômenos da interdependência e da transnacionalização, elementos essenciais da globalização.

Em termos conceituais a interdependência corresponde aos efeitos recíprocos que se estabelecem entre países ou entre atores de diferentes países, como produto do aumento e aprofundamento dos contatos internacionais. Estes contatos ocorrem além fronteiras e produzem situações de dependência mútua, abrangendo fenômenos diversos: sócio-culturais, políticos, econômicos (comerciais e financeiros), ambientais e técnicos. Os canais da interdependência são múltiplos, interestatais, transgovernamentais e transnacionais. Os Estados são afetados e determinados significativamente por forças externas, tanto de forma simétrica quanto assimétrica.

Para Morgenthau (2002), os seis princípios fundamentais do realismo político são: 1) a política é governada por leis objetivas cujas raízes estão na natureza humana; 2) o interesse é definido em termos de poder; 3) o poder é um categoria universalmente válida, mas o conceito-chave não possui um significado fixo e permanente; 4) o realismo sustenta que os princípios morais não podem ser aplicados às ações dos Estados em sua formulação abstrata, mas devem ser filtrados por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar; 5) o realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de determinada nação com as leis morais que

governam o universo; 6) é real e profunda a diferença entre o realismo político e outras escolas de pensamento.

A base de Morgenthau para posicionar a política internacional, como campo e continuidade e necessidade, invoca uma dimensão contextual para a autonomia política, além dos elementos mais importantes, revelando a possibilidade de domesticar a política internacional com o desarmamento ou o estabelecimento de entidades parlamentares internacionais. O legítimo poder coercitivo do Estado, combinado a uma rede de normas sociais e ligações comunitárias, evidencia a política doméstica como uma arena de progresso em potencial. Nesse processo, não apenas se permite que a 'vontade de poder' reine livremente, como a acentua, devido à multiplicidade de Estados, cujas soberanias individuais eleva cada um deles como pináculo secular de autoridade política e moral.

Os atores na arena internacional assumem, para os realistas, o papel de maximizadores de status e posição e avaliam o seu desempenho em relação aos demais. O fato é que o realismo ocupou uma posição dominante nas Relações Internacionais, apesar dos questionamentos e dos desafios. O realismo, longe de acabar, encontrou novo vigor com muitos autores contemporâneos, que buscaram, em diversas fontes, os meios para reerguê-los como uma teoria dominante nas Relações Internacionais.

### **1.3 Equilíbrio de Poder de Waltz**

Nas relações internacionais, dá-se o nome de equilíbrio de poder a uma situação de competição entre diversas potências nacionais, mais ou menos iguais em poder. Tal competição impede uma potência de ganhar a supremacia sobre as demais.

[...] Um dos problemas da política internacional é que as potências estão frequentemente em desacordo sobre o fato de a distribuição do poder ser ou não equitativa, e que qualquer distribuição do poder não permanece constante durante muito tempo. A maioria dos arranjos de poder favorece alguns países, que conseqüentemente procura preservar o status quo, e o justificam como se representasse um verdadeiro equilíbrio. Esses mesmos arranjos são, paralelamente, prejudiciais a outros países, cuja política é revisionista. Assim, a ideia de uma distribuição equitativa é retirada da expressão "o equilíbrio do

poder", que passa simplesmente a significar a distribuição existente do poder. (WIGHT, 1991).

Segundo a teoria realista das relações internacionais, um Estado, no seu relacionamento com outros atores internacionais, defronta-se com a escolha entre alinhar-se com os Estados mais fortes ou procurar contrabalançar o poder dos mais fortes por meio de coalizões (equilíbrio ou *balance*, em inglês). Esta escolha pode ser crucial em tempo de guerra e até mesmo determinar a sobrevivência do Estado.

Para Robert Gilpin (2002), há três tipos de mudança nas relações internacionais. A primeira é a interação, que se refere à troca de relações entre Estados dentro de um equilíbrio de poder; a segunda é a mudança sistêmica, que se refere ao governo global do sistema e, para isso, há troca de poderes predominantes, envolvendo desafios e distribuição de poder; e a terceira é a mudança de sistemas, que se refere a uma transformação fundamental dos agentes principais, portanto, na natureza do sistema em si, podendo ser de escolha racional e microeconômica.

O equilíbrio de poder surge quando existe uma paridade ou estabilidade entre forças competitivas. O termo expressa uma doutrina que propugna impedir um único Estado de se tornar forte o suficiente para impor a sua vontade sobre os demais. Como indica David Hume, em seu Ensaio sobre o Equilíbrio de Poder<sup>8</sup>, o princípio básico do equilíbrio de poder é tão antigo como a história e era conhecido dos antigos tanto como teóricos políticos como homens de Estado práticos.

Já que o poder é a principal variável no sistema internacional, este, aliado à disposição expansionista e/ou hegemônica dos Estados, são, de acordo com o Neorealismo, os responsáveis pela regularidade constante das guerras. Conforme esclarece o professor Leonardo César Souza Ramos (2006, p. 5), Waltz naturaliza a ideia do conflito, na medida em que argumenta ser a ordem internacional o resultado das medições de força entre as suas unidades constituintes, os Estados. Embora a estrutura do sistema internacional waltziano seja horizontal, porquanto anárquica, existe hierarquia decorrente da distribuição de capacidades materiais entre os Estados, que se lançam irremediavelmente no esforço para sobrepujarem uns aos outros. Ao cabo, essa hierarquia acaba limitando e constringendo o exercício da soberania pelos Estados mais fracos.

---

<sup>8</sup> *Essay on the Balance of Power*

Segundo Waltz (1979, cap. 1 e 3), existem dois tipos de Equilíbrio de Poder: o Sistema Multipolar (mais instável e inseguro), em que as unidades focam no próprio sistema de modo a criar alianças (exemplo do Concerto Europeu do século XIX) que geram alto grau de dependência e agem em prol da Balança, esquecendo-se dos seus interesses nacionais; e o Sistema Bipolar (mais estável e seguro), em que há um balanceamento por meio do fortalecimento interno de cada um, o qual torna a guerra entre eles menos provável, pois Estados com força nuclear evitam guerras entre si, além de existir maior previsibilidade dos comportamentos a partir de uma coexistência pacífica.

Kenneth Waltz, ao elaborar sua teoria, foi um dos primeiros autores do realismo que, de fato, analisou o sistema internacional à luz correta do nível de análise. Sua contribuição da teoria sistêmica fez uma feliz abordagem da estrutura que rege e conduz o ambiente internacional e as interações entre os Estados, como bem observável no contexto da Guerra Fria, as disputas entre os EUA e a URSS levaram à construção de uma balança de poder bipolar por um lado, e a um *bandwagon* do outro, em que os Estados mais fracos seguiam as grandes potências. Exemplos que comprovam isso são as relações no Oriente Médio, principalmente entre Israel e Egito, em que, nesse contexto, houve uma polarização das unidades mais fracas em torno dos polos do sistema.

Outra questão a ser observada são os comportamentos dos polos do sistema atualmente. Apesar de um contexto de Sistema Uni multipolar, os polos do sistema atuam de forma orientada em manter seu *status quo*, baseados na busca pela sobrevivência dentro do sistema internacional; e a própria estrutura anárquica do sistema impede o surgimento de um órgão superior pela ideia de *self-help*, em que as unidades buscam atender a seus próprios interesses em detrimento de uma cooperação.

Para Morgenthau (2003, pp. 330-7), há dois tipos de equilíbrio de poder: (1) equilíbrio de poder de oposição direta, na qual o equilíbrio resulta dos interesses de cada país no cenário internacional. As principais funções deste tipo de balanceamento são preservar estabilidade entre as duas nações e preservar a independência de cada uma.; e (2) equilíbrio de poder competitivo, na qual se analisa a medição do poder de cada uma das nações envolvidas sobre uma terceira. O acréscimo de poder da terceira nação afetada pende a balança para um ou para outro.

## 1.4 Regimes Internacionais

Segundo teorias institucionalistas na disciplina de relações internacionais, regimes são definidos genericamente como um conjunto de normas e regras formais ou informais que permitem a convergência de expectativas ou a padronização do comportamento de seus participantes em uma determinada área de interesse – eles são criados com o objetivo de resolver problemas de coordenação que tendem a resultados não pareto-eficientes.

Os Regimes Internacionais são definidos como “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das Relações Internacionais” (KRASNER, 1983, apud KEOHANE, 1983). Por exemplo, para o autor, a constatação de que, em algumas situações, decisões negociadas e tomadas de forma coletiva seriam mais eficientes do que quando tomadas de forma unilateral e individual explicaria a demanda por regimes internacionais por parte dos Estados: "os regimes facilitam a cooperação, propiciando regras, normas, princípios e procedimentos que auxiliam os agentes a superar barreiras à cooperação identificadas pelas teorias econômicas como falha de mercado" (KRASNER, 1983).

Stephen Krasner (2012. Rev.) define regimes internacionais como princípios, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área de relações internacionais, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores

Susan Strange (1982) argumenta que regime é um conceito enganoso, o qual obscurece as relações básicas entre economia e poder. Em seus estudos, a autora constata que os atores principais de política internacional não deveriam restringir às barganhas, mas o poder poderia influenciar as ideias, o acesso ao crédito, os prospectos de segurança e as chances de uma vida melhor como produtores e consumidores, de modo a essas estruturas interajam e alternarem-se com o tempo. Segundo a autora, "'Regime' é mais um conceito vago que se torna uma fonte fértil de discussões simplesmente porque as pessoas querem dizer coisas diferentes quando o empregam" (STRANGE, 1982, p. 487).

Outro problema identificado por Strange (1982, p. 486), associado à imprecisão terminológica, é o viés normativo embutido no conceito; para ela, "o termo regime é carregado de valoração; ele traz implícitas algumas coisas que não deveriam ser pressupostas sem discussão". Nesse caso, o perigo seria duplo: a palavra "regime"



evocaria não apenas a ideia de algo necessário à melhoria da "saúde" do sistema internacional anárquico, mas também, por sua associação à política interna dos Estados, a ideia de governo político ou de ordenação do sistema: "em suma, governo, domínio e autoridade formam a essência da palavra, e não consenso, justiça ou eficiência na administração" (ibidem). Em consequência, "ela [a palavra regime] assume que o que todos desejam é mais e melhores regimes, que mais ordem e interdependência administrada devem ser o objetivo coletivo" (Strange, 1982. p. 487).

Oran Young (1982, p. 277-97) sugere que "as instituições podem ter um papel importante na constituição das identidades de seus membros e, mais especificamente, podem influenciar a maneira pela qual estes atores definem seus interesses". Como princípios, normas e regras seriam construídos intersubjetivamente, influenciariam não apenas sua interpretação como também sua aplicação pelos atores. Estes padrões prescritivos não possuem existência exterior às mentes dos sujeitos a eles submetidos. Regimes seriam melhor estudados como uma prática social ou como formas discursivas internalizadas pelos atores: "Na verdade, os regimes tornam-se partes integrantes de complexos comportamentais e não arranjos exógenos criados e mantidos por atores que procuram evitar ou diminuir problemas de ação coletiva associados a vários complexos comportamentais".

Goldstein e Martin analisam a legalização do regime internacional de comércio, geralmente aceito como um dos regimes econômicos globais mais legalizados. Apesar do nível relativamente alto de legalização do regime, Goldstein e Martin enfatizam que a legalização opera através da política, mudando os processos de tomada de decisão, interpretação e implementação. No entanto, sua avaliação dos efeitos políticos domésticos da legalização sob o GATT e a OMC leva ao ceticismo em relação aos efeitos positivos da legalização sobre a conformidade nacional e a cooperação internacional. No geral, o impacto da legalização sobre a liberalização do comércio dependerá de seus efeitos sobre os incentivos de mobilização política interna (GOLSTEIN, MARTIN, 2000, p.11. tradução livre)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> *Goldstein and Martin analyze legalization of the international trade regime, usually accepted as one the most legalized global economics regimes. Despite the regime's relatively high level of legalization, Goldstein and Martin emphasize that legalization operates through politics, by changing processes of making decision, interpretation, and implementation. However, their assessment of the domestic political effects of legalization under GATT and the WTO leads to skepticism regarding the positive effects of legalization on national compliance and international cooperation. Overall, the impact of legalization on trade liberalization will depend on its effects on the incentives of political mobilization at home (GOLSTEIN, MARTIN, 2000 P.11).*

Krasner (2010, p. 94) define regimes internacionais como princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer executar a decisão coletiva.

Haas (1980b, p. 553) argumenta que o regime engloba um conjunto mutualmente coerente de procedimentos, regras e normas. Em adição tem-se Hedley Bull (1977, p. 54) que sustenta que as regras são princípios gerais imperativos que requerem ou autorizam determinadas classes de pessoas ou grupos a se comportarem das maneiras prescritas.

Para Keohane (1982) uma distinção analítica básica precisa ser feita entre regimes e acordos, os quais são arranjos *ad hoc* geralmente únicos e de curta duração. Os regimes têm o propósito de facilitar os acordos. Jervis (1982, p. 357) argumenta que o conceito de regimes não implica apenas normas e expectativas para facilitar a cooperação, que é mais do que atender o próprio egoísta de curto prazo. Os regimes (KEOHANE, 1982, p. 338) podem produzir acordos mais facilmente, se criarem estruturas que estabeleçam responsabilidades legais; se melhorarem a quantidade e a qualidade das informações disponíveis para os atores; ou se reduzirem outros custos de transação, tais como custo de organizações ou custo de fazer compensações paralelas.

Young (1982) argumenta que há três caminhos para a formação de regimes: o espontâneo, no qual os regimes emergem de expectativas convergentes entre várias ações individuais; o negociado, em que os regimes são formados por acordos explícitos; e os impostos sobre os atores por forças externas. (YOUNG, 1982). Para Lipson (1982), o padrão diferenciado de aceitação das regras liberais no regime de comércio internacional é uma função de custos diferenciados de ajustamento entre os diversos setores industriais; quando os custos são baixos, a concordância continuada aos princípios, normas e regras liberais é alta.

Os regimes internacionais, nesse contexto, servem como um agente facilitador da cooperação, pois eles são capazes de modificar tanto os interesses, quanto os incentivos para a ação dos atores (KEOHANE, 1984). Eles oferecem estratégias mais

racionais aos atores para que eles disponham de instrumentos mais eficazes para maximizar suas funções e utilidades (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Assim, a cooperação é criada e mantida por meio da própria interação dos Estados, uma vez que eles temem ser enganados; acresce que a presença de constantes estratégias recíprocas incentiva a interação e desencoraja a não cooperação. A possibilidade de um ator modificar sua posição reduz o incentivo de não cooperação. Os regimes não só estimulam as estratégias de reciprocidade como suavizam o problema de sanção. Além disso, os efeitos negativos na reputação, de acordo com Keohane (1984), são mais eficazes do que o uso de sanções coercitivas.

Ainda, os regimes internacionais podem reduzir os custos de transação de várias formas. Os atores, por meio de negociações conjuntas, têm custos menores na elaboração de contratos e os Estados, envolvidos, nesse acordo, criam um vínculo entre eles. Assim, cria-se uma teia entre assuntos, ligando os Estados (KEOHANE, 1984).

A eficácia de um regime varia diretamente com a capacidade de os governos dos atores Estados implementarem domesticamente suas normas (YOUNG, 2000). Um regime começa a funcionar quando os governos o implantam no interior de suas próprias fronteiras. As etapas de negociação e de assinatura de acordo passam por assinatura e ratificação e, então, o legislativo daquele governo manifesta-se para o cumprimento do acordo.

Quanto maior a simetria na distribuição do poder, maior é a eficácia do regime, pois os membros mais poderosos podem impor suas vontades e assim cumprir o regime apenas quando for conveniente (YOUNG, 2000).

Para Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 12), os regimes são instituições de caráter não hierárquico em torno das quais as expectativas dos atores convergem. Eles são deliberadamente construídos pelos atores com o propósito de mitigar o caráter de autoajuda das relações internacionais ao demonstrar aos Estados a possibilidade de obter ganhos conjuntos por meio da cooperação. Esta análise parte da concepção adotada pelas escolas de pensamento das relações internacionais dentro do sistema internacional, como uma estrutura anárquica, isto é, sem a existência de um órgão supranacional que regule as relações entre os Estados, dentre eles, o realismo. Os regimes são aqui conceituados como variáveis intervenientes,

que intermedeiam a relação entre fatores causais, como poder, valores, interesse e resultados e/ou comportamentos alcançados por eles (KRASNER, 2012).

As variáveis causais, fatores que possibilitam a formação dos regimes, são, basicamente:

- a) O interesse (desejo de maximizar a função de uma parte quando esta função não inclui a utilização de outra parte);
- b) O poder político (que segue duas orientações: uma que persegue o bem comum; e outra que procura maximizar interesses particulares dos atores);
- c) Normas e princípios (características definidoras de um regime);
- d) Os usos e costumes (padrões regulares de comportamento atuais e práticas antigas);
- e) O conhecimento científico (que permite um consenso em torno do assunto objeto de negociação).

Os princípios, sendo a razão de ser de um regime internacional, não estão, em si, sujeitos a negociação ou alteração direta. A principal fonte de alteração de um regime é, segundo Krasner (2012), sua forma estrutural, ou seja, suas regras e procedimentos de tomada de decisão.

A Escola realista observa o modo como os Estados usam suas capacidades de poder em situações que requerem coordenação para influenciar a natureza dos regimes e o modo pelos quais os custos e os benefícios advindos da formação dos regimes são divididos. Os Estados aceitam os regimes, porque eles estão operando em uma situação de coordenação, contudo uma falha nesta coordenação pode levá-los a uma situação menos vantajosa.

Modificações só ocorrem, portanto, quando o comportamento e os resultados alcançados por seus membros tornam-se inconsistentes com as normas, princípios e regras estabelecidas por eles mesmos, possibilitando alterações nas regras e procedimentos ou nas normas e princípios. Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 12) dividem as teorias de regimes em três perspectivas teóricas baseadas no poder, no interesse e no conhecimento ou comportamento. Tais perspectivas originam três escolas de pensamento: a realista, a neoliberal e a cognitiva. Segundo os autores, a diferença marcante entre as três é o grau de institucionalismo que elas tendem a considerar, ou seja, a visão do quanto as instituições são importantes para a formação dos regimes (HASENCLEVER, MAYER E RITTBERGER, 1997, p. 14-5).

Segundo os realistas, as distribuições de poder entre os atores internacionais, baseados no poder, no interesse e no comportamento, afetam fortemente o formato para a persistência de regimes efetivos e a natureza destes, que resultam, especialmente, quando a preocupação com a distribuição dos benefícios da cooperação é o cerne dos regimes internacionais. Os neoliberais, por sua vez, enfatizam o papel dos regimes internacionais em ajudar os Estados a realizarem interesses comuns, de forma que eles vejam esses regimes como facilitadores à cooperação internacional. Na visão neoliberal, as instituições permitem que os atores racionais contribuam uns com os outros no sentido de realizar seus interesses comuns, pois os regimes aumentam a transparência das relações entre os variados agentes internacionais, permitindo que se reduza a incerteza nessa interação, diminuindo assim o medo de trapaça e a possibilidade de exploração dos demais participantes (HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, 1997, p. 14).

Os cognitivistas focam na origem dos interesses e na ideia do Estado como um jogador no sistema internacional. Com uma visão dualista, estes se dividem em duas categorias: fracos e fortes. Os “fracos” compartilham com realistas e neoliberais uma preocupação com mecanismos causais, tentando explicar “por que” algum regime internacional é criado a partir da pressuposição de que os atores podem ser racionais (HASENCLEVER, MAYER e RITTBERGER, 1997, p. 16). Já os “fortes” dão ênfase ao caráter social do conhecimento, procurando entender como as regras e concepção de “eu”, “nós” e “eles” compõem os contextos em que é criado de um determinado regime, assim, descartando a pretensão de desvendar alguma suposta racionalidade atemporal por trás das ações internacionais. Ademais, os atores dessa vertente, também chamada de construtivista, consideram que as identidades dos Estados são construídas socialmente, de modo que as preferências dos agentes também estão em constante mutação (AMARAL, 2005).

Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p. 13) ponderaram que a diferença entre regimes e organizações internacionais está no fato de que os regimes, como um conjunto de regras e normas aceitas pelos Estados, não têm a capacidade de agir, enquanto que as organizações podem responder a eventos e, até mesmo, dar o suporte institucional a um regime.

Os regimes econômicos internacionais fortes dependem de um poder hegemônico, ao passo que a fragmentação do poder entre países em competição leva à fragmentação do regime. A concentração de poder indica, portanto, estabilidade. As

duas maiores escolas do pensamento hegemônico possuem diferentes visões acerca da provisão do bem público (passível de ser objeto de um regime, ou não). Uma seria a visão “má”, em que a hegemonia é vista como proveniente de uma direção, um comando coercitivo. Isso seria feito por meio de um regime com sanções negativas ou positivas.

### **1.5 Institucionalização dos Regimes Internacionais – OMC e OMA**

Segundo Rosenau (2000), apesar da centralidade do Estado, os indivíduos e outros atores não-estatais, como as Organizações Internacionais, juntamente das variáveis externas e domésticas do Estado, podem influenciar o cenário da política internacional e os novos temas das arenas internacionais (ONU, 2010).

O conceito de governança global, para Rosenau, surge a partir da construção de instituições cujo propósito é coordenar os Estados a fim de encontrarem soluções de desafios em comum por meio da tomada de decisão, consensual, proveniente de variados temas, que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Governo sugere atividades sustentadas por autoridade formal, pelo poder de polícia que garante implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas, além de não dependerem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (Rosenau, 2000, p. 15).

Os fundamentos normativos da governança pública se estabelecem por um novo entendimento do Estado como agente de governança. O Estado tradicional vem se transformando em um Estado de serviço, produtor do bem público, ativo, provedor solitário do bem público e um Estado que coordena outros atores a produzir com ele e, principalmente, um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.

Em 1944, as nações aliadas reuniram-se, em conferência, na cidade americana de Bretton Woods, para discutirem sobre o gerenciamento econômico internacional no pós-guerra, de modo a conseguir-se a reconstrução da economia internacional e a obter-se uma garantia de paz entre as nações baseada na cooperação econômica.

Dessas negociações resultou um acordo objetivando uma nova ordem econômica internacional, baseada no estabelecimento de três instituições:

- I. O Fundo Monetário Internacional que trataria da estabilidade das taxas de câmbio e da prestação de assistência financeira aos países com problemas de balanço de pagamentos;
- II. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), mais conhecido como Banco Mundial, que financiaria os investimentos necessários para a reconstrução dos países vitimados pela Guerra;
- III. A Organização Internacional do Comércio (OIC) que coordenaria e supervisionaria o comércio internacional por meio de negociações multilaterais na busca da liberação comercial, removendo as barreiras e facilitando o acesso a mercados.

Da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, realizada em Havana entre os meses de novembro de 1947 e março de 1948, resultou a Carta para a Organização Internacional do Comércio (Carta de Havana), cuja assinatura resultou na criação da OMC.

Surge, então, a necessidade de elaboração de uma regulação internacional capaz resguardar os Estados hospedeiros contra eventuais prejuízos que derivem das atividades das transnacionais e também de proteger os interesses das empresas. Após anos de discussões, a Rodada Uruguai do GATT encerrou-se em 1994 com a proposta de uma instituição internacional que se ocuparia do comércio mundial e suas relações, a OMC.

A partir da criação da OMC e da publicação do GATT/1994, o centro gravitacional do sistema multilateral de comércio suavizou a excessiva preocupação com barganhas políticas nas reduções tarifárias, que são compromissos negativos, já que as regras representavam, em essência, apenas obrigações de “não fazer”, para focar na adoção e implementação de políticas, práticas e procedimentos específicos e, assim, produzir regras positivas voltadas à regulação do “como fazer”.

Esta mudança de paradigma vai além do crescimento exponencial das trocas comerciais internacionais ou do aumento das áreas abrangidas pelas regras multilaterais que agora analisam temáticas como sustentabilidade, investimentos, concorrência, direitos trabalhistas e bem-estar animal, bem como negociações e regras internacionais que avancem por veredas historicamente restritas às preferências e às discricionariedades nacionais. A Rodada que merece destaque é a do Uruguai, cuja negociação voltou-se para a criação de um organismo internacional

destinado a regulamentar o comércio internacional, não apenas de bens, mas também de serviços, além de temas relacionados a investimentos e propriedade intelectual.

A questão da ideia de governança global com a OMC é o pressuposto de que, mesmo sendo o ambiente internacional anárquico, seria possível a emergência de padrões de coordenação política, a governança, já que a proliferação de novas temáticas e atores no cenário externo incentivariam a solução compartilhada de problemas na política internacional.

A teoria econômica em geral, desde os conceitos ricardianos de custo de oportunidade e vantagem comparativa, explica que o comércio internacional beneficia aos países que dele participam. Esses benefícios podem incidir na possibilidade de aumento da produção, do consumo e da variedade disponível de bens e serviços; possibilidade de que, com a expansão das escolhas da economia, haja uma distribuição de renda de tal modo que a economia como um todo lucre com o comércio; possibilidade de redução de custos, em função da economia de escala, permitida pelo acesso ao mercado mundial; possibilidade de aumentar a concorrência de forma a evitar tipo de falha de mercado que provoca aumento de preço por empresa protegida da concorrência estrangeira ou possibilidade de transferência de tecnologia, uma vez que os progressos tecnológicos podem estar incorporados aos produtos comercializados.

Contudo, a divergência de interesses dos países, no tocante à liberalização comercial e ao acesso a mercado, não raro, provoca atitudes protecionistas que desvirtuam o livre comércio e prejudicam a universalização dos benefícios citados.

Eis alguns instrumentos de política comercial pelos quais os governos influenciam o comércio:

- a) Tarifa: imposto cobrado pela importação de um bem. Ela pode ser específica, quando cobrada como valor fixo para cada unidade importada, e *ad valorem*, quando cobrada como percentual do valor do bem importado. O efeito da tarifa é o aumento do custo do bem importado.
- b) Subsídio à exportação: pagamento a um exportador de um bem. Ele também pode ser específico ou *ad valorem*. O efeito do subsídio é o aumento do preço no país exportador e a diminuição no país importador.
- c) Quota de importação: restrição sobre a quantidade de um bem que pode ser importado. O efeito da quota de importação é a elevação do preço doméstico do bem importado, porque, quando as importações são limitadas, a demanda pelo



bem excede a oferta doméstica mais do que as importações, fazendo os preços subirem até o equilíbrio.

- d) Restrição voluntária à exportação: restrição imposta pelo país exportador sobre a quantidade de um bem que pode ser exportado, fruto de acordo com o país importador. O efeito dessa restrição é o aumento do preço no país importador pelo mesmo motivo da quota de importação.
- e) Exigência de conteúdo local: obrigatoriedade de que uma fração de um bem seja produzida domesticamente. Tal fração pode ser expressa em unidade física ou em termos de valor adicionado doméstico. O efeito aqui é que a média entre os preços dos componentes importados e dos componentes domésticos resulta em um preço interno mais alto do bem final, em comparação ao bem inteiramente importado.
- f) Subsídios de crédito à exportação: o subsídio ao exportador aqui tem a forma de empréstimo subsidiado. O efeito é semelhante ao subsídio com pagamento direto ao exportador.
- g) Aquisição nacional de bens: privilégio concedido aos bens produzidos domesticamente nas compras governamentais ou de empresas estatais, mesmo quando custam mais que as importações.
- h) Barreiras burocráticas: limitação informal das importações, utilizando-se para isso de controles distorcidos de ordem sanitária, de segurança ou alfandegária. Assim como na restrição formal – estabelecimento de quotas, por exemplo –, a consequência é o impedimento da diminuição dos preços internos dos bens afetados por essas barreiras.

Não tão somente a OMC é um organismo internacional de governança, mas também a OMA. Esse organismo tem tomado mais força a partir da década de 90, ele é um conselho mundial de práticas e regras oficiais para interpretação de assuntos internacionais, destacando regras de aduanas internacionais.

Segundo North (2005, p. 3), as instituições econômicas derivam diretamente das instituições políticas; para ele todas as regras do jogo econômico são estabelecidas pela autoridade política – o Estado. Não obstante, a teoria de economia internacional, tradicionalmente, compreende as relações econômicas internacionais como decorrências das forças de mercado, expressas pelas relações entre oferta e demanda. O Estado é considerado variável exógena ao modelo, desempenhando um

papel limitado sobre a determinação das relações de comércio internacional (apenas por meio da imposição de tarifas ou concessão de subsídios).

A OMA, fundada em 1952 como o Conselho de Cooperação das Alfândegas, é uma organização independente e intergovernamental, cuja principal missão é aumentar a eficácia e eficiência das administrações aduaneiras em todo o mundo. Como a única organização intergovernamental especializada em assuntos aduaneiros, a OMA estabeleceu a sua sede em Bruxelas em 1952, e atualmente representa 182 membros do mundo em todos os estágios de desenvolvimento social e econômico. Como o centro global das alfândegas, a especialização e a voz da Comunidade internacional alfandegária, a OMA oferece um fórum ideal para as administrações aduaneiras e suas partes interessadas para realizar discussões aprofundadas, trocar experiências e compartilhar melhores práticas sobre uma gama de questões alfandegárias e comerciais internacionais, incluindo a simplificação e a harmonização das Alfândegas.

Desde o início dos anos 2000, a OMA vem trabalhando fortemente com seus membros para garantir o crescimento, de modo a garantir e promover a competitividade econômica. Segurança comercial e facilitação é um dos fatores-chave para o desenvolvimento econômico das nações, a qual está estreitamente ligada às agendas internacionais e nacionais sobre bem-estar social, redução da pobreza e desenvolvimento econômico dos países e seus cidadãos.

Da mesma forma, a OMA oferece um fórum para o desenvolvimento de instrumentos e ferramentas para simplificar e harmonizar procedimentos alfandegários. Ela continuará a trabalhar com seus membros para promover as melhores práticas em facilitação e segurança do comércio.

A análise do impacto institucional sobre o comércio internacional de um país parte sob dois enfoques: as instituições domésticas e internacionais. As domésticas, ou formais, são aquelas provenientes do Estado, materializadas no arcabouço jurídico que rege as relações sociais e econômicas. Do ponto de vista do comércio, são as normas que regulamentam as operações de importação e exportação nos aspectos burocrático, financeiro, tributário e contratual. As internacionais promovem a redução dos níveis tarifários e o aumento de fluxo comercial mundial, papel esse da OMC. (MASNFIELD, 2002, p. 477-513).

Já a OMA, em muitas das suas iniciativas orientadas para reformas aduaneiras, possuem foco central no que vem sendo conhecido por “facilitação comercial” por

meio de padrões, segurança e facilitação dos trâmites das alfândegas. A lógica está relacionada a um rápido e eficiente processo aduaneiro, o que pode ser alcançado sem comprometer a capacidade de execução das funções tradicionais e primárias de qualquer administração aduaneira. O tópico de facilitação comercial, sob o ponto de vista de segurança e governança sistêmica, busca melhorar aspectos operacionais do comércio internacional; não se trata da discussão de tarifas de comércio. Assim, buscam-se ganhos na qualidade do ambiente do comércio e na eficiência das operações de comércio exterior (GRAINGER, 2008).

A OMA propôs antecipadamente a necessidade das Aduanas gerenciarem os fluxos de comércio internacional de uma maneira mais holística, o que, conseqüentemente, possibilitaria um controle mais efetivo da cadeia de suprimentos e maior facilitação ao comércio internacional legítimo (WIDDOWSON, 2005). Esse controle holístico está associado ao princípio do controle aduaneiro descrito na Convenção Revisada de Quioto (OMA, 1999), cujo princípio do controle aduaneiro é a aplicação apropriada do quadro normativo que regula o fluxo do comércio internacional, alinhado a ações de facilitação comercial.

Alguns direcionamentos da OMA para o desenvolvimento da estratégia são destacados (OMA, 2013):

- a) Uma rede globalizada das Aduanas: colaboração em tempo real entre as administrações aduaneiras e o Setor Privado na facilitação do comércio legítimo e nos controles exercidos pela Aduana. O conceito de uma rede para Aduana é crítica para o modelo de gerenciamento holístico da cadeia de suprimentos internacional no século XXI;
- b) Uma melhor gestão coordenada das fronteiras: envolve a coordenação e a cooperação entre todas as agências e os órgãos envolvidos na segurança e nas exigências regulatórias do comércio exterior do país ou da região;
- c) Gerenciamento de riscos orientado à inteligência: aplicação de ferramentas e sistemas que possibilitem a Aduana a compreender e controlar mais os riscos contínuos envolvidos nas transações internacionais de comércio;
- d) Parceria entre Aduana e Setor Privado: a Aduana necessita entender as preocupações do Setor Privado, enquanto esse necessita saber as exigências da Aduana. O mais importante é a necessidade de traduzir esse relacionamento em uma parceria que resulte em benefícios mútuos;

- e) Desenvolvimento de capacidades: as Aduanas necessitam assegurar que possuem a capacidade e as habilidades em todas as dimensões do modelo operacional para desempenhar todas as funções aduaneiras de modo mais eficiente e efetivo possível.

A OMA é uma organização intergovernamental que representa 99% das Administrações Aduaneiras do mundo. Considerando que as Administrações Aduaneiras possuem papel de grande relevância na fiscalização e operacionalização do comércio internacional, ela tem a finalidade de viabilizar diretrizes, instrumentos e auxiliar na construção de capacidades para que as Aduanas simplifiquem e uniformizem suas normas e procedimentos, de forma a facilitar o fluxo do comércio internacional e garantir a segurança das operações, evitando o comércio ilegal. Entre outras funções, a OMA é responsável pela manutenção do Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias (SH), bem como pela administração dos aspectos técnicos envolvidos nos acordos da OMC sobre Valoração Aduaneira e Regras de Origem.

Atendendo à finalidade da Organização, o SAFE Framework Standards (“Estrutura Normativa da OMA”) foi aceito por unanimidade dos Membros da OMA em junho de 2005, dando início a um novo método de trabalho e procedimentos, tanto por parte das administrações aduaneiras como das empresas operadoras de comércio exterior.

A base da Estrutura Normativa é informação eletrônica avançada, gerenciamento de risco, inspeções na origem e cooperação mútua com empresas. Entre os principais objetivos do programa estão: o estabelecimento de padrões que promovam a segurança da cadeia de suprimentos e a facilitação do comércio internacional de produtos; o reforço da rede de comunicação entre as administrações aduaneiras para melhorar a sua capacidade de detectar operações de alto risco; a promoção da cooperação entre as empresas e as aduanas. Para facilitar o entendimento das diretrizes e garantir rápida implementação do programa, foram determinadas duas frentes de atuação (pilares do programa): rede de comunicação e cooperação entre as aduanas e parcerias entre o setor público e o privado.

Há uma rede de comunicação entre as Aduanas com o objetivo de cooperar para o cumprimento voluntário e a responsabilidade das empresas operadoras de comércio exterior de revisar seus procedimentos e práticas, adequando-os aos padrões da Estrutura Normativa. Ao mesmo tempo, a Aduana compromete-se a

agilizar o processo aduaneiro das operações legítimas, na medida em que cada empresa demonstrar confiabilidade. A concretização desta cooperação se dá por meio da implantação dos Operadores Econômicos Autorizados, que também está previsto na Estrutura Normativa.

## 2 PANORAMA DE 20 ANOS DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E EXTERIOR BRASILEIRO

Os Estados variam em tamanho, poder, riqueza e forma. Não são quaisquer Estados que podem fazer parte de uma estrutura, mas os mais importantes. Questões de mercado, demografia, território, recursos naturais, estabilidade política, indústria, tecnologia, recursos, cultura, ideologia, instituições, capacidade militar e outros são fatores que destacam a relevância de um Estado no seio de uma estrutura. A estrutura cria um padrão de comportamento que molda os processos decisórios políticos, produz efeitos similares e especifica as funções das unidades. Os Estados são atores unitários que, no mínimo, buscam a autopreservação e, no máximo, buscam o domínio universal. Sendo assim, os Estados buscam, de forma racional, usar os meios de que dispõem para alcançar estes fins. A racionalidade é entendida por Waltz (2001) como a qualidade do sistema, sua estrutura e sua habilidade para filtrar os Estados irracionais. De acordo com o autor, esses meios se encaixam em duas categorias: “esforços internos (formas de aumentar a capacidade econômica, aumentar a força militar, desenvolver estratégias inteligentes) e esforços externos (formas para fortalecer e alargar as suas alianças ou para enfraquecer e encolher um oponente)” (WALTZ, 2001, P. 164).

O comércio internacional cresceu rapidamente nos últimos anos e, com ele, a importância relativa dos procedimentos de fronteira, como os requisitos alfandegários, aumentando o custo para governos e empresas e, em última instância, para o cliente. De fato, pesquisas sugerem que os custos relacionados à fronteira, como a despesa de fornecer os documentos alfandegários exigidos ou as sobretaxas decorrentes de atrasos processuais na importação de mercadorias, podem totalizar até 15% do valor dos bens comercializados em alguns casos.

Este é um problema para todas as nações comerciais. Encontrar maneiras de tornar todo o processo de negociação mais simples e mais fácil - a facilitação do comércio - tem sido um assunto específico na agenda da OMC desde sua primeira reunião ministerial em Cingapura em 1996. Os ministros da OMC progrediram suas decisões em uma reunião, em Doha, no final de 2001, quando concordaram que as negociações sobre facilitação do comércio ocorrerão após a Quinta Sessão da Conferência Ministerial (em Cancun, no México, em setembro de 2003). Segundo o

acordo, as negociações ocorrerão com base em decisão a ser tomada, por consenso explícito, nessa sessão sobre as modalidades de negociação.

Esses desenvolvimentos oferecem uma oportunidade importante para direcionar a atenção intergovernamental para o papel que estruturas regulatórias sólidas podem desempenhar para assegurar que as operações diárias de negociação e controle, como formalidades alfandegárias ou de transporte, não sejam desnecessariamente restritivas ao comércio. Um acordo da OMC sobre facilitação do comércio poderia acrescentar um novo ímpeto aos esforços, já existentes, de muitos países para tornar seus sistemas de controle de fronteiras eficientes, transparentes e fáceis de entender.

O governo brasileiro, por meio da Receita Federal do Brasil e do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, tem divulgado e implementado gradativamente medidas que, direta ou indiretamente, asseguram e facilitam o fluxo do comércio internacional, dentre os objetivos estabelecidos para essa ação, estão: modernização e reorganização das normas, procedimentos e estrutura ligados ao controle aduaneiro. Entre as formas de colaboração, estão previstos a conscientização para a integridade das Administrações Aduaneiras e os treinamentos.

## **2.1 Panorama econômico histórico brasileiro**

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

Durante a Segunda Guerra Mundial, o intercâmbio comercial brasileiro era feito principalmente com os Estados Unidos. Com a guerra, os preços internacionais do café tornam-se mais uma vez atrativos. Nesse momento, a produção e a exportação desse produto voltam à sua posição de destaque na economia nacional. Contudo, na década de 50, houve uma diversificação da pauta exportadora brasileira e também dos destinos desses produtos. No início dos anos 50, a normalização das trocas internacionais já tinha feito o café voltar a concentrar a maior parte das exportações nacionais, tendo os Estados Unidos como seu principal mercado.

O retorno de Vargas ao poder, em 1951, significava uma injeção de nacionalismo econômico na política exterior. A conjuntura não lhe era favorável, estando o parceiro principal, os Estados Unidos, sob orientação dos governos Truman e Eisenhower. Para estes e para os órgãos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a intervenção do Estado no controle do comércio e das finanças era nociva, a não ser que o fizesse para sanear as finanças públicas por medidas de ortodoxia liberal e para desobstruir os fluxos econômicos com o exterior, mediante a adoção dos cânones do mercado. Vargas revidava essas acusações com o discurso dos egoísmos dos grandes, da competição econômica e das necessidades do desenvolvimento.

Embora não estivesse disposto a fazer concessões gratuitas, seu nacionalismo não podia ser qualificado de confrontacionista. Ao contrário, o então presidente buscava insistentemente a cooperação para o desenvolvimento, sobretudo com o parceiro principal, os Estados Unidos, cedendo o quanto convinha em termos de abertura de mercado, de facilidades para investimentos e para remessa de lucros. Segundo as palavras de seu Ministro das Relações Exteriores, a época caracteriza-se pela "elevação da ideia de defesa econômica em fator central da política exterior dos povos"; e o significado desse diagnóstico para o Brasil era claro: "nossa política exterior não perde de vista o aparelhamento econômico e industrial do país".

Os anos de JK - Juscelino Kubitschek foram bastante proveitosos para a indústria nacional, em vista dos sucessivos aumentos da produtividade, mas não houve avanços do comércio exterior brasileiro. Café, açúcar, algodão e minérios eram os responsáveis por 70% da pauta exportadora do país. Na segunda metade da década, a participação de produtos manufaturados nas exportações brasileiras passou de 7% em 1965 para 30% em 1974.

De 1971 a 1980, a economia brasileira conseguiu crescer de forma considerável. O milagre econômico, iniciado em 1967, chegou a seu auge, com taxas de crescimento anual acima de 11%. A participação dos produtos manufaturados na pauta exportadora brasileira aumentou em 47% de 1974 a 1979 e o Brasil conquistou novos mercados no Oriente Médio e na África.

Ainda na década de 70, em 1974, houve uma alteração na Ordem Econômica Internacional, e, sobre o tema, segundo o professor Deilton Ribeiro Brasil:



O Direito Internacional clássico, pela forma com que contemplava o mundo, somente tendo como atores os Estados, não demonstrou ter instrumentos para regular as relações entre países pobres e ricos, o chamado direito do desenvolvimento, o direito do emprego, a uma melhor distribuição de renda. Era preciso considerar outros personagens e fatores no cenário internacional. Ajustar-se a ideologias professadas pelos diversos Estados. Nesse sentido, fala-se em um novo direito internacional, e mais precisamente um Direito Internacional Econômico.

No início da década de 90, o Brasil implementou a abertura comercial com redução de tarifas de importação e reformulação dos incentivos às exportações. Os fluxos comerciais se intensificaram e foi criado o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Nessa década, também foi instituída a OMC, organismo multilateral responsável pela regulamentação do comércio. Então, a partir de 2000, o comércio exterior brasileiro aumentou em um ritmo mais vigoroso.

A abertura do mercado brasileiro ganhou maior expressão no começo da década de 90, sobre a qual dois fatos exerceram grande influência. O primeiro é o processo de abertura comercial instalado no governo Fernando Collor de Mello, por meio da redução gradativa das tarifas de importação do país. O segundo refere-se à constituição do Mercosul e a maior aproximação do Brasil com os países, Argentina, Uruguai e Paraguai, além do Brasil ser integrante da OMC a partir de 1995 (BAUMANN, Cap.8, 2015).

As importações antes proibidas, no segundo semestre de 1990, mostraram resultado de 4% do total das compras, dada a política de comércio exterior do governo Collor, cuja tarifa aduaneira e taxa cambial passaram a ser os únicos instrumentos de proteção à proteção doméstica, uma vez que foram extintos os controles quantitativos. Além disso, estabeleceu-se um cronograma de redução gradual de tarifas para atingir níveis entre 0% e 40% (SILBER, 2012, p.138).

O fracasso do plano Collor trouxe a aceleração dos preços que, em fevereiro de 1991, atingiram 21% ao mês, porém, mais tarde, em 1994, com o Plano Real, a abertura econômica de Collor facilitou a estratégia para estabilização dos níveis de preços.

Em 1995, o Brasil estava com forte pressão da demanda interna e aumento das importações, o que aqueceu a demanda na economia desviada para as importações. A soma da redução de tarifas aduaneiras sobre produtos de bens de consumo e

intermediários alavancou o aumento dessa demanda, porém, com equilíbrio, a fim de conter o déficit comercial elevado com uma política monetária.

Nessa época, o mundo deixava o modelo clássico ricardiano de vantagens comparativas e trazia a teoria moderna do comércio internacional. Nesse contexto, o modelo de Heckscher-Ohlin aponta que as vantagens do comércio continuam existindo, porém os países diferem em relação à dotação relativa dos fatores de produção, passando também para a mão-de-obra (trabalho) e o capital, de modo a ressaltar o livre-comércio. A teoria H-O tenta explicar as diferenças de dotações domésticas dos fatores de produção e a diferença na intensidade do uso dos fatores na produção de diferentes produtos dos países envolvidos no comércio internacional. Acresce que o custo de produção de cada bem é determinado endogenamente e difere para países distintos em autarquia, mesmo que todos tenham acesso à mesma tecnologia.

Em 2003 (2003-2010), o governo Lula assumiu o poder e não modificou a condução política macroeconômica nos primeiros 4 anos. O resultado na balança comercial continuava sendo positivo e a exportação favorecendo a economia. O mandato de Lula foi registrado como o governo mais social que a história já teve, porém também resultou em investigação, corrupção e julgamentos (Mensalão). No segundo mandato, sua administração não se preocupou com acordos bilaterais, nem com a força do comércio exterior com parceiros de balança comercial, como China, U.S.A. e Holanda.

Nesse contexto, em 2008, o mundo enfrentou a maior crise nos U.S.A, com a falência do tradicional banco de investimento estadunidense Lehman Brothers, fundado em 1850. Como consequência, outras grandes instituições financeiras faliram, em um processo também conhecido como "crise dos subprimes". Para evitar um colapso, o governo norte-americano reestatizou as agências de crédito imobiliário *Fannie Mae* e *Freddie Mac*, privatizadas em 1968, que ficaram sob controle governamental por tempo indeterminado, injetando US\$ 200 bilhões nas duas agências. Essa foi considerada a maior operação de socorro financeiro feita pelo governo norte-americano até então.

Em outubro de 2008, a Alemanha, a França, a Áustria, os Países Baixos e a Itália anunciaram pacotes que somavam 1,17 trilhão de euros (US\$ 1,58 trilhões) em ajuda ao seus sistemas financeiros. O PIB da Zona do Euro teve uma queda de 1,5%

no quarto trimestre de 2008, em relação ao trimestre anterior, a maior contração da história da economia da zona.

Surge então uma série de novas teorias do comércio internacional (conforme explicações do modelo Heckscher-Ohlin). Nesse contexto, o livre comércio continuou mostrando a melhor situação, porém, houve recuperações de ideias protecionistas. Ainda assim, o comércio de países ricos e pobres abriu espaço para as economias de escala, cujos rendimentos crescentes são mais uma fonte de ganho. Quanto mais similar a demanda dos países, mais fácil é o comércio entre eles. Desta forma, as mercadorias a serem exportadas são preferencialmente aquelas já produzidas para atender o mercado doméstico (BAUMANN, Cap.8, 2015).

O mundo, a partir de 2010, passou a debater as vantagens da liberalização do comércio externo com situações de defesa e protecionismo, conforme exemplificado no Quadro 1.

Quadro 1 – Abertura Comercial versus Protecionismo

<b>Argumentos em defesa da abertura comercial</b>	<b>Argumentos em defesa de medidas protecionistas</b>
. Teoria das vantagens comparativas	. Crítica estruturalista
. Ganho de escala	. Indústria nascente
. Ganhos de eficiência	. Falhas de mercado
. Ampliação das possibilidades de consumo	. Vulnerabilidade externa e problemas de balanço de pagamentos
. Vantagens no processo de estabilização	. Combate ao desemprego no curto prazo

Fonte: VASCONCELLOS. O Brasil e a nova economia mundial

A Teoria das vantagens comparativas oportuniza uma crítica estruturalista, cuja abordagem econômica surgiu com o trabalho da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), pois argumentos para o desenvolvimento eram distorcidos devido a um problema estrutural de troca global. Os primeiros modelos estruturais enfatizam os desequilíbrios internos e externos decorrentes da produção e de suas interações com os países em desenvolvimento.

Nesse contexto, nasce uma crítica muito forte às substituições de importações como argumento em defesa de medidas protecionistas. Entre as principais críticas aos instrumentos utilizados para proteger indústrias nascentes estão os argumentos que apontam algumas de suas implicações, a exemplo da dificuldade de se combinar as indústrias que devem receber proteção com o modelo de substituição de importações, a concordância das indústrias em dispensar a proteção recebida e seus efeitos deletérios sobre outras indústrias.

O ganho de escala como argumento em defesa da abertura comercial dá oportunidade para a indústria nascente. Existe economia de escala quando a expansão da capacidade de produção de uma firma ou indústria causa um aumento dos custos totais de produção proporcionalmente menor do que os do produto. A indústria nascente, como forma protecionista, têm uma vantagem comparativa potencial na manufatura, mas as novas indústrias manufatureiras desses países não podem, a princípio, concorrer com as sólidas manufaturas dos países desenvolvidos. Para lhes dar o apoio necessário, os governos devem ajudar temporariamente as novas indústrias, até que elas se tornem fortes o suficiente para enfrentar a concorrência internacional. Desse modo, faz sentido utilizar tarifas ou cotas de importação como medidas temporárias para dar início à industrialização. A implicação da indústria nascente é o mercado imperfeito e a falha de mercado.

Cada vez mais o impasse da governança global, somada à institucionalização, à cooperação e à tendência à proteção doméstica mundial, exclui a abertura comercial desde o fim da Segunda Grande Guerra, com maior ascensão a partir de 2010.

Enquanto o mundo, após a liberalização comercial, ergue a condição protecionista de mercado internacional, possibilitando a restrição da criação de normas impositivas no âmbito internacional, além de um processo de institucionalização de transição imperfeita, o Brasil ainda tem muita dificuldade para se adequar à tendência mundial, muito disto ocorre pelo próprio aspecto histórico econômico pelo qual o Estado brasileiro passou. A seguir, no Quadro 2, exemplifica-se uma divisão a cada 5 anos dos principais acontecimentos brasileiros sob a economia que impactou e impacta até hoje a lacuna com a tendência mundial:

Quadro 2 - 20 anos com os principais aspectos históricos e econômicos no Brasil e no Mundo

<u>Período</u>	<u>Aspecto Econômico Brasil</u>	<u>Aspecto Comércio Exterior Principal</u>	<u>Saldo Balança Comercial</u>	<u>Mundo</u>
2015-2018	Recessão econômica. PIB recua. Desemprego atinge 16%.	Super safra exportadora com preços mundiais nivelados.	+	Tende ao regionalismo. Trump assume U.S.A e toma medidas protecionistas. Mercosul para. BREXIT - Inglaterra sai da U.E.
2011-2014	Pedaladas fiscais. Confusão partidária e corrupção a tona. Escândalo na corrupção.	Política diplomática errada.	+	Rússia aciona tropas perto da Ucrânia.
2007-2010	Política Interna desestruturada	Acordo com Colômbia e Venezuela.	+	Crise U.S.A. Mercosul retoma forte. Grécia em recessão. China continua a crescer.
2002-2006	PT assume governo. Novo acordo FMI. PIB começa a cair. Crise mensalão.	Acordo Brasil-México. A CAMEX reduz a zero a alíquota de imposto de importação de cimento e álcool combustível. China assina acordo têxtil com Brasil.	+	Crise Argentina. Guerra no Iraque. OMC com expressividade no mundo. China cresce. Déficit no U.S.A.
1997-2001	Controle inflação, metas fiscais, acordo com FMI, privatizações.	Entrada Siscomex, controle dados Aliceweb, acordos bilaterais, implementação do MDIC com Celso Lafer.	-	Tony Blair na Inglaterra. Entrada do Euro na EU, maior representatividade da OMC. Massacre 11 de setembro nos U.S.A.

Fonte: Elaboração própria

Enquanto o mundo passa por novo ciclo econômico, o Brasil ainda tenta se adequar às tendências mundiais. O estouro da crise do *subprime* nos Estados Unidos contagiou várias economias ao redor do mundo por diferentes canais. Enquanto a

maior parte das nações ocidentais europeias apresentaram um enorme desequilíbrio em suas contas externas, tendo a Alemanha e a Holanda como nações superavitárias, outros países, como Portugal, Espanha, Irlanda, Itália e Grécia, viviam um déficit de conta corrente, como resultado de uma política monetária inadequada, sem mensurar a crise desses países para o fator do desemprego.

Nesse momento, o Brasil vivia uma estabilização monetária, porém uma crise política e uma recessão econômica, que levou à retração do consumo e a um índice de expectativa de consumo sem esperança, impulsionou ainda mais a retração do Brasil em relação ao comércio internacional, somado a políticas diplomáticas inadequadas que o levaram a diminuir sua competitividade internacional, sem considerar o atraso da política aduaneira.

## **2.2 A aduana brasileira e sua política**

Nas atividades de comércio exterior, a atuação do e no Estado Brasileiro manifesta-se nas modalidades regulatórias de direção e de indução. Conforme a política de comércio exterior adotada pelo país, determina-se menor a participação do Estado como agente regulador. O papel do Estado de controlar o fluxo do comércio exterior de mercadorias e serviços centra-se apenas na adoção de medidas de controle, tarifárias, não-tarifárias, tributárias, de simplificação e de controle, a fim de evitar contrabando e descaminho nas operações de importação e exportação.

A missão da Aduana é desenvolver e implementar um conjunto integrado de políticas e procedimentos que asseguram a segurança da cadeia de suprimentos, tanto a Política econômica externa, Política interna, Política externa, Política de Aduanas da OMA e da OMC, Setor Privado, Instituições estatais com foco na economia internacional, Política de comércio exterior de mercadorias, Política de comércio exterior, Política Aduaneira em defesa da integridade nacional (conforme Figura 1), quanto no sentido de fraudes fiscais, bem como exercer facilitação comercial e coleta de impostos de modo efetivo. Isso é alcançado por meio de um uso eficiente e efetivo de ferramentas e de informações para gerenciamento da movimentação de bens, dos transportes e de pessoas que sejam conectadas às mercadorias (OMA, 2008).

Figura 1 – Política aduaneira brasileira



Fonte: Adaptação Czyzowicz (2014). Elaboração própria.

Grainger (2008) destaca que esse controle inclui: arrecadação de impostos; segurança da cadeia de suprimentos e proteção da integridade nacional; meio ambiente e saúde; proteção ao consumidor; e política comercial. As autoridades aduaneiras, por muitos anos, representavam uma barreira por meio da qual o comerciante deveria passar, com intervenções simplesmente pela existência de uma transação comercial, não se baseando em análise de riscos (WIDDOWSON, 2013). Entretanto, o cenário do comércio mundial está mais complexo, novos modelos de negócios, aumento de ameaças à segurança nacional e demandas de qualidade e de segurança vêm da sociedade (OMA, 2008). Nesse novo cenário, a Aduana defronta-se com uma nova realidade, que demanda soluções inovadoras, com a filosofia de atuar com “intervenções nas exceções” (WIDDOWSON, 2005; MORINI et al., 2013).

A política aduaneira brasileira tem um histórico bastante curioso. Atualmente, a política tende a interagir muito mais com as políticas econômicas, porém, na década de 50, existiu um Órgão chamado – Conselho de Política Aduaneira (CPA) criado pela Lei nº 3.244, de 14 de agosto de 1957, no âmbito de uma profunda reformulação da legislação aduaneira, a qual passava a ganhar um caráter claramente protecionista. Dentro do novo contexto, competia ao CPA a administração do sistema de tarifas, realizando alterações dentro dos limites estabelecidos pela lei, de forma a conferir-lhe uma flexibilidade capaz de ajustá-lo às mudanças nas condições econômicas internas e externas. No interior do conselho, a representação, dos diversos segmentos sociais

interessados ajudaria a captar mais rapidamente os sinais para operar as alterações necessárias no sistema (BAUMANN, Cap.8, 2015).

As principais atribuições do CPA, conforme a Lei nº 3.244, eram as seguintes:

- a) modificar as alíquotas do imposto de importação em até 30% para mais ou para menos, exceto na ocorrência de *dumping*, caso em que a alíquota poderia ser elevada até o limite capaz de neutralizá-lo;
- b) estabelecer a pauta de valor mínimo para evitar fraudes e práticas de *dumping*. Através deste instrumento, cuja sistemática foi instituída posteriormente (Decreto-Lei nº 730, de 5 de agosto de 1969), aplicavam-se os impostos *ad valorem* sobre os preços mínimos fixados pelo CPA, não sobre o valor da fatura, toda vez que os produtos importados apresentavam preços muito inferiores aos valores normais no mercado internacional. Mais tarde, o mecanismo foi aperfeiçoado pela criação do sistema de “preços de referência” (Decreto-Lei nº 1.111, de 10 de junho de 1970), através do qual cobrava-se um imposto específico, igual à diferença entre o preço de referência e o preço de fatura, além da alíquota incidente sobre o preço de referência;
- c) conceder ou rever registro de similar nacional, em substituição à extinta Comissão de Similares da Alfândega; a instituição e a regulamentação do regime de similaridade viriam, entretanto, mais tarde, através do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, e do Decreto nº 61.574, de 20 de outubro de 1967 (SRF, análise histórica). A legislação previa a possibilidade de ser delegada esta competência a outro órgão e, de fato, a Carteira de Comércio Exterior (Cacex) passou a ser, a partir de fins de 1967, por delegação do CPA, a agência encarregada de proceder ao exame de similaridade, exceto para as áreas da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Restaram ao CPA, entretanto, duas funções importantes no que toca a esta matéria: o estabelecimento de critérios para o julgamento da similaridade e a arbitragem nos casos omissos e na ocorrência de recurso contra a decisão tomada pela Cacex;
- d) alterar a classificação de produtos nas categorias de câmbio geral e especial, tendo em conta critérios de essencialidade e de concorrência com a produção nacional. Esta função deixaria de ter sentido com a progressiva unificação da taxa de câmbio e com a eliminação final das duas categorias em 1966;



e) propor alterações na legislação aduaneira e opinar sobre questões correlatas.

A partir da segunda metade da década de 1960, o desenvolvimento de um sistema de incentivos à industrialização e à exportação de manufaturados, baseado na concessão de isenções ou reduções de impostos (em particular do imposto sobre a importação de bens de capital) veio ampliar este papel do CPA, que deveria atuar em conjugação com outros organismos, no exame de projetos para os quais se solicitassem os favores fiscais. A Comissão para a Concessão de Benefícios a Programas Especiais de Exportação (Befiex), criada pelo Decreto-Lei nº 1.219, de 15 de maio de 1972, por exemplo, concedeu uma série de benefícios, dentre eles, a isenção de imposto de importação às empresas que tiverem seus programas de exportação aprovados, além disso, cabe ao CPA o julgamento da lista de bens de capital a serem importados, os quais não ficam sujeitos, entretanto, ao exame da similaridade.

Com a deterioração do balanço de pagamentos, a partir de 1974, a situação inverteu-se, com progressiva redução das concessões de isenção, e, em 2 de dezembro de 1975, através do Decreto-Lei nº 1.428, o governo restringiu os poderes do CPA para conceder isenção do Imposto de Importação e do Imposto sobre Produtos Industrializados incidentes sobre os bens de capital comprados no exterior. A tônica protecionista voltava a tomar conta da política econômica, reorientando a atuação do CPA neste sentido.

Para o exercício de suas atribuições, o CPA foi dotado originalmente de uma estrutura composta por 14 membros efetivos, dentre os quais, sete seriam representantes do governo e, dentre estes, o presidente do conselho, indicado pelo ministro da Fazenda; os sete membros restantes seriam representantes de distintos segmentos da sociedade, a saber: dois indicados pela Confederação Nacional do Comércio, dois pela Confederação Nacional da Indústria, dois pela Sociedade Rural Brasileira, e um pelas confederações nacionais dos trabalhadores. Ao presidente caberia o voto de desempate, de forma que ficava assegurada a orientação do conselho de forma fiel à política econômica do governo.

A estrutura do CPA seria reformulada posteriormente, já em outro contexto político, através do Decreto-Lei nº 730, de 5 de agosto de 1969 (regulamentado pelo Decreto nº 64.926, de 5 de agosto de 1969). O conselho passou a ser presidido pelo Ministro da Fazenda e integrado por outros ministros de Estado — identificando-se assim por completo o CPA com o Poder Executivo — além dos dirigentes de órgãos

e entidades públicas, além de representantes das classes produtoras e dos trabalhadores. Ademais, criou-se uma comissão executiva, também presidida pelo ministro da Fazenda, com a incumbência de orientar e coordenar a execução da política aduaneira.

Sendo assim, o Ministério da Fazenda, por intermédio da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), que tem como uma de suas competências acompanhar, analisar e manifestar-se sobre o comércio exterior de bens no que tange a: alterações tarifárias; negociações comerciais bilaterais e multilaterais; facilitação de comércio; barreiras não tarifárias e disciplinas de política comercial relativas à participação do Brasil no Mercosul e na OMC começou a atuar em conjunto com a CAMEX, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a Secretaria do Comércio Exterior (SECEX). O Ministério da Fazenda existe desde os primeiros anos da República, ainda no século 19, como principal órgão de administração dos recursos públicos e da economia. Na década de 90, no governo Collor, a pasta era um “Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento”.

Uma das atribuições da CAMEX, de acordo com as determinações do Decreto nº 4.732, de 2003, é aprovar previamente a instituição ou a alteração, por parte dos órgãos da Administração Pública Federal, de exigência administrativa, registro, controle direto e indireto sobre operações de comércio exterior. Outro papel da CAMEX é a definição no âmbito das atividades de exportação e importação de diretrizes e orientações para sua regulamentação interna e negociações de acordos comerciais.

Com a finalidade de coordenar a política regulatória de comércio exterior e disseminar boas práticas regulatórias entre os órgãos reguladores nesta área, essa Câmara discute propostas para aperfeiçoamentos de leis e atos normativos e a implementação dessas medidas de forma eficiente, por meio do Grupo Técnico de Regulação (GT Regulação). Para executar este trabalho, a CAMEX atua de forma coordenada com importantes órgãos de governo como a Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Meio Ambiente, Banco Central, autarquias e agências federais regulatórias. Ao promover a transparência, racionalização e simplificação da regulação a CAMEX atua diretamente para fortalecer a competitividade do comércio exterior.

O principal destaque nessa área foi a publicação da 1ª Agenda Regulatória de Comércio Exterior por meio da Resolução CAMEX nº 52, de 09 de agosto de 2018. A Agenda Regulatória de Comércio Exterior é um instrumento de planejamento que tem como objetivo auxiliar na identificação e organização de prioridades de revisão, alteração, atualização ou revogação e/ou áreas em que é necessário regulamentar entre 2018 e 2019. Até 2019, está prevista a revisão de 66 atos normativos de comércio exterior, conforme o anexo da Resolução CAMEX nº 52/2018.

Para alcançar os objetivos citados acima, além das parcerias com os órgãos de governo, a Secretaria-Executiva da CAMEX desenvolve projetos de cooperação regulatória com países e organismos multilaterais com o intuito de disseminar no Brasil as experiências internacionais nesta área.

O Ministério das Relações Exteriores (ou Itamaraty) é o órgão do Poder Executivo responsável pela política externa e pelas relações internacionais do Brasil, nos planos bilateral, regional e multilateral. O Itamaraty assessora o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil e na execução das relações diplomáticas com Estados e organismos internacionais. Além disso, o Itamaraty organiza as visitas oficiais, ao Brasil, de Chefes de Estado, Governo e demais altas autoridades estrangeiras, bem como prepara e operacionaliza as visitas do Presidente da República, do Vice-Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores a outros países.

Já a SECEX tem como principal função assessorar o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) na condução das políticas de comércio exterior. É o órgão estratégico do Ministério e é responsável pela gestão do controle comercial. A SECEX normatiza, supervisiona, orienta, planeja, controla e avalia as atividades de comércio exterior de acordo com as diretrizes da Camex e do MDIC. Entre seus principais objetivos, podemos destacar: propor medidas de políticas fiscal e cambial, de financiamento, de seguro, de transporte e fretes e de promoção comercial; participar das negociações em acordos ou convênios internacionais relacionados ao comércio exterior; e formular propostas de políticas de comércio exterior e estabelecer normas necessárias a sua implementação.

O SECEX está estruturado em quatro grandes departamentos: DECEX, DEINT, DECOM e DEPLA. Departamento de Comércio Exterior (DECEX), parte operacional da SECEX, é encarregado de elaborar e implementar os dispositivos regulamentares, no aspecto comercial, do comércio exterior brasileiro. Considera-se também que ele

envolve o licenciamento de mercadorias de importação e exportação, além da gestão do SISCOMEX; o Departamento de Negociações Internacionais (DEINT) coordena os trabalhos de negociações internacionais brasileiras do qual o Brasil participa; o Departamento de Defesa Comercial (DECOM) coordena as atividades de combate ao comércio desleal às empresas e produtos brasileiros, além de acompanhar e supervisionar os processos instaurados no exterior contra empresas brasileiras, dando-lhes assistências e assessoria cabível; e o Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (DEPLA) coordena políticas e programas aplicáveis ao comércio exterior. Esse é um departamento que coleta, analisa e sistematiza os dados e as informações estatísticas, de onde partem as propostas, objetivando o desenvolvimento do comércio externo brasileiro.

### **2.3 A reforma aduaneira brasileira**

A reforma aduaneira brasileira foi realizada em 1957, pois, antes o regulamento aduaneiro era o Decreto–Lei 31.665, de 22 de novembro de 1941, promulgado pelo Ministério das Finanças, cujo Conselho Superior Aduaneiro tinha uma Direção Geral das Alfândegas que ditavam as regras de comércio, baseado no direito português (DIÁRIO DO GOVERNO, 1965).

A Lei nº 3.244, de 1957, determinou uma completa reformulação das linhas diretivas e dos instrumentos da política de comércio exterior do país, destacando-se os seguintes pontos:

- a) instituição de uma nova Tarifa Aduaneira e estabelecimento de normas para disciplinar sua aplicação;
- b) criação do Conselho de Política Aduaneira e definição de suas atribuições;
- c) adaptação das normas cambiais então vigentes.

A tarifa aduaneira de 1957 compreendia mais de 6.000 itens, com alíquotas variáveis entre 0 e 150%, distribuídas segundo o Quadro 3, abaixo:

Quadro 3 - Alíquotas 1957

GRUPOS		ALÍQUOTAS	Nº de ITENS	~
I	Livre		124	1,9
II	Até	10%	1.953	30,3
III	Entre	15 e 60%	2.701	41,9
IV	Entre	70 e 150%	1.665	25,9
		<b>Total</b>	<b>6.443</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Dados históricos da SRF.

Conforme se observa no Quadro 3, as alíquotas até 10% foram as únicas incluídas na Tarifa com finalidade estritamente financeira. O Grupo 3 compreende os direitos aos quais se atribuiu função normal de caráter protecionista. Não obstante, tornou-se indispensável estabelecer uma nova zona de alíquotas entre 79 e 150% (21), decorrente da situação de fato existente em virtude da reforma tarifária.

Na ausência de programação adequada, esse processo se desenvolveu um tanto anarquicamente, gerando desvios na composição dos investimentos, além de novas pressões sobre o balanço de pagamentos. As restrições impostas à importação de bens não essenciais exerceram um forte efeito promocional, estimulando sua produção interna com custos sociais elevados e com prejuízo de outros investimentos de mais alta essencialidade. Por não poder correr o risco de provocar desinvestimentos nesse setor, a reforma tarifária optou pela alternativa de sustentar tais produções, inclusive com direitos elevados, pelo menos durante o tempo necessário para sua adaptação a novos padrões de produtividade.

Daí a presença, na Tarifa de 1957, de alíquotas de 70% até 150%, raramente justificáveis, inclusive em uma economia em processo de desenvolvimento, como a do Brasil, uma vez que é dotada de uma estrutura produtiva mais racionalmente orientada. Ainda, a fim de assegurar a plena aplicação do novo instrumento, fazendo desaparecer completamente todos os vestígios da Tarifa anterior, a Lei nº 3.244 é estabelecida:

*"Art. 62 - O Poder Executivo deverá, no prazo de um ano, a contar da data de publicação desta lei: [...]  
II. Promover as gestões necessárias para a atualização dos acordos internacionais em matéria de tratamento aduaneiro e que importem na aplicação de imposto diferente do estabelecido na Tarifa."*

Nessa época, o Brasil mantinha dois tipos de acordos comerciais com listas de concessões aduaneiras baseadas nos direitos específicos da antiga Tarifa:

- a) um acordo multilateral com os países membros do GATT;
- b) acordos bilaterais com a Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai e Bolívia; este último dependendo ainda da ratificação por parte do Congresso Nacional.

Em fevereiro de 1958, iniciaram, em Genebra, as prolongadas e difíceis negociações com as Partes Contratantes do GATT, as quais culminaram na substituição da antiga Lista III - Brasil, anexa àquele Acordo, por uma nova lista baseada nos direitos constantes da Tarifa.

Somente em janeiro de 1962, entrava em vigor a Lista Nacional que continha uma centena de reduções de direitos da nova Tarifa, outorgadas pelo Brasil às demais Partes Contratantes do Tratado de Montevidéu. Extinguiram-se, em consequência, os últimos vestígios do regime implantado no país, com a reforma aduaneira de 1934.

Uma inflação de ritmo crescente e o desequilíbrio do balanço de pagamentos, agravados pelas convulsões sociais e políticas do quadriênio 1961-1965, induziram à perpetuação, durante quase dez anos, dos controles cambiais e das restrições administrativas impostas ao comércio exterior do País, perturbando, com isso, gravemente, o normal funcionamento da Tarifa e o cumprimento, por parte do Conselho de Política Aduaneira, da plenitude de suas atribuições.

Entre novembro de 1966 e fevereiro de 1967, o Governo brasileiro expediu quatro decretos-leis que dispunham, especificamente, sobre matéria aduaneira:

- Decreto-Lei 37, de 18 de novembro de 1966;
- Decreto-Lei 63, de 21 de novembro de 1966;
- Decreto-Lei 169, de 14 de fevereiro de 1967;
- Decreto-Lei 264, de 28 de fevereiro de 1967.

O Decreto-Lei nº 63, de 21 de novembro de 1966, determinou uma revisão geral do nível dos direitos em vigor, incluindo 31% dos itens da Tarifa, dos quais 6% tiveram suas alíquotas elevadas e 25%, reduzidas.

As elevações corresponderam, em sua maioria, às alíquotas inferiores a 30%, com a finalidade de proporcionar melhores níveis de proteção, especialmente à indústria química e à produção nacional de equipamentos. As reduções distribuíram-se da seguinte forma:

Alíquotas	Itens reduzidos
Menos de 30%.....	13%
Entre 30 e 60%.....	36%
Entre 70 e 160%.....	51%

Essa foi a rebaixa nominal efetuada nas alíquotas da Tarifa. A redução efetiva dos níveis reais da proteção aduaneira conferida à indústria nacional viu-se, em verdade, acentuada dali em diante, se considerada a orientação que presidiu à política de reajuste das taxas cambiais nos últimos anos.

Vários decretos foram incorporados à política aduaneira, adaptando as novas regras de política comercial de comércio exterior, porém, até o momento, não há qualquer reforma aduaneira significativa na história.

No período de 1993-1998, houve a primeira iniciativa da Secretaria da Receita Federal para informatização do sistema aduaneiro e controle de mercadorias e serviços. Nesse momento, foi instalado o SISCOMEX, iniciativa que estava sendo criada desde 1993, porém somente no final de 1997 entrou em funcionamento para exportação e importação na forma total.

O SISCOMEX, instituído pelo Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992, é a sistemática administrativa do comércio exterior brasileiro, que integra as atividades afins da SECEX, da Secretaria da Receita Federal (SRF) e do Banco Central do Brasil (BACEN), no registro, verifica-se acompanhamento e controle das diferentes etapas das operações de exportação e importação.

Na concepção e no desenvolvimento do Sistema, foram harmonizados conceitos, códigos e nomenclaturas, tornando possível a adoção de um fluxo único de informações, tratado pela via informatizada, a qual permite a eliminação de diversos documentos utilizados no processamento das operações de comércio exterior. Toda operação de exportação e importação deve passar por esse sistema informatizado.

O acesso ao SISCOMEX é concedido ao usuário devidamente habilitado, cujas formas de acesso podem ser: *on line*: caracteriza-se por transações em que se utiliza terminal conectado ao computador central, onde residem os dados e são executados os programas do Sistema; cooperativo: caracteriza-se pela transferência direta de informações entre o computador e sua transmissão a outro computador; ou via transferência de arquivos: caracteriza-se pela formatação de dados em um computador e sua transmissão a outro computador.

Os interessados registram suas operações de exportação no SISCOMEX por intermédio de terminais próprios ou de terceiros (bancos, corretoras, despachantes), conectados diretamente aos computadores centrais do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), desde que habilitados e autorizados anteriormente ao primeiro registro pela Secretaria da Receita Federal.

Em seu livro ABC do Comércio Exterior, Keedi (2015) sustenta esse apontamento com a explicação que pode ser conferida a seguir:

O Siscomex está disponível aos usuários por meio da SRF, que autoriza sua utilização. É necessário que a empresa credencie seus representantes para operá-lo, e a operação é feita por intermédio de uma senha que lhe é fornecida para uso exclusivo [...] As importações tem autorização automática ou não-automática, e isto depende da mercadoria ou de condições estabelecidas pelo sistema. O tratamento administrativo é informado pelo sistema, que orienta o importador sobre os procedimentos a serem tomados, entre os quais se a importação necessita de licença de importação (LI) prévia, ou seja, não-automática, o que deve ocorrer antes do embarque da mercadoria no exterior [...] O despacho de importação da mercadoria é iniciado com o preenchimento da DI – Declaração de Importação [...] deve comportar todos os dados relativos à mercadoria e é o ponto de partida de sua nacionalização, o que implicará no pagamento dos direitos aduaneiros devidos pelo importador [...] (KEEDI, P.73, 2015).

Em 06 de agosto de 2012, entrou em produção o Siscomex de Importação na Web (SiscomexWeb), trazendo uma série de funcionalidades e facilidades da nova plataforma. No entanto, neste momento, apenas as Declarações de importação do tipo Consumo, as quais representam quase 90% do total das declarações registradas anualmente, migraram para esta nova plataforma.

No final dos anos 1980, o governo brasileiro deu início a um processo de reformulação de sua política comercial de importações, envolvendo uma revisão da estrutura tarifária e a eliminação de barreiras não tarifárias, especializando na preocupação sob os regimes especiais de importação (admissão temporária, Linha Azul, Drawback, RECOF).

Com o Plano Real estabilizando a inflação, a partir de 1994-1995, o governo brasileiro até se preocupou com ajustes na Tarifa Externa Comum (TEC) trazendo ajustes necessários para a implementação da TEC, que entraria em vigor em janeiro de 1995, porém essa ação não representou um avanço considerável. Desde então, a SECEX tem divulgado reduções pontuais para determinados segmentos de mercado



estratégicos e nem mesmo com os planos de desenvolvimento industrial interno (Pitce – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior – 2004; PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo; e PBM - Plano Brasil Maior) tiveram espaço para uma revisão de tarifas aduaneiras.

Keedi explica o procedimento de classificação de mercadorias como:

[...] As mercadorias também têm a sua padronização, o que ocorre por meio de códigos numéricos, de modo que em qualquer parte do planeta, com a simples menção desse código, todos saibam de qual mercadoria se está tratando [...] este código numérico internacional é o SH – Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias [...] é composto por seis dígitos [...] TEC – Tarifa Externa Comum: por ser uma união aduaneira, O Mercosul trata seus parceiros comuns de fora do bloco de uma forma igual quanto aos direitos alfandegários [...] (KEEDI, capítulo 5, 2015).

### **3 ESTUDO DE 20 ANOS DE REGIME ADUANEIRO E COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO**

O comércio exterior tem efeito pró-competitivo na economia. A abertura dos mercados leva os produtores domésticos a aumentar a eficiência alocativa e a eficiência técnica. Este aumento da eficiência e, portanto, da produtividade pode ocorrer no contexto de processos virtuosos de reestruturação produtiva, os quais envolvem aumento dos gastos de investimento, inovação tecnológica, além de maiores e melhores capacidades gerencial, organizacional e mercadológica. Portanto, há aumento de renda e geração de emprego.

Há alguns aspectos que interferem nos comércios internacional e exterior brasileiro. Os aspectos comerciais, aduaneiros (tarifa e imposto de importação), administrativos e de direito, além do aspecto econômico industrial interno e de política de comércio exterior são os grandes determinantes para alavancar o comércio exterior brasileiro e a diversificação da participação no comércio internacional. O presente estudo exclui aspectos cambiais e logísticos, bem como detalhes de custo e tributos internos de um processo de comércio exterior (PIS, COFINS, ICMS, IPI).

#### **3.1 Comércio internacional e tarifas**

Em termos genéricos, comércio internacional é definido como conjunto de operações realizadas entre países onde há intercâmbio de bens e serviços ou movimentos de capitais (LOPEZ, Cap. 2, 2007). Esse comércio é regido por regras, normas, governança, resultantes de acordos negociados em órgãos internacionais. Regras e normas não consensuadas costumam seguir a tradição do mercado e *pacta sunt servanda*, os pactos devem ser cumpridos.

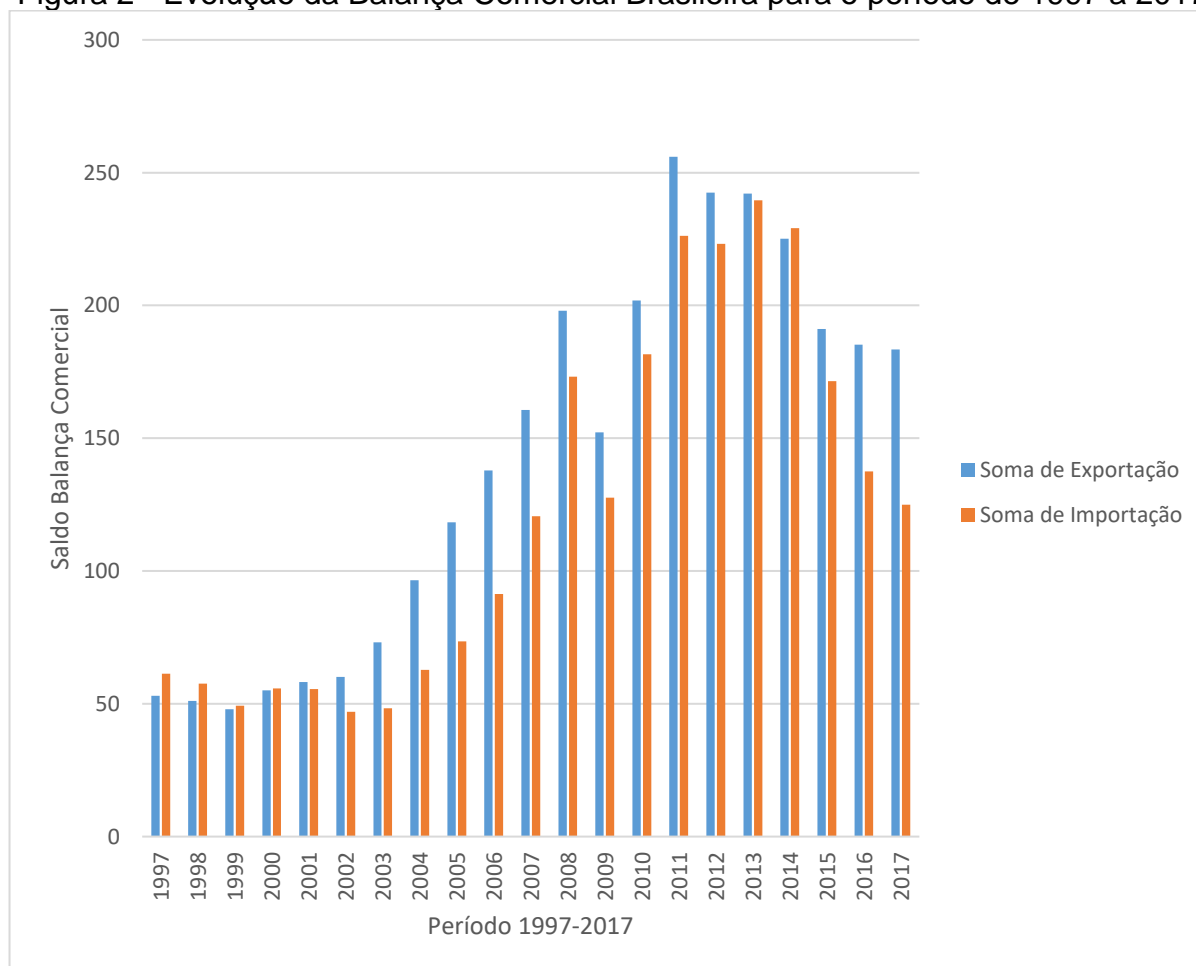
Comércio Exterior representa a relação comercial de um país específico com os demais, expressa em termos, regras e normas internas (legislação), em função de interesses, sem colidir com normas de comércio internacional. (LOPEZ, Cap.2, 2007).

O Produto Interno Bruto (PIB) de um país é um determinante para o comércio exterior, pois o montante de tudo que é produzido e comercializado no país em um período de tempo tem em seu elemento o saldo das negociações que são realizadas com o exterior, dentre outros como gastos do governo, consumo e investimentos.

Quando esses pontos estão em crescimento, o resultado é favorável para o PIB. Isso quer dizer que, se a balança comercial apresentar um superávit para o período, a economia doméstica também apresenta influência positiva, devido ao volume de vendas realizadas com outros países.

Acompanhar a balança comercial ajuda a compreender qual é a previsão do comportamento da economia nos próximos períodos, conforme expressa a evolução na Figura 2, abaixo:

Figura 2 - Evolução da Balança Comercial Brasileira para o período de 1997 a 2017



Fonte: Comex Stat. Elaboração própria.

De acordo com a leitura da Figura 2, percebe-se que os destaques da Balança Comercial Brasileira ficam para os anos de 2000-2002, cuja desvalorização do Real conteve as importações do período. Já no período de 2002-2006, houve registro do menor volume de importação devido à volatilidade da moeda Real. Somente em 2013,

as importações aumentaram em função da moeda favorável e do aumento da renda doméstica. O que explica sempre o 'surf' com o saldo da balança comercial por oportunidades de moeda ou por safra favorável à exportação. Não há histórico da soma das importações e exportações devido a uma resposta a política comercial, redução de tarifas ou política aduaneira concisa, mas por somas e perdas do mercado internacional.

Para Lopez (2007), a elevação de custos (tributação e juros maiores e logística onerosa e lenta) sempre pesou a balança de comércio exterior. Ainda assim, nossas pautas exportadora e importadora continuam estáveis, a saber, a exportadora representada por commodities agropecuárias e minerais, in natura, semielaborados e industrializados (OMC, 2017) e a importadora por máquinas e equipamentos (OMC, 2017).

Segundo dados, de novembro, do SECEX, nas exportações, comparadas as médias até a 2ª semana de novembro de 2018 (US\$ 1,2 bilhão) com a de novembro de 2017 (US\$ 834,2 milhões), houve crescimento de 42,6%, em razão do aumento nas vendas de produtos básicos (+69,7%, de US\$ 350,2 milhões para US\$ 594,5 milhões, principalmente, devido a petróleo em bruto, soja em grãos, milho em grãos, minério de ferro, milho em grãos, carnes bovina e de frango), semimanufaturados (+55,4%, de US\$ 126,0 milhões para US\$ 195,8 milhões, principalmente, devido a celulose, semimanufaturados de ferro/aço, ferro-ligas, açúcar de cana em bruto, ouro em formas semimanufaturadas) e manufaturados (+17,7%, de US\$ 338,7 milhões para US\$ 398,8 milhões, devido a óleos combustíveis, gasolina, máquina e aparelhos para terraplanagem, partes de motores e turbinas de aviação, tubos de borracha vulcanizada e acessórios).

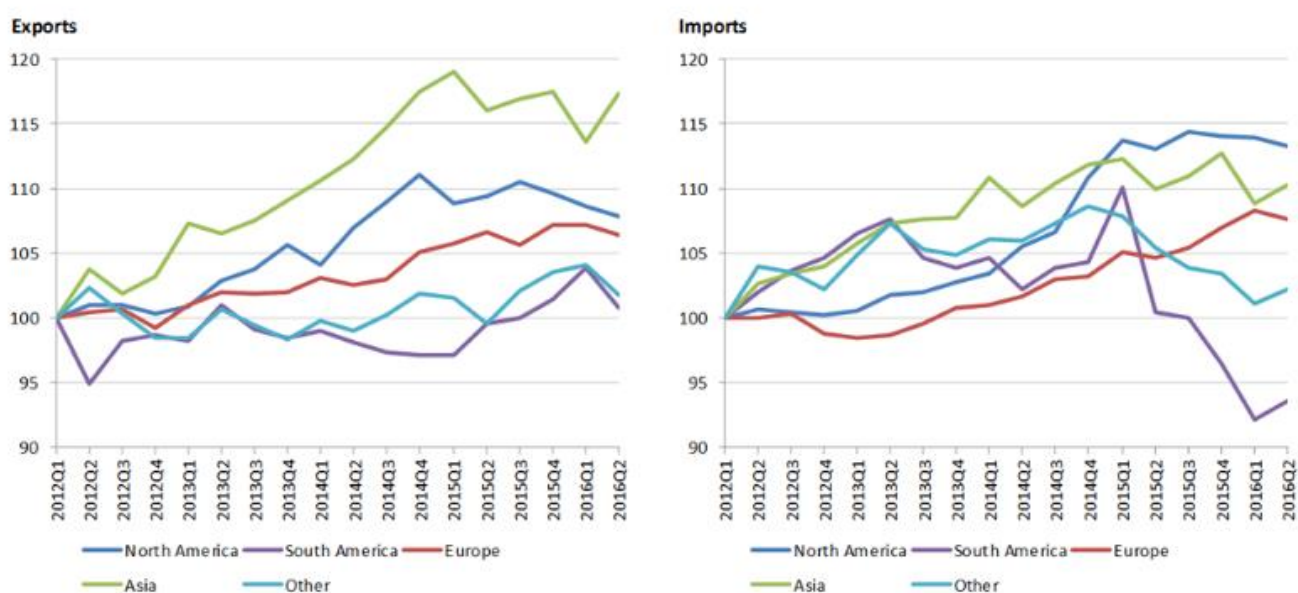
Relativamente a outubro de 2018, houve crescimento de 18,9%, em virtude do aumento nas vendas de produtos semimanufaturados (+47,1%, de US\$ 133,1 milhões para US\$ 195,8 milhões), básicos (+17,1%, de US\$ 507,8 milhões para US\$ 594,5 milhões) e manufaturados (+12,7%, de US\$ 353,8 milhões para US\$ 398,8 milhões).

Nas importações, a média diária até a 2ª semana de novembro de 2018, de US\$ 745,4 milhões, ficou 13,4% acima da média de novembro/2017 (US\$ 657,1 milhões). Nesse comparativo, aumentaram os gastos, principalmente, com adubos e fertilizantes (+57,4%), químicos orgânicos e inorgânicos (+34,2%), plásticos e obras (+20,8%), equipamentos eletroeletrônicos (+10,8%) e equipamentos mecânicos (+7,0%). Ante outubro/2018, registrou-se crescimento de 1,8%, pelo aumento nas

compras de cobre e obras (+49,9%), equipamentos eletroeletrônicos (+21,4%), plásticos e obras (+13,4%), farmacêuticos (+9,2%) e veículos automóveis e partes (+4,9%).

De certo modo, se comparado com o mundo, houve uma diminuição das importações de maneira geral, conforme pode ser analisado na Figura 3, por meio de dados da OMC.

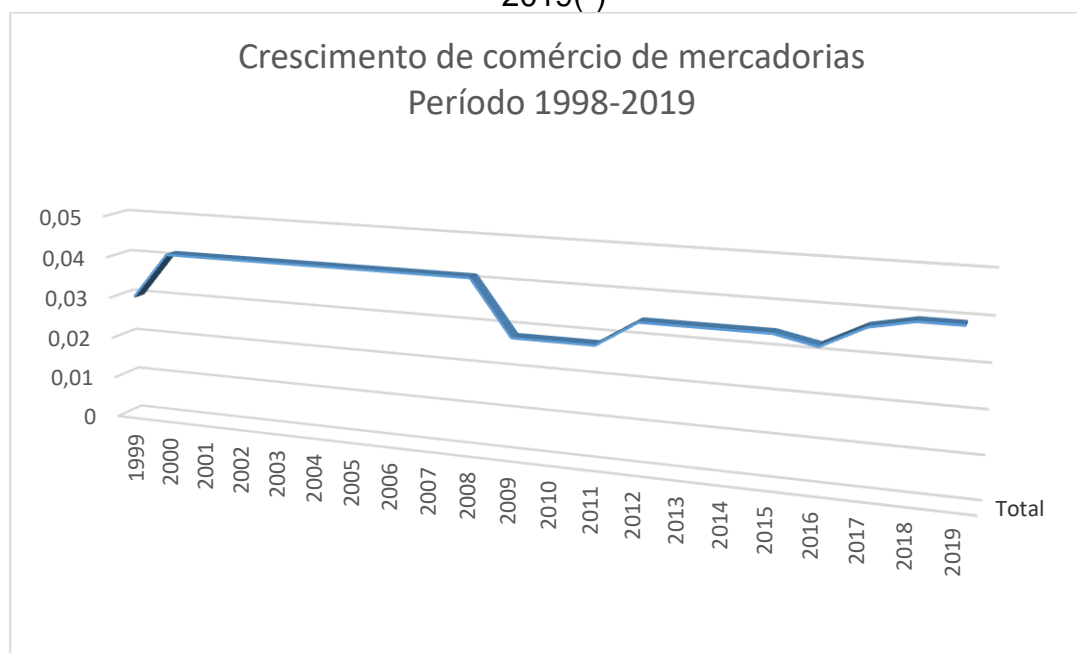
Figura 3 - Volume de mercadorias exportadas e importadas por região de 2012 (1º quarter) a 2016 (2º quarter).



Fonte: WTO Secretariat 2017. Ajustado índice de 2012 Q1=100.

Ainda assim, é necessário considerar que o comércio de mercadorias no mundo cresceu desde a recuperação dos Estados Unidos da crise de 2008, conforme Figura 4.

Figura 4 - Crescimento do comércio de mercadorias para o período de 1998 a 2019(\*)

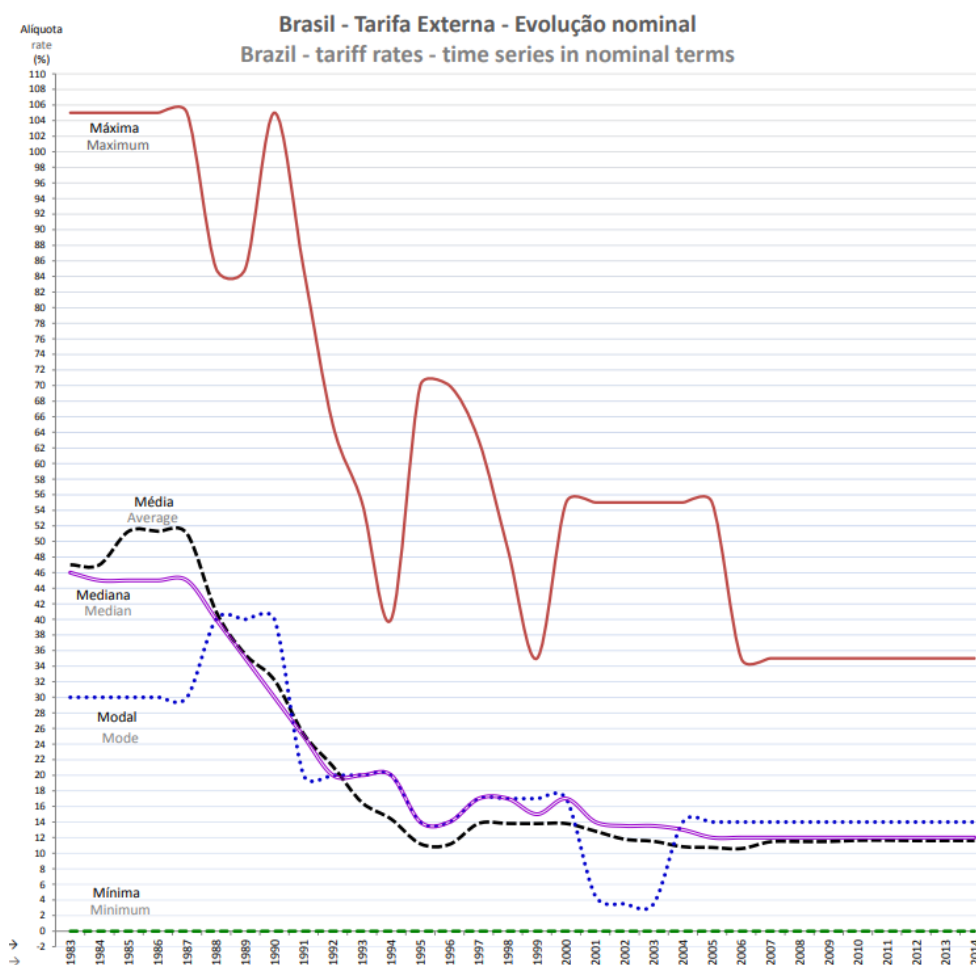


(\*) 2019 – Projeção Fonte: OMC e FMI

Após os anos 2000, países tão diversos como Chile, Hungria, Turquia e Coreia do Sul liberaram seus mercados, antes protegidos, reduzindo as barreiras comerciais. Nesse mesmo período, debates sobre liberalização estavam acirrados na OMC, associados às negociações da Rodada de Doha. Para alguns países, os cortes nas tarifas deveriam alcançar as que os países praticam e não apenas as consolidadas — as máximas que os países notificam à OMC. No momento, as negociações continuam em compasso de espera. O debate sobre o grau de proteção comercial é parte das diretrizes das políticas agrícola e industrial e foi preciso balancear o protecionismo comercial englobando as tarifas e as barreiras não tarifárias.

A estrutura brasileira à proteção tarifária, herdada da liberalização comercial, empreendida há mais de vinte anos, contrasta com os movimentos de liberalização comercial unilateral, adotados por vários países que também tiveram na substituição de importações a base para o seu desenvolvimento industrial, como foi o caso do México e África do Sul. Esses países promoveram redução das tarifas médias de importação a partir dos anos 2000, inclusive a Austrália com seu *Resource Boom* a partir dos anos 2000; além de reduzir as tarifas aduaneiras, ela consagrou seu comércio exterior baseado na exportação de serviços. O Brasil tomou um outro rumo, como notado na figura 5 abaixo:

Figura 5 - Evolução nominal da tarifa externa brasileira no período de 1983-2014.



Fonte: CGAM/DEINT/SECEX/MDIC, 2016.

A Figura 5 representa que a tarifa média geral, calculada como média simples dos produtos na classificação a seis dígitos do Sistema Harmonizado de Classificação de Mercadorias – SH64 (WTO, 2015 e 2016), do Brasil de 13,5% é maior do que a tarifa média de 134 países membros da OMC5 de 9,1%, sendo 4,4 pontos percentuais superior. Essa diferença amplia-se para 6 pontos percentuais quando se compara a tarifa de produtos industriais do Brasil de 14,1% contra 8,1% dos países da OMC. O contrário ocorre na agricultura, com a tarifa do Brasil de 10,2% inferior à dos países da OMC de 14,7%.

Em 2004, após a estabilização macroeconômica do Plano Real no controle de inflação, o governo brasileiro lançou a Política Industrial e Tecnológica de Comércio Exterior (Pitce), reinserindo na agenda brasileira temas de política industrial. A nova política partia da concepção de que era preciso ampliar a capacidade de inovação das

empresas para ampliar a base industrial brasileira e elevar sua competitividade para o mercado internacional.

A política havia sido estruturada em caráter horizontal, explicitava a inovação e o desenvolvimento tecnológico, a inserção externa (com foco no desempenho exportador), a modernização do parque industrial e o ambiente institucional como linhas de atuação. O segundo plano era composto por setores considerados como estratégicos e difusores de tecnologia: software, semicondutores, bens de capital, fármacos e medicamentos. O último plano apontava as três atividades identificadas como portadoras de futuro, as quais seriam prioritárias para o desenvolvimento científico e tecnológico: biotecnologia, nanotecnologia e energias renováveis (Brasil, 2003; Salerno e Daher, 2006; ABDI, 2006), em cujos órgãos participantes estavam o MDIC, o MRE e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex).

Nesse momento, a ênfase para a política comercial estava em medidas com foco direto na promoção das exportações, com a expansão e a ampliação da base exportadora, e na internacionalização das empresas. O Programa Brasil Exportador incluía medidas para reduzir o custo das exportações, como simplificação dos procedimentos aduaneiros, linhas de financiamento e desoneração tributária. Além disso, estavam previstas também medidas de apoio para a inserção, em cadeias internacionais, de suprimento e de consolidação de marcas brasileiras no exterior.

A partir dos anos 2000, o mundo estava respondendo a uma revisão tarifária aduaneira, a Austrália, por exemplo, com o *Resources Boom* voltando sua política aduaneira e de comércio exterior para exportação de serviços, aproveitou e revisou suas tarifas, reduzindo gradativamente os produtos importados, até 2015, para 5% (dados da OMA/OMC). Ainda, o Chile, em 2000, recusou-se a participar plenamente do MERCOSUL, sob a justificativa baseada no nível das tarifas a serem praticadas, realizando uma revisão aduaneira interna.

Em outubro de 2007, e trata da modificação das normas internas chilenas para pedido, avaliação e execução de mecanismos de salvaguarda a importações, isto é, mecanismos de protecionismo autorizados pelo sistema multilateral de comércio que autorizam a suspensão temporária dos compromissos acordados para a liberalização comercial – redução das tarifas e barreiras não tarifárias – a fim de proteção de setores em ameaça ou já prejudicados, auxiliando na manutenção do setor (OLIVEIRA, 2017).



Enquanto isso, nesse mesmo período de 2000-2010, o Brasil, para se adequar às exigências do mercado, preocupou-se em conceder a ampliação dos ex-tarifários e alterações nos regimes especiais para articulação da política de importação (MDIC, 2015), como resultado o Brasil tem a tarifa de importação média de 11%, não promovendo uma reforma aduaneira. O quadro abaixo demonstra a tarifa média de importação dos principais países comparados com o Brasil. Mesmo após 2010, o Brasil permanece sob uma tarifa média de importação acima dos demais países, conforme abaixo:

Quadro 4 - Tarifa média de importação mundial após 2010

Tarifa Média de importação no Mundo		
País/região	Produtos Agrícolas	Produtos não agrícolas
Austrália	1,2	4,6
China	15,8	9,1
União Européia	5,8	3,9
Estados Unidos	6,9	3,2
Brasil	10,3	11,2

Fonte: tarifas expressas como percentual do valor dos produtos (*ad valorem*). OMC, acessado em [stat.who.org](http://stat.who.org). Elaboração própria.

O imposto de importação é um tributo federal, segundo o Decreto-Lei número 37, de 18 de novembro de 1966, artigo 1º, o qual incide sobre a mercadoria estrangeira quando de sua entrada no território nacional ou de sua nacionalização (fato gerador). Esse imposto consiste na aplicação de alíquota ou *ad valorem* (mais comum, calculada sobre o valor da mercadoria) variável de produto a produto, conforme detalhamento contido na TEC, sobre o valor aduaneiro, também denominado valor “legal” da mercadoria ou valor para efeito fiscal, convertido para reais com a multiplicação pela taxa de cambio fiscal.

Para apuração do valor aduaneiro, geralmente é utilizado o valor da mercadoria, declarado para a transação comercial, pertinente ao local de desembarque (*CIF cost, freight and insurance included*) (LOPEZ, Cap. 3, 2007).

### 3.2 Determinantes das importações

Algumas variáveis econômicas afetam as importações agregadas como preço externo em dólares, preços internos em Reais, taxa de câmbio nominal, renda e

produto nacional e tarifas e barreiras às importações. À medida que o processo de desburocratização facilitar o fluxo do comércio internacional, as vantagens, tais como captura de tecnologia, melhora na relação comercial com os países exportadores, competição do mercado nacional e mão-de-obra mais qualificada, tendem a ficar economicamente mais viáveis.

Importação é denominada como a entrada de mercadoria em um país, procedente do exterior, a qual se configura, perante a legislação brasileira, no momento do desembarço aduaneiro (LOPEZ, Cap. 3, 2007). O desembarço aduaneiro é a liberação de uma mercadoria pela alfândega para a entrada no país. Segundo o Regulamento Aduaneiro do Brasil, o desembarço aduaneiro é o ato pelo qual é registrada a conclusão da conferência aduaneira. É por meio dele que se autoriza a efetiva entrega da mercadoria ao importador, sendo assim, ele é o último ato do procedimento de despacho aduaneiro (LOPEZ, Cap.3, 2007).

No Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002, o Regulamento Aduaneiro entra em vigor, no qual se encontram reguladas todas as operações de comércio exterior, no que se refere ao controle exercido pela alfândega.

As atividades de comércio internacional, como registro, controle e acompanhamento das importações, são exercidas de forma integrada pela Secretaria da Receita Federal, pela Secretaria de Comércio Exterior e pelo Banco Central, através do registro no SISCOMEX. Sob o aspecto do direito internacional comercial, trata-se da transferência de propriedade, de acordo com as cláusulas pactuadas no contrato de compra e venda, e concretiza-se no aspecto nacional brasileiro, após o desembarço aduaneiro com a emissão de um documento chamado comprovante de importação (CI).

O aspecto cambial representa a saída de divisas, contabilizada no próprio Balanço de Pagamentos. A taxa de câmbio nominal representa os preços mais importantes da economia, expressando o valor de uma moeda estrangeira em termos da moeda local e em geral, como referência, tem-se o dólar norte-americano que constitui o padrão monetário internacional.

A utilização da política cambial objetiva influenciar os fluxos de comércio exterior de um país – ou, de maneira mais geral, alterar a situação do balanço de pagamentos. A questão, frequentemente colocada no sentido de verificar a possibilidade de utilizar a desvalorização cambial como instrumento para melhorar o balanço de pagamentos ou a balança comercial, era de interesse central nas teorias

tradicionais de determinação do câmbio e do balanço de pagamentos. De acordo com a explicação teórica tradicional, o câmbio real – compreendido como o preço relativo entre bens comercializáveis domésticos e internacionais, ou ainda como o preço relativo dos bens comercializáveis *vis-à-vis* os não comercializáveis – é frequentemente apontado como um dos principais determinantes dos fluxos agregados de exportação e importação, conseqüentemente, do desempenho comercial de um país.

As importações são a parte da demanda doméstica que recai sobre bens estrangeiros, dependentes da renda doméstica. Uma renda doméstica maior leva a uma demanda doméstica maior por bens e bens importados. Quanto mais caros os bens domésticos, com relação ao importado, maior o consumo de bens importados, acresce que uma taxa real de câmbio maior leva a importações maiores.

$$IM = IM(Y, \varepsilon) \\ (+,+)$$

O aumento da taxa real de câmbio ( $\varepsilon$ ) incide no aumento das importações IM. Esse efeito positivo da taxa real de câmbio sobre as importações é captado pelo sinal positivo sob  $\varepsilon$  na equação (BLANCHARD, 2013).

### 3.3 Burocracia

As relações burocráticas, em sua ideologia, legitimam os processos e, de uma certa forma, guiam para que os procedimentos sejam sistêmicos e sigam as regras estabelecidas por quem comanda. Quem obedece, ou seja, os subordinados, aceitam as ordens de seus superiores por admitirem a ideia de que tais ordens estão amparadas por normas e preceitos legais. Dessa maneira, a obediência não deriva de nenhuma pessoa em si, mas do conjunto de normas e regulamentos estabelecidos e aceitos como legítimos por todos (WEBER, 2012).

Em um conceito mais amplo, a própria relação do povo com seus governantes baseia-se em preceitos burocráticos. O povo aceita as leis como legítimas por acreditar que elas foram elaboradas em uma espécie de cooperação entre a própria população e seus representantes políticos. Com isso, toda a esfera administrativa, principalmente no serviço público, serve para replicar a vontade da ideologia política

em vigor. Os funcionários, ou burocratas, devem agir de maneira estritamente prevista nas normas e regulamentos regentes, os quais foram criados por corpo políticos. E a esfera se engessa, misturando-se ao serviço público com a vontade da ideologia política. Um acúmulo de atividades divididas de maneira procrastinada é a consequência da burocracia e não em sua ideia de procedimentos divididos para facilitar um sistema. Um sistema eficiente que, como tantos outros, caiu na perspicácia do homem afim de tomar vantagem e se apropriar do sistema para margem a corrupção e vantagem ilícita sobre os procedimentos.

Max Weber verificou que o sistema produtivo moderno, tipicamente racional e capitalista, teve como embrião o conjunto de normas morais da chamada “ética protestante”, que pregava o culto ao trabalho duro, poupança e aplicação de excedentes de produção. A teoria burocrática de Max Weber é uma espécie de organização humana baseada na racionalidade, ou seja, os meios devem ser analisados e estabelecidos de maneira totalmente formal e impessoal, a fim de alcançarem os fins pretendidos. Dessa forma, na teoria burocrática há grande ênfase na eficiência (Teoria das Relações Humanas, 1940).

Segundo Ludwig Von Mises, em seu livro Burocracia, no que diz respeito à alternativa de gestão pelo lucro ou gestão burocrática, é necessário entender que:

...O capitalismo aumento o bem-estar material das massas a um nível sem precedentes. Não obstante, boa parte da opinião pública deprecia a livre iniciativa e a propriedade privada dos meios de produção, como se ambas fossem instituições prejudiciais à imensa maioria da nação, e só que fazem é favorecer os interesses classistas de um pequeno grupo de exploradores. Políticos, cujas maiores realizações consistiram em restringir a produção agrícola e em tentar obstar a melhora dos métodos de fabricação, desdenham o capitalismo como uma “economia de escassez” e alardeiam a abundância que o socialismo haverá de criar...

A primazia da lei numa burocracia dentro de uma democracia é isto: nenhum juiz ou detentor de cargo público tem o direito de interferir em quaisquer questões ou condições de um indivíduo a menos que haja uma lei válida que o obrigue a fazê-lo, ou lhe dê o poder para fazê-lo. Nulla poena sine lege, não há punição senão a que ordenar a lei.

Nesse contexto, entende-se que o Brasil tem uma relação direta e casual que se tem estabelecido historicamente entre burocracia e centralização política. O argumento é simples: a burocracia não pode ser reduzida com facilidade à dimensão dos assuntos políticos, embora, também pertença a essa arena de decisões. No

âmbito político, a burocracia certamente tinha significativa relação com um ímpeto, mais ou menos gradual, de centralização política, que tomou vulto justamente a partir dos anos de 1920.

Tratar de reformas administrativas, que pressupunham mudança significativa nos padrões de comportamento dos atores sociais, sempre foi além de reformas, engessamento do processo ou margem para corrupção. tais reformas acabaram por gerar uma espécie de descompasso entre as diferentes esferas da vida social.

### **3.4 A aduana e seu tempo nacional**

Hoje, a OMA tem como seus associados 179 das Aduanas de países cujas trocas internacionais representam 98% do comércio internacional. Sua função é ajudar os seus associados a melhorarem o desempenho. Para isso, ela recomenda métodos e padrões que auxiliem no desenvolvimento das aduanas, de forma a tornar seus processos aduaneiros mais modernos e ágeis. O Brasil, apesar de ser membro da OMA desde a década de 80, somente a partir do final de 2015 começou a realizar modificações no sistema aduaneiro a fim de assegurar medidas de desburocratização, agilidade no fluxo do comércio internacional e controle para evitar contrabando e descaminho de mercadorias.

A OMA, atualmente, tem a estrutura de um Secretariado, encarregado das operações do dia-a-dia da Organização. A Direção de Tarifas e Comércio (T&TA) lida com classificação de mercadorias, bens, avaliação e regras de origem. A Avaliação da OMC sobre Regras de Origem gerencia o Sistema Harmonizado (HS) garantindo apoio nas administrações aduaneiras em sua gestão e ambiente comercial. Em 2017, foi editado um relatório dos países-membros da OMA (*WCO Annual Report*) contendo um comparativo de números de registros de importações e exportações por ano, número de órgãos intervenientes envolvidos e arrecadação do comércio exterior entre esses países.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também tem se ocupado da preocupação com a uniformização mundial e com seus países-membros a tender para uma política aduaneira mais comum, uma relação de normas e costumes internacionais organizadas e harmônicas e um levantamento de dados para uma cooperação com o comércio internacional. Desde a década de 1990,

foram inauguradas as primeiras iniciativas relacionadas ao monitoramento e cálculo do impacto provocado pela incompatibilidade entre regulações nacionais, chamadas de Análise de Impacto Regulatório, desenvolvidas por meio de grupos especiais de trabalho: o *Ad Hoc Group on Regulatory Reform* e o *Regulatory Management and Reform Group of the Public Management Committee*.

Com vistas a essa regulamentação, o Banco Mundial também editou um relatório comparando a regulamentação de negócios para 189 economias chamado *Doing Business*, no qual são abordadas as regulamentações que afetam 11 áreas da vida de um negócio: começar um negócio, lidar com alvarás de construção, obter eletricidade, registrar a propriedade, obter crédito, proteger investidores, pagar impostos, negociar no exterior, cumprir contratos, solucionar uma insolvência e empregar trabalhadores.

Em 2015 e em 2017, a Secretaria da Receita Federal e o Ministério da Fazenda divulgaram um estudo com análise dos tempos do despacho de importação no modal marítimo (que representa 80% do volume total das importações brasileiras) no Brasil. Ainda, em 2016, um estudo do MDIC realizado em parceria com a OCDE, demonstra que as reformas relacionadas à burocracia do comércio exterior no Brasil, iniciadas no final de 2015 e previstas para terminar em 2019, podem reduzir em até 14,5% os custos dos operadores brasileiros.

### **3.4.1 Problema de pesquisa e objetivo**

O objetivo da pesquisa que pauta esta dissertação foi comparar a política aduaneira brasileira em relação às principais políticas aduaneiras adotadas a partir dos anos 2000 mundiais, como Estados Unidos, Austrália, Chile e China.

Os dados de análise considerados consistem no período de 1998 a 2018, respeitando os seguintes fatores motivacionais:

- Institucionalização da OMC, consideravelmente a partir dos anos 2000;
- Institucionalização da OMA, cuja entidade trouxe mais significância a partir dos anos 2000-2005;
- Implementação do Siscomex Brasileiro em 1998;
- Desburocratização da Receita Federal Brasileira no final de 2015 em andamento, fase final prevista para 2019;

- Análise da afirmação do estudo de 2016 do MDIC, realizado em parceria com a OCDE, demonstra que as reformas relacionadas à burocracia do comércio exterior no Brasil podem reduzir em até 14,5% os custos dos operadores brasileiros;
- Análise do ganho esperado com a desburocratização do comércio exterior prevista a partir de 2019: Na importação: de 17 para 10 dias de desembaraço e maior integração entre os órgãos anuentes. Na exportação: de 13 para 08 dias de desembaraço e 60% de redução de preenchimento de informações (dados do SECEX, maio de 2018).

Segundo dado do *Annual Report* da WCO (OMA) de 2017, a mediana mundial de desembaraço aduaneiro na importação é de 9 dias.

Os dados coletados foram aplicados sobre séries históricas pré-determinadas, com periodicidade anual, para os períodos de 1998-2018.

Para mensurar o levantamento realizado do comportamento do processo da Secretaria da Receita Federal em desburocratizar o comércio exterior brasileiro, é necessário levantar primeiramente dados preliminares aduaneiros comparados da política aduaneira dos principais países estudados, como Chile, Austrália, China e Estados Unidos, conforme quadro 5 a seguir:

Quadro 5 - Dados aduaneiros comparados

<b><i>Política Aduaneira Comparativa</i></b>	<b>Brazil</b>	<b>Chile</b>	<b>Australia</b>	<b>China</b>	<b>U.S.A.</b>
Numero de Funcionarios Customs staff	3.038	1.918	13.757	60.000	59.221
Tipo de Organização	Revenue Authority	Customs Agency	Border Protection Service	Customs Agency	Border Protection Service
Ano ingressado na OMA	1981	1966	1961	1983	1970
Sistema de Aduana	SISCOMEX	DIN/DUS System	Integrated Cargo System	H2010	Aut.Commercial Environm.
Nr de Declarações Importação Ano	2.279.027,00	1.075.220,00	4.217.034,00	23.351.697,00	31.600.000,00
Nr de Declarações Exportação Ano	1.520.828,00	473.559,00	1.614.647,00	54.792.131,00	19.609.620,00
Nr de autoridades intervenientes	16	12	0	4	19
<b>Arrecadação Aduaneira</b>	<b>33,80%</b>	<b>26,30%</b>	<b>5,60%</b>	<b>23,40%</b>	<b>83%</b>
<b>Tempo Despacho Aduaneiro Importação/Dias</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>5</b>
<b>% taxa sobre a arrecadação aduaneira/valor</b>	<b>3,67%</b>	<b>1,39%</b>	<b>2,16%</b>	<b>4,20%</b>	<b>2,11%</b>

Fonte: OMA - *Annual Report 2017/RFB e WCO Statistics*. Ajustes próprios.  
Elaboração própria.



Conforme é possível verificar no Quadro 5, o número de funcionários pertencentes à aduana para despacho aduaneiro de mercadorias varia muito entre os países Brasil e Austrália e China. Todos os países analisados têm um sistema informatizado para controle das importações de mercadorias.

Os números de declarações de importações de mercadorias por ano merecem maior destaque para a China e para o Estados Unidos. Enquanto o volume é expressivamente maior nesses dois países, a média de tempo de despacho se dá entre 10 e 5 dias, respectivamente. Se comparado ao Brasil, esse mesmo número é expressamente inferior, sendo necessários 14 dias para desembarço aduaneiro de mercadorias. Estima-se que, mesmo após a desburocratização do processo aduaneiro de 2016-2018 o Brasil não consiga atingir a média mundial.

O número de autoridades, ou órgãos intervenientes, podem até ter uma relação direta com a demora em dias de despacho, pois impactam em fluxo maior de prestação de informações e documentos, porém, se comparado com os Estados Unidos, que é expressivamente maior o número de órgãos intervenientes, é possível organizar a estrutura aduaneira para ser desburocratizada e ágil (destaque para a quantidade relativamente mais expressiva de importações por ano).

O percentual de arrecadação e a expressividade dos valores das importações de mercadorias também merecem destaque: o imposto de importação representa 33,8% na arrecadação no Brasil; enquanto, na Austrália, há uma padronização dos impostos de importação, representando 5,6% do total da arrecadação aduaneira (considerados os impostos federais II – Impostos de Importação somente). Na Austrália, existe uma cota tarifária sobre certos produtos. Há uma tarifa geral de 5% para a maioria dos produtos de insumos e manufaturados. Licenças na exportação são necessárias para exportar madeira não processadas.

O percentual da taxa de imposto de importação é representado na totalidade de registros de importações 3,67% para o Brasil, enquanto para a Austrália representa 2,16% e para os Estados Unidos 2,11%. Desde os anos 2000, há uma tendência mundial de diminuição das taxas de imposto de importação de mercadorias. Para o Brasil, isso implicaria uma reforma da política aduaneira e de direito aduaneiro, o país tem se ajustado por meio da concessão de Ex-Tarifários (diminuição da taxa de II para 0% ou 2% por 2 anos).

### 3.4.2 Metodologia

A fonte para o fornecimento dos principais dados foi a Secretaria da Receita Federal e relatórios da OMC e da OMA, cuja relação pretendida no estudo é explicar o comportamento da desburocratização aduaneira brasileira, considerando a relevância dos efeitos temporais a partir de 2019.

O estudo utilizou uma abordagem quantitativa, visando à coleta de dados anuais sobre uma análise de dados estatístico.

Os dados necessários para análise, apesar de existentes nos sistemas da Receita Federal, dependem de uma rotina diferenciada para sua obtenção. Neste sentido, realizaram-se, para o período de outubro de 2013 a fevereiro de 2015, duas apurações especiais (APES, apurações especiais segundo a Receita Federal Brasileira) nos sistemas Despacho de Importação (DI), Despacho Simplificado de Importação (DSI), Licenciamento de Importação (LI), Trânsito, Presença de Carga e Siscomex, Carga com o objetivo de identificar os tempos médios praticados na importação de bens no modal marítimo.

A primeira, APES, compreendeu o período de outubro de 2013 a março de 2014, e foram contabilizados 582.081 Conhecimentos Eletrônicos de Carga (CE). A segunda, Apuração Especial, abrangeu o período de abril de 2014 a fevereiro de 2015, na qual 1.034.129 CE foram objeto de estudo.

A estimativa do número de dias de desembaraço aduaneiro foi calculada sem considerar crescimento no volume de mercadorias marítimas no comércio de importação brasileiro. Os dados realizados pela Secretaria da Receita Federal em 2013 e em 2015 foram preservados.

Todas as etapas do processo de Despacho de Importação existentes entre a atracação do navio e a entrega da carga ao importador foram identificadas, permitindo-se apurar, de forma precisa, onde existe espaço para melhoria da performance.

São dos dados esclarecidos:

- ATR\_TRA -> Intervalo de tempo compreendido entre a atracação do Navio nos principais portos de Santos, Paranaguá, Vitória, Suape, Itajaí e o início de trânsito aduaneiro após registro da Marinha Mercante (DTA - Documento de Trânsito Aduaneiro). Esta etapa do processo não ocorre em todas as cargas, apenas naquelas cujo interessado optou por realizar os trâmites de

desembarço dos bens em recinto alfandegado diferente daquele onde ocorreu a chegada da importação. As cargas que sofreram trânsito estão incluídas no intervalo de tempo ATR\_PRE.

- ATR\_PRE -> Intervalo de tempo compreendido entre a atracação do navio e a presença de carga no recinto de despacho da Declaração de Importação (DI). Todas as cargas estão incluídas aqui, mesmo as que sofreram um ou mais trânsitos (DTA). Intervalo com forte influência logística.
- TRA\_PRE -> Intervalo de tempo compreendido entre o trânsito e a presença de carga no recinto de destino onde ocorrerá o despacho da DI. Basicamente, resume-se ao tempo de trânsito da carga (DTA). Este intervalo de tempo não ocorre em todas as cargas, apenas nas que sofreram trânsito. As cargas que sofreram trânsito estão incluídas no intervalo de tempo ATR\_PRE.
- REG\_DES -> Intervalo de tempo compreendido entre o registro e o desembarço. É o tempo bruto de despacho. A performance da Receita Federal Brasileira (RFB) é determinante para esta etapa do processo.
- DES\_ENT -> Intervalo de tempo compreendido entre o desembarço e a entrega dos bens ao importador. Etapa do processo com forte influência logística, conjugada com pacotes de armazenagem negociados entre os depositários e importadores.
- ATR\_ENT -> Intervalo de tempo compreendido entre a atracação do navio e a entrega dos bens ao interessado. Intervalo global que contempla todas as etapas anteriores.

O quadro 6 representa as etapas descritas acima e o resultado em dias aplicados para 2013, 2017 e 2019, respectivamente:

Quadro 6 - Tempo Médio na Importação (Nacional)

Etapa	2013 em dias	2017 em dias	2019 em dias (*)
ATR_TRA	5,73	4,76	4,06
ATR_PRE	2,55	2,22	1,89
TRA_PRE	6,75	6,06	5,16
PRE-REG	5,86	9,4	8,01
REG_DES	1,49	2,53	2,16
DES_ENT	5	1,49	1,27
<b>ATR_ENT</b>	<b>16,44</b>	<b>14,39</b>	<b>12,26</b>

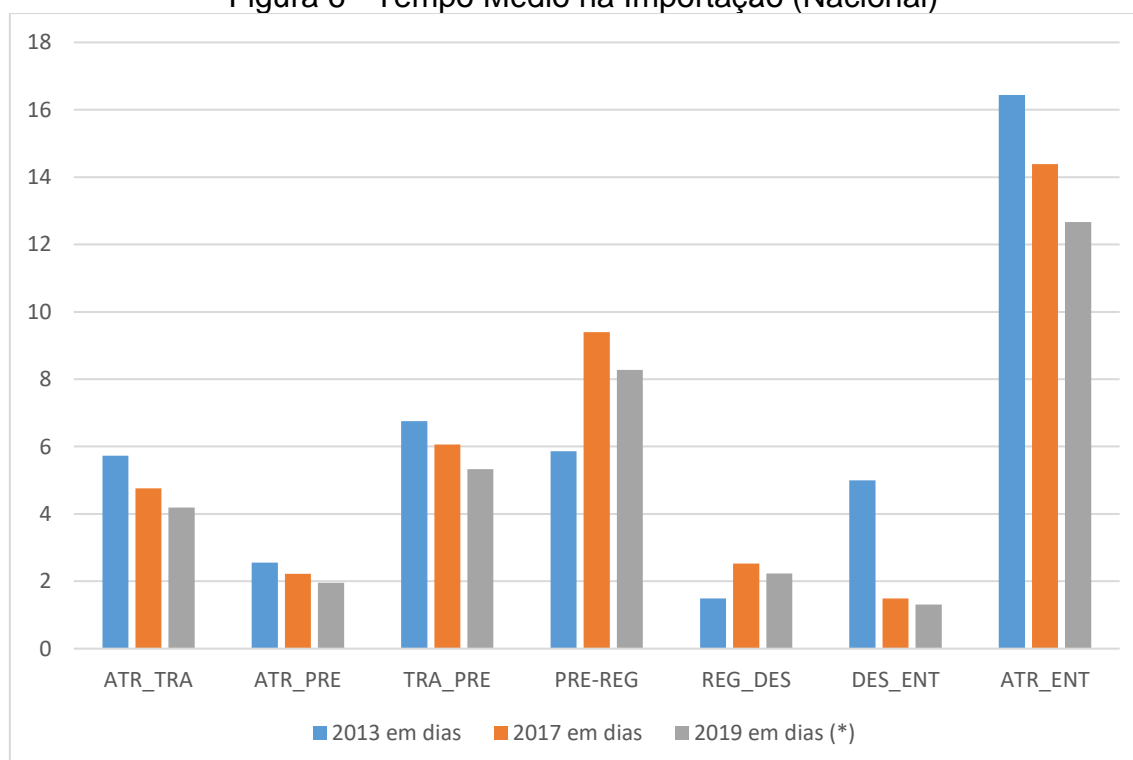
(\*) Estimativa Tempo Médio na Importação considerando desburocratização do processo aduaneiro em 14,8%, estimado pela RFB.

Fonte: Sistemas Receita Federal. Elaboração própria.

### 3.4.3 Análise de resultados

A Figura 6 abaixo apresenta a evolução dos dias necessários para desembaraço aduaneiro de mercadorias para a importação nos dois levantamentos iniciais, realizados pela Secretaria da Receita Federal após 5 anos de Siscomex (2013) e com a entrada do SiscomexWeb em 2015.

Figura 6 - Tempo Médio na Importação (Nacional)



Fonte: Sistemas Receita Federal. Elaboração própria.

O modelo de previsão, adotado para 2019, foi ajustado, conforme dado da Secretaria da Receita Federal a fim de desburocratizar em 14,8% o processo de desembaraço aduaneiro médio, ajustando para um resultado de 12,26% para a média do desembaraço aduaneiro de mercadorias importadas sob o modal marítimo a partir da entrada da Declaração Única de Importação (DUIMP), parte estrutural do processo de desburocratização do processo de comércio exterior.

Esse modelo de desburocratização do comércio exterior não atenderá, única e simplesmente, a demanda internacional de 9 dias de desembaraço aduaneiro conforme dados da OMA. A indicação é que o Brasil continuará sendo um país burocrático nas suas importações. O Brasil necessita ser um agente de inovação e reforma política aduaneira tarifária o mais rápido possível para se ajustar ao comércio internacional.

A crise da economia agroexportadora dos anos de 1930 trouxe um momento de ruptura no desenvolvimento econômico brasileiro, a fragilização do modelo agroexportador deixou transparecer a necessidade de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento, passando a ser prioritário para a política econômica. Contudo, somente na década de 1990, de fato aconteceu uma liberalização da economia internacional com a liberalização dos importados. O modelo de desenvolvimento de substituição de importação trouxe severas consequências à tecnologia (lei da informática). A ruptura do desenvolvimento de mão-de-obra altamente qualificada, sem dar o devido valor à flexibilização de suprimentos de bens para atender à demanda interna até a década de 90, foi um grande malefício ao desenvolvimento do país. Esse modelo de desenvolvimento, voltado para produção focada apenas no atendimento da demanda interna, desestruturou o país, acarretando um congelamento de 20 anos no tempo. São 20 anos a menos de tecnologia de ponta, 20 anos a menos de progresso de máquinas e equipamentos e bens de capitais devido a uma indústria fechada, voltada para atender somente o mercado interno e sem investimento em tecnologia de ponta e mão-de-obra qualificada.

Schumpeter considerava que o capitalismo deveria ser estudado sob a ótica da produtividade e do crescimento, sendo a máxima expressão da inovação, luta humana e pura/simplex destruição - tudo isso ao mesmo tempo, sendo as características do sistema:

- A propriedade privada dos meios de produção;

- Produção para o lucro privado, sendo a produção pela iniciativa particular em caráter privado;
- Ponto importante e crucial: a criação do crédito.

O desenvolvimento, ainda na visão de Schumpeter, é um fenômeno distinto, inteiramente novo ao usual fluxo circular, na tendência para o equilíbrio ou para a rotina. Ele representa uma mudança espontânea e descontínua nos canais do fluxo, rompimento do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente estabelecidos, tornando-se um "novo normal" na vida industrial e comercial, não na esfera das necessidades dos consumidores de produtos finais.

À medida que as inovações tecnológicas ou as modificações nos produtos antigos são assimilados pela conjuntura e seu consumo generalizado, a taxa de crescimento da economia diminui e assim se inicia o processo recessivo da redução dos investimentos e da baixa da oferta de emprego. A constante mudança entre prosperidade e recessão, isto é, a volatilidade da produção, é entendido como um obstáculo periódico e transitório, aparte do curso normal de expansão da renda nacional, da renda per capita e do consumo.

O investimento é o principal elemento a determinar o comportamento do produto tanto a curto como a longo prazo. Ele possibilita o crescimento, tanto pelo acúmulo de capital quanto pelos ganhos de produtividade, decorrentes das transformações econômicas que propiciam melhores técnicas de produção, mais capital por trabalhador. A riqueza futura de um país depende do seu atual nível de investimento (VASCONCELLOS, p.119, 2011). Sendo assim, 20 anos sem desenvolvimento, nem investimento para a pauta importadora, são muitos anos perdidos, uma vez que o investimento também afeta o nível de produto de curto prazo através do grau de utilização da capacidade produtiva, por ser um elemento de demanda. Um aumento no investimento gera efeito direto sobre a demanda, estimulando a produção de bens de capital e aumentando o produto da economia, além de ter um efeito indireto sobre o consumo e poupança, causando oscilação na renda.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime internacional de comércio, defendido pela OMC, antes dos anos 2000, tem como pedra angular o livre comércio, mas a dualidade livre comércio-protecionismo permeia não apenas sua existência quanto uma forma de garantir o comércio entre os Estados, mas sim, foi preciso a cooperação entre países para o funcionamento contínuo do comércio internacional, sob um efeito protecionista das nações.

Depois que o Brasil se tornou independente de Portugal, em 1822, a renda real continuou estagnada durante todo o século. Uma explosão de crescimento em meados do século XX foi financiada com a dívida externa dentro de uma economia fechada e voltada para a substituição de importações, que entrou em colapso com a crise do petróleo na década de 70. Desse ponto, seguiram-se duas décadas de inflações desenfreadas, planos de congelamento de preços fracassados. Somente em 1994, quando o Brasil introduziu o Plano Real e a volatilidade do câmbio flutuante, houve nova estabilidade monetária. A economia interna, que até 2002 estava fluindo, oportunizou o aumento de determinantes sociais e esquecimento da política externa, esquecendo, mais uma vez, a política aduaneira. Mundialmente estávamos vivendo fenômeno realista de evasão das indústrias devido ao 'Global Sourcing', somado a uma reforma aduaneira que muitos Estados fizeram para diminuir custo transacional, aumentar eficiência logística, padronizar sistemas e procedimentos de facilitação alfandegária.

O Brasil, em 1988, promoveu um primeiro ciclo de redução tarifária, não uma reforma aduaneira, em que a tarifa de importação nominal (média simples) encontrava-se em 41%, com uma tarifa máxima de 85%, além de apresentar uma forte dispersão e ampla redundância tarifária. Em 1990, nas mudanças conduzidas pelo governo Collor, foi adotado o programa de liberalização das importações, cujo objetivo principal consistia em racionalizar a estrutura de proteção, reforçando o papel da tarifa aduaneira como principal instrumento de proteção, reduzindo-a de forma a contribuir para a melhoria da competitividade dos produtos brasileiros via redução de custos e aumento da competição no mercado interno. Quanto à tarifa aduaneira, foi estabelecido um cronograma de reduções graduais até o ano de 1994.

As negociações acerca da TEC buscaram acomodar as diferenças de estrutura tarifária dos quatro países, que refletiam, em grande parte, as diferenças de suas estruturas produtivas. A redução das tarifas foi acentuada: a média tarifária reduziu de 32,2%, em 1990, para 11,2%, em 1995 (SECEX, 2002).

Em 1995, o Brasil estava com uma forte pressão da demanda interna e aumento das importações, acarretando em um aquecimento da demanda na economia desviada para as importações. O efeito das indústrias locais ao produzir suprimentos primários para a consequência do efeito global sourcing que começou a ser afetado pelo Brasil bem mais a partir de 2008.

A soma da redução de tarifas aduaneiras sobre produtos de bens de consumo e intermediários alavancou o aumento dessa demanda. O uso de tarifa a fim de deslocar a demanda ou a oferta provoca variações de quantidade de importações; no caso das cotas, ocorrem variações de preço interno – distorções secundárias que surgem quando se distribuem as licenças de importação, como a possibilidade de corrupção, mesmo o uso de critérios escrupulosos na distribuição pode não ser eficiente.

O emaranhado de decretos e leis engessam a política aduaneira de ser submetida a uma reforma para um Brasil que não tem métricas e indicadores de produtividade, burocracia, simplificação tributária para importação de mercadorias a fim de importar tecnologia e mão-de-obra qualificada, sem considerar a ineficiência logística portuária e doméstica.

Estudos complementares apresentam a aduana brasileira em posição de mais baixa eficiência relativa, considerando amostra de 50 países, o que justifica a necessidade de reformas no ambiente aduaneiro no Brasil (MORINI, 2014). Uma reforma aduaneira de fato, revisando o 'emaranhado' de decretos e instruções e promovendo uma unificação do imposto de importação. Talvez uma unificação como o Chile seja um pouco liberal demais para um Brasil que está 20 anos atrasado comparando com o mundo. Mas, uma política estratégica de unificar o imposto de importação sabendo onde o país quer chegar nos próximos 50 anos. Difícil planejamento para um país que sua própria economia interna está desgovernada, porém, um planejamento estrutural das tarifas aduaneiras para a pauta importadora. Não somos um país com alta tecnologia nem tampouco um país de desenvolvimento e pesquisa, será que não seria o momento para se planejar nos benefícios que a



importação pode ter de capitalizar tecnologia e alto desempenho para poder em sua economia local ter indústrias com rentabilidade e produtividade de fato.

Nos últimos anos, tem crescido a percepção de que as tarifas aduaneiras e sua dispersão entre setores no Brasil são mais elevadas do que as aplicadas em outros países em desenvolvimento, gerando distorções na alocação de recursos que afetam a produtividade da economia e impedem a inserção brasileira na cadeia de valor global (Sturgeon e outros, 2013; Lisboa e Scheinkman, 2016). Baumann e Kume (2013) reforçam esta impressão ao mostrarem que, em 2010, as tarifas incidentes sobre bens de capital e bens intermediários no Brasil eram superiores às vigentes na China, Coreia, Filipinas, Índia, Indonésia, Malásia, México e Tailândia.

O Brasil tem se adequado às normas internacionais de uso e costumes, guiadas pela OMA com um enorme esforço para melhorar sua competitividade internacional. Entretanto, a reforma na gestão aduaneira também é necessária. Mesmo com o processo de desburocratização da aduana brasileira para comércio exterior de produtos, não há grandes avanços em termos de indicadores para um bom desempenho da aduana brasileira. Não sem uma reforma tributária ou simplificação do recolhimento de tributos na importação, sem o investimento na infraestrutura logística dos principais portos e governança ministerial. Reduzir custos transacionais aplicados a processos é essencial para continuar competindo no comércio internacional.

Na atual situação da economia brasileira, em lenta recuperação da recessão que vive desde 2014, espera-se que haja uma promoção do nível de investimento no país associado a importações, para que haja determinante do produto e efeito de deslocamento para direita na capacidade produtiva e nível de renda. Espera-se que a expectativa por consumo para o brasileiro volte a crescer, para, então, somado a uma reforma política aduaneira tarifária, aumente o investimento em estoque (lucro das empresas), relacionando-o diretamente com o aumento do nível de renda do país. Tudo isso somado a uma taxa de câmbio real, favorecendo a importação de bens e um processo mais assertivo de desburocratização aduaneiro. Uma política aduaneira mais sintonizada em termos de infraestrutura logística, algo mais sincronizado na produtividade para investimento e importação de bens e mais ágil no processo de importação de bens e serviços.

Não somente uma reforma aduaneira para se adequar às políticas de governanças globais, mas também o país deve investir em pesquisa e

desenvolvimento, somado a uma reforma tributária interna para facilitar o trâmite, inclusive aduaneiro. Por último e não menos importante, deve-se estudar essa dependência logística de transporte rodoviário desde o portou aeroporto até as portas das indústrias. A eficiência de um transporte férreo ganharia, ainda mais, desburocratização e facilitação logística de comércio.

O Brasil não poderia estar 20 anos atrasados em sua política aduaneira, enquanto o mundo fala em 9 dias para desembarço aduaneiro devido a adequação que os Estados tiveram nas políticas alfandegárias incorporando eficiência de sistema, facilitação logística, imposto unificado para importados desde 2000; o Brasil, mesmo depois de investir no processo de desburocratização aduaneira 2015-2020 estará falando de 12 dias de desembarço aduaneiro. A soma de uma reforma aduaneira, unificação tarifária dos importados, expansão da logística férrea, reforma tributária de impostos como IPI, ICMS, PSI/COFINS e da desburocratização dos processos aduaneiros é que irá, de fato, alavancar a posição da economia do país para enfrentar o comércio mundial.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Gilberto Luiz do. A supressão de direitos dos contribuintes. In: VELLOSO, C.M. da S; ROSAS, R; AMARAL, A.C.R do. *Princípios Constitucionais Fundamentais: estudo e homenagem ao professor Ives Gandra Martins*. São Paulo: Lex, 2005.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Why Nations Fail*. Profile Books, 2012.
- ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO, G.; CASELLA, Paulo B. *Manual de Direito Internacional Público*. 23 edição. São Paulo: Saraiva, 2017.
- APPLEYARD, Dennis; FIELD, Alfred; COBB, Steven. *Economia Internacional*. New York: Mc Graw Hill. 2010.
- BAUMANN, Renato; GONÇALVES, Reinaldo. *Economia Internacional*. São Paulo: Ed. Campus, 2015.
- BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia*. 5ª ed. London: Editora Pearson, 2013.
- BRASIL, D.R.; COSTA, F.V.; RIBEIRO, L.G.G. 3ª Reunião do Grupo de Pesquisa Governo dos Riscos, Sustentabilidade Global e Proteção dos Direitos Fundamentais, 2018.
- BULL, H. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University, 1977.
- CAMPOS, Edmundo. Introdução. *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978. p. 153.
- CAVUSGIL, S. Tamer, KNIGHT, Gary, RIESENBERGER, John R. *Negócios Internacionais. Estratégia, gestão e novas realidades*. London: Ed. Pearson, 2010.
- COUTINHO, Rodrigo. O Balanço de poder, cooperação e regimes. 2011. Disponível em <https://www.rodrigocoutinho.com/2011/10/o-balanco-de-poder-cooperacao-e-regimes.html#!/2011/10/o-balanco-de-poder-cooperacao-e-regimes.html>. Acesso em 18 de maio de 2018.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva. 2003.
- FAZOLO, Diogo Bianchi; VALLE, Maurício Dalri Timm. *Reforma Aduaneira no Brasil: necessidade de harmonização das normas de direito aduaneiro*. São Paulo, 2015.
- GILPIN, Robert. *Economia política das relações internacionais*. Brasília: UNB, 2002.
- GOLDSTEIN, Judith & KEOHANE, Robert (eds.). *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University, 1993.

GOLDSTEIN, Judith L.; KAHLER, Miles; KEOHANE, Robert O.; SLAUGHTER, Anne-Marie, *Legalization and World Politics*. The MIT Press. Cambridge, Massachusetts and London: England, 2001.

GRAINGER, A forthcoming, *Trade facilitation and import-export procedures in the EU*. European Parliament, Brussels. 2008.

JERVIS, R. *Security Regimes*. International Organization. v. 36, n. 2, p. 357-378. Cambridge (MA): Spring, 1982.

HAAS, E. B. *Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes*. World Politics. v. 32, n. 3, p. 357- 405. Washington (DC): April, 1980a.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Hemeroteca Digital Diário Oficial da União. Diário do Governo 1965. <http://www.brasil.gov.br/governo/2014/10/diario-oficial-da-uniao-completa-152-anos-nesta-quarta-feira-1o>. Acesso em setembro de 2018.

HUME, David. *Of the Balance of power*, em *Essays Moral, Political and Literary*, Vol. I, T.H. Green e T.H. Grose (eds). p. 352. Londres: Longmans, 1829.

KEEDI, Samir. *ABC do Comércio Exterior*. São Paulo: Aduaneiras, 2015.

KEOHANE, Robert. *The Demand for International Regimes*. In: Krasner, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. New York: Cornell University, 1983.

\_\_\_\_\_. *International institutions and state power: essays in international relations theory*. p.1-20. Boulder: Westview Press, 1989.

\_\_\_\_\_. *Instituciones Internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

\_\_\_\_\_. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KRASNER, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables*. Ithaca: Cornell University, 1983.

\_\_\_\_\_. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University, 1989.

\_\_\_\_\_. *Causas Estruturais e consequências dos regimes internacionais: Regime como variável intervenientes*. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110. Curitiba, jun. 2012.

LIMA, Miguel, SILBER, Simão Davi, VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval. *Manual de Economia e Negócios Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIPSON, C. The Transformation of Trade: The Sources and Effects of Regime Change. *International Organization*. v. 36, n. 02, p. 417-455, Cambridge (Mass.): Spring, 1982.

LOPEZ, José Manoel Cortiñas, GAMA, Marilza. *Comércio Exterior Competitivo*. 3ª ed. Aduaneiras. 2007.

LOVETT, Frank. *Uma teoria da Justiça de John Rawls*. São Paulo: Penso, 2011.

MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à Economia*. Boston: Cengage, 2014.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V.; ROSENDORFF, B. P. Why democracies cooperate more: electoral control. *International Organization*, v. 56, n. 3, p. 477-513. 2002.

MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994/95.

MISES, Ludwig Von. *O Livre Mercado e seus inimigos*. Campinas, SP: Vide Editorial, 2016.

\_\_\_\_\_. *Burocracia*. Campinas, São Paulo: Vide Editorial, 2018.

MORINI, Cristiano; INÁCIO JR, Edmundo. Indicadores de desempenho da Aduana do Brasil: em busca de uma abordagem equilibrada. *Artigo científico Gest. Prod.*, <http://dx.doi.org/10.1590/0104-530X1407>. São Carlos, 2014

MORGENTHAU, Hans. J. *Politics among nations- the struggle for Power and peace*. 6th ed. New York: Alfred Knopf, 1985.

\_\_\_\_\_. *Política entre as nações*. Brasília: Editora UNB. 2002.

NYE JR., Joseph S. *Power and interdependence*. New York: Longman, 2001.

\_\_\_\_\_. *Compreender os conflitos internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

\_\_\_\_\_. *Soft Power*. São Paulo: Public affairs, 2004.

\_\_\_\_\_. *O Futuro do Poder*. São Paulo: Benvirá, 2012.

NORTH, Douglas. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OLIVEIRA, I.M. (Orgs.). *A política comercial brasileira em análise*. Brasília: Ipea, 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Interconnected Economies: benefiting from global value chains*. Paris: OECD, 2017.

\_\_\_\_\_ - Survey to determine the percentage of national revenue. REPRESENTED BY CUSTOMS DUTIES INTRODUCTION, publicação 2017.

OMA – Organização Mundial das Aduanas. Convenção de Quioto Revisada. Bélgica. 1999.

\_\_\_\_\_. Revised Kyoto Convention Guidelines. Bruxelas: OMA, 2013.

PORTER, G. & BROWN, J. Global Environmental Politics. Boulder: Westview, 1996.

RAMOS, L. C. S. Civil society in an age of globalization: A Neo-gramscian perspective. pp. 143-163. Journal of civil society, 2 (2), 2006.

RÁO, Vicente. O Direito e a Vida dos Direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997. v. 01, 4ª ed.

RATTI, Bruno. Comércio Internacional e Câmbio. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

REZEK, Francisco. Direito Internacional Público – Curso Elementar. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

SCHUMPETER, J. A. Business Cycles. New York, NY: McGraw-Hill, 1939.

SILVA, Tom Pierre F. Regime Aduaneiro Especial de Importação e Exportação de bens destinados a pesquisa de lavra de petróleo e gás: análise dos entraves e propostas de soluções. Tese Mestrado (Administração) - FVG. São Paulo. 2007.

SRF Secretaria da Receita Federal. 200 anos de comércio exterior. Acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_.  
<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/OMA/NormasInter/PadroesPilar1.htm>  
Acesso em agosto de 2018.

\_\_\_\_\_. Estudo e Análise dos tempos do Despacho de Importação no modal marítimo no Brasil, 2015.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, vol. 36, nº 2. 1982. pp. 479-496.

THORSTENSEN, Vera; KOTZIAS, Fernanda. Barreiras Regulatórias: um novo desafio para a governança da OMC. Centro de Estudos do Comércio Global de Investimentos EESP/FGV, 2016.

TORQUATO, Carla Cristina A.; SILVA FILHO, Erivaldo C. Regimes Internacionais e Soft Law: Uma análise a partir da organização do tratado de cooperação amazônica. Tese Mestrado (Relações Internacionais) – UNB. Brasília. 2016.

TREVISAN, Rosaldo. Atuação estatal no comércio exterior, em seus aspectos tributários e aduaneiros. (Direito). Paraná: PUC, 2008.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; GREMAUD, Amaury Patrick; TONETO, Rudinei. Economia Brasileira. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval. Economia Micro e Macro. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

YOUNG, Oran. Regime dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. International Organization, Cambridge (MA): Spring, 1982.

\_\_\_\_\_. The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment. International Organization. New York, v.43, n.3, p.281-308, summer 1991.

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. New York: McGrawHill, 1979.

\_\_\_\_\_. Man, the State and War. Cambridge: CUP, 2001.

WEBER, Max. Economia e Sociedade. Volume I. Brasília: UNB, 2012.

WIGHT, Martin. International Theory: The Three Traditions. New York: Holmes & Meier; London: The Royal Institute of International Affairs, 1991.

\_\_\_\_\_. A Política do Poder. Brasília: Editora UNB, 2002.

WIDDOWSON, D. Managing risk in the customs context. p. 91-99. Customs modernization handbook, 2005.

\_\_\_\_\_. Bordering on corruption: an analysis of corrupt customs practices that impact the trading community. World Customs Journal, v. 7, n. 2, p. 11-21, 2013.

<http://www.mdic.gov.br/noticias/1983-marcos-pereira-endossa-na-india-documentos-para-integracao-comercial-entre-os-brics>. Notícia de 13 de outubro de 2016. Último acesso em março de 2018.