

PAPEL E AÇÃO DO ESTADO NO COMÉRCIO EXTERIOR

Roosevelt Baldomir Sosa

O problema do comércio exterior brasileiro não se resume no equacionamento da questão portuária, nem na busca de maior eficiência por parte das alfândegas brasileiras, acusados, um e outro, de emperarem o fluxo comercial do País. Essa crítica, aliás justificada, não considera devidamente o contexto global do comércio exterior, da política à fixação de metas, do planejamento ao gerenciamento, da normatização ao controle das operações, e, sobretudo, da interação entre os órgãos do Estado e os agentes econômicos.

O problema do comércio exterior brasileiro, em resumo, tem a ver com a cultura que impregnou nosso comportamento ao longo de várias décadas, moldando uma forma de ação calcada na exagerada tutela do Estado, pela via da discricionariedade administrativa, contando em contrapartida com o acomodamento dos próprios agentes econômicos.

É uma conseqüência do enclausuramento da economia num modelo protecionista, pois neste, ao lado das restrições do

O texto propõe a reestruturação da alfândega brasileira como instituição independente da Secretaria da Receita Federal, visando equipar o Estado com o canal institucional apropriado a uma adequada política de comércio exterior. A premissa básica é a edição de uma lei que estabeleça o modo de ação de uma aduana moderna, com a desobstrução dos canais logísticos, e que propicie um novo enfoque nas relações do Estado com os agentes econômicos.

tipo administrativo, licenciamentos, quotas, contingenciamento, controle de preços etc., proliferaram práticas oficiosas que embarçaram o desenvolvimento do comércio externo. A burocracia excessiva, os trâmites demorados, a legislação enfaticamente punitiva, os excessos de poder por parte dos agentes do Estado, conviveram com as práticas escapistas dos operadores econômicos, criando um caldo cultural propício, inclusive, a desvios de conduta.

Não se condena, obviamente, o protecionismo em si mesmo, até

porque alavancou o processo de industrialização nacional. Se observarmos o fenômeno de uma perspectiva histórica veremos que esse mecanismo foi absolutamente necessário para retirar o país do modelo agrário/exportador que prevaleceu até os anos 30, projetando-o na direção de uma sociedade industrializada.

O problema é que esgotada essa fase deparamo-nos com novas necessidades ditadas pelo atual panorama mundial, pois a economia se globalizou - internacionalizou-se - tanto quanto a logística aplicada aos transportes e à informação.

Já não há sentido, a partir da derrocada do sistema comunista, em dividir o planeta por áreas ideológicas, ou supor que as nações, como células de um organismo vivo, permutam, individualizadamente, carências e necessidades. Essa visão deixa de ser válida à medida que os agentes econômicos buscam suas necessidades em qualquer parte do mundo, de forma rápida e barata. As fronteiras econômicas dos Estados e das nações não mais coincidem com suas fronteiras políticas.

É a partir dessa reflexão, que aceita um processo mundial em curso, que poderá o Estado brasileiro vir a redefinir seu papel no contexto do comércio exterior. O rumo dessa modificação, sem dúvida, é a minimização da tutela e da discricionariedade, o que aliás

já está perfeitamente sinalizado pela supressão da sistemática de controle calcada no regime de licenciamento e controle de preços, até então exercida pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Fazenda (ex-Cacex).

Outro indicador é a implementação do Acordo sobre Valoração Aduaneira com base no artigo VII do GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), que assume a realidade das transações internacionais como parâmetro de valor, reconhecendo a mutabilidade e variabilidade dos preços internacionais.

Portanto, não se pode dizer que o Estado brasileiro não atentou para as mudanças necessárias, inclusive no que respeita a política cambial, tarifária, de cooperação internacional, como o caso do Mercosul e outras tantas.

Todavia, referidas modificações não são ditadas por simples conjunturas. A mudança em andamento tem caráter estrutural agindo na formação de conceitos do que seja o "novo" comércio exterior. Suas linhas de ação, portanto, também devem ser repensadas em razão da viabilização dos objetivos nacionais face a modificação do panorama mundial. A implosão da URSS, o fortalecimento do Japão, a agressão comercial chinesa, a pressão exercida pelos tigres asiáticos, o incremento do intercâmbio através do Pacífico, o surgimento dos mega-navios

obrigando a pesados investimentos em portos chamados de 3a.geração, a logística de transporte e comunicações integradas, o Mercado Comum Europeu, o Nafta, o brutal desenvolvimento da tecnologia, a mudança nas relações tradicionais do trabalho, são vetores que indicam, cristalinamente, um reajustamento global, uma espécie de nova ordem econômica nascente, e, também, uma incógnita, uma vez que a história não é pré-determinada.

Cabe, antes de prosseguirmos, observar que quaisquer abordagens que advoguem pela supressão da intervenção estatal no comércio exterior são utópicas. Não há Estado politicamente organizado que permita ingressos e saídas de mercadorias de seu território à exclusiva conveniência das forças do mercado, especialmente economias em desenvolvimento, altamente suscetíveis de serem aviltadas, a seu desfavor, as relações de trocas internacionais. O Estado deve manter mecanismos capazes de proteger aqueles setores econômicos que sucumbiriam ante uma concorrência externa predatória, como também zelar pelo equilíbrio de sua balança comercial e de serviços, assim como acautelar-se com o "comércio", de produtos de alta periculosidade social etc. Assim os Estados nacionais sempre exercerão a função normativa, reguladora e controladora de seus fluxos comerciais. O que varia é a amplitude dessa regulação, ostensiva ou

abrandada, mas sempre presente. E não apenas devem agir no sentido da auto-proteção, mas também na fixação das políticas e incentivos voltados ao incremento de sua participação na massa global das trocas mundiais por meio de seus agentes econômicos, fornecendo-lhes instrumentos facilitadores e altamente simplificados.

Nesse ponto é que devemos considerar, seriamente, a questão institucional. O reajustamento exigido pressupõe, como já afirmamos, uma nova postura por parte das instituições incumbidas do comércio exterior brasileiro.

Para isso é imperativo identificar quais instituições são, efetivamente, as responsáveis pelo desempenho de nossa política de comércio externo. Abstraímos, neste particular, aquelas que se dedicam a representar o País nas negociações internacionais, como o Itamarati, assim como os órgãos ou departamentos do Estado que, eventual ou habitualmente, traçam objetivos de curto, médio e longo prazos. Também excluimos os órgãos públicos que agem no comércio exterior de forma periférica, controlando o ingresso de certos produtos por razões de saúde e segurança públicas.

Nossa preocupação centra-se nos órgãos que tornam essas políticas efetivas, reais, sejam, portanto, nas instituições que materializam, pela ação concreta, os objetivos antecipadamente definidos, como sejam

a Secretaria de Comércio Exterior e a Secretaria da Receita Federal.

Todavia não aventuráramos abordagens mais alentadas na área de ação da Secretaria de Comércio Exterior, até porque com a iminente revogação do regime de licenciamento baseado na emissão de autorizativos (Guias de Importação), e com o advento do Siscomex - baseado na coleta e processamento eletrônico de dados -, já se prenunciavam alterações de monta, inclusive na redefinição de sua missão institucional.

Muito provavelmente a Secex infletrá pelo aperfeiçoamento dos mecanismos anti-*dumping*, por intermédio de desenvolvimento de processos investigatórios e de fixação de direitos compensatórios visando neutralizar a concorrência desleal que se avizinha com a abertura e flexibilização da tarifa aduaneira. A própria elaboração dos níveis tarifários e as alterações de nomenclatura pelo surgimento de novos produtos, determinam, a largos traços, seus rumos institucionais.

Conquanto isso, é importante notar que o campo de interação do atual Secex (ex-Cacex, ex-Decex), com o universo dos agentes econômicos deu-se pela via da normatização da atividade, notadamente pela fixação de rotinas a ser observadas por aqueles no que diz respeito aos trâmites burocráticos. O poder do Secex, em resumo, foi o de conceder ou

não, este ou aquele tratamento ao importador, seja na questão atinente ao processamento dos pleitos, seja na aceitação ou não dos valores atribuídos as mercadorias objeto de compra internacional.

O poder de fato, especialmente com a redefinição do papel da tarifa aduaneira como eixo da política de comércio exterior, estará alicerçado na atividade alfandegária - como, aliás, ocorre em qualquer país do mundo - já que a Aduana é o órgão estatal incumbido do controle efetivo dos fluxos do comércio externo, pela via dos procedimentos dos despachos aduaneiros de importação e exportação, cumulado com o controle dos meios de realização dessa atividade, sejam os próprios veículos transportadores, seja a atividade de transporte globalmente considerada, seja ainda o armazenamento das cargas e sua destinação a consumo ou a fins específicos.

Avulta, pois, a importância da instituição aduaneira no contexto do comércio exterior, como órgão estatal destinado a fazer observar as rotinas e procedimentos pré-estabelecidos pela lei vigente, sob pena de, desatendidos, acarretarem aos operadores econômicos sanções pecuniárias, penais e de comisso de bens ou mercadorias.

Entretanto, o sistema aduaneiro brasileiro apresenta peculiaridades absolutamente notáveis, entre as quais a de inexistirem alfândegas

no plano formal da organização do Estado.

Trata-se de uma situação atípica, pois na verdade o sistema aduaneiro nacional sobrevive sob tutela da Secretaria da Receita Federal, que absorveu, por volta de 1967 a alfândega, órgão então de existência autônoma, o que estabelece, *a priori*, um primeiro ponto de reflexão.

A Secretaria da Receita Federal é fruto da fusão dos antigos departamentos especializados do Imposto de Renda, Consumo e Rendas Aduaneiras, e tem como objetivo central administrar os tributos da União, priorizando a função arrecadatória. Ocorre, sem embargo, que os impostos de comércio exterior não priorizam essa função tributária, caracterizando-se muito mais pela extrafiscalidade, sejam aqueles objetivos que utilizam o imposto como ferramenta para atingir outros fins que não os de simples arrecadação. Além do que, os tributos internos são gerados e disciplinados no âmbito da legislação interna, em obediência aos princípios do Direito Fiscal pátrio. Os tributos de comércio exterior, em razão dos compromissos internacionais, assumem técnicas de apuração e determinação calcadas em acordos internacionais, como, por exemplo, o Valor Aduaneiro e o Acordo sobre Classificação Tarifária fundada no Sistema Harmonizado, e outros mecanismos de cooperação internacional, su-

bordinando-se ao chamado Direito Aduaneiro.

Tratam-se de duas realidades absolutamente diferenciadas, distintas nos propósitos, nos meios de gestão e na forma de factibilizar-se como política do Estado.

É extremamente difícil supor que o Brasil possa enfrentar os desafios do presente sem que o universo social possa ter o canal institucional apropriado, já que as alfândegas mantêm-se relativamente marginais aos objetivos centrais da Receita Federal. É mera questão de definição de missões institucionais. O exemplo brasileiro, aliás, é quase único situando-se numa espécie de contramão das soluções registradas na comunidade internacional.

Essa involução sofrida pelas alfândegas brasileiras pode explicar-se em razão do momento em que foi determinada sua absorção pela Receita Federal. As aduanas nacionais foram órgãos que amadureceram sob a égide de um sistema agrário/exportador e assim permaneceram ao longo do processo histórico nacional. Quando absorvidas já eram reconhecidamente obsoletas, inadaptadas a uma economia dirigida à industrialização, e, por conseqüência, à deriva dos acontecimentos centrais.

Não é de surpreender, portanto, que a legislação aduaneira permaneça ancorada nas concepções legais do final do século passado,

sob influxo da então nova consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas da República de 1897. Não significa, obviamente, que a Lei Alfandegária não tenha avançado em certas questões cruciais, sobretudo na edição de um regulamento consolidador, no processo de interiorização das alfândegas, na adoção de regimes aduaneiros especiais e na flexibilização da política aduaneira. Mas, no essencial, os procedimentos, os comportamentos e as normas vigentes, ou seja, a “mente”, a forma de encarar os problemas do dia-a-dia, de geri-los e solucioná-los, continuam alicerçados naquelas noções do início do século.

Assim, por exemplo, fiscalizam-se, literalmente, todas as mercadorias ingressadas no país, obrigando o contribuinte a recolher, antecipadamente, o tributo, e reservando-se o órgão o direito a desembaraçar a mercadoria em prazos muito elásticos, o que não apenas onera o devedor, mas trava o sistema logístico de entrega da mercadoria. Impede-se a descarga direta das mercadorias de bordo das embarcações para os veículos transportadores, sob os mais diversos pretextos, comprometendo, mais uma vez, a eficácia do sistema como um todo.

Trabalha-se, ainda, dentro de horários do tipo comercial, à falta de mão-de-obra capaz de tudo fiscalizar, o que reduz, drasticamente,

a capacidade de vasão dos terminais portuários, armazéns e depósitos. Esses efeitos, bem entendidos, não atentam apenas contra as importações mas afetam, sobretudo, as exportações.

Some-se ao quadro descrito o elenco de penalizações, elaborado para uma política de inflexibilidade comercial, onde predominam as sanções de perdimento de bens muitas das vezes desproporcionais à infração praticada, ou multas pesadíssimas por irregularidades perfeitamente sanáveis à luz do simples bom-senso.

Ao servidor fiscal, na dinâmica descrita, não lhe é dada nenhuma possibilidade de afastar-se da norma elaborada, muitas vezes, no plano dos gabinetes, pecando pelo apuro técnico e linguagem apropriadas. Esse mesmo agente público, que muito embora disponha de alto poder intelectual, é completamente abandonado à sorte de suas próprias interpretações, aprendendo a arte profissional pelo método do erro-tentativa-erro.

Em suma, é preciso redesenhar o marco institucional da alfândega brasileira, a partir de seu reconhecimento como ente independentizado da Receita Federal, assim como é imperativo repensar a lei aduaneira, o que não se fará, alerte-se, com simples “remendo” por norma complementar. É preciso a edição de uma lei que balize o modo e a forma de atuação do

Estado de um modo claro, compreensível e atualizado.

O desate desse "nó górdio" - a lei aduaneira - implica outrossim em evitar-se a recaída pelo simples mascaramento dos velhos conceitos em fórmulas aparentemente modernizadas. A questão não é de linguagem, mas de conteúdo. Não é formal, mas de substância.

Repensar a lei aduaneira significa abolir a visão exclusivamente fiscalizadora do papel da alfândega, para guindá-la ao novo cenário como órgão capaz de equacionar os problemas dos agentes econômicos, sem que se descure, obviamente, o interesse do Estado.

Para isso deveríamos eliminar de vez os resquícios da ultrapassada teoria que considera o imposto como um ônus a ser suportado pela mercadoria, adotando-se de fato o que já se preceitua, desde 1965, no Código Tributário Nacional, ou seja, que a relação tributária tem caráter interpessoal, subjetiva, e que o fato escolhido como suporte a incidência fiscal não é a simples transposição da mercadoria pela fronteira política, mas a operação de compra e venda internacional. Nesse rastro deveríamos reanalisar conceitos como o da instantaneidade do fato gerador da obrigação, já que indubitavelmente a obrigação fiscal possui coordenadas de tempo e espaço, tendo natureza

procedimental, continuada e complexiva.

Tais tecnicidades, embora áspersas a quem não milita na área, podem parecer dispensáveis, mas na verdade é sobre o trilho desse pensamento arcaico que repousa muito da atual desatualização da lei aduaneira, e, por consequência, do pensamento gerencial e operativo da alfândega.

O que se propõe, finalmente, é uma solução a altura dos desafios colocados pelas circunstâncias do presente, internamente e externamente, implicando numa verdadeira reorganização do Estado em matéria de aduanas, pela criação de um órgão capaz de administrar os problemas do comércio exterior. Dotado de instrumentação legal atualizada é possível descortinar os efeitos de curto e longo prazo que tal acarretaria nas práticas correntes, especialmente se forem realizados investimentos na área da informação interativa entre a aduana e o agente econômico. A simplificação dos procedimentos de desembaraço, com a introdução de critérios de seleção aleatórios ou dirigidos, possibilitaria o aumento de eficácia e ajudaria a desobstruir os canais de acesso, portos, aeroportos, fronteiras e recintos aduaneiros em geral. Isso significa acentuar o processo de interiorização das alfândegas e deslocar parte da ação fiscalizadora para o estabelecimento do interessado, à conveniência

dos interesses do Estado, sem prejudicar o fluxo do comércio. Significa, outrossim, estabelecer as bases de um relacionamento construtivo entre o Estado e o operador econômico criando, por consequência, uma cultura aduaneira apta às necessidades de nosso tempo.

Federal Revenue Secretariat in order to equip the State as an appropriate institutional channel for an adequate foreign trade policy. The basic premise is writing a law that establishes the way the modern customs office would act, unobstructing the logistic channels, and which would provide a new focus on relations between the State and commercial agents.

Resumen**EL PAPEL Y LA ACCIÓN DEL ESTADO EN EL COMERCIO EXTERIOR**

Propone la reestructuración de la aduana brasileña como institución independiente de la Secretaría de la Receta Federal, con vistas a equiparar el Estado como el canal institucional apropiado a una adecuada política de comercio exterior. La premisa básica es la edición de una ley que establezca el modo de acción de una aduana moderna, como la desobstrucción de los canales logísticos, y que propicie un nuevo enfoque en las relaciones del Estado con los agentes económicos.

Abstract**THE ROLE AND ACTION OF THE STATE IN FOREIGN TRADE**

This paper proposes restructuring the Brazilian customs as an institution independent from the

Roosevelt Baldomir Sosa é auditor fiscal do Tesouro Nacional.