



A FACILITAÇÃO DO TRANSPORTE
INTERNACIONAL

ALADI/SEC/Estudo 2
15 de abril de 1982

SUMÁRIO

- Introdução.
- A facilitação, instrumento da integração.
- Esforços de facilitação realizados na área sul-americana.
- Aspectos considerados prioritários na facilitação do transporte por rodovia na área sul-americana.
- Idéias e sugestões para viabilizar os esforços nacionais e regionais de facilitação do transporte internacional por rodovia.
- Aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais encarregados de desenvolver as ações e medidas de facilitação.
- Ações e medidas de facilitação, suscetíveis de serem adotadas no curto, médio e longo prazo, nos planos nacional e regional.
 - Ações imediatas.
 - Ações de curto ou médio prazo.
 - Ações de médio ou longo prazo.

//

1. Introdução. O espetacular crescimento experimentado pelo transporte internacional por rodovia na América Latina, particularmente em algumas de suas regiões ou sub-regiões (América Central, Cone Sul, Grupo Andino, etc.) desde fins da década de 60, transferiu o centro de gravidade da atenção e interesse dos setores públicos e privados de nossos países, do transporte por água, particularmente por via marítima, que tinha concentrado as preocupações nacionais, desde praticamente o início de sua vida independente, ao transporte por rodovia, originando com isso mudanças substanciais em diversos campos (jurídico, econômico, comercial, técnico, material, etc.) do transporte entre os países latino-americanos e dando origem a organizações regionais e a associações privadas dedicadas ao estudo e desenvolvimento desta atividade econômica.
2. Não resta dúvida de que o acima exposto é reflexo da convicção cada vez mais compartilhada na América Latina de que o transporte por rodovia é peça chave no desenvolvimento da sociedade moderna -tema focal da Conferência da IRU, em Sevilha de 1980- e justifica todos os esforços que com crescente intensidade se desenvolvem nos países latino-americanos, e particularmente nos do Grupo Andino e Cone Sul, com o objetivo de estabelecer, de comum acordo, parâmetros jurídicos e técnicos apropriados para facilitar o desenvolvimento futuro de suas operações.
3. A Primeira Conferência Sul-Americana de Transporte por Rodovia, à qual se apresenta este trabalho, é um elo a mais na cadeia de esforços antes indicados. A análise de seu tema central -a cooperação internacional no transporte por rodovia na América do Sul- constitui, sem dúvida, uma excelente oportunidade para dar novos passos em direção ao estabelecimento de sólidas bases jurídicas, econômicas e materiais que permitam desenvolver as atividades de transporte por rodovia em forma equilibrada, harmônica e benéfica, tanto para os Governos como para setores particulares interessados no assunto.
4. Dentro destas bases, a facilitação do transporte surge como um requisito ineludível, sem cuja adequada satisfação torna-se muito difícil a consecução dos objetivos gerais e particulares que se perseguem nessas bases e os benefícios de distinta entidade e natureza que produz a atividade do transporte internacional resultam seriamente menoscabados.
5. A inclusão do tema da facilitação na agenda da Primeira Conferência Sul-Americana de Transporte por Rodovia, para seu tratamento, tanto pela IRU como pela ALADI, permite assegurar a análise global e regional de suas distintas implicações e um adequado aprofundamento das mesmas, visando tirar conclusões úteis para seu desenvolvimento futuro.
6. A facilitação do ponto de vista geral, bem como a facilitação do transporte em particular, são temas que faz relativamente pouco tempo começaram a ser objeto de atenção nos meios interessados da América Latina. Fatores determinantes no aparecimento deste interesse foram os trabalhos realizados e os progressos alcançados a esse respeito nos países industrializados e em determinados organismos internacionais, bem como a atenção paulatinamente crescente, que começaram a prestar alguns organismos e foros regionais desde princípios da década de 70.

//

//

7. No presente documento examinam-se tais progressos e nas sugestões e propostas formuladas em sua parte final são incorporadas algumas das recomendações adotadas em reuniões especializadas, realizadas recentemente no âmbito regional.
8. A facilitação, instrumento da integração. A participação da ALADI na Primeira Conferência Sul-Americana de Transporte por Rodovia constitui uma boa oportunidade para formular algumas precisões relacionadas com a importância e a natureza da facilitação e sua vinculação com o processo de integração que lhe compete realizar no âmbito latino-americano.
9. Nesta ordem de idéias, parece conveniente manifestar que a facilitação do transporte internacional deveria inscrever-se no âmbito conceitual mais amplo da facilitação do comércio exterior para chegar a produzir resultados realmente efetivos e benéficos para os países da região.
10. Isso é assim porque existe entre o comércio exterior e o transporte internacional uma inter-relação muito estreita de tal modo que, em muitas ocasiões, é muito difícil estabelecer qual é causa ou efeito do outro. O certo é que não pode haver comércio sem transporte e o desenvolvimento deste encontra sua principal justificativa na expansão do primeiro.
11. O acima exposto significa que a facilitação do transporte, mesmo reconhecendo sua individualidade em muitos casos, deve marchar paralelamente com a facilitação do comércio exterior e inscrever-se dentro dos esforços que a escala mundial, regional, sub-regional e nacional são realizados há vários anos, tanto por organizações internacionais como por meios privados interessados, de conformidade com a conclusão geralmente aceita de que todo trâmite, documento ou exigência administrativa desnecessária em uma operação de importação ou exportação encarece o preço dos artigos importados ou exportados, prejudica o consumidor e, em última instância, afeta negativamente a economia dos países envolvidos.
12. Se o fim último do processo de integração da América Latina é a formação do mercado comum latino-americano e um dos caminhos aceitos para alcançar tal objetivo é constituído pela supressão, através de distintos meios e mecanismos, dos obstáculos tarifários e não-tarifários que afetam o intercâmbio comercial entre os países da região, a facilitação dos procedimentos de comércio exterior e das operações de transporte internacional constitui um instrumento fundamental para alcançar a supressão de tais obstáculos, especialmente dos segundos.
13. A facilitação, desde o ângulo da integração significa uniformizar as exigências nos trâmites e documentos de comércio exterior e de transporte internacional. Uniformizar com critério e concepção de sistema significa, por sua vez, simplificar os procedimentos. Desta maneira, integrar, uniformizar e simplificar constituem os conceitos que dão conteúdo em um processo regional aos esforços de facilitação e marcam os objetivos que devem ser por eles alcançados.
14. Conceitualizada assim a facilitação no âmbito do processo de integração latino-americana, ou seja, não como um fim em si mesma, senão como um meio para alcançar um objetivo mais amplo, ela se expressa como na realidade ocorre-

//

//

através de um processo dinâmico que compreende diversos componentes e se estende no tempo e no espaço através de ações de diferentes tipos que cobrem um vasto conjunto de matérias.

15. A facilitação é um processo dinâmico porque os progressos que ela origina não são imutáveis, tanto porque o meio em que opera naturalmente não o é -o comércio exterior e o transporte internacional são duas das atividades econômicas mais essencialmente dinâmicas- como porque a facilitação alcançada em um determinado contexto ou em uma época dada pode deixar de resultar beneficiosa ou, ainda, transformar-se em um obstáculo na corrente comercial ou na atividade de transporte que se procura beneficiar.
16. Por outro lado, o fato de que para realizar uma transação comercial internacional não basta com que se ponham de acordo o vendedor e o comprador, senão que é necessário cumprir com determinadas exigências documentais, realizar um vasto conjunto de trâmites, tanto no país exportador como no importador, e ademais estabelecer contatos com bancos, seguradores, transportadores, intermediários, agentes de alfândegas, etc, faz necessário caracterizar a facilitação do comércio e do transporte como um esforço internacional multidisciplinar, no que participam diversas entidades, tanto públicas como privadas, em diferentes países.
17. Na realidade, embora a facilitação seja uma tarefa que abordam os Governos, não exclui de maneira alguma os setores antes indicados; pelo contrário, exige deles uma participação ativa, em virtude da qual a facilitação se converte em uma tarefa de cooperação que abrange os planos nacional, sub-regional, regional e mundial e congrega organizações internacionais e setores privados no âmbito de um diálogo permanente entre os setores interessados, de estudos técnicos compartilhados e de deliberações em reuniões especializadas, que se traduz no estabelecimento de fórmulas e mecanismos de facilitação que procuram satisfazer os diferentes setores envolvidos. Assim concebidas, as medidas de facilitação não são impostas a ninguém nem por um setor a outro; o único instrumento metodológico de eficácia comprovada é o diálogo permanente, tanto entre os setores interessados de um país como no plano internacional.
18. No plano internacional, o interesse generalizado sobre a facilitação encontra expressões concretas, desde a segunda pós-guerra, nos trabalhos encarados nesta matéria pela Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), pela Organização Consultora Marítima Internacional (OCMI), pelo Conselho de Cooperação Aduaneira (CCA), pela Comissão Econômica para a Europa (CEE), através de seu Comitê de Transportes Interiores e do Grupo de Trabalho para a facilitação dos procedimentos do comércio internacional de seu Comitê para o Desenvolvimento do Comércio, e do Programa Especial de Facilitação do Comércio da UNCTAD (FALPRO).
19. No plano latino-americano, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) ocupa um papel destacado, especialmente a partir da aprovação, em 1979, da Resolução 390 (XVIII), cujo objetivo final é o estabelecimento de um programa de ação permanente e estável de facilitação em nível de América Latina. Sem prejuízo do acima exposto, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e sua antecessora, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), a Secretaria Permanente de Integração Centro-Americana (SIECA), a Junta do Acordo de Cartagena (JUNAC) e a Reunião de Ministros de Transporte e Obras Públicas

//

cas do Cone Sul constituem foros regionais e sub-regionais no âmbito dos quais se encaram trabalhos de facilitação em campos singulares, cuja coordenação futura não só é desejável, senão que constitui um progresso evidente do ponto de vista da economia de recursos financeiros e humanos e do aperfeiçoamento das metas que deveriam ser alcançadas na região.

20. No plano dos países da região, no entanto, os trabalhos de facilitação não encontraram ainda canalização adequada em termos de generalidade, tanto pela escassez de recursos financeiros e de pessoal capacitado para integrar os organismos nacionais de facilitação como pelo peso da rotina e da resistência às mudanças que existe em muitos dos funcionários e entidades que intervêm nos campos do comércio exterior e do transporte internacional. É um fato comprovado que para alcançar a eliminação de um só documento ou trâmite, a mudança de certos procedimentos ou a introdução de um sistema novo requer sempre muito tempo e um trabalho árduo e constante de convencimento, já que ninguém se opõe à idéia de fazê-lo, mas sim muitos a modificar a rotina de trabalho.
21. A este respeito cabe destacar o papel ativo que podem e devem desempenhar os setores privados interessados ante as autoridades nacionais competentes para a adoção das medidas que se julguem necessárias ou se estabeleçam como benéficas no âmbito do diálogo permanente aludido precedentemente.
22. Não deixa de chamar a atenção a este respeito a relativamente escassa incidência com que atuaram até agora ditos setores se se tem presente que eles são os mais prejudicados com a falta de ações concretas em matéria de facilitação do comércio e do transporte.
23. Por isso seria altamente benéfico que a Primeira Conferência Sul-Americana de Transporte por Rodovia servisse de acelerador da iniciativa privada em matéria de facilitação no campo do transporte inter-regional, a fim de que ela se institucionalize em níveis regional ou sub-regional e possa influir para que em todos os países da região sejam colocados em prática, a curto prazo, programas concretos de facilitação através dos quais se canalizem as diferentes ações e medidas que se considerem úteis ou benéficas.
24. Desta maneira se poderia superar a atual situação, em virtude da qual a América Latina se encontra na metade do caminho, ou pouco menos, com respeito à Europa na utilização da facilitação do comércio exterior e do transporte internacional como elemento de apoio para cooperar na supressão ou atenuação dos obstáculos que entorpecem seus intercâmbios recíprocos e com o resto do mundo. A este respeito nota-se um desequilíbrio entre os resultados que se conseguem a obter no plano regional e os progressos registrados no plano nacional, o que não deveria subtrair-se por muito tempo, já que poderia chegar a influir negativamente nos esforços que se encaram na região para alcançar a integração das economias nacionais.
25. Esforços de facilitação encarados na área sul-americana. Os países da América do Sul não estiveram alheios à influência do movimento internacional de facilitação aludido anteriormente. Desde princípios da década de 70 e através dos foros regionais antes assinalados começaram a adotar-se ações e medidas visando facilitar o comércio e o transporte, algumas das quais se aperfeiçoaram com o passar do tempo, tanto em seus objetivos como nos mecanismos utilizados para alcanzá-los.

//

26. Assim, em matéria de transporte por rodovia entre os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, além da Bolívia e do Peru) subscreveu-se em 1966 o primeiro convênio sobre transporte internacional terrestre, substituído em 1977 por outro mais aperfeiçoado, no qual se nota claros progressos doutrinários e técnicos com respeito ao acima exposto e uma evidente influência dos progressos registrados na mesma matéria entre os países europeus. Outrossim, começou a funcionar um foro de singular importância, constituído pela Reunião de Ministros de Transporte e Obras Públicas do Cone Sul, onde se analisa anualmente toda a problemática do transporte por rodovia desta parte do Continente. O convênio subscrito em 1977 surgiu justamente deste foro e o movimento que atualmente existe a fim de analisar a possibilidade de utilizar entre eles o carnê TIR tem a mesma origem. Obviamente, este foro ministerial aborda outros aspectos mais e registra diversos progressos em outras ordens de matérias, para o qual conta com um mecanismo de apoio técnico constituído por uma secretaria temporária, que é desempenhada anualmente pelo serviço nacional competente do país sede da última reunião efetuada e por um grupo de peritos nacionais que se reúne duas vezes entre cada reunião, e está incumbido de examinar detalhadamente os assuntos que são objeto da atenção dos Ministros.
27. Entre os países do Grupo Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) vige a Decisão no. 56, adotada em 1972, cujo objetivo é promover a integração física da sub-região com o propósito de permitir a criação do mercado sub-regional, facilitando a realização do transporte internacional por rodovia entre os países andinos. A Decisão anterior foi complementada pela Decisão 56-A, de 1973, que estabelece os formulários que devem ser usados no transporte realizado ao amparo da Decisão no. 56.
28. A CEPAL e, em segundo lugar o INTAL tem a seu cargo a realização de diversas tarefas de apoio técnico aos foros regionais antes mencionados, que foram e são de singular importância, seja para a preparação de estudos e investigações destinadas a despertar o interesse dos Governos e de setores determinados ou analisar determinados aspectos da problemática do transporte regional, seja para prestação de apoio técnico na gestação e colocação em andamento das principais iniciativas surgidas ou estudadas nos aludidos foros regionais.
29. Além disso, a CEPAL pouco a pouco foi assumindo um papel coordenador em matéria de facilitação do comércio e do transporte dentro da região, que se viu sensivelmente reforçado a partir da adoção da Resolução 390 (XVIII), anteriormente assinalada, e da realização de reuniões sub-regionais de peritos na matéria, realizadas em 1980 e 1981 na América Central, no Caribe e na América do Sul.
30. A ALADI, como sucessora da ALALC, registra em seu haver os progressos que esta última realizou, algumas vezes diretamente e outras, indiretamente, em favor da facilitação do comércio e do transporte entre os países-membros. Entre os primeiros cabe assinalar, em matéria comercial, a harmonização dos dados contidos nos documentos aduaneiros utilizados nas operações de importação e exportação, a adoção de documentos normalizados de importação e exportação, a exoneração de gravames e restrições à importação de amostras sem valor comercial, etc. e, em matéria de transporte, a adoção da Resolução 254 (IX), sobre documentos uniformes para o recebimento e despacho de navios, e a CEP/Resolução 403, que estabeleceu em um de seus anexos um modelo de normas para a harmonização das regulamentações nacionais sobre trânsito aduaneiro

//

ro. Entre os segundos podem destacar-se, em matéria comercial, a harmonização das bases técnico-formais das tarifas aduaneiras nacionais (nomenclatura, avaliação de mercadorias e tipo de gravames aplicáveis), a utilização de uma nomenclatura comum para a execução do programa de liberação do intercâmbio recíproco, a harmonização dos critérios nacionais para o estabelecimento das estatísticas de comércio exterior, etc., e, em matéria de transporte, a subscrição do Convênio de Transporte por Água.

31. A ALADI, por seu lado, preocupou-se desde o início da facilitação do transporte, e atualmente se avoca à tarefa de estabelecer as bases de uma programação que abarcará igualmente o comércio e cuja implementação se realizará em etapas sucessivas a fim de manter uma atividade permanente sobre o assunto. Um primeiro resultado do anteriormente dito foi a convocação, em novembro de 1981, da primeira reunião de peritos sobre facilitação do trânsito aduaneiro, oportunidade em que se aprofundou no exame das possibilidades de adoção do Convênio TIR e foi verificado o grau de aceitação que esta iniciativa teria entre os países da região, particularmente os do sul do Continente. Este evento também serviu para que houvesse um intercâmbio de idéias entre os funcionários de Governos assistentes e os representantes do setor privado do transporte internacional de alguns países-membros; no âmbito do qual formularam-se interessantes observações por parte destes últimos e assentaram-se as bases para a continuação de um diálogo que se considerou altamente proveitoso.
32. Finalmente cabe assinalar a participação, de longa data, que tem a OEA na facilitação do transporte por rodovia, a qual tem estado dirigida especialmente a aspectos estritamente técnicos, tais como a harmonização da sinalização das rodovias, a realização de estudos para a construção de rodovias de caráter continental ou regional (rodovias Pan-Americana e Marginal da Selva), a sistematização das normas técnicas para a construção das mesmas, etc. A este respeito o trabalho desenvolvido pelos Congressos Pan-Americanos de Rodovias, seu Comitê Diretivo e as Comissões Técnicas respectivas foi muito útil e benéfico para os países e a região em seu conjunto.
33. Aspectos considerados prioritários na facilitação do transporte por rodovia na área sul-americana. No tocante ao aspecto singular da facilitação do transporte por rodovia na América do Sul, as recentes reuniões de peritos convocadas pela CEPAL e a ALADI (1) permitem recolher úteis informações para determinar os aspectos que os países da região consideram prioritários na matéria. De acordo com as recomendações adotadas nessas reuniões, tais aspectos se dividem entre aqueles que requerem atenção preferencial os que podem ser encarados de maneira complementar.

(1) - Reunião de peritos em facilitação do comércio e fortalecimento institucional do transporte internacional na América do Sul (CEPAL, Santiago do Chile, 6 a 20 de março de 1981).

- Primeira reunião de peritos sobre facilitação do trânsito aduaneiro (ALADI, Montevideu, 17 a 20 de novembro de 1981).

34. Entre os primeiros se destacam os problemas que afetam o transporte por rodovia no âmbito sul-americano, a necessidade de assegurar que as fronteiras terrestres internacionais sejam lugares de passagem e não de detenção das pessoas e veículos de transporte internacional, através do estabelecimento de horários de atenção permanente dos escritórios respectivos e da realização de atividades conjuntas de controle, da urgência de estabelecer acordos multilaterais relativos ao estabelecimento de um regime simplificado de trânsito aduaneiro, da responsabilidade civil dos transportadores e da regulamentação do contrato de transporte, da conveniência de estabelecer uma rede integrada de terminais interiores de carga para facilitar a nacionalização da carga no destino e da aplicação dos procedimentos relativos ao início e finalização das operações de transporte internacional e, finalmente, da necessidade de promover a simplificação e harmonização dos procedimentos e documentos utilizados nas operações de comércio exterior.
35. Entre os segundos foram mencionados os seguintes:
- a) a harmonização dos pesos e dimensões dos veículos de transporte por rodovia;
 - b) o estabelecimento de condições claras para a habilitação das empresas de transporte internacional;
 - c) a análise e definição conceitual do princípio de reciprocidade no transporte por rodovia;
 - d) a concessão de facilidades para a transferência internacional de fundos entre as empresas transportadoras;
 - e) a diferenciação do regime de transporte internacional do regime de transporte fronteiriço;
 - f) a adoção de medidas para evitar a dupla tributação no transporte internacional, com base nas experiências realizadas em outros países e regiões;
 - g) a harmonização das regulamentações aduaneiras nacionais aplicáveis ao transporte por rodovia e o fomento da cooperação aduaneira necessária, levando em consideração os progressos alcançados até a data na matéria;
 - h) o funcionamento de depósitos francos de peças de reposição para os veículos de transporte, no âmbito do regime de trânsito aduaneiro;
 - i) o funcionamento sob controle aduaneiro de depósitos particulares para a nacionalização da carga no destino, levando em consideração as experiências existentes em alguns países da área;
 - j) o melhoramento dos procedimentos dos sistemas portuários e a simplificação e uniformização dos formulários utilizados no recebimento e despacho de navios;

//

- k) o melhoramento dos sistemas de estatísticas e informação nos âmbitos nacional e regional;
 - l) o estabelecimento de comitês nacionais de facilitação e de programas de capacitação nos países da região;
 - m) a eliminação da dicotomia existente entre as ações nacionais e internacionais no transporte por rodovia; e
 - n) maior coordenação dos esforços dos organismos internacionais, levando em consideração os progressos e experiências registrados nos diferentes aspectos do transporte por rodovia em foros e âmbitos internacionais e regionais.
36. Não há dúvida que o conjunto de aspectos esboçados compõem uma verdadeira radiografia da situação atual do transporte, em particular do transporte por rodovia na região sul-americana, na qual é possível precisar os aspectos sobre os quais os setores interessados desejam que os Governos ponham especial atenção para alcançar a curto prazo um nível razoável e efetivo de facilitação.
37. Entretanto, uma confrontação entre as necessidades de facilitação esboçadas anteriormente e o que efetivamente está acontecendo a esse respeito na área sul-americana mostra uma acentuada falta de correspondência entre o muito que há para fazer e o pouco que se está fazendo ou se veio fazendo até agora. A este respeito cabe destacar, com relação aos assuntos ou aspectos assinalados como de atenção preferente no parágrafo 34, que os transportadores denunciam frequentemente as demoras injustificadas e excessivas que sofrem os veículos nos pontos de passagem das fronteiras, demoras das quais não se liberam sequer os transportes de produtos perecíveis, que o processo de adoção do convênio TIR entre os países do Cone Sul, que tem por objetivo estabelecer entre eles um regime simplificado de trânsito aduaneiro, não funciona com a rapidez conveniente, que em matéria de convenções internacionais sobre a responsabilidade civil dos transportadores e a regulamentação do contrato de transporte os avanços são pouco significativos, que a idéia de estabelecer uma rede integrada de terminais interiores de carga destinadas a facilitar a nacionalização da carga no destino é ainda uma aspiração que não passa de tal situação e que, finalmente, os esforços que realizam alguns organismos internacionais como objetivo de harmonizar os procedimentos e documentos utilizados nas operações de comércio exterior encontram nos meios nacionais escassa receptividade.
38. Parece conveniente, por conseguinte, aprofundar-se nas causas que motivam este desajuste entre as necessidades de facilitação, que se definem nos foros regionais, e os esforços que realmente se fazem nos países para realizá-las.
39. Idéias e sugestões para viabilizar os esforços nacionais e regionais em matéria de facilitação do transporte internacional por rodovia. Como já foi expressado, a facilitação, embora seja obra dos Governos, requer forçosamente o apoio dos setores privados interessados porque, no fundo, são estes os principais beneficiados com as medidas e ações que se encarem a respeito. Por ou

//

tro lado, a maior parte dos esforços de facilitação se realiza no plano nacional, porquanto todo transporte internacional não é senão a soma de diferentes operações de transporte nacional. No entanto, os benefícios das medidas de facilitação alcançam plena efetividade só quando elas se aplicam, ao mesmo tempo, em todos os países envolvidos, razão pela qual devem visualizar-se nos planos nacional e internacional e ter presente a uma e a outro em seu esboço e aplicação.

40. Do ponto de vista das idéias anteriores nota-se a falta nos países sul-americanos de uma preocupação mais acentuada dos setores públicos e privados, interessados na necessidade de revigorar os mecanismos institucionais através dos quais possam ou devam ser canalizadas as ações e medidas de facilitação, seja que estes mecanismos estejam localizados no setor público encarregado do transporte internacional por rodovia ou correspondam àqueles através dos quais se agrupam, profissional ou gremialmente, os respectivos setores privados.
41. Por outro lado, com alguma freqüência, costuma-se passar por alto em nossos países a participação destes setores privados no esboço, análise e aprovação das ações e medidas de facilitação do transporte por rodovia que sejam acordados, sem que estes tampouco correspondam ao anterior com uma atitude de defesa mais ativa, que consiga sensibilizar suficientemente os níveis burocráticos encarregados de realizar tais ações e medidas de facilitação.
42. Em um e outro campo a situação deve mudar, se se quer que os esforços de facilitação a encarar tenham efeito positivo nas operações de transporte internacional por rodovia. Seria conveniente que os setores privados interessados assumissem posições e atitudes mais convincentes em matéria de facilitação e os Governos, por seu lado, deveriam dar a esta atitude toda a importância que merece, porquanto contribuiria para melhorar o ambiente geral em que se devem desenvolver os trabalhos de facilitação. Esta mudança de atitude não só deveria produzir-se no âmbito nacional como também estender-se aos setores privados interessados de todos os países envolvidos pelas medidas de facilitação, de maneira a chegar a constituir um sólido alicerce regional sobre o qual possam ser edificados programas concretos que contem com o apoio conjunto dos diversos setores oficiais e privados interessados.
43. Possivelmente, o escasso dinamismo que demonstram as ações de facilitação no meio sul-americano e a pouca receptividade que se observa nos círculos interessados sejam uma consequência da timidez com que atuam os setores privados vinculados com as atividades do transporte internacional, o que contrasta fortemente com a posição de setores similares nos países industrializados, particularmente na Europa e os Estados Unidos, onde são eles, justamente, os que acicatham os Governos com pedidos e demandas concretas que canalizam, geralmente, através dos organismos que os agrupam.
44. Na América Latina, particularmente nos países sul-americanos, deveria assumir-se uma posição semelhante e os organismos que agrupam os usuários dos serviços de transporte internacional, bem como os próprios transportadores, fariam bem em inspirar-se no exemplo de seus congêneres dos países industrializados, assumindo posições enérgicas e, se se quer, de liderança na concessão dos objetivos de facilitação que se estabeleçam.

//

//

45. Aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais encarregados de desenvolver ações e medidas de facilitação. De acordo com as propostas anteriores, o aperfeiçoamento dos mecanismos aludidos na epígrafe deveria atingir tanto o setor público como o privado e, neste último campo, certamente a tarefa será mais de criação, particularmente no plano regional, já que praticamente não existe.
46. Do ponto de vista geral, o aperfeiçoamento destes mecanismos no plano nacional teria por objetivo aproveitar e melhorar as estruturas e organizações existentes no setor público, que possam ser úteis para canalizar programas de facilitação e apoiar a ação das entidades do setor privado que tenham capacidade de defesa de seus interesses e de representação de seus associados. Por seu lado, o setor privado teria que aperfeiçoar seus organismos de base, ampliando o número de seus associados, criando agrupações de classe onde não existam atualmente, e melhorando seus mecanismos de ação e de defesa de modo a constituir, a curto prazo, um setor com capacidade de influenciar nas esferas governamentais competentes e fazer pesar suas propostas nos círculos que seja necessário.
47. Uma forma prática de alcançar isto é a participação ativa do setor privado na criação e funcionamento dos comitês nacionais de facilitação, destacados na reunião de peritos, convocada pela CEPAL em Santiago do Chile em março de 1981, como "um dos requisitos para a posta em prática de um programa permanente de facilitação". (1)
48. Segundo as recomendações do referido grupo de peritos, os comitês nacionais de facilitação deveriam, a curto prazo, cumprir com as seguintes funções:
- elaborar um inventário dos requisitos e formalidades necessários nas operações de comércio exterior e transporte internacional,
 - realizar uma descrição pormenorizada dos trâmites e procedimentos existentes.
 - revisar criticamente os requisitos e procedimentos com vistas a identificar os que não correspondem a uma necessidade real, os que poderiam simplificar-se, etc.
 - preparar recomendações para tornar ágeis os procedimentos e o uso de documentos uniformes e que se ajustem às normas internacionais vigentes.
49. A longo prazo, segundo o mesmo grupo de peritos, ditos comitês deveriam:
- cumprir as funções de órgão coordenador permanente das atividades que se realizem em matéria de facilitação de comércio e transporte internacional em todas e cada uma das entidades pertinentes.
 - fazer as vezes de órgão de correspondência com seus homólogos em outros países e demais instâncias internacionais que trabalhem neste campo.

(1) Documento E/CEPAL/G.1178.

- atuar, em caso de necessidade, como grupo técnico de negociação na definição, elaboração e subscrição de convênios internacionais em matéria de facilitação.

50. A participação nos comitês nacionais de facilitação no tocante ao transporte internacional justifica-se do ponto de vista mantido ao longo de todo este trabalho, de que sua facilitação deve inscrever-se dentro da facilitação dos procedimentos do comércio exterior, dadas a implicação existente entre um e outro e a conveniência de atuar simultaneamente em ambos campos a fim de evitar desequilíbrios nos benefícios que se espera obter com as ações e medidas de facilitação que se encarem em cada um deles.
51. Quanto ao aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais no plano regional, a ação respectiva deveria ter uma dupla orientação. Uma estaria dirigida ao reforço dos organismos de cúpula das agregações nacionais de transportadores e a outra, à coordenação da ação dos organismos internacionais competentes no ramo, aspecto este último também mencionado no relatório do grupo de peritos mencionado anteriormente.
52. Em matéria de organismos de caráter regional que agrupem as associações nacionais de transportadores internacionais existe um amplo campo de trabalho, já que eles praticamente não existem na atualidade, se bem que no âmbito dos países do Cone Sul, até a data da preparação deste documento tinha-se progre-
dido grandemente na criação da UTI (União Sul-Americana de Transporte Inter-
nacional por Rodovia).
53. A importância da criação destes organismos de cúpula de caráter regional ou sub-regional é óbvia. A partir do momento em que a facilitação do transporte internacional produz seus maiores benefícios na medida em que as ações e me-
didas que sejam empreendidas a esse respeito se cumpram simultaneamente em to-
dos os países envolvidos é absolutamente necessário contar com um mecanismo
institucional privado de caráter regional ou sub-regional que sirva como pon-
to de apoio internacional para a realização dos trabalhos respectivos, ao mes-
mo tempo que de instrumento de avaliação dos benefícios que se obtenham com
eles.
54. A experiência européia a esse respeito é lecionadora em grau extremo. A par-
ticipação da IRU no desenvolvimento do transporte por rodovia entre os paí-
ses europeus e com outros de fora da região tem sido realmente decisiva e seu
papel como órgão administrador dos convênios TIR de 1959 e 1975, fundamental
para seu êxito nos planos jurídico, econômico e técnico.
55. Em outras palavras, se se deseja que o transporte por rodovia entre os paí-
ses sul-americanos ou entre alguns deles (Cone Sul e Grupo Andino) seja efe-
tivamente facilitado, é mister reforçar sua estrutura institucional privada,
através da criação de organismos de cúpula que agrupem as associações nacio-
nais respectivas e sirvam de instrumento de apoio e de avaliação das medidas
e ações de facilitação que se empreendam.

//

- //
56. Quanto à coordenação dos trabalhos dos organismos internacionais, vinculados ao transporte internacional, deveria ser feito um estudo analítico da participação que corresponde a cada um na região, deveria verificar-se o grau de coincidência ou não que possa existir entre eles e colocar em funcionamento um programa de trabalho conjunto que possibilite um melhor aproveitamento dos escassos recursos disponíveis e uma maior concentração dos esforços que desenvolve cada um.
57. Ações e medidas de facilitação do transporte por rodovia que poderiam adotar-se a curto, médio e longo prazo nos planos nacional e regional. Em matéria de idéias e sugestões sobre medidas de facilitação cabe distinguir entre aquelas que convém encarar de imediato ou a curto prazo com o propósito de atender problemas que requerem urgente solução e não exigem introduzir modificações de fundo nas regulamentações nacionais vigentes e as que necessitam prazos maiores para sua implementação e aplicação, em virtude das matérias a que se referem ou da natureza dos mecanismos a serem utilizados.
58. Em um e outro caso, a resenha contida nos parágrafos 34 e 35 sobre os aspectos julgados prioritários na facilitação do transporte por rodovia constitui um valioso antecedente de orientação ao que podemos acrescentar o documento apresentado recentemente à Secretaria da ALADI pela União Sul-Americana de Transporte Internacional por Rodovia (UTI), em cumprimento de um pedido formulado pelos assistentes à Primeira Reunião de Peritos sobre Facilitação do Trânsito Aduaneiro, realizada em Montevideu em novembro do ano passado, no qual estão resumidas as principais aspirações dos transportadores sobre os problemas graves e urgentes que afetam, do ponto de vista aduaneiro, o transporte por rodovia no âmbito sul-americano.
59. Ações imediatas. Na linha dos antecedentes anteriores, o aspecto que requer atenção é o relativo aos problemas que afetam o transporte por rodovia no âmbito sul-americano. O memorando da UTI antes mencionado se refere expressamente ao mesmo e as reuniões de peritos, convocadas pela CEPAL e pela ALADI em março e novembro do ano passado, respectivamente, também o mencionaram entre os que requerem atenção preferencial.
60. As mencionadas ações imediatas são as seguintes:
- a) criação de entidades de caráter regional ou sub-regional que agrupem as associações nacionais e os transportadores de cada país, que realizem ou cumpram atividades de transporte internacional por rodovia;
 - b) instauração de uma cooperação mais ativa e eficiente entre as administrações aduaneiras da região, especialmente em matéria de comunicações (telex, rádio, telefone, etc.) no mais alto nível operacional, com o propósito de poder solucionar rapidamente os problemas que surjam entre o setor privado e as autoridades do ramo, particularmente na travessia de fronteiras;

//

- c) adoção das disposições pertinentes para colocar em andamento o sistema de despacho aduaneiro das mercadorias nos pontos de origem ou destino, sob cumprimento das exigências de lacrado ou selado aduaneiros dos veículos de transporte considerados convenientes;
- d) utilização de lacre aduaneiro nas travessias de fronteira onde não se efetue a nacionalização das mercadorias e realização de seu transporte por em presas legalmente habilitadas, com solvência econômica e moral reconhecidas, a fim de evitar demoras, depósitos e custódias;
- e) adoção, nos pontos de travessia de fronteira, das seguintes providências:
- i) autorizar os veículos de transporte a cruzar a fronteira por uma alfândega diferente da indicada na documentação pertinente, sempre que as condições econômicas, técnicas ou materiais decorrentes da operação assim o aconselhem, sob condição de regularizar posteriormente a documentação pertinente;
 - ii) estabelecer horários de trabalho que permitam a passagem dos veículos pelos lugares de cruzamento das fronteiras, sem interrupção, durante as 24 horas do dia e os sete dias da semana;
 - iii) adotar as medidas necessárias para que os controles de fronteira sejam realizados juntamente com um dos postos fronteiriços, seja em caráter permanente ou em forma alternada periodicamente;
 - iv) autorizar o controle e revisão antecipada da documentação que ampare as operações de transporte nas alfândegas de fronteiras, de maneira que quando chegar o veículo só reste efectuar o controle material da mesma e a verificação das mercadorias e/ou dos selos aduaneiros respectivos; e
 - v) autorizar o prosseguimento da viagem dos veículos que transportam mercadorias cuja documentação não esteja conforme por razões imputáveis ao exportador, importador, despachante aduaneiro ou outros e não ao transportador, com base na duas seguintes alternativas:
 - A) se as mercadorias devem ser nacionalizadas em uma alfândega interior, ordenar a lacração da unidade e autorizar o prosseguimento da viagem até dita alfândega, onde se dará cumprimento a todas as exigências regulamentares e, em caso de que nesta alfândega a documentação não estiver de acordo, autorizar a descarga das mercadorias para sua colocação em depósito, liberando-se a unidade de transporte para que prossiga seu percurso; e
 - B) se a mercadoria deve ser nacionalizada na alfândega de fronteira, autorizar sua descarga e colocação em depósito, liberando-se a unidade de transporte para prosseguir seu percurso.
 - vi) autorizar a passagem dos veículos sem carga sob declaração "em lastro", assinada pelo condutor do veículo e sem intervenção de despachante aduaneiro. Quanto ao próprio veículo, aceitar como suficiente o certificado de habilitação vigente expedido ou reconhecido pela autoridade competente;

//

//

- f) incorporar à legislação dos países do Cone Sul a moção 1.43, sobre "Infrações aduaneiras", aprovada na XI Reunião de Ministros de Transporte e Obras Públicas dos países do Cone, realizada em Santiago do Chile de 5 a 9 de outubro de 1981;
- g) harmonizar os critérios aplicáveis pelas administrações aduaneiras da região em matéria de exigências de garantias reais e pessoais para caucionar o pagamento de tributos aduaneiros, autorizando sua substituição por uma declaração de responsabilidade das empresas de transporte autorizadas pelas autoridades nacionais competentes, considerando-se que os requisitos de solvência econômica e moral que lhes são exigidos para obter tal autorização constituiriam suficiente garantia para os efeitos aduaneiros;
- h) autorização às empresas de transporte legalmente autorizadas para realizar consertos em seus veículos autorizados para realizar transporte internacional, no mesmo país onde se tenham produzido os acidentes ou avarias; e
- i) introdução nas atuais regulamentações nacionais sobre trânsito aduaneiro dos ajustes necessários para aproximá-las do modelo estabelecido nas normas comuns adotadas pela ALALC em sua CEP/Resolução 403, de 1979, a fim de contar, o mais breve possível, com um conjunto coordenado de disposições em nível nacional que facilitem o transporte por rodovia entre os países da região e sirva de referência geral aos convênios de transporte vigentes entre os países-membros.

61. Ações de curto ou médio prazo: As ações suscetíveis de encarar-se em curto ou médio prazo teriam por objetivo aperfeiçoar a infra-estrutura jurídica e técnica do transporte por rodovia através de ajustes nas regulamentações vigentes. Elas seriam as seguintes:

- a) estabelecimento de um regime comum de trânsito aduaneiro que permita superar a atual etapa de regulamentações aduaneiras divergentes, concebidas mais para atender ao interesse de cada país que facilitar o transporte por rodovia entre os países da região, mediante a adoção do Convênio Aduaneiro Relativo ao Transporte Internacional de Mercadorias ao amparo dos Cadernos TIR de 1975 ou outro que se estabelecer sobre bases similares;
- b) estabelecimento de terminais interiores de carga, onde possam iniciar-se e terminar-se as operações de transporte internacional por rodovia e efetuar-se a nacionalização no destino das mercadorias transportadas sob o regime de trânsito aduaneiro. A necessidade e urgência de contar com uma rede integrada de terminais interiores de carga está relacionada diretamente com a colocação em andamento na região de um regime comum de trânsito aduaneiro;
- c) estabelecimento de um regime uniforme para a regulamentação do contrato de transporte e a responsabilidade dos transportadores, com base nos estudos e trabalhos em curso;
- d) colocação em andamento de um programa regional de simplificação e harmonização dos procedimentos e documentos utilizados nas operações de comércio exterior e transporte internacional, aproveitando os progressos registrados nesta matéria pelos organismos regionais e internacionais competentes na mesma.

jcg

//

//

62. Ações de médio ou longo prazo: Em matéria de ações de médio ou longo prazo, o relativamente escasso desenvolvimento que tiveram até o momento, no meio latino-americano, as ações e medidas de facilitação, bem como a mudança que começa a existir a esse respeito nos círculos públicos e privados interessados, forma um ambiente que pode ser considerado propício para formular propostas mais de fundo e gerais que permitam encaminhar as ações e medidas de facilitação na América Latina por caminhos não transitados até o momento, mas nos quais podem recolher-se as experiências de outras regiões e países.
63. Nesta ordem de idéias, valeria a pena examinar a conveniência de enquadrar o desenvolvimento destas ações e medidas, no futuro, no âmbito de um instrumento internacional que vincule juridicamente os Governos da região para alcançar objetivos concretos na matéria e, através do conjunto de suas disposições, estabelecer uma rede de compromissos em diferentes campos suscetíveis de cumprir-se em forma e condições que convier a cada um.
64. A experiência que deixaram até agora as ações e medidas de facilitação empreendidas pelos países da região mostra que seu cumprimento depende, em grande escala, da maior ou menor acolhida que lhe dão os Governos respectivos. A ação dos organismos internacionais interessados no assunto e os esforços dos órgãos da atividade privada respectiva estiveram, até agora, limitados pelo âmbito de tal acolhida. Desta maneira, nos poucos países latino-americanos em que a facilitação do comércio exterior e do transporte internacional obteve alguns progressos, foi na medida em que os Governos respectivos prestaram apoio às ações e medidas recomendadas.
65. Certamente, esta situação melhoraria sensivelmente se a facilitação do comércio exterior e do transporte internacional não dependesse tanto da acolhida mais ou menos entusiasta dos organismos públicos respectivos quanto da força proveniente de obrigações livremente estipuladas em um convênio internacional de caráter multilateral, cujo mais longínquo antecedente, no que vai deste século, poderia encontrar-se no convênio de 1923 da Liga das Nações, sobre simplificação dos procedimentos e documentos do comércio internacional.
66. A subscrição de um convênio como o proposto anteriormente abriria a possibilidade de encaminhar as ações e medidas de facilitação com uma orientação mais orgânica e sistemática, no âmbito da qual elas se cumpririam levando em consideração a inter-relação existente entre os diferentes campos de facilitação e a necessidade de que não se produzam desequilíbrios nos avanços registrados em cada um deles nem no alcance dos objetivos com que forem encarados os esforços de facilitação. A mudança descrita anteriormente seria um claro progresso com respeito a que atualmente existe no meio latino-americano, caracterizado por acentuadas carências de coordenação em níveis nacional e regional, e de continuidade na realização das ações e tarefas programadas.
67. Caberia acrescentar ao anterior o fato de que a falta de compromissos de caráter geral ou específico em matéria de facilitação assumidos até esta data pelos Governos latino-americanos facilitaria muito a subscrição de um convênio

//

internacional que trate orgânica e sistematicamente esta matéria, já seja enco-
cado a toda a América Latina ou a alguma de suas regiões ou sub-regiões, uma
vez que permitiria preencher um vazio que se faz sentir no meio latino-ameri-
cano e complementaria os esforços de facilitação que em aspectos específicos
são encarados através de alguns convênios tais como o da OACI, o de Transporte
Internacional Terrestre dos países do Cone Sul de 1977, o recentemente subscri-
to no México sobre cooperação e assistência mútua entre as direções nacionais
de alfândegas, etc.

68. A forma que poderia assumir este convênio é outro aspecto que também poderia ser considerado como vantagem e ajudaria sua colocação em vigência. Com efeito, se a semelhança dos convênios da OACI, de Kyoto, de Nairobi e inclusive do convênio do México sobre cooperação e assistência mútua, entre as direções nacionais de alfândegas, antes mencionado, o acordo que se propõe subscrever materializa os diferentes campos de facilitação em anexos independentes, suscetíveis de serem aceitos livremente, os Governos interessados estariam em situação de regulamentar, segundo seus interesses, o grau de compromisso e de participação que desejem assumir no esforço coletivo de facilitação materializado no convênio.
69. A praticidade do sistema que se propõe resultaria mais clara ainda se os distintos anexos estabelecem seus próprios mecanismos para realizar a facilitação a que eles se refiram, assim como as demais condições e requisitos necessários para realizá-la. Dentro desta idéia caberia até a possibilidade de que um determinado anexo possa estabelecer vários mecanismos para alcançar a facilitação de que se trate e que um deles possa ser, inclusive, um convênio internacional mais específico que o convênio geral do qual provém.
70. A instrumentação de um convênio como o proposto anteriormente poderia alcançarse perfeitamente através da utilização do mecanismo dos acordos de promoção do comércio que estabeleçam, entre outros, o Tratado de Montevideu 1980 e a Resolução 2 do Conselho de Ministros da ALADI, e cujo objetivo é promover as correntes de comércio intra-regional através da regulamentação de matérias não-tarifárias. Justamente, a facilitação do transporte é mencionada expressamente na citada Resolução como um dos campos que poderiam ser objeto dos mencionados acordos de promoção comercial.
71. Por outro lado, a adoção de um convênio tal constituiria uma ação internacional de projeções jurídicas, econômicas e técnicas transcendentais, e colocaria o esforço de facilitação que empreendam os Governos da região sobre bases sólidas, ordenadas e claras, que permitiriam a realização de avanços concretos em prazos e condições definidas.
72. A importância e crescimento do transporte internacional por rodovia na região é um fato econômico novo que exige também a adoção de medidas e critérios igualmente novos para sua adequada compreensão e atenção. O fato de que o transporte internacional por rodovia seja considerado um recurso econômico perfeitamente singularizado, atendendo ao movimento de fatores sócio-econômicos que origina e às funções que cumpre, movilizando bens de um país para ou-

jcg

//

//

tro, facilitando o intercâmbio de riquezas e contribuindo para a integração econômica, torna aconselhável que seu desenvolvimento na América do Sul seja encarado com amplitude de visão e através de etapas sucessivas, no âmbito das quais possam solucionar-se realmente os problemas de diferente envergadura e natureza que o afetam e que se estabeleçam as bases jurídicas e técnicas mais apropriadas para assegurar sua continuidade e desenvolvimento.
