



A FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO
INTERNACIONAL

ALADI/SEC/Estudo 6
3 de março de 1983

SUMÁRIO

- INTRODUÇÃO
- A FACILITAÇÃO, INSTRUMENTO DA INTEGRAÇÃO
- ESFORÇOS QUE DEVE DESEMPENHAR A ALADI NO CAMPO DA FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NA REGIÃO
- ASPECTOS DE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE INTERESSE PARA OS PAÍSES-MEMBROS E PARA A REGIÃO EM SEU CONJUNTO
- MECANISMOS PARA A REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS DE FACILITAÇÃO:
 - . Aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais existentes
 - . Criação de organismos ou comitês nacionais de facilitação
 - . Coordenação dos organismos internacionais e regionais interessados
- PRIORIDADES QUE SERIAM CONVENIENTES SEREM LEVADAS EM CONSIDERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS E A ADOÇÃO DE AÇÕES E MEDIDAS DE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL:
 - . Ações e medidas a curto prazo
 - . Ações e medidas que seriam convenientes serem tratadas a médio prazo
 - . Ações e medidas a longo prazo
- PROGRAMAÇÃO DOS TRABALHOS DE FACILITAÇÃO NO ÂMBITO DA ASSOCIAÇÃO

// 470

1. INTRODUÇÃO. A partir dos anos sessenta e ao longo das duas décadas seguintes o impulso em favor da facilitação do comércio internacional foi ganhando, ca da vez, maior força e extensão até chegar a converter-se, na atualidade, em um movimento de alcance e proporções mundiais, cujos benefícios são reconhecidos unanimemente.
2. A América Latina e, em particular, os países da ALADI não estiveram marginalizados do movimento anterior, embora neles tenha começado mais tardiamente e cujos benefícios produzidos ainda não sejam gerais e apreciáveis, apesar dos esforços realizados na matéria por alguns organismos regionais a partir da dé cada passada.
3. Justamente, a necessidade de superar rapidamente a distância existente neste campo e a conveniência de impulsar e coordenar principalmente os esforços la tino-americanos, a fim de aproveitar a experiência de outras regiões e evitar duplicações de tarefas e desperdício dos recursos disponíveis, levaram a Se cretaria-Geral da ALADI a elaborar o presente documento com o espírito de que seja utilizado como base para a colocação em andamento de um programa de ação de caráter regional, que permita canalizar os esforços nacionais públicos e privados e facilitar a obtenção de progressos concretos em curto, médio e lon go prazos.
4. Ao intervir neste campo, a Secretaria atua levada pela convicção de que a fa cilitação do comércio internacional -entendendo compreendida dentro dela a fa cilitação do transporte internacional- é um elemento coadjuvante na liberalização das correntes comerciais internacionais e na concretização dos esforços que encaram os Governos e alguns organismos internacionais em procura da elimi nação de obstáculos de caráter administrativo e de outra índole, que entorpe cem a fluidez dessas correntes e dificultam o acesso aos mercados.
5. A Secretaria considera que uma maior inserção da região no atual movimento mun dial sobre facilitação do comércio internacional, devidamente compatibilizada com sua realidade e características próprias, não será apenas altamente benefi ciosa para o desenvolvimento e incremento do comércio intra e extra-regional, senão que também evitará o surgimento de dificuldades futuras em ambos campos e servirá como fator de estímulo dos esquemas de integração existentes, com a vantagem adicional de que essa inserção será feita em um movimento que já se encontra em andamento há quase duas décadas, que registra progressos e logros concretos que podem servir de inspiração aos Governos e que contém mecanismos de cooperação técnica especializada, suscetíveis de serem utilizadas com bas tante fluidez, constituindo uma infra-estrutura racionalmente útil para apoiar os esforços regionais que se estime conveniente encarar no futuro.
6. No presente documento são examinados os aspectos essenciais do movimento de fa cilitação do comércio internacional mencionado precedentemente, esboçam-se os campos de trabalho aos quais poderia dedicar-se o esforço dos países-membr os e são delineados os meios e mecanismos a que se poderia recorrer para pro gredir nos planos nacional e regional.

//

//

7. A FACILITAÇÃO, INSTRUMENTO DA INTEGRAÇÃO. O mundo do comércio exterior e do transporte internacional toma cada vez mais consciência de que as formalidades e os procedimentos complicados e a documentação complexa e/ou excessiva constituem obstáculos importantes para a fluidez das correntes comerciais e para o funcionamento expedito e eficaz dos meios de transporte (1).
8. Por essa razão, no critério da Secretaria da ALADI, o âmbito conceitual com que deve ser enfocada na região a facilitação do comércio internacional deve ser amplo e abranger tanto a facilitação do comércio exterior propriamente dita como do transporte internacional, a fim de que as ações que se realizem em um e outro campo cheguem a produzir resultados realmente efetivos e benéficos para os países interessados.
9. A necessidade do âmbito conceitual amplo antes mencionado obedece ao fato de existir entre o comércio e o transporte uma interrelação tão estreita, tanto nos planos nacional como internacional, que em muitas oportunidades é impossível ou muito difícil estabelecer qual a causa ou efeito do outro. O certo é que não pode existir comércio sem transporte e o desenvolvimento deste último encontra sua principal justificação na expansão do comércio.
10. O expressado anteriormente significa, portanto, que a facilitação do transporte internacional deve marchar paralelamente com a facilitação do comércio exterior e inscrever-se dentro dos esforços que a escala mundial, regional, sub-regional e nacional se realizam há vários anos, tanto por organismos nacionais e internacionais como pelos meios privados interessados, de conformidade com a conclusão geralmente aceita de que todos os trâmites, documentos ou exigências administrativas desnecessárias ou excessivas em uma operação de importação ou exportação encarecem o preço das mercadorias importadas ou exportadas (2).

-
- (1) Em certas ocasiões, as dificuldades de congestão portuária que se apresentam em alguns países estão relacionadas ou são provocadas por problemas de procedimento ou de documentação, por exemplo, a descarga dos navios costuma não começar antes de que se tenham apresentado determinados documentos oficiais ou as mercadorias permanecem nos recintos portuários, porque os documentos comerciais e oficiais não chegaram a tempo, ou, os procedimentos de saída dos portos são ineficazes ou pesados por falta de cooperação e/ou coordenação entre as autoridades portuárias, aduaneiras, sanitárias e outras. Em outros casos, as operações de transporte terrestre resultam entorpecidas pela falta de disposições aduaneiras em matéria de trânsito sobre uma base regional ou sub-regional, bilateral ou multilateral; como consequência do anterior, os meios de transporte costumam permanecer detidos na fronteira, enquanto se cumprem as formalidades aduaneiras ou de outro caráter e, às vezes, é necessário descarregar e voltar a carregar, desnecessariamente, as mercadorias nos veículos transportadores, expondo-as a danos ou furtos ao permanecerem armazenadas deficientemente ou sujeitas a condições meteorológicas adversas.
 - (2) Além do custo direto resultante das perdas ocasionadas por demoras desnecessárias, o custo indireto que ocasiona a preparação e tramitação dos diferentes documentos necessários para as operações comerciais e de transporte é bastante considerável, mesmo quando os comerciantes e transportadores amiúde não percebiam isso; com efeito, fazer constar a mesma informação uma e outra vez em diversos documentos de todas formas e tamanhos supõe múltiplas verificações para detectar erros e fazer correções cujo custo constitui um gravame encoberto que, finalmente, recai sobre o consumidor final das mercadorias.

ac

//

11. Por outro lado, os procedimentos complicados e a documentação excessiva representam também obstáculos importantes para a expansão do comércio e ocasionalmente podem chegar a desalentar possíveis exportadores ou importadores, especialmente aqueles que pretendem iniciar-se nestas atividades ou carecem da infra-estrutura técnica ou administrativa de apoio adequada.
12. No caso particular dos países sem litoral, as demoras e a acumulação de custos ocasionados pelos procedimentos inadequados de trânsito podem fazer com que os produtos que exportem estes países cheguem a ser menos competitivos no mercado mundial.
13. Se o objetivo final do processo de integração que encara a ALADI é a formação do mercado comum latino-americano e um dos mecanismos aceitos para alcançar tal objetivo está constituído pela supressão ou atenuação, através de diferentes meios e mecanismos, dos obstáculos tarifários e não-tarifários que afetam o intercâmbio comercial entre os países da região, a facilitação das operações do comércio e do transporte internacional constitui um instrumento muito útil para completar a supressão de tais obstáculos, especialmente os segundos (3).
14. Do ponto de vista da integração, a facilitação significa uniformizar as exigências nos trâmites e documentos de comércio exterior e de transporte internacional. Uniformizar com critério e concepção do sistema significa, ao mesmo tempo, 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 para onde eles devem dirigir-se.
15. Conceitualizada assim a facilitação no âmbito do processo de integração latino-americana, ou seja, não como um fim em si mesmo senão como um meio para alcançar um objetivo mais amplo, ela se expressa -como na realidade acontece- 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.
16. A facilitação é um processo dinâmico porque os progressos que ela origina não são inutáveis, tanto porque o meio em que opera naturalmente não é -o comércio exterior e o transporte internacional são duas atividades econômicas mais dinâmicas- como porque a facilitação alcançada em um determinado contexto ou em uma determinada época dada pode deixar de resultar benéfica ou, ainda, transformar-se em um obstáculo na corrente comercial ou na atividade de transporte que se procura beneficiar.
17. Por outro lado, o fato de que para realizar uma transação comercial internacional não seja suficiente 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 impor

(3) No âmbito da Associação, a situação das restrições não-tarifárias é objeto de uma programação específica, à qual poderiam confluír posteriormente os progressos obtidos em matéria de facilitação do comércio e do transporte.

//

tador e, também, estabelecer contatos com bancos, seguradores, transportadores, intermediários, agentes aduaneiros, etc, torna necessário caracterizar a facilitação do comércio e do transporte como um esforço internacional multidisciplinar do qual participam diversas entidades, tanto públicas como privadas, em diferentes países.

18. Na realidade, embora a facilitação seja uma tarefa dos Governos não exclui de maneira alguma os setores antes indicados; pelo contrário, exige deles uma participação ativa em virtude da qual a facilitação se transforma em uma tarefa de cooperação que abrange os planos nacional, sub-regional, regional e mundial e congrega organizações internacionais e regionais e círculos privados no âmbito de um diálogo permanente entre os diferentes 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 meios interessados. Assim concebidas, as medidas de facilitação não são impostas a ninguém por ninguém, nem tampouco são impostas 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.
19. ESFORÇOS EM FAVOR DA FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL NOS PLANOS MUNDIAL E REGIONAL. No plano mundial, a Comissão Económica para Europa (CEPE) da Organização das Nações Unidas, teve a partir de 1961 uma participação gravitante no desenvolvimento das idéias e ações em favor da facilitação do comércio internacional, tanto através do esboço e implantação, em nível internacional de acordos concretos na matéria como na criação e aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais indispensáveis para a análise técnica das propostas aos Governos que permitiram dar continuidade ao trabalho realizado ao longo de duas décadas transcorridas até o presente.
20. Através de acordos especiais, o trabalho da CEPE foi-se estendendo progressivamente às demais comissões regionais e organismos especializados das Nações Unidas, particularmente mediante a colocação em andamento na UNCTAD do Programa Especial sobre Facilitação do Comércio (FALPRO) e a coordenação estabelecida com a CEPE, através da qual pode incorporar-se ao processo de tomada de decisão desta última a experiência que a FALPRO adquiriu paulatinamente no campo dos esforços dos países em desenvolvimento em favor da facilitação do comércio internacional.
21. Junto ao núcleo de ação das Nações Unidas precedentemente esboçado cabe mencionar também outros organismos internacionais que trabalham em matéria de facilitação dos procedimentos de comércio e transporte internacional, embora com uma visão mais setorial, devido à natureza e aos objetivos de suas tarefas específicas. É o caso, por exemplo, dos trabalhos que desenvolvem, na órbita de suas respectivas atribuições, o Conselho de Cooperação Aduaneira, a Organização de Aviação Civil Internacional, a Organização Consultiva Marítima Internacional, etc.

//

ac

22. Os países da América Central e da América do Sul não estiveram à margem destes esforços. Embora o tema da facilitação do comércio internacional ainda não tenha penetrado profundamente na América Latina, é possível encontrar esforços coletivos em campos específicos, em uma e outra sub-região, que mostram orientações positivas que podem servir de base para encaminhar esforços mais intensos e compromissivos.
23. Na América Central cabe assinalar o Acordo Centro-Americano de Circulação de Rodovias, de 8 de junho de 1958, o Acordo para a importação temporária de veículos por rodovia, alguns aspectos do Tratado Multilateral de Livre Comércio e Integração Econômica Centro-Americana, de 10 de junho de 1958 e o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, de 13 de dezembro de 1960 e, finalmente, o Acordo Centro-Americano sobre Sinais Rodoviárias Uniformes, de 10 de junho de 1958.
24. Também cabe mencionar os trabalhos para a elaboração da apólice única de importação centro-americana, a instalação de laboratórios aduaneiros e os estudos sobre a uniformidade dos serviços públicos nas zonas fronteiriças.
25. Os países da América do Sul, desde o início da década de setenta e através de diversos foros regionais, também começaram a adotar medidas e a desenvolver ações com fins de facilitação do comércio e do transporte, algumas das quais foram sendo aperfeiçoadas com o tempo, tanto em seus objetivos como nos mecanismos utilizados para alcançá-los.
26. Assim, em matéria de transporte rodoviário entre os países do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, além da Bolívia e do Peru) subcreveu-se em 1966 o primeiro convênio sobre transporte internacional terrestre, substituído em 1977 por outro mais aperfeiçoado, no qual se observam claros progressos doutrinários e técnicos com relação ao anterior 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 rodoviário desta parte do Continente. O Convênio subscrito em 1977 surgiu justamente deste foro e o movimento que atualmente existe para analisar a factibilidade de utilizar entre eles o "carnet TIR" tem a mesma origem. Obviamente, este foro ministerial trata outros aspectos e registra diversos progressos em outros tipos de matérias, para o qual conta com um mecanismo de apoio técnico constituído por uma Secretaria temporária, 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 evento e encarregado de examinar pormenorizadamente os temas que são objeto de atenção dos Ministros.

27. Entre os países do Grupo Andino (Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela) rege a Decisão no. 56, adotada em 1972, cujo objetivo é promover a integração física da sub-região a fim de permitir a criação do mercado sub-regional, facilitando a realização do transporte internacional rodoviário entre os

//

países andinos. A Decisão anterior foi complementada pela Decisão no. 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 o INTAL têm 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 pesquisas destinadas a despertar o interesse dos Governos e de setores determinados, ou para analisar determinados aspectos da problemática do transporte regional, seja para prestar apoio técnico na gestação e colocação em andamento das principais iniciativas surgidas ou estudadas nos mencionados foros regionais.
29. A ALADI conta como ponto de partida com os esforços realizados pela ALALC algumas vezes enfocados diretamente e, outras, indiretamente, em favor da facilitação do comércio e do transporte entre os países-membros (4). 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 isenção 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 a recepção 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. Entre os segundos podem destacar-se, em matéria comercial, a harmonização das bases técnico-formais das tarifas aduaneiras nacionais (nomenclatura, valor 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.
30. A ALADI, por seu lado, preocupou-se desde o começo pela facilitação do transporte e agora começa a dedicar-se a estabelecer as bases de uma programação que abranja também o comércio e cuja implementação se realize por etapas sucessivas a fim de manter uma atividade permanente sobre o tema. Um primeiro resultado de tudo isso foi a convocação, em novembro de 1981, da primeira reunião de peritos sobre facilitação do trânsito aduaneiro, oportunidade na qual se aprofundou no exame das possibilidades de adoção do Convênio TIR e verificou-se 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 se realizasse um intercâmbio de idéias entre os funcionários dos Governos participantes e os representantes do setor privado do transporte internacional de alguns países-membros, no âmbito do qual se formularam interessantes observações por parte destes últimos e foram estabelecidas as bases para o prosseguimento de um diálogo que se estimou altamente proveitoso. Um segundo esforço constituiu o patrocínio e o apoio técnico dado para a realização da Primeira Conferência de Transporte Internacional por Rodovia convocada pelo Governo do Uruguai e pela União Internacional de Transporte Internacional por Rodovia (IRU) realizada em Montevidéu, em abril de 1982.

(4) É conveniente esclarecer que estes esforços, em alguns casos, foram aceitos por todos ou pela maioria dos países-membros da ALALC, em outros somente por alguns, e há exemplos em que os acordos adotados não foram concretizados em nível nacional.

31. Finalmente, cabe assinalar a participação que desde muito tem a OEA na facilitação do transporte rodoviário, a qual esteve 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 realizado pelos Congressos Pan-Americanos de Rodovias, pelo Comitê Diretivo dos mesmos e pelas Comissões Técnicas respectivas foi muito útil e benéfico para os países e para a região em seu conjunto.
32. PAPEL QUE DEVE DESEMPENHAR A ALADI NO CAMPO DA FACILITAÇÃO DO COMERCIO INTERNACIONAL NA REGIÃO. A nova etapa do processo de integração latino-americana na iniciada com a entrada em vigor do Tratado de Montevideu 1980 caracteriza-se pelo enfoque realista e pragmático da realidade da região e pela colocação em andamento de um esquema de integração mais aberto e flexível que o estabelecido pelo Tratado de Montevideu de 1960, que pretende o estabelecimento, como objetivo a longo prazo, de um mercado comum latino-americano, através de um esforço gradual e progressivo dos países e do cumprimento das funções básicas de promoção e regulamentação do comércio recíproco, complementação econômica e desenvolvimento das ações de cooperação econômica que coadjuvem a ampliação dos mercados.
33. Para o cumprimento das funções básicas antes indicadas, o Tratado de Montevideu 1980 acordou estabelecer uma área de preferências econômicas, composta por uma preferência tarifária regional e por acordos de alcance regional e de alcance parcial. Os primeiros são aqueles dos quais participam todos os países-membros e celebram-se no âmbito dos objetivos e disposições do Tratado e podem referir-se às mesmas matérias e compreender iguais instrumentos que os previstos nos acordos de alcance parcial. Estes últimos se caracterizam por ser subscritos por dois ou mais países-membros, sem compreender a totalidade dos mesmos, e propender a criar as condições necessárias para aprofundar o processo de integração regional através de sua progressiva multilateralização.
34. O mecanismo dos acordos de alcance regional e de alcance parcial é extensivo pelo Tratado de Montevideu 1980 ao funcionamento do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo. Outrossim, este mecanismo, bem como a preferência econômica regional, podem ser utilizados, segundo o próprio Tratado, para encarar ações de convergência e cooperação com outros países e áreas de integração econômica da América Latina.
35. Assim concebido, o novo esquema de integração da ALADI é muito mais amplo que o da ALALC em seus alcances e projeções, já que o objetivo a longo prazo é o estabelecimento de um mercado comum, e que em um prazo imediato abre uma enorme gama de possibilidades de ação dentro da qual é possível registrar múltiplas modificações que ajudem o processo de integração.
36. Do ponto de vista programático, a ALADI aproxima-se de esquemas avançados de integração, como a Comunidade Econômica Européia, ao compartilhar como meta final do processo a colocação em andamento de um mercado comum. Diferencia-se, porém, na diversidade de ênfase, de mecanismos, de compromissos, de me

//

//

tas quantitativas e de programações de trabalho para alcançar essa meta, bem como no amplo campo de ação que têm os países-membros para avançar pelo caminho da integração através de acordos e ações congruentes com os objetivos e normas do novo Tratado de Montevideu.

37. A facilitação do comércio internacional, concebida da maneira esboçada nos parágrafos anteriores do presente documento, encontra ampla acolhida e justificação no contexto anterior e constitui um campo de trabalho extraordinariamente fértil para a Associação, dentro do qual os países-membros podem obter múltiplos benefícios para o desenvolvimento e incremento das correntes comerciais e a realização das operações do transporte internacional, confirmando seu caráter de fator de estímulo para a realização dos objetivos gerais e especiais dados à Associação.
38. Se a facilitação do comércio e do transporte constitui um movimento já aceito no contexto do comércio internacional, não há dúvida de que igual aceitação deve receber no âmbito dos processos de integração existentes na região e, conseqüentemente, sua incorporação aos trabalhos permanentes da ALADI deve ser perfeitamente justificada como elemento coadjuvante para a realização de seus objetivos específicos e a utilização de seus mecanismos.
39. Deve acrescentar-se ao anteriormente exposto uma conotação particular que, no caso da ALADI torna duplamente importante a inserção da facilitação do comércio internacional entre as ações permanentes que ela deve encarar. Trata-se de que atualmente não existe entre os países da América Latina nenhum organismo regional que possa desempenhar em matéria de facilitação uma atividade semelhante à que desempenha a CEPE entre os países europeus, ou seja, servir com suficiente autoridade técnica e capacidade de ação e de compromisso político de pivô dos esforços que em favor da facilitação se realizem nessa região do mundo.
40. Somente a ALADI, no âmbito regional, e a SIECA e a JUNAC, no âmbito sub-regional, têm capacidade jurídica suficiente e dispõem dos órgãos e mecanismos adequados para canalizar os esforços dos países-membros neste campo e para estabelecer acordos efetivamente compromissivos que lhes permitam progredir com segurança e clareza para a facilitação do comércio e do transporte internacional.
41. Esta vantagem, que os países não deveriam desaproveitar, resulta benéfica, tanto para a Associação como para os próprios países-membros, se se leva em conta as amplas e flexíveis modalidades de acordo que estabelece o novo esquema de integração e a possibilidade que consagram seus mecanismos de progredir, paulatina e progressivamente, tanto na intensidade como na extensão dos compromissos que se estime conveniente assumir na matéria.
42. Visto deste ângulo, cabe destacar que a Resolução 2 do Conselho de Ministros da ALALC menciona os acordos de promoção do comércio como o instrumento útil para regulamentar as matérias não-tarifárias e tender à promoção das correntes de comércio intra-regionais e destaca expressamente a facilitação do transporte como uma das matérias às quais pode referir-se este tipo de acordos de alcance parcial.

me

//

43. Por outro lado, tampouco se deve esquecer que o Tratado de Montevidéu 1980 também menciona um aspecto singular da facilitação do comércio e do transporte quando expressa em seu artigo 23, dentro do sistema de apoio aos países de menor desenvolvimento econômico relativo, que os países-membros procurarão outorgar facilidades para o estabelecimento, em seus territórios, de zonas, depósitos ou portos francos e outras facilidades administrativas de trânsito internacional em favor dos países mediterrâneos.
44. O papel que pode desempenhar a ALADI em matéria de facilitação não necessariamente deve circunscrever-se à utilização do mecanismo dos acordos de promoção do comércio, que pode traduzir-se em ações de outro tipo, tais como as seguintes:
- a) Convocação de grupos de peritos governamentais e de organismos empresariais vinculados às atividades de comércio exterior e de transporte internacional, para programar ações de caráter permanente em matéria de facilitação e para realizar avaliações periódicas dos progressos registrados no âmbito dos programas que se estabeleçam, bem como para detectar novas ações ou campos de trabalho e formular recomendações a esse respeito;
 - b) Adoção de resoluções ou acordos pelo órgão da Associação que corresponda, estabelecendo normas gerais ou particulares em matéria de facilitação, em caráter de compromissos ou de recomendações;
 - c) Realizar campanhas em favor da facilitação do comércio e do transporte internacional, de caráter geral ou específico, a fim de sensibilizar a opinião pública e os setores públicos e privados interessados sobre as vantagens que se obtêm com a adoção de medidas concretas sobre a matéria; e
 - d) Prestação de assistência técnica, através de seus serviços especializados ou por intermédio de organismos nacionais e internacionais.
45. Em suma, a ALADI está chamada a cumprir um papel fundamental na promoção e estímulo do movimento mundial de facilitação do comércio internacional dentro da região, justamente em um momento histórico do desenvolvimento econômico latino-americano em que se torna cada vez mais necessário que os países avaliem devidamente os benefícios que podem obter dela para o desenvolvimento e incremento de suas correntes comerciais, servindo de elemento catalizados dos esforços e trabalhos que atualmente se desenvolvem isoladamente nos planos nacional e regional e de veículo para a adoção de acordos ou o início de ações de caráter coletivo na matéria.
46. DETERMINAÇÃO DE ASPECTOS DE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE INTERESSE PARA OS PAÍSES-MEMBROS E PARA A REGIÃO EM SEU CONJUNTO. Com base nos trabalhos em andamento e nos progressos registrados no plano mundial, bem como nos esforços que encaram em campos específicos alguns organismos regionais latino-americanos, nos parágrafos seguintes se individualizam os principais aspectos considerados de interesse atual em matéria de facilitação do comércio e do transporte dentro da região com a finalidade de proporcionar, tanto uma visão de conjunto desses aspectos, que seja útil para a formulação de um trabalho como permitir um adequado discernimento das etapas e prioridades que seria conveniente utilizar no futuro, bem como apreciar mais claramente as

//

//

interrelações que existem entre esses aspectos e os enfoques de trabalho que com relação a alguns deles já existem no âmbito da Associação no campo de programações específicas.

47. Segundo a visão anterior, esses aspectos foram ordenados em função de sua relação com:

- a) A facilitação do comércio exterior e do transporte internacional em seu conjunto;
- b) A facilitação das operações de transporte internacional propriamente dita;
- c) A harmonização técnico-formal das tarifas aduaneiras; e
- d) A outorga de facilidades em favor dos países de menor desenvolvimento econômico relativo.

48. ASPECTOS RELACIONADOS COM A FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO EXTERIOR E O TRANSPORTE INTERNACIONAL EM SEU CONJUNTO.

- i) Normalização dos diversos documentos utilizados nas operações de comércio internacional;
- ii) Simplificação e racionalização dos trâmites e procedimentos relacionados com as operações de comércio internacional;
- iii) Simplificação da intervenção consular nos atos de comércio e de transporte;
- iv) Simplificação das exigências sanitárias, fitossanitárias, veterinárias e de outra natureza nas operações de comércio internacional;
- v) Simplificação e redução dos trâmites bancários concernentes as operações de comércio internacional, incluída a normalização da documentação correspondente;
- vi) Modernização dos regimes de seguro e simplificação das operações respectivas, concernentes às operações de comércio internacional;
- vii) Simplificação e racionalização dos procedimentos para a recolher e processar dados para a elaboração das estatísticas de comércio internacional;
- viii) Simplificação e racionalização do procedimento de despacho aduaneiro das mercadorias;
- ix) Computação das operações aduaneiras;
- x) Utilização das técnicas de procedimento eletrônico para a transmissão dos dados referentes ao comércio internacional;
- xi) Utilização de códigos internacionais nas operações de comércio internacional (por exemplo, de países, moedas, datas, nomes de navios e portos, etc.);

//

me

- xii) Harmonização e simplificação das normas aplicáveis ao tráfico de amos tras comerciais e às remessas postais; e
- xiii) Estabelecimento de terminais interiores de carga, destinados a facili tar a nacionalização das mercadorias em destino e a realização das ope rações de início, transbordo e finalização dos transportes internacio nais de mercadorias.

49. ASPECTOS RELACIONADOS COM A FACILITAÇÃO DAS OPERAÇÕES DE TRANSPORTE INTERNA CIONAL PROPRIAMENTE DITA:

- i) Estabelecimento de um ou mais regimes harmonizados de trânsito aduanei ro internacional das mercadorias;
- ii) Facilitação do tráfico de passageiros e simplificação dos procedimentos de controle de suas bagagens;
- iii) Harmonização e simplificação dos controles aplicáveis aos veículos e/ou mercadorias em sua passagem pelas fronteiras;
- iv) Tomar mais âgeis os procedimentos de entrada e saída dos veículos de transporte dos portos e harmonização e simplificação da documentação utilizada nessas operações;
- v) Harmonização dos regimes nacionais sobre a responsabilidade civil dos transportadores e o contrato de transporte;
- vi) Harmonização dos pesos e medidas dos veículos de transporte rodoviário;
- vii) Celebração de acordos ou convênios bi ou multilaterais sobre o tráfico de veículos de carga ou passageiros;
- viii) Harmonização e simplificação das regulamentações nacionais sobre habi litação de empresas de transporte internacional;
- ix) Análise e definição conceitual do princípio de reciprocidade no trans porte rodoviário;
- x) Outorga de facilidades para a transferência internacional de fundos en tre as empresas de transporte internacional;
- xi) Estabelecimento e uniformização de normas para evitar a dupla tributa ção entre as empresas de transporte internacional;
- xii) Estabelecimento de companhias multinacionais e transnacionais de trans porte;
- xiii) Formação de conferências de carga para o transporte por vias fluviais dentro da região;
- xiv) Estabelecimento de uma associação latino-americana de expedidores de carga;

//

- xv) Estabelecimento de empresas de transporte multimodal e sua regulamentação;
- xvi) Regulamentação internacional das tarifas de frete marítimo, especialmente quanto à sua forma de apresentação;
- xvii) Harmonização de normas destinadas a facilitar o uso e intercâmbio de containers;
- xviii) Normalização de containers e pallets;
- xix) Estabelecimento de empresas para a reparação e manutenção de containers;
- xx) Estudos sobre a construção de barcaças e outros navios pequenos de cimento armado;
- xxi) Estabelecimento de sistemas de transporte costeiro e interinsular;
- xxii) Estabelecimento de sistemas estatísticos uniformes para a planificação e controle do transporte internacional.

50. ASPECTOS DE FACILITAÇÃO, RELACIONADOS COM A HARMONIZAÇÃO TÉCNICO-FORMAL DAS TARIFAS ADUANEIRAS (5):

- i) Harmonização e atualização permanente da nomenclatura de classificação das mercadorias nas tarifas aduaneiras e nas estatísticas de comércio internacional; e
- ii) Utilização generalizada de gravames ad valorem nas tarifas aduaneiras e conversão em termos ad valorem dos direitos específicos e/ou mistos neles existentes.

51. ASPECTOS DE FACILITAÇÃO RELACIONADOS COM A OUTORGA DE FACILIDADES EM FAVOR DOS PAÍSES DE MENOR DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO RELATIVO (6):

- Outorga de facilidades para o estabelecimento de zonas, depósitos ou portos francos e outras facilidades em matéria de trânsito internacional em favor dos países mediterrâneos.

52. O ordenamento anterior não prejudica a maior ou menor importância dos temas individualizados, nem pretende ser exaustivo nem excludentes de outros que podem ser objeto de preocupação atual ou futura dos Governos ou dos círculos interessados, públicos ou privados. Seu propósito não é senão esboçar, em linhas gerais, os temas de facilitação que se consideram de maior interesse na atualidade e sobre os quais os Governos poderiam estudar ou definir passos concretos na matéria.

(5) Os aspectos individualizados neste parágrafo são objeto de programações específicas no âmbito da Associação.

(6) O desenvolvimento deste aspecto corresponde ao sistema de apoio em favor dos países de menor desenvolvimento económico relativo.

//

53. O âmbito de ação dos diferentes aspectos antes mencionados; os objetivos específicos visados em cada um, os procedimentos que se considerem mais adequadados para levar a cabo a facilitação de que se trate, bem como os mecanismos que se utilizem para torná-la efetiva, podem definir-se paulatinamente e no âmbito das etapas da programação que se acorde. Por outro lado, a indicação anterior de temas não exclui a possibilidade de que alguns sejam reunidos em apenas um, no momento de iniciar-se os trabalhos respectivos ou abordados paralela ou sucessivamente devido a seu conteúdo ou aos objetivos de cada um.
54. MECANISMOS PARA REALIZAR OS TRABALHOS DE FACILITAÇÃO. Considerando que a facilitação do comércio internacional é uma tarefa praticamente permanente, cuja extensão e intensidade é graduável segundo as necessidades e conveniência dos países, que sua natureza é essencialmente dinâmica e multidisciplinária e que seus maiores benefícios se alcançam quando é enfocada e desenvolvida com uma visão internacional, os mecanismos utilizáveis para realizá-la devem levar em conta esta diversidade de caracteres.
55. Por outro lado, também deve ser levado em conta que a facilitação, embora se ja obra dos Governos, requer necessariamente o apoio dos setores privados interessados, uma vez que eles são os principais beneficiados com as ações e medidas adotadas, e é conveniente, portanto, outorgar-lhes uma participação tão importante como aos setores oficiais competentes.
56. Com freqüência, costuma-se nos países-membros ignorar a participação dos setores privados interessados no esboço, aplicação e avaliação das ações e medidas de facilitação que se acordam, sem que estes, por sua vez, correspondam ao anterior com uma atitude de defesa mais ativa, que consiga sensibilizar suficientemente os níveis oficiais encarregados de realizar tais ações e medidas de facilitação.
57. Esta situação deve mudar se realmente se deseja que os esforços de facilitação que se encarem tenham efeito positivo no comércio exterior e no transporte internacional da região. A este respeito, conviria que os setores privados interessados participassem muito mais intensamente que até o presente, dos trabalhos de facilitação e que os Governos, por sua vez, outorgassem a esta nova atitude toda a importância que ela merece, uma vez que a mudança que se produza contribuiria para melhorar o ambiente geral em que devem desenvolver-se os respectivos trabalhos.
58. Esta mudança de atitude que deveria ter uma primeira expressão concreta na participação mais acentuada dos setores privados interessados no esboço e manejo dos mecanismos institucionais de facilitação que se estabeleçam ou que se reformulem não apenas deverá abranger o âmbito nacional, senão estender-se também aos setores privados de todos os países da região, de maneira que cheguem a constituir uma sólida base regional, sobre a qual possam edificar-se programas concretos que contem para seu cumprimento com o apoio conjunto dos diversos setores oficiais e privados interessados.

//

me

//

59. Possivelmente, o escasso dinamismo que agora exibem as atividades que se desenvolvem em matéria de facilitação no plano regional e a pouca receptividade que se observa nos círculos interessados sejam uma consequência da timidez com que, com escassas exceções, atuam os setores privados vinculados com as atividades do comércio e do transporte internacional, o que contrasta fortemente com a posição de seus congêneres dos países desenvolvidos, particularmente na Europa e nos Estados Unidos, onde são eles, justamente, os que estimulam os Governos com pedidos e demandas concretas para atuar em campos determinados, que canalizam, geralmente, através dos organismos que os agrupam.
60. Aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais existentes. Com o objetivo de concretizar as ideais anteriores deveria encarar-se o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais existentes nos planos nacional e regional e obter, através da criação, da reformulação ou da adequação, o estabelecimento de outros mais aptos e apropriados para conduzir os trabalhos de facilitação.
61. Assim, no plano nacional o aperfeiçoamento destes mecanismos 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 as ações das entidades do setor privado que tenham capacidade de defesa de seus interesses e de representatividade de seus associados. Por outro lado, o setor privado dos países teria que aperfeiçoar seus organismos de base, ampliando o número de seus integrantes, criando agrupações gremiais onde não existam atualmente e melhorando seus mecanismos de ação, de modo a chegar a constituir, em um prazo razoável, grupos sociais com capacidade de influir nas esferas governativas competentes e fazer valer suas formulações nos círculos e níveis em que for necessário.
62. Criação de organismos ou comitês nacionais de facilitação. Uma forma prática de alcançar os objetivos esboçados no parágrafo anterior é a criação e funcionamento de organismos ou comitês nacionais da facilitação, destacados na reunião de peritos convocada pela CEPAL, em Santiago de Chile em março de 1981, como "um dos requisitos para a colocação em prática de um programa permanente de facilitação". (7)
63. Segundo as recomendações do referido grupo de peritos, os organismos ou comitês nacionais da facilitação deveriam, a curto prazo, cumprir as seguintes funções:
- a) Elaborar um inventário dos requisitos e formalidades necessárias nas operações de comércio exterior e transporte internacional.
 - b) Realizar uma descrição pormenorizada dos trâmites e procedimentos existentes.
 - c) Revisar criticamente os requisitos e procedimentos, visando identificar os que não correspondem a uma necessidade real, os que poderiam simplificar-se, etc.

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

jcg

//

d) Preparar recomendações para tornar ágeis os procedimentos e o uso de documentos uniformes que se ajustem as normas internacionais vigentes.

64. A longo prazo, segundo o próprio grupo de peritos, esses organismos ou comitês deveriam:

- a) 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.
- b) Fazer as vezes de órgão de correspondência com seus homólogos em outros países e outras instâncias internacionais que trabalhem neste campo.
- c) Atuar, em caso de necessidade, como grupo técnico de negociação na definição, elaboração e subscrição de convênios internacionais em matéria de facilitação.

65. Estes organismos ou comitês devem estar organizados de maneira a garantir a participação ativa de representantes de alto nível de todos os organismos e entidades dos setores público e privado que participam do comércio internacional, tais como:

a) Setor público:

- Organismos de comércio exterior
- Organismos de transporte
- Administração portuária
- Administração aduaneira
- Organismos financeiros
- Banco Central
- Serviços estatísticos
- Organismos de seguro e resseguro

b) Setor privado:

- Associações de importadores e exportadores
- Câmaras de comércio e de indústria
- Despachantes ou agentes aduaneiros
- Expedidores de carga
- Associações ou organismos empresariais
- Bancos comerciais
- Entidades asseguradoras

//

485

66. Uma participação ampla como a descrita anteriormente permite que exista colaboração entre os diversos setores involucrados e possibilidades seguras de consultas entre todos eles, que assegurem um eficaz resguardo dos interesses de cada um. As consultas e a cooperação antes aludidas podem realizar-se de diversas formas, segundo o tipo de organização que se escolha. Em alguns casos assume a forma de um comitê; em outros, a de organismos propriamente ditos. O financiamento pode correr por conta do setor privado exclusivamente; em outros casos, tem o apoio dos Governos e há casos em que existam acordos financeiros conjuntos entre o setor público e o privado. Entretanto, em todos os casos existem relações e colaboração ativa entre os diversos setores ou interesses representados, e a infra-estrutura política e econômica de cada país define variantes sobre as que se atua em cada caso.
67. Um ponto importante a destacar neste tipo de organizações é a conveniência -avalizada pela prática seguida na maioria dos organismos nacionais de facilitação em atual funcionamento- de que estejam dotadas de uma infra-estrutura técnica e administrativa de apoio de caráter permanente. A prática antes mencionada demonstra que a existência destas infra-estruturas de apoio permite às respectivas organizações atuar com maior permanência e idoneidade para reunir e sintetizar a opinião dos diferentes interesses em jogo e conseguir uma facilitação coordenada. Portanto, não deveriam perder-se de vista os benefícios que se obtêm, dotando essas entidades deste tipo de serviços de apoio. Naturalmente, é possível obter resultados mais limitados com organizações que não as tenham, mas a experiência tem demonstrado que o custo relativamente reduzido de um pessoal permanente se compensa sobejamente com os maiores benefícios que se obtêm.
68. Um segundo ponto importante a ser levado em consideração é a experiência que demonstra não ser aconselhável que os programas destes organismos se ponham em prática de maneira independente em nível nacional. Na realidade cada organismo nacional de facilitação ressalta ou leva consigo a necessidade de uma cooperação em nível internacional. Uma ação nacional isolada em matéria de facilitação pode encerrar o perigo de incorrer em investimentos muito elevadas na aplicação de novos métodos que requeiram, por exemplo, o uso de computadores e outros meios de transmissão de dados, resultando difícil modificar os sistemas adotados para enlaçá-los com os de outros países. Embora este aspecto interesse a todos os países, interessa particularmente a países em desenvolvimento, como os da ALADI, em que investimentos de uma quantia considerável podem representar uma percentagem apreciável dos recursos disponíveis.
69. Um terceiro ponto importante é a necessidade de alentar ou de destacar a importância de chegar, através das medidas ou ações de facilitação que se adotam em matéria de transporte, a soluções multi ou plurimodais; ou seja, que no método que se utilize se reconheça como objetivo final e definitivo o transporte das mercadorias porta a porta com a maior rapidez e segurança possíveis e com o mínimo custo total.
70. Finalmente se reconhece também como importante que estes organismos disponham de um ponto de contato em cada país. Desta maneira, tanto oficial como oficiosamente, estes contatos podem manter correspondência entre si e chegar des

//

me

sa forma a soluções mais rápidas que as que poderiam obter-se de outra forma ou em outros casos.

71. Coordenação dos organismos internacionais e regionais. O aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais no plano regional deveria realizar-se com uma dupla orientação. Uma, destinada a reforçar os organismos de cúpula regionais das entidades de classe privadas vinculadas ao comércio e ao transporte e, outra, a uma maior coordenação da ação dos organismos internacionais e regionais com petentes no ramo, aspecto este também mencionado no relatório do grupo de peritos, citado precedentemente.
72. Em matéria de organismos de nível regional que agrupam as associações nacionais de empresários, importadores, exportadores, transportadores internacionais, expedidores de carga internacional, etc., existe um amplo campo de trabalho já que existem muito poucos exemplos deste tipo de organismo de cúpula na atualidade (8)
73. A importância da criação deste tipo de organismos regionais é óbvia. Do momento em que a facilitação do comércio e do transporte internacional produz seus maiores benefícios na medida em que as ações e medidas que se empreendam a respeito se cumpram, simultaneamente em todos os países interessados, é necessário contar com um mecanismo institucional privado de caráter regional ou sub-regional que sirva como ponto de apoio internacional para a realização dos trabalhos respectivos, ao mesmo tempo que constitua uma ferramenta de aviação dos benefícios que se obtenha com eles.
74. A experiência européia a respeito instrui em grau extremo. A participação da IRU, por exemplo, no desenvolvimento do transporte rodoviário entre os países europeus e com outros de foro dessa região tem sido realmente decisiva e seu papel como órgão administrador dos convênios TIR de 1959 e 1975, fundamental para o êxito dos mesmos nos planos jurídico, econômico e técnico. Outro exemplo está constituído pela participação da Câmara Internacional de Comércio na facilitação de diversos campos comerciais e da Organização Consultiva Marítima Internacional, quanto ao transporte naval.
75. Quanto à coordenação dos organismos internacionais vinculados ou interessados na facilitação do comércio e transporte internacional, conviria prestar-lhe uma atenção especial, porque pode chegar a constituir um elemento de apoio muito útil para encarar ações realmente transcendentais nos planos regional e internacional, das quais podem resultar benefícios concretos para os que se desenvolvem no plano nacional estrito, devido à interação existente entre umas e outras, ângulo este que assume uma relevância muito particular na hora de pôr em andamento um programa regional de facilitação.

(8) Um exemplo recente é constituído pela União Sul-Americana de Transporte Internacional por Rodovia (UTI), fundada em Montevideu em 19 de abril de 1982, que agrupa as associações nacionais de transportadores internacionais por rodovia existentes nos países sul-americanos.

//

487

76. Como se mencionou em capítulos anteriores, diversos organismos internacionais, assim como organismos regionais latino-americanos, desenvolvem ações de facilitação, alguns em campos específicos, outros com enfoques mais gerais, mas todos, em geral, trabalham em favor da eliminação ou atenuação dos obstáculos administrativos e de outra índole que obstaculizam as correntes comerciais e as operações de transporte. Sem pretender chegar a um acordo total entre eles, valeria a pena, do ponto de vista do interesse particular dos países latino-americanos, tentar alguma espécie de coordenação de suas atividades e programas com o propósito de evitar as duplicações de tarefas e o desperdício dos recursos humanos, técnicos e financeiros, sempre escassos entre nossos países, possibilitando a realização de atuações conjuntas ou de comum acordo naqueles aspectos que se estimem ou considere de interesse comum.
77. Para alcançar o acima exposto, possivelmente seria oportuno realizar um estudo analítico do papel que cada um destes organismos está desempenhando na região em matéria de facilitação, os progressos alcançados em suas respectivas esferas de ação, os problemas encontrados nas tarefas empreendidas e as possibilidades de coincidência que poderia haver entre suas atividades, programas e objetivos. Este estudo, que poderia ser encarado por um ou dois dos organismos interessados, serviria de base para encontrar meios de ação que permitam tornar realidade a coordenação citada inicialmente.
78. A ALADI pode desempenhar um papel importante na concretização das idéias anteriores, tanto na elaboração do estudo analítico da situação atual como para a realização de contatos ou a procura de aproximações entre os organismos internacionais e regionais interessados na facilitação antes sugerida.
79. PRIORIDADES QUE CONVIRIA TER PRESENTE PARA O DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS E A ADOÇÃO DE AÇÕES E MEDIDAS DE FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL. Obviamente os diversos aspectos de facilitação individualizados nos parágrafos anteriores do presente documento não devem ser necessariamente tratados em conjunto. Parece conveniente realizar uma seleção entre eles e individualizar aqueles que convêm encarar a curto prazo, aqueles que admitem um tratamento a médio prazo e aqueles a longo prazo.
80. Embora seja sempre arriscado fazer seleções deste tipo, porque pode cair-se em erros, por defeito ou por excesso, parece acertado guiar-se a este respeito pelas opiniões que tenham emitido os organismos ou entidades públicas ou privadas, nacionais ou regionais, interessadas ou vinculadas a este tema e pelas recomendações adotadas em reuniões de peritos sobre facilitação, sem prejuízo de ter presente também as orientações resultantes dos trabalhos ou programas que encaram alguns organismos internacionais, tais como a CEPE, FALPRO, UNCTAD, OCMI, OACI, CEPAL, CCA, etc., bem como dos acordos que adotou a ALALC em sua época em alguns campos específicos.
81. No que diz respeito às opiniões e recomendações emitidas por organismos nacionais e regionais e grupos de peritos, cabe assinalar as resultantes da Primeira Conferência Sul-Americana de Transporte Internacional Rodoviário, reali-

//

me

// 488

zada em abril de 1983 em Montevideu, convocada pelo Governo do Uruguai e pela União Internacional de Transporte Internacional Rodoviário (IRU), e as contidas no memorando enviado à Secretaria da ALADI por ocasião de sua fundação pela União Sul-Americana de Transporte Internacional Rodoviário (UTI), ocorrida também em abril do mesmo ano. Igualmente, cabe destacar as recomendações adotadas na reunião de peritos em facilitação do comércio e fortalecimento institucional do transporte internacional na América do Sul, realizada pela CEPAL em Santiago do Chile, de 6 a 20 de março de 1981, e na primeira reunião de peritos sobre facilitação do trânsito, realizada pela ALADI em Montevideu, de 17 a 20 de novembro de 1981.

82. Quanto às orientações dos organismos internacionais mencionados na parte final do parágrafo 78, devem mencionar-se as resultantes dos trabalhos que desenvolvem o Grupo de Trabalho sobre facilitação dos procedimentos de comércio internacional e de suas diversas recomendações adotadas até o momento sobre aspectos específicos de facilitação e o Grupo de Peritos sobre assuntos aduaneiros que interessam ao transporte, ambos da CEPE, da tarefa de assistência que cumpre o Programa Especial de Facilitación do Comércio Internacional (FALPRO) da UNCTAD, dos trabalhos que desenvolvem no campo marítimo e aéreo a OCMI e a OACI, respectivamente, e a tarefa encarada no meio latino-americano pela CEPAL, no âmbito da Resolução 390 (XVIII).

83. Os acordos adotados pela ALALC em matéria de harmonização das legislações aduaneiras nacionais constituem também outra fonte de orientações importantes, especialmente em todos aqueles aspectos em que se levou em conta objetivos de facilitação, tais como a harmonização dos regimes de trânsito aduaneiro e de zonas e portos francos, o uso e intercâmbio de containers, a normalização dos documentos de importação e exportação, a circulação de amostras comerciais e as remessas postais.

84. Ações e medidas que convém abordar a curto prazo. Com base nos critérios anteriores é possível individualizar como ações e medidas de curto prazo aquelas que visam abordar problemas que requerem urgente solução e não exigem a introdução de modificações importantes nas regulamentações nacionais, bem como as que apresentam algum grau de avanço pelo fato de terem sido já objeto de preocupação em foros internacionais e regionais. Dentro desta categoria cabe mencionar as seguintes:

- a) Colocação em andamento de organismos ou comitês nacionais de facilitação, com a composição, atribuições e organização assinalados nos parágrafos 62 a 68 do presente documento, através dos quais podem encarar-se em forma permanente e sistemática ações coordenadas em nível governamental, nos planos público e privado, em matéria de facilitação de comércio exterior e transporte internacional;
- b) Estímulo para a criação de entidades de caráter regional, sub-regional ou binacional que agrupem as associações privadas nacionais interessadas, bem como os comerciantes e transportadores internacionais de cada país-membro, com o objetivo de dirigir e atender as preocupações e sugestões que em matéria de facilitação apresentem os setores privados vinculados como comércio internacional;

//

//

- c) Instauração de uma cooperação mais ativa e eficiente ao mais alto nível operacional entre os organismos nacionais vinculados ao comércio exterior, particularmente as administrações aduaneiras, especialmente em matéria de comunicações (telex, rádio, telefone, etc.) com o objetivo de poder solucionar rapidamente os problemas que suscitados entre o setor privado e as autoridades competentes, particularmente nas alfândegas, portos, aeroportos e cruzamentos de fronteiras;
- d) Propiciar a colocação em andamento do sistema de desembaraço aduaneiro das mercadorias nos pontos de origem e destino, sob cumprimento das exigências de carimbos ou precintos aduaneiros dos veículos ou meios de transporte que se considerem convenientes;
- e) Intercâmbio de informações entre as administrações aduaneiras nacionais sobre as características (tipos, numeração, marcas, etc.) dos carimbos ou precintos aduaneiros utilizados nas operações de trânsito aduaneiro;
- f) Utilização dos carimbos ou precintos aduaneiros nos portos, aeroportos e cruzamentos de fronteiras nos casos em que neles não se realize a nacionalização das mercadorias e autorização para o prosseguimento de seu transporte para o interior do país por empresas legalmente credenciadas que gozem de solvência econômica e moral reconhecidas, a fim de evitar demoras, depósitos e uso de custódias;
- g) Adoção nos cruzamentos de fronteiras terrestres das providências indicadas a seguir, a fim de eliminar obstáculos importantes à fluidez dos transportes rodoviários entre os países da região:
- 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 supervenientes na operação assim o aconselhem, sob a 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 nos sete dias da semana;
 - iii) Adotar as medidas necessárias para que os controles em fronteiras se realizem conjuntamente, seja em caráter permanente ou em forma alterada periodicamente;
 - iv) Autorizar o controle e revisão antecipada da documentação que ampare as operações de transporte nas alfândegas de fronteira, de maneira que quando chegue o veículo somente reste a revisão material da mesma e a verificação das mercadorias e/ou dos carimbos ou precintos aduaneiros respectivos;
 - v) Autorizar o prosseguimento da viagem dos veículos que transportem mercadorias cuja documentação não esteja em ordem por motivos imputáveis ao exportador, importador, despachante aduaneiro ou outros e não ao transportador, com base nas duas seguintes alternativas:
 - Se as mercadorias devem nacionalizar-se em uma alfândega interior, ordenar o precintado da unidade e autorizar o prosseguimento da viagem até essa alfândega, onde será dado cumprimento a todas as exi

//

//

gências regulamentares e, em caso de que nesta alfândega a documentação ainda não esteja completa, autorizar a descarga das mercadorias para sua colocação em depósito, ficando livre a unidade de transporte para prosseguir seu percurso; ou

- Se a mercadoria deve nacionalizar-se na alfândega de fronteira autorizar sua descarga e colocação em depósito, ficando livre a unidade de transporte para prosseguir seu percurso.

vi) Autorizar a passagem dos veículos sem carga sob declaração "em lastro" assinada pelo motorista 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.

h) Harmonização dos critérios aplicáveis pelas administrações aduaneiras nacionais em matéria de exigências de garantias reais e pessoais para caucionar o pagamento dos tributos aduaneiros, autorizando sua substituição por uma declaração de responsabilidade das empresas de transporte internacional credenciadas pelas autoridades nacionais competentes, em virtude de que os requisitos de solvência econômica e moral que lhes são exigidos para obter a respectiva habilitação constituiriam suficiente garantia para os efeitos aduaneiros;

i) Autorização às empresas de transporte internacional legalmente credenciadas para realizar reparações em seus veículos autorizados para o transporte internacional, no mesmo país onde tenham ocorrido os respectivos acidentes, danos ou avarias;

j) Estabelecimento de disposições nacionais e regionais que assegurem o uso e o intercâmbio expedito de containers e pallets no transporte internacional.

85. Ações e medidas que conviria tratar a médio prazo. As ações suscetíveis de tratar-se a médio prazo visam fortalecer a estrutura jurídica e técnica do comércio e transporte internacional através do aperfeiçoamento, simplificação e harmonização das normas que regem suas operações. Elas seriam as seguintes:

a) Normalização dos documentos utilizados nas operações de comércio e transporte internacional com o objetivo de simplificar a documentação utilizada atualmente nessas operações e reduzir o custo final das mercadorias exportadas e importadas, (9)

b) Simplificação e racionalização dos procedimentos utilizados para o cumprimento das operações de comércio e transporte internacional, especialmente dos trâmites aduaneiros e de controle de câmbios, com o objetivo de encurtar o tempo real que exige sua realização e diminuir sua incidência no custo final das mercadorias exportadas e importadas; (10)

(9) Para realizar este trabalho poderia utilizar-se o "formulário-chave" das Nações Unidas e estabelecer séries alinhadas de documentos (suscetíveis de elaboração mediante o sistema de "tiragem única" em nível nacional e/ou regional).

(10) Para realizar este trabalho, os países-membros e a Associação poderiam recorrer à assistência do FALPRO/UNCTAD.

//

É aconselhável encarar este trabalho simultaneamente com o anterior, já que é praticamente impossível chegar a uma simplificação documentária de certo valor se antes não se estudam e racionalizam as necessidades ou exigências oficiais ou comerciais que determinam a preparação, elaboração e utilização dos diferentes tipos de documentos ou formulários;

- c) Simplificação da intervenção consular nos envios de mercadorias desde e para o exterior com o objetivo de suprimir uma exigência de controle que a rapidez com que se desenvolvam atualmente as operações comerciais e a modernização experimentada pelas técnicas de transporte internacional tornam, na prática, totalmente desnecessária.

Na prática, este trabalho deveria ser focado como culminação de um esforço coletivo que os países-membros empreenderam desde a década de sessenta, no âmbito do qual já foram obtidos alguns progressos significativos;

- d) Estabelecimento na região de um ou mais regimes harmonizados de trânsito aduaneiro internacional que permitam reduzir o tempo que exige o cruzamento dos veículos de transporte pelas fronteiras terrestres e evitar a descarga e permanência das mercadorias neles, bem como as estadias dos veículos de transporte, ao mesmo tempo que reduzir o custo destas operações e o ocasionado pelo cumprimento das exigências de controle no preço final das mercadorias exportadas e importadas; (11)
- e) Simplificação e harmonização dos controles aplicáveis às mercadorias nos pontos ou lugares de cruzamento das fronteiras marítimas, terrestres ou aéreas (12) com o objetivo de reduzir esse controle e os requerimentos necessários para completar as formalidades respectivas, bem como o número e duração dos trâmites e diminuir sua incidência no custo final das mercadorias importadas e exportadas.

Este trabalho deve entender-se como um complemento indispensável da anterior e deveria encarar-se simultaneamente com ela ou não muito afastada no tempo;

- f) Adoção generalizada do sistema de despacho aduaneiro das mercadorias em origem e destino (despacho para exportação ou trânsito e nacionalização em destino) com o objetivo de reduzir a duração dos trâmites e as exigências aplicáveis e diminuir a incidência destas operações no custo final das mercadorias importadas ou exportadas;
- g) Introdução nas atuais regulamentações nacionais sobre trânsito aduaneiro dos ajustamentos necessários para aproximá-las do modelo estabelecido nas normas comuns adotadas pela ALALC em sua CEP/Resolução 403, de 1979, a fim de contar, em um prazo determinado, com um conjunto coordenado de disposições em nível nacional que sirvam de referência geral para a aplicação dos convênios sobre transporte terrestre subscritos entre os países-membros;

(11) Para o cumprimento deste trabalho existem várias possibilidades de ação, sendo uma delas a adoção do sistema TIR atualmente em estudo dos Governos dos países do Cone Sul.

(12) Refere-se aos controle aduaneiros, sanitários, veterinários, fitossanitários de normas técnicas, de qualidade, etc., aplicáveis às mercadorias por ocasião de sua passagem pelas fronteiras de um país.

- h) Estabelecimento de terminais interiores de carga nos pontos de início e finalização das operações de transporte internacional, dotados de instalações adequadas para o desenvolvimento dos trabalhos dos funcionários aduaneiros, despachantes aduaneiros, agentes de seguro e de transporte, inspeção sanitária, veterinária e fitossanitária, controle de qualidade e de normas técnicas, telecomunicações, bancos, etc., dentro das quais cumpriram-se as operações de despacho aduaneiro para a exportação ou trânsito e de nacionalização em destino. O funcionamento destas terminais interiores de carga permite agrupar a realização das diversas atividades referentes ao comércio e transporte internacional em um único ponto de fácil acesso para todos os diretamente interessados, trasladando-as desde os pontos de cruzamento das fronteiras terrestres e dos portos marítimos e aéreos, com a conseguinte redução de permanência das mercadorias nesses lugares e de sua incidência no custo final das mercadorias;

Esta tarefa deve entender-se como um complemento da anterior, do ponto de vista de que essas terminais interiores de carga serviriam para a aplicação aperfeiçoada, em lugares físicos determinados, do sistema de despacho aduaneiro em origem e destino das mercadorias; e

- i) Adoção de um regime uniforme sobre o contrato de transporte terrestre e a responsabilidade civil dos transportadores, com o objetivo de estabelecer um marco jurídico regional para a realização das operações de transporte internacional, dentro do qual possam desenvolver-se com uma maior transparência e clareza em matéria de obrigações e direitos e os riscos inerentes a elas caucionar-se com uma incidência menor no custo final das mercadorias. (13)

86. A indicação do parágrafo anterior dos temas de facilitação suscetíveis de abordar-se a médio prazo não implica, de maneira alguma, uma apreciação avaliativa de sua importância com respeito aos demais individualizados nos parágrafos 48 e 49 do presente documento, mas é resultado da conveniência de seu tratamento entre os países-membros e das vantagens que seu exame e solução em nível associativo reportará para um melhor desenvolvimento das correntes comerciais e das operações de transporte, bem como para o cumprimento das funções básicas atribuídas à Associação pelo Tratado de Montevideu 1980.

87. Por outro lado, essa indicação deve entender-se como essencialmente dinâmica, no sentido de que o tratamento de um dos temas individualizados pode acarretar o de outros que tiverem sido individualizados antes, seja por uma relação de causa e efeito, pela natureza complementar de uns e outros, como consequência da dinâmica própria dos resultados alcançados, que torna aconselhável abordar imediatamente outros aspectos, etc. .

(13) Atualmente a CEPAL encara trabalhos sobre um projeto de Convenção sobre responsabilidade civil do portador no transporte terrestre internacional (CRT), cuja cobertura também abrange as normas que regulam o contrato de transporte.

- //
88. É o caso, por exemplo, da computação das operações aduaneiras, que pode ser empreendida como consequência dos avanços em matéria de normalização dos documentos comerciais e da simplificação e racionalização dos procedimentos referentes ao comércio e transporte internacional, esforço que pode ser ainda mais enriquecido com a utilização generalizada do processamento eletrônico para a transmissão e tratamento dos diversos dados referentes às diversas operações de comércio internacional. Outro, constituído pela necessidade que pode surgir de aprofundar os acordos alcançados em matéria de containers e pallets através do estudo de sua normalização, reparação e manutenção, identificação, etc., como consequência dos avanços que se obtenham em matéria de seu uso e intercâmbio, do despacho aduaneiro das mercadorias nos pontos de origem e destino e do funcionamento de terminais interiores de carga.
89. Finalmente, outro aspecto destacável é o referente ao efeito que podem ter os avanços registrados em cada um dos aspectos selecionados sobre toda ou parte da infra-estrutura, institucional do comércio internacional existentes nos países-membros, traduzido no surgimento de necessidades urgentes de modernização das estruturas, organização e métodos de trabalho de serviços determinados ou organismos singulares, tais como a alfândega, as administrações portuárias, controles de câmbios, etc., ou na reformulação do papel que corresponde desempenhar às diferentes entidades participantes da regulação do comércio exterior.
90. Ações a longo prazo. A visualização das ações que se poderia tentar a longo prazo talvez poderia considerar-se um trabalho algo prematuro se se leva em consideração o grau inicial de desenvolvimento do tema da facilitação, atualmente no âmbito da Associação. Por outro lado, na medida em que seja colocado em andamento um programa permanente na matéria, a própria dinâmica dos trabalhos que forem empreendidos no âmbito desse programa indicará, com maior propriedade que através de um exercício que por enquanto teria caráter estritamente teórico, as ações que conviria empreender a longo prazo.
91. A este respeito não cabe dúvida de que na medida em que se avance em forma significativa nos planos nacional e regional, como consequência das ações e medidas de curto e médio prazos que acordem os países-membros, criar-se-á um ambiente propício para estabelecer uma infra-estrutura jurídica regional mais sólida, que permita encarar as ações e medidas que forem adotadas no futuro sobre bases mais seguras e permanentes, se possível, à margem da conjuntura política dos Governos.
92. A experiência mostra que atualmente o cumprimento destas ações e medidas depende, em grande parte, da maior ou menor acolhida que lhe dão os respectivos Governos. A ação dos organismos internacionais interessados no tema e os esforços dos órgãos da atividade privada respectiva estiveram, até o momento, limitados pelo âmbito dessa acolhida. Desta forma, nos poucos países latino-americanos em que a facilitação do comércio exterior e do transporte internacional alcançou alguns progressos, tem sido na medida em que os Governos respectivos apoiaram as ações e medidas recomendadas.

//

93. Com certeza, esta situação melhoraria sensivelmente se a facilitação do comércio internacional não chegasse a depender 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.
94. A subscrição de tal convênio abriria a possibilidade de encaminhar a longo prazo as ações e medidas de facilitação com uma orientação mais orgânica e sistemática, em cujo âmbito seriam compridas levando em conta a inter-relação existente entre os diversos campos de facilitação e a necessidade de que não ocorram desequilíbrios nos progressos registrados em cada um deles nem na consecução dos objetivos com que forem encarados. A mudança descrita anteriormente seria um evidente progresso a respeito do que atualmente existe no meio latino-americano, que se caracteriza por acentuadas carências de coordenação em níveis nacionais e regionais e de continuidade e permanência na realização das ações e trabalhos programados.
95. Outrossim, um convênio internacional que trate orgânica e sistematicamente esta matéria, seja dirigido a toda a América Latina ou a alguma de suas sub-regiões, permitiria preencher uma lacuna que se faz sentir no meio latino-americano e complementaria os esforços de facilitação que em aspectos específicos são encarados ou se pretende encarar através de alguns convênios tais como o da OACI, do Transporte Internacional Terrestre dos países do Cone Sul de 1977, o recentemente subscrito no México sobre cooperação e assistência mútua entre as direções nacionais de alfândegas, etc. .
96. A forma que poderia assumir este convênio é outro aspecto que também constituiria uma vantagem e ajudaria para sua colocação em andamento. Com efeito, se à semelhança dos convênios da OACI, de Kyoto, de Nairobi e, mesmo, do convênio do México, sobre cooperação e assistência mútua entre as direções nacionais de alfândegas antes mencionado, o acordo proposto materializa os diferentes campos de facilitação em anexos independentes, suscetíveis de serem aceitos livremente, os Governos interessados estariam em condições de regulamentar, segundo seus interesses, o grau de compromisso e de participação que desejarem assumir no esforço coletivo de facilitação institucionalizado no convênio.
97. A praticidade deste sistema resultaria mais evidente ainda se os diferentes anexos estabelecessem seus próprios mecanismos para realizar a facilitação a que eles se referirem, bem como as demais condições e requisitos necessários para concretizá-la. Dentro desta idéia caberia inclusive a possibilidade de que um determinado anexo pudesse estabelecer vários mecanismos para alcançar a facilitação em questão e que um deles possa ser, inclusive, um convênio internacional mais específico que o convênio geral do qual provém.

//

//

98. Finalmente, a instrumentação de um convênio como o proposto anteriormente poderia alcançar-se perfeitamente através da utilização de mecanismos dos acordos de promoção do comércio que estabelecem, entre outros, o Tratado de Montevideu 1980 e a Resolução 2 do Conselho de Ministros e cujo objetivo é promover as correntes de comércio intra-regional através da regulamentação de matérias não-tarifárias.
99. Programação dos trabalhos de facilitação no âmbito da Associação. Partindo do princípio de que a ALADI, como foi exposto nos parágrafos precedentes deste documento, pode converter-se no pivô dos esforços de facilitação do comércio internacional encarados na região, parece conveniente que ela oriente sua ação futura procurando integrar dentro de seu acionar, além da vontade política dos Governos, a cooperação dos diversos organismos internacionais e regionais e dos setores privados interessados no tema, de forma de chegar a formar, o médio prazo, uma verdadeira rede de relações recíprocas de trabalho e de cooperação mútua, sobre a qual se apoie o futuro desenvolvimento da facilitação do comércio internacional entre os países-membros.
100. Para alcançar o propósito anterior, que obviamente será através de um esforço paulatino e progressivo dos Governos e dos órgãos da Associação, conviria iniciar as atividades respectivas a partir de 1983, desenvolvendo ações e medidas a curto e médio prazos, enquadradas em um programa de ação estabelecido a partir das previsões do programa anual de trabalhos para 1983, aprovado pela Resolução 23 do Comitê de Representantes, ao qual podem ser dedicadas as contribuições dos organismos nacionais competentes e das organizações empresariais interessadas.
101. Esse programa constituirá a base para a ação da Associação ao longo dos próximos anos, especialmente ao conter o enunciado dos campos ou matérias aos quais se dedicará o acionar comunitário, os procedimentos gerais e/ou específicos que seriam utilizados para alcançar a facilitação desejada em cada um deles e o mecanismo institucional que for considerado apto para incorporar os pontos de vista dos Governos e levar em consideração a participação dos órgãos da Associação em sua condução e avaliação
102. Dentro dos campos ou matérias que abrangeria o programa antes mencionado caberia distinguir entre aqueles que requerem uma atenção imediata ou o curto prazo daqueles que conviria encarar a médio ou longo prazos.
103. Entre os primeiros cabe mencionar os seguintes: (14)
- a) Criação de organismos ou comitês nacionais de facilitação;
 - b) Estímulo para a criação de entidades de classe regionais ou sub-regionais que agrupem os setores nacionais privados vinculados com o comércio exterior e o transporte internacional;

(14) Uma maior explicitação destes temas encontra-se no parágrafo 84 deste documento.

- c) Reforçamento da cooperação no mais alto nível operacional entre os ^{***} organismos nacionais vinculados com o comércio exterior, particularmente as administrações aduaneiras nacionais;
- d) Adoção de medidas específicas para favorecer o desembaraço aduaneiro das mercadorias nos pontos de origem ou destino, a utilização dos carimbos ou precintos aduaneiros nos pontos de entrada ou saída pelas fronteiras, a eliminação de obstáculos de tipo administrativo para a passagem dos veículos de transporte rodoviário nos cruzamentos de fronteiras terrestres ou durante seu percurso pelos países-membros; e
- e) A adoção de medidas zonais e nacionais que assegurem o uso e intercâmbio expedito dos containers e pallets nos transportes internacionais.

104. Entre os segundos cabe individualizar os seguintes: (15)

- a) Normalização dos documentos utilizados nas operações de comércio exterior e transporte internacional;
- b) Simplificação e racionalização dos procedimentos utilizados nas operações de comércio exterior e transporte internacional;
- c) Simplificação da intervenção consular nos atos de comércio e transporte internacional;
- d) Estabelecimento na região de um ou mais regimes de trânsito aduaneiro internacional;
- e) Simplificação e harmonização dos controles aplicáveis às mercadorias nos pontos ou lugares de cruzamento das fronteiras marítimas, terrestres ou aéreas;
- f) Adoção generalizada do sistema de despacho aduaneiro das mercadorias em origem e destino;
- g) Ajustamento das regulamentações nacionais sobre trânsito aduaneiro ao modelo estabelecido nas normas comuns adotadas pela ALALC em sua CEP/Resolução 403;
- h) Estabelecimento de terminais interiores de carga nos lugares de início e finalização das operações de transporte internacionais; e
- i) Adoção de um regime uniforme sobre o contrato de transporte e a responsabilidade civil dos transportadores.

105. A indicação anterior não é obstáculo para que ao programa antes mencionado sejam incorporados outros temas considerados adequados ou oportunos, sejam extraídos da enumeração contida nos parágrafos 48 e 49 do presente documento ou propostos pelos Governos ou organismos nacionais ou internacionais.

(15) Uma maior explicitação destes temas encontra-se no parágrafo 85 deste documento.

//

106. Outrossim, o programa mencionado anteriormente deveria entender-se como o instrumento de base institucional para o desenvolvimento de um trabalho permanente, cuja primeira expressão estaria constituída pelo que se determinar para 1983, suscetível de ser enriquecido com novos acordos adotados no âmbito dos futuros programas de trabalhos da Associação.
