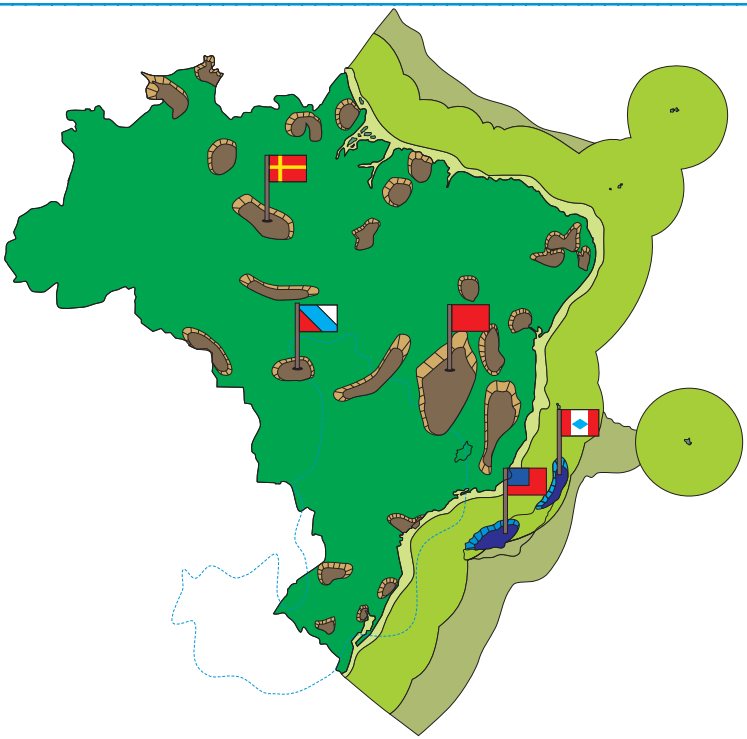
e&e
Economia e Energia

Nº 101
Outubro - Dezembro
2018 Ano XXII



O Território Econômico Brasileiro é Nosso ?

Efeito Estufa: Uma Moratória para o Metano

Uma Política Nuclear de Estado para o Brasil

O Território Econômico Nacional

Economia e Energia

Revista

Capa: bandeiras e enclaves territoriais fictícios

***Revista* - Economia e Energia e·&·e Economy and Energy**
Editor Chefe: Carlos Feu Alvim [feu@ecen.com]
Editor Gráfico: Marcos Alvim

Rio: Av. Rio Branco, 123 Sala 1308 Centro CEP 20040-005
Rio de Janeiro RJ Tel (21) 2222-4816

Internet :http://ecen.com.br

Editor Gráfico: Marcos Alvim

Apoio:

Apoio:

Economia e Energia – Ano XXII

Nº 101, Outubro a Dezembro de 2018
ISSN 1518-2932 Disponível em: http://ecen.com.br e http://ecen.com

Palavra do Editor:

O Território Econômico Brasileiro é nosso?

Neste número voltamos a abordar as consequências para o Brasil das pouco comentadas modificações das Contas Nacionais, contas externas (Balanço de Pagamentos) e da contabilidade das grandes empresas que são modificadas por deliberações internacionais com adoção quase automática (*pipelines*) sem que tenham que passar pelas altas autoridades do poder Executivo ou pelo Legislativo e, até agora, sem contestações relevantes no Judiciário.

Mostra-se que estas alterações atingem a Soberania Nacional e estão abalando sua própria integridade. Paulatinamente, o conceito de Território Nacional é superado pelo Território Econômico Nacional. O conceito de cidadania é sobreposto, e até mesmo superado, pelo de "residente" e o conceito de "empresa nacional" é substituído pelo de "empresa residente".

A produção de empresas "não residentes" faz parte da produção de outro país mesmo que tenha origem no subsolo brasileiro e mesmo que estas empresas sejam propriedade de brasileiros natos, mas "não residentes".

Por outro lado, esta contabilidade é bastante reveladora da dependência econômica e financeira que a participação de capitais de "não residentes" trás para nossa economia.

Carlos Feu Alvim

Sumário

O Território Econômico Brasileiro é nosso? 1

EFEITO ESTUFA: UMA MORATÓRIA PARA O METANO 3

Resumo 3

Palavras chave: 3

1. Introdução 4

2. Importância do metano nas emissões brasileiras 5

3. Incapacidade de previsão do comportamento da concentração do metano 6

4. Dúvidas sobre o coeficiente de equivalência a ser utilizado 8

5. A moratória sobre os compromissos de redução de metano 10

6. Conclusões 11

Bibliografia 13

UMA POLÍTICA NUCLEAR DE ESTADO PARA O BRASIL 16

O TERRITÓRIO ECONÔMICO NACIONAL: Impactos das normas internacionais de contabilidade 19

Resumo 19

Palavras-chave: 20

1. Introdução 21

2. Referencial teórico 23

3. Consequências da adoção do conceito de comércio exterior sobre o Território Econômico Nacional 29

4. A defesa do território econômico nacional 33

5. Conclusão 39

Bibliografia 40

Opinião:

EFEITO ESTUFA: UMA MORATÓRIA PARA O METANO

Carlos Feu Alvim e Olga Mafra
carlos.feu@ecen.com, olga@ecen.com

Resumo

Existem incertezas científicas importantes sobre o comportamento do metano na atmosfera levantadas nos próprios estudos do IPCC, órgão que assessora a ONU em questões de aquecimento global. A comunidade científica internacional da área tem chamado a atenção sobre a precariedade dos modelos e das consequentes incertezas quanto à evolução futura da concentração do metano na atmosfera. Essa está, há décadas, em uma trajetória de estabilização, que contraria as projeções iniciais do Terceiro Relatório do IPCC. Existem, ainda, variações importantíssimas nos coeficientes para expressar o metano em equivalente a CO2. Isso reflete as dúvidas existentes sobre a importância do metano no aumento da temperatura global.

No Brasil, o metano é um gás de grande peso na contabilidade atual das emissões. Ações para conter as emissões podem ser ineficazes do ponto de vista do aquecimento global e resultar em gravames importantes para a competitividade do Setor Agropecuário. Por mais inoportuna que pareça a ocasião, em face de apaixonadas e até irracionais contestações políticas sobre a realidade e a gravidade do aquecimento global, está faltando á comunidade científica sugerir claramente a atitude a ser adotada pelo Brasil. Em nossa opinião, esta atitude seria uma moratória nas metas para a agricultura apresentadas na conferência do Clima em Paris.

Palavras chave:

Metano, efeito estufa, GWP, GTP, equivalência a CO2, setor agropecuário, emissões.

1. Introdução

Os relatórios do IPCC[1] dão respaldo científico ao aumento da temperatura global pelo efeito estufa e da participação da atividade humana nisso. Para o principal gás de efeito estufa, o gás carbônico (CO2), existe a certeza do aumento de sua concentração na atmosfera e as previsões de seu crescimento vêm sendo confirmadas. Para o segundo, o metano (CH4), existe evidência sobre o aumento de sua concentração na atmosfera, mas não há respaldo, nos relatórios do IPCC, da validade das projeções para seu crescimento e não há fundamentação técnica sólida para o coeficiente utilizado para valorar suas emissões em "equivalente a CO2". Consequentemente, não existe justificativa científica para fazer o esforço que o Brasil se propôs para reduzir à metade a emissão específica[2] do gás metano nas atividades agropecuárias. As medidas relativas a essa meta deveriam ser reconsideradas, numa espécie de moratória.

O metano tem sido tratado com certa ligeireza por ser "apenas" o segundo gás nas emissões causadoras de efeito estufa. No Brasil, ele é um gás muito importante na contabilidade atual para ser tratado assim.

O Setor Agropecuário, direta e indiretamente, é responsável por parte substancial da receita brasileira com exportações. O Brasil faz bem em cooperar para minimizar as emissões de Gases de Efeito Estufa - GEE, mas não está em

---

[1] IPCC Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, "*The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) is an intergovernmental body of the United Nations,*[1][2] *dedicated to providing the world with an objective, scientific view of climate change and its political and economic impacts* "

[2] Por produto.

condições de assumir compromissos que prejudiquem significativamente sua produção e exportações quando não existe respaldo científico para este esforço.

2. Importância do metano nas emissões brasileiras

O Brasil assumiu compromissos importantes na Conferência de Paris sobre as emissões de gases de efeito estufa. Entre eles, está o de reduzir a intensidade das emissões agropecuárias a cerca da metade do valor de 2005[3] (Feu Alvim e Mafra, 2016).

O metano é o gás de efeito estufa responsável, no Brasil, por dois terços das emissões na agricultura (World Bank)[4] com predominância da parcela que é formado no aparelho digestivo do gado. Mesmo no cômputo das emissões gerais, fora outros usos da terra (fundamentalmente o desmatamento), o metano, usando os coeficientes correntes, é o maior responsável pelas emissões brasileiras de GEE, sendo superior a do gás carbônico, ao contrário do que acontece, com os demais grandes países. Essas medidas são feitas em equivalente ao gás carbônico através de um fator de conversão (GWP) reconhecidamente problemático.

Ou seja, **o metano não é um assunto marginal para o Brasil quando se fala em mudanças climáticas.** Quase todas as medidas para redução de emissão de metano implicam em investimentos adicionais e aumentos no custo da produção

---

[3] O compromisso é o de praticamente manter, em 2025 e 2030, emissão praticamente igual a de 2005, como se espera que a produção pelo menos duplique, isto significa reduzir à metade e emissão por produto.

[4] As emissões de gases de efeito estufa com o uso de combustíveis na agricultura são contabilizadas como consumo energético.

agropecuária[5]. Os compromissos assumidos pelo Brasil deveriam preocupar o Setor Agropecuário.

3. Incapacidade de previsão do comportamento da concentração do metano

O esforço pontual para conter as emissões de metano é pouco efetivo para conter o aumento da temperatura. Além disso, o comportamento do metano na atmosfera mostra que a tendência é da concentração se estabilizar em nível próximo ao atual.

A tendência à estabilização da concentração de metano na atmosfera foi identificada em 2006 (Feu et al., 2006) quando o comportamento histórico de estabilização foi examinado com a modelagem logística de Volterra, aplicada extensamente por Cesare Marchetti e José Israel Vargas.

As previsões de crescimento da concentração do metano no TAR - Terceiro Relatório de Assessoramento ao IPCC não se efetivaram (Feu Alvim e Mafra 2018). A indicação da tendência histórica é que a concentração na atmosfera está parando de crescer. Os modelos teóricos sobre o comportamento do metano não são satisfatórios para descrever o que ocorre com sua concentração na atmosfera, como demonstra artigo de revisão do assunto na revista *Nature* (Kirschke, 2013). Confrontando os dados sobre o pico no acréscimo da concentração de metano centrado em 2014 com os modelos existentes chegou-se à

---

[5] Os investimentos e custos adicionais para reduzir as emissões podem resultar em aumentos na produtividade e serem economicamente justificáveis. Essas medidas devem ser implantadas até independentemente do esforço para redução das emissões de GEE.

conclusão que **"não há efetivamente nenhuma confiança nas projeções de concentrações futuras de metano**"[6].

O próprio AR4, Quarto Relatório de Assessoramento do IPCC (IPCC, 2007), já havia assinalado, entre as maiores incertezas no assunto aquecimento global, a confiabilidade dos modelos; especialmente no que se refere ao metano: "**é necessário validar os modelos** (de projeção da concentração) **não se restringindo a intercomparação com outros modelos, principalmente para o caso do metano".** Compreende-se que para o CO2, que permaneceria na atmosfera por centenas ou milhares[7] de anos, o único teste possível é a comparação de resultados entre modelos teóricos. Já a validação dos modelos para o metano pode e deve ser feita com os dados experimentais[8]. A vida média, da ordem de uma dezena de anos, facilita esta validação com os dados disponíveis. O problema é que ainda não existe um modelo consensual para interpretação dos dados.

---

[6] "However, determining the relative contributions of anthropogenic, biogeochemical, and chemical drivers of methane trends has been extremely challenging and consequently there is effectively no confidence in projections of future atmospheric methane concentrations". https://www.nature.com/articles/s41467-017-02246-0 Pag 2/34.

[7] A vida média do CO2 na atmosfera ainda admitida pelos modelos do IPCC não é bem determinada, variando ao longo dos anos a medida que os processos de absorção do metano reduzem sua eficácia. A vida medida pela absorção no início da simulação reproduzida no relatório técnico do AR5 é da ordem de uma ou mais centena de anos.

[8] Validation beyond model intercomparisons is required, especially also with respect to the methane cycle. Pag 249.

4. Dúvidas sobre o coeficiente de equivalência a ser utilizado

Também tem havido intensas discussões sobre o fator de equivalência adotado para valorar o metano em relação ao CO2. Os fatores considerados diferem em cerca de uma ordem de grandeza e até mais. Entre o GWP (*Global Warming Potencial*) e o GTP[9] (*Global Temperature change Potential)* para 100 anos a diferença encontrada, nas análises do IPCC, é do GWP=28 e GTP=4 para o metano. Outros pesquisadores usam coeficientes de 0,35 ou 0,26 (WangChang-Ke, et al., 2013) para o GTP do metano. O GTP mede a equivalência baseada na variação de temperatura induzida pelos gases, já o GWP baseia-se apenas no poder de reter a radiação, integrado no período.

Parte do problema da equivalência está no tempo de integração a ser utilizado. Os grupos de trabalho científicos do IPCC, para o *Fifth Assessment Report* (AR5), analisaram o caso geral dos coeficientes de equivalência, com grande impacto na avaliação do efeito estufa do metano. Chamam a atenção para o problema da escolha do tempo de integração de 100 anos, usado como padrão para computar os coeficientes. O AR5, em seu Capítulo 3, diz que a escolha do tempo de integração, avaliado pelo IPCC para 20, 100 ou 500 anos, é arbitrária e foi improvisada

---

[9] O GWP - *Global Warming Potential* baseia-se na comparação da integração do coeficiente de radiação (RF) ao longo de um período determinado para um gás (no caso metano) com o gás de referência (no caso CO2). O GTP - *Global Temperature Change Potential* compara o efeito sobre a temperatura ao final do período. Nesse caso, há um retardo entre a emissão do gás na superfície da Terra e seu efeito de contenção da radiação do calor que se dá em altitudes maiores.

pelos diplomatas na Conferência de Kyoto sem o respaldo científico[10].

Também é discutido, no relatório AR5, o problema de tratar de uma maneira igual, as emissões de metano independentemente de sua origem fóssil ou orgânica. Deve-se considerar que o processo de emissão de CH4 a partir da digestão animal tem início com a absorção do carbono da atmosfera (CO2) pelos organismos formadores da alimentação bovina. A partir daí, existe uma captura de CO2 que dura até a extinção do CH4 da atmosfera cujo produto predominante ao final de processo é o próprio CO2. Considerando esse ciclo é que as emissões de CO2 por fontes renováveis são consideradas nulas nos inventários dos países. No caso do metano de origem fóssil, parte do CO2 formado permaneceria milhares de anos contribuindo para o efeito estufa.

Deve-se assinalar, além disto, que o Capítulo 8 do mesmo AR5 (IPCC, 2014) que examinou os critérios de equivalências, diz que a decisão de adotar o coeficiente usado foi tomada na Conferência de Kyoto, mas que "não existe argumento científico que justifique selecionar o de 100 anos comparado com outras possíveis escolhas"[11].

---

[10] "the IPCC has calculated global warming potentials (GWPs) to convert climate pollutants into common units over 20, 100 and 500 year time horizons. …In the Kyoto Protocol, diplomats chose the middle value - 100 years - despite the lack of any published conclusive basis for that choice. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter1.pdf Pag 122.

[11] "There is no scientific argument for selecting 100 years compared with other choices." https://ar5-syr.ipcc.ch/resources/htmlpdf/WG1AR5_Chapter 08_FINAL/ Pag. 711.

Também deveria ser revista essa equivalência no comércio de “direitos de emissão” entre países ou empresas. Nele a eventual supressão da emissão de metano (vida média 12 anos) “compra”, usando um coeficiente de equivalência 28, o direito de não reduzir as emissões de gás carbônico (com uma fração importante do gás permanecendo de milhares de anos) por outros países. Essa equivalência não traduz a eficácia da supressão eventual da emissão de metano em compensar a emissão de CO2 para mitigar o aumento de temperatura. Essa troca foi feita em projetos de MDL (mecanismo de desenvolvimento limpo) propostos em Kyoto, e deveria ser considerada hoje (no mínimo) antiética.

5. A moratória sobre os compromissos de redução de metano

Em nossa opinião, seria prudente suspender a meta para a Agropecuária até que fosse quantificado o que seria conveniente e necessário fazer. De outra forma, estaríamos empregando recursos especialmente escassos de investimento em uma atividade em que o Brasil consegue competir com vantagem no comércio exterior.

Feita a reavaliação, as medidas para redução de emissões estariam restritas àquelas de seguro resultado sobre o aquecimento global. Do ponto de vista prático, elas seriam limitadas às que forem justificáveis usando-se o índice GTP.

Nossa meta voluntária é reduzir à metade as emissões por unidade de produto agrícola em 2025 ou 2030 tomando como referência o ano de 2005. Já assinalamos aqui, por diversas vezes, a enorme passividade com que os setores produtivos brasileiros aceitaram as metas propostas para a “pretendida” Contribuição Nacionalmente Determinada - CND, mais conhecida pela sigla inglesa iNDC (*intended Nationally Determined Contribution*).

Pare reduzir emissões são necessários investimentos que constituem o mais grave gargalo ao desenvolvimento brasileiro. Tendo em vista o conturbado ambiente político vivido pelo país nos últimos anos, praticamente não houve uma discussão séria da sociedade sobre as metas que seriam assumidas nem de seus custos. Isto apesar das consultas públicas que o Ministério do Meio Ambiente procurou fazer com a Sociedade.

De uma maneira geral, as entidades patronais até aplaudiram, no Brasil, os engajamentos assumidos pelo Governo, em nome da sociedade, julgavam talvez que o Governo subsidiaria os custos. Isto claramente não poderá ser feito.

6. Conclusões

As consequências econômicas da redução prometida para o metano passaram despercebidas por ser um problema que concerne de uma maneira muito especial ao Brasil, não havendo discussões correspondentes no exterior. O compromisso assumido pelas autoridades brasileiras é uma contribuição voluntária que não foi suficientemente discutida internamente. O Brasil defende, tanto na assessoria científica como na comunidade diplomática, a adoção do coeficiente baseado na temperatura.

Na revista anterior, (Feu Alvim & Mafra, 2018) foi apontada a conveniência de que só fossem implantadas medidas relativas às emissões de metano, quando justificáveis, em análise técnico-econômica usando-se o índice GTP que exprime a equivalência entre gases, baseado no efeito sobre a temperatura global.

O que se propõe aqui é que o Brasil adote internamente o fator de equivalência defendido por cientistas brasileiros e também pelo próprio relatório técnico do IPCC. Adotando a

equivalência GTP, proposta para o metano, o Brasil já estaria reduzindo sua emissão de 2012[12] de 40% em equivalente a CO2 como foi mostrado na referência acima citada. Com a menor importância relativa do metano, ficará mais fácil remanejar as emissões e cumprir os compromissos globais.

Deve-se lembrar também, que parte da meta pode ser alcançada com aumentos da produtividade. Isso já aconteceu entre 2005 e 2014, o Brasil já havia reduzido em 20% suas emissões por unidade de produto na Agropecuária quando assinou o compromisso. Parte da meta já está alcançada e a redução das emissões pode ainda ser significativa.

É preciso, frente às novas e difíceis circunstâncias econômicas que o País viveu nesse longo período de recessão, chegar a uma proposta realista sobre nossas metas de emissões. O Brasil tem crédito acumulado com seus baixos índices de emissão por produto, para justificar a revisão da meta.

O novo compromisso que venha a ser feito[13] ainda contemplaria uma redução substancial das emissões por produto agropecuário, mas manteria nossa competitividade internacional. Não se correria também o risco de estar contribuído para aumentar o crescimento da temperatura global pelo uso de um coeficiente incorreto. Existe, com efeito, o perigo de aumentar, ao

---

[12] Excetuando outros usos da terra, principalmente florestas.

[13] Essas medidas inda não incluiriam a redução da emissão de metano que poderá ser feita, como futura medida "emergencial" (face aos enormes prazos envolvidos no estoque de CO2) para conter o aquecimento global no futuro. Isto poderá ocorrer em uma outra circunstância histórica onde certamente os mecanismos de emissão e absorção do metano já serão melhores conhecidos. Atualmente, não se pode confundir as medidas direcionadas a controlar o estoque centenário e milenar de gases de efeito estufa na atmosfera com medidas de fluxo para conter em um prazo de dezenas de anos o aquecimento global.

invés de reduzir a emissão de gases de efeito estufa, a partir das emissões indiretas com gastos com combustíveis e fertilizantes exigidos pela modernização da agropecuária.

Feitas as alterações, sobrará algum lugar talvez para o "gado feliz", criado sem confinamento excessivo, que saberíamos valorizar comercialmente como já se faz com o frango e os suínos criados de maneira mais natural

.

Bibliografia

Feu Alvim, C., e Mafra, O. (2018). *As Efeito Estufa: Persisten Dúvidas sobre o Papel do Metano*. *Economia e Energia E&E 100.* http://eee.org.br/wp-content/uploads/2018/10/eee100net.pdf

Feu Alvim, C., e Mafra, O. (2017). As *Metas Brasileiras de Emissões de Gases de Efeito Estufa e a Contribuição Nacionalmente Determinada - CND do Brasil*. *Economia e Energia E&E 95*, 21-32. http://ecen.com.br/?page_id=515 .

Feu Alvin, Carlos, Ferreira, Omar Campos e Vargas e José Israel (2006). *Evolução da concentração de metano na atmosfera. Economia e Energia* [Online] *E&E, 55.* http://ecen.com/eee55/eee55p/metano_na_atmosfera.htm

IPCC. (2007). *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change* . Fonte: Intergovernmental Pabel on Climate Change: https://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/ch4s4-8.html

IPCC (2013). Myhre, G., D. Shindell, F.-M. Bréon, W. Collins, J. Fuglestvedt, J. Huang, D. Koch, J.-F. Lamarque, D. Lee, B. Mendoza, T. Nakajima, A. Robock, G. Stephens, T. Takemura and H. Zhang, 2013: *Anthropogenic and Natural Radiative Forcing. In: Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to*

the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_Chapter08_FINAL.pdf

IPCC. (2014). Kolstad C., K. Urama, J. Broome, A. Bruvoll, M. Cariño Olvera, D. Fullerton, C. Gollier, W. M. Hanemann, R. Hassan, F. Jotzo, M. R. Khan, L. Meyer, and L. Mundaca, 2014: Social, Economic and Ethical Concepts and Methods. In: Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_chapter3.pdf

Kirschke (2013). Kirschke, S. &., Ciais, P. &., Saunois, P. &., Canadell, M. &., Dlugokencky, J. &., Bergamaschi, E. &., . . . Feng, F. &. (2013). Three decades of global methane sources and sinks. *Nature Geoscience*, 813-823.

WangChang-Ke, LuoXin-Zheng, & ZhangHua. (25 de june de 2013). Shares Differences of Greenhouse Gas Emissions Calculated with GTP and GWP for Major Countries. *Advances in Climate Change Research, 4*(2).

Worden, John R., Bloom, A. Anthony, Pandey, Sudhanshu, Jiang, Zhe, Worden, Helen M., Walker, Thomas W., . . . RÃ¶ckmann, Thomas. (2017, dec 20). Reduced biomass burning emissions reconcile conflicting estimates of the post 2006 atmospheric methane

budget. *Nature Communications, 8*(1). Retrieved 2018, from https://doi.org/10.1038/s41467-017-02246-0

World Bank. (s.d.). *World Development Indicators*. Fonte: World Bank Time Series: http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators

UMA POLÍTICA NUCLEAR DE ESTADO PARA O BRASIL

Carlos Feu Alvim e Olga Mafra

Carlos.feu@ecen.com e olga@ecen.com

Por intermédio de Decreto Presidencial foi oficializada a Política Nuclear Brasileira – PNB, colocando em vigor o texto aprovado pelo Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro – CDPNB que reúne os principais ministérios da área sob a Coordenação do GSI cujo Ministro-Chefe, General Etchegoyen, assinou o decreto juntamente com o Presidente Temer. Publicado no Diário Oficial de 06/12/2018 como Decreto Nº 9.600, de 05 de dezembro de 2018.

O mecanismo de consenso adotado e o longo processo de elaboração e reflexão iniciado ainda no governo anterior dão ao documento características de Política de Estado. A boa acolhida que ela vem merecendo do Setor Nuclear e a convergência com as diretrizes anunciadas por ministros do novo governo estão completando essa caracterização da política como de Estado.

A Política respondeu de maneira bastante satisfatória a expectativa reiteradamente manifestada nesta Revista sobre sua necessidade. O tom genérico adotado pode não satisfazer as necessidades imediatas, uma vez que se trata das diretrizes que deverão futuramente ser detalhadas, mas reúne, como deve, pontos quase consensuais, com conteúdo abrangente e importantes no estabelecimento das orientações a serem seguidas.

A PNB reafirma o uso pacífico e seguro da energia nuclear e o respeito aos compromissos internacionais nesse sentido. Assinala a importância do domínio do ciclo de combustível e da tecnologia nuclear para o desenvolvimento nacional e para o

bem-estar da sociedade. As diretrizes são coerentes com os objetivos mencionados.

As deliberações práticas se concentram, como se espera, na valorização da tecnologia nuclear nas várias áreas em que essa é empregada. Um ponto importante é a definição do propósito de uso da núcleoeletricidade como **energia limpa e firme**. Fixa, por outro lado, que a responsabilidade de definir a demanda de eletricidade é da Política Energética, cabendo à área Nuclear cuidar da forma de suprir esta demanda.

Fica muito clara a necessidade de capacidade de produção de combustíveis nucleares para atender a demanda interna (o que ainda não vem ocorrendo nem na fase de mineração) e até de atender a uma demanda externa, respeitados critérios de eficiência econômica e preservada as reservas estratégicas cujo montante fica a definir.

A esperada abertura à participação privada na mineração e na produção de radioisótopos não foi institucionalizada, talvez por existirem dúvidas sobre sua factibilidade dentro do quadro constitucional atual. Por outro lado, nada foi feito para reafirmar o monopólio na área e impedir a participação da indústria privada. Também ficou claro na PNB que o limite para as exportações constitui a manutenção de reservas estratégicas o que tornaria permitida a exportação de excedentes.

A agregação de valor no ciclo de combustível é priorizada, a produção deve ser aumentada e atingir o volume necessário para atender as necessidades internas (o que não ocorre atualmente). Esse é um princípio básico a ser perseguido.

A segurança da energia nuclear é enfatizada nos dois sentidos da palavra em português, seja no sentido de lidar com a prevenção e solução de incidentes e acidentes nucleares e radiológicos, como no sentido de oferecer proteção física às instalações nucleares e prevenir tentativas de ataque a elas.

Também as salvaguardas, visando a não proliferação nuclear e em favor do desarmamento mundial, são enfatizadas.

A preocupação com a formação e a manutenção no território nacional da capacidade intelectual necessária ao País é explícita e visa conter uma situação preocupante que não é exclusividade da área nuclear.

A conquista e manutenção da tecnologia nuclear em todas as fases do ciclo são reiteradas ao longo de todo o documento. Uma definição importante é a de que será buscado o reaproveitamento do combustível nuclear. Esta é uma decisão da mais alta relevância dentro do ciclo de combustível, que passa a incluir, no longo prazo, o reprocessamento.

Por outro lado, fica claro que a política de armazenamento de combustível será focada em um depósito de longo prazo, mas não definitivo, de maneira a permitir seu reaproveitamento.

Como se vê, embora ainda genérica, em muitos pontos a Política Nuclear Brasileira abre horizontes promissores para o uso racional da energia nuclear no Brasil, definindo completamente seu caráter estratégico.

Nota: A elaboração da PNB deve muito ao empenho do Alte. Wada Noriaki e do Comte. Gleiber Banus. Este último, que coordenou o grupo da SAE/PR no governo anterior foi chamado pelo primeiro ao GSI visando dar continuidade ao esforço realizado anteriormente do qual tivemos a satisfação de participar. Também foram recolhidos subsídios de outros estudos anteriores relativos à política nuclear.

Artigo:

O TERRITÓRIO ECONÔMICO NACIONAL: Impactos das normas internacionais de contabilidade

Carlos Feu Alvim (carlos.feu@ecen.com),
Olga Mafra (olga@ecen.com)
Patrícia Sena (patricia.sena@analiticadobrasil.com.br)
Miriam A.S. Lepsch (maslepsch@id.uff.br) e
Leonam Guimarães (leonam@eletronuclear.gov.br)

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as consequências geopolíticas da implantação do conceito de território econômico, introduzido no Brasil através da adoção de normas internacionais de contabilidade para as Contas Nacionais e Balanço de Pagamentos. Foi adotada metodologia qualitativa que busca identificar as consequências da mudança do conceito de comércio exterior sobre a apuração de variáveis importantes da economia como PIB, balança comercial, saldo nas transações correntes e que acaba atingindo a própria definição de território nacional. Segundo conceito introduzido pelo Manual de Balanço de Pagamentos do Fundo Monetário Internacional (FMI), o território econômico nacional é uma extensão do conceito de território nacional. Assim, o PIB de um país não é mais o valor econômico adicionado aos produtos dentro de suas fronteiras, mas só sobre as unidades produtivas onde seus residentes exercem o domínio econômico. Este é um conceito poderoso através do qual o país receptor de capitais abre mão de parte de seu território produtivo. O artigo busca chamar a atenção sobre como alterações da contabilidade internacional, adotadas no Brasil sem filtro adequado jurídico e constitucional, podem atingir questões de Interesse Nacional. O objetivo deste trabalho foi chamar a atenção para os procedimentos da contabilidade nacional e

externa que são de importância estratégica para a Nação Brasileira.

Palavras-chave:

Normas Internacionais de Contabilidade, Território Econômico Nacional, Balanço de Pagamentos, Segurança Nacional.

Abstract:

The objective of this article is to analyze the geopolitical consequences of the implementation of the concept of economic territory, introduced in Brazil through the adoption of international accounting standards for the National Accounts and Balance of Payments. It was adopted a qualitative methodology that seeks to identify the consequences of the change in the concept of foreign trade on the calculation of important variables of the economy such as GDP, trade balance, balance in current transactions and that ends up reaching the definition of national territory itself. According to a concept introduced by the International Monetary Fund (IMF) Balance of Payments Manual, the national economic territory is an extension of the concept of national territory. Thus, a country's GDP is no longer the economic value added to the products within its borders, but only on the productive units where its residents exercise the economic domain. This is a powerful concept through which the host country gives up part of its productive territory. The article looks for drawing attention to how changes in international accounting, adopted in Brazil without adequate legal and constitutional filter, can reach National Interest issues. The objective of this paper was to draw attention to the national and foreign accounting procedures that are of strategic importance for the Brazilian Nation.

Keywords:

International Accounting Standards, National Economic Territory, Balance of Payments, National Security.

1. Introdução

O Conceito tradicional da Contabilidade Nacional referia-se a contabilidade dentro das fronteiras físicas de um país, ou seja, no Território Nacional, dentro de seus limites físico-geográficos. A contabilidade externa se ocupava das trocas entre territórios, ou seja, através das fronteiras dos países.

O Território Nacional é basicamente o espaço sobre o qual o País exerce sua soberania, definido por suas fronteiras geográficas, acrescido do mar territorial e do espaço aéreo correspondente. Manter sua integridade é a primeira função das Forças Armadas[1] e objeto do juramento constitucional do Presidente da República[2].

O **território econômico nacional** é uma extensão desse conceito (IMF, 2009), introduzido pelo FMI[3], que inclui espaços, em áreas internacionais ou em outros países, onde seus residentes exercem seu poder econômico. A partir desse conceito, o PIB de um país não é mais o valor econômico adicionado aos produtos dentro de suas fronteiras, mas aquele produzido por seus residentes no seu território ou em qualquer parte do mundo. Este é um conceito poderoso através do qual o país receptor de capitais abre mão de parte de seu território produtivo.

Nesse contexto, em vista da relevância do tema para a sociedade, considerando discutir os potenciais impactos sobre os

---

[1] Assegurar a integridade do território nacional; defender os interesses e os recursos naturais, industriais e tecnológicos brasileiros; proteger os cidadãos e os bens do país; garantir a soberania da nação.

[2] Sustentar a união, integridade e a independência do Brasil.

[3] Balance of Payments and International Investment Position Manual Sixth Edition (BPM6) https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf

resultados nacionais em sua dimensão econômica, trazidos pela adoção de regras contábeis internacionais, este artigo tem como objetivo apresentar uma análise sobre as consequências geopolíticas da implantação do conceito de território econômico, introduzido no Brasil através de normas internacionais de contabilidade.

Comprova-se, mais uma vez, que a contabilidade está inevitavelmente associada ao exercício do poder em suas diversas esferas. Assim como na esfera internacional, no âmbito nacional é através dela que o cidadão e o empresário brasileiro sente o peso da Receita Federal, Estadual ou Municipal.

É importante mostrar aos profissionais da Ciência Contábil as profundas mudanças que estão sendo introduzidas no relacionamento econômico entre os países através da Contabilidade. Isto serve não somente para chamar a atenção dos profissionais sobre as oportunidades abertas nessa área, mas também para que assumem um papel ativo na discussão dos problemas apresentados, hoje enfatizado e discutido por economistas.

Ao abordar o poder associado à Contabilidade, deve-se começar por lembrar que ela não envolve apenas valores monetários, nem se restringe a pessoas físicas e empresas ou outras entidades jurídicas, públicas e/ou privadas. Esse poder está também presente em nossas contas externas (Balanço de Pagamentos) e nas Contas Nacionais. A mais recente mudança de critério do FMI acarretou um acréscimo na dívida externa brasileira de mais de 120 bilhões de dólares.

As mudanças ocorridas nas Contas Nacionais e no Balanço de Pagamentos foram tão significativas quanto às mudanças ocorridas na contabilidade empresarial a partir de Dezembro de 2007, com a sanção da Lei 11.638 (Brasil, 2007) (para alteração da Lei 6.404), momento em que ocorre a maior revolução contábil no Brasil dos últimos 30 anos. É nesse

momento que os profissionais da Contabilidade aprofundaram seus conhecimentos acerca das mudanças introduzidas para adequar, ao nível global, as demonstrações Financeiras.

A Lei 11.638 usou a estrutura já existente do CPC (Comitê de Pronunciamentos Contábeis), que havia sido criado em 2005 pelo CFC (Conselho Federal de Contabilidade). Este órgão ficou responsável por traduzir os padrões internacionais para o português e, também, por adaptá-los à realidade brasileira, emitindo Pronunciamentos, Interpretações e Orientações técnicas convergentes com as normas internacionais. A Comissão de Valores Mobiliários - CVM aprova e torna obrigatória a adoção de pronunciamentos. Os líderes da formulação da metodologia que rege essas contabilidades são respectivamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI.

Este artigo, após a introdução, está organizado em quatro capítulos (com seções), onde no primeiro é discutido o Referencial Teórico, no segundo as Consequências da Adoção do Conceito no Comércio Exterior, no terceiro a Defesa do Território Nacional e no quarto a Conclusão.

2. Referencial teórico

2.1. Mudança no conceito de comércio internacional

A concepção vigente de “território econômico” deriva da **substituição do conceito do comércio internacional** que passou do comércio realizado entre as fronteiras físicas dos países **para o de comércio realizado entre os residentes e não residentes.**

Ela tem origem na edição de 1993 do “Sistema de Contas Nacionais (SNA93) (OECD, 1993), produzido conjuntamente pela OCDE, a Divisão de Estatísticas Nacionais da ONU, o FMI, o

Banco Mundial e a Comissão da Comunidade Europeia”[4], como consta no site da Organização para Cooperação para o Desenvolvimento Econômico – OCDE, ou seja, participaram da introdução desse conceito as entidades internacionais que representam o cerne do poder econômico internacional.

Sutilmente, o SNA93 introduziu os conceitos de exportação e importação de bens e serviços que expressam essa mudança, sem assinalar, no entanto, sua profundidade. Ao contrário, para amenizá-la, indica sua coerência com o Balanço de Pagamentos[5].

Aparentemente, a nova definição expressa o conceito tradicional. Com efeito, o comércio entre os residentes no Brasil e

---

[4]The System of National Accounts, 1993 (SNA93) was produced jointly by the OECD, the United Nations Statistical Division, the International Monetary Fund, the World Bank and the Commission of the European Communities. SNA93 provides a comprehensive accounting framework within which economic data can be compiled and presented in a format that is designed for purposes of economic analysis, decision-taking and policy-making. It describes a coherent, consistent and integrated set of macroeconomic accounts balance sheets and tables based on a set of internationally agreed concepts, definitions, classifications and accounting rules. The accounts themselves present in a condensed way a great mass of detailed information, organized according to economic principles and perceptions, about the working of an economy.

http://www.oecd.org/sdd/na/systemofnationalaccounts1993.htm

[5] Definição de importação de bens e serviços no glossário do SNA93: “Imports of goods and services consist of purchases, barter, or receipts of gifts or grants, of goods and services by residents from non-residents; the treatment of exports and imports in the SNA is generally identical with that in the balance of payments accounts as described in the Balance of Payments Manual”. Nota: A afirmação não é rigorosamente verdadeira porque o Manual ainda não fora publicado, mas, o conceito já fora aprovado pelo grupo de *experts* (1992) e quase certamente já estava disponível na ocasião.

os “não residentes” parece coincidir com o que entendemos como comércio exterior. A interpretação *naive* é que os residentes no Brasil importam ou exportam para residentes no estrangeiro (não residentes) e nada mudou.

2.2. Conceito de residente e não residente

Em seguida à edição do SNA93, foi publicado o BPM5, 5ª Revisão do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição Internacional de Investimentos que, em sua introdução, explicita que sua preparação foi feita levando em conta os trabalhos do Sistema de Contas Nacionais para 1993 e que a sua elaboração havia sido discutida em uma reunião de *experts* em março de 1992[6].

O Conceito e Definição de residência (Banco Central do Brasil, 2001) são definidos pelo BPM5[7] como um atributo aplicado a

---

[6] An additional impetus to the preparation of the fifth edition of the Manual was the work undertaken to revise the system of economic and financial statistics encompassed in the System of National Accounts 1993 (SNA). There was the need to achieve, to the maximum extent possible, harmonization between the two systems and with IMF statistical systems pertaining to money and banking statistics and government finance statistics.

Most of the original drafting was done by Mr. Bame. He also was responsible for subsequent redrafting undertaken to reflect comments received from national compilers and concerned international and regional organizations and to incorporate conclusions that were reached at the meeting of balance of payments experts held at IMF headquarters in March 1992. (Nota: Maria Oliveira Nabao participou como *expert* brasileira).

[7] *Concept and Definition of Residence:*

57. Residence is a particularly important attribute of an institutional unit in the balance of payments because the identification of transactions between residents

uma unidade de balanço de pagamentos que define o limite da produção doméstica para definição do PIB. Ele "não é definido pela nacionalidade ou critério legal". Além disso, "os limites dos países reconhecidos para fins políticos nem sempre são apropriados para fins econômicos". A residência é definida ao país "centro de interesse econômico" a que está subordinada a unidade de produção.

Nas definições do Manual do FMI, uma unidade de produção "não residente" instalada no Brasil terá sua contribuição ao PIB alocada a uma unidade de balanço de pagamento de outro país. Nesse caso, uma troca realizada dentro do País passa a ser contabilizada entre o país da unidade "não residente" e o Brasil. Isso acontece porque não existe registro de comércio internacional entre pessoas ou empresas, ele é registrado entre os países a elas correspondente. Ou seja, os "não residentes", mesmo que estabelecidos através de empresas no Brasil constituem uma unidade de produção (e do balanço de pagamentos) de outro país localizada dentro de nossas fronteiras.

---

and nonresidents underpins the system. Residence is also important in the SNA because the residency status of producers determines the limits of domestic production and affects the measurement of GDP and many important flows.

58. The concept of residence used in this Manual is identical to that used in the SNA. The concept is not based on nationality or legal criteria, although it may be similar to concepts of residence used for exchange control, tax, and other purposes in many countries. The concept of residence is based on a sectoral transactor's center of economic interest. Moreover, country boundaries recognized for political purposes may not always be appropriate for economic purposes. Therefore, it is necessary to recognize the economic territory of a country as the relevant geographical area to which the concept of residence is applied. An institutional unit is a resident unit when it has a center of economic interest in the economic territory of a country.

O conceito de "comércio entre residentes e não residentes" é um mero eufemismo que evita dizer que a troca não se dá mais entre países de origem do produto e o comprador, mas entre o país cujos residentes detêm o capital de produtor final e o comprador. Ou seja, como não existe registro de comércio internacional entre residentes e não residentes, o comércio **internacional** continua sendo registrado entre os países assinalados ao residente e ao não residente.

O que o novo sistema do SNA93 faz, relativamente ao antigo, é **subtrair, no registro do PIB, o valor do bem do país de origem para atribuí-lo ao país cujo residente detém o capital de sua produção.**

Ou seja, a mudança de conceito de comércio externo, foi feita dentro do Sistema das Contas Nacionais para permitir a alocação da produção dos países coerente com esse conceito de comércio exterior posteriormente explicitado nas revisões periódicas do Manual de Balanço de Pagamentos editado pelo FMI.

2.3. Conceito de território econômico

A definição de território econômico que consta do SNA93[8] é bem próxima à tradicional do território de um país (território + mar territorial + espaço aéreo). Não havia sido introduzido, por exemplo,

---

[8] SNA93: The economic territory of a country consists of the geographic territory administered by a government within which persons, goods, and capital circulate freely; it includes: (a) the airspace, territorial waters, and continental shelf lying in international waters over which the country enjoys exclusive rights or over which it has, or claims to have, jurisdiction in respect of the right to fish or to exploit fuels or minerals below the sea bed; (b) territorial enclaves in the rest of the world; and (c) any free zones, or bonded warehouses or factories operated by offshore enterprises under customs control (these form part of the economic territory of the country in which they are physically located).

o conceito de "enclaves" presente no BPM6[9] havendo, inclusive, no texto do SNA93, um contraditório parêntese que parece desmentir o afirmado (item 6c da nota de rodapé). Talvez seja uma "ambiguidade construtiva", como as que frequentemente são utilizadas para resguardar suscetibilidades diplomáticas.

Para que o sistema fizesse sentido, foi introduzido no balanço de pagamentos o conceito de território econômico de um país. Essas fronteiras do território econômico não coincidem mais com suas fronteiras geográficas. Elas são agora estabelecidas considerando um novo desenho geográfico onde o que interessa é a residência nacional atribuída ao comando da unidade de produção.

---

[9] BPM6 (tradução própria): Integram o espaço econômico (a) a área de terra; (b) o espaço aéreo; (c) águas territoriais, incluindo áreas sobre as quais a jurisdição é exercida sobre direitos de pesca e direitos sobre combustíveis ou minerais; (d) o território marítimo, como ilhas que pertencem ao território; e (e) enclaves territoriais no resto do mundo. Estas são áreas de terra claramente demarcadas (como embaixadas, consulados, bases militares, estações científicas, gabinetes de informação ou imigração, agências de ajuda, escritórios de representação do banco central com status diplomático) que estão fisicamente localizados em outros territórios e utilizados pelos governos que possuem ou alugam para fins diplomáticos, militares, científicos ou outros, com o acordo formal dos governos dos territórios onde as áreas terrestres estão localizadas fisicamente. Essas áreas podem ser compartilhadas com outras organizações, mas as operações devem ter um alto grau de isenção das leis locais para serem tratadas como um enclave. No entanto, as operações governamentais que estão totalmente sujeitas às leis da economia anfitriã não são tratadas como enclaves, mas como residentes na economia hospedeira.

3. Consequências da adoção do conceito de comércio exterior sobre o Território Econômico Nacional

Definidas as novas fronteiras do que é chamado de Território Econômico, as mudanças nos registros de importação e exportação são uma mera consequência dessa redefinição de fronteiras.

Como foi descrito no item anterior, a mudança de conceitos foi gradualmente introduzida. Manteve-se a prática, pós 1993, de que o território econômico nacional coincidia com a definição legal de nosso Território Nacional. Do ponto de vista contábil, não obstante o novo conceito, tudo que fosse produzido dentro do Brasil era produto nacional. A mudança não havia resultado em efeitos práticos. Estes só passaram a chamar alguma atenção quantitativa através da adoção da 6ª Revisão, integralmente adotada pelo Banco Central do Brasil – BCB na qual os novos conceitos foram refletidos em normas e procedimentos. Na aplicação da 6ª revisão houve uma mudança quantitativa de bilhões de dólares como será mencionado a seguir.

Se o território econômico de um país sofre acréscimos, logicamente há decréscimos em outros países. Do ponto de vista do Brasil, o “território econômico nacional” é o que chamamos “território nacional” menos o ocupado por embaixadas, unidades culturais, bases militares, navios, sondas, aeronaves e os chamados “enclaves”. Os enclaves são unidades de produção em zonas com regime jurídico especial como as zonas de livre comércio ou assemelhadas. Deve-se chamar a atenção que, também aqui, parte-se de um conceito bem admitido de seção mútua dos territórios ocupados pelas embaixadas para introdução de outros enclaves ou assemelhados. Entre eles, está o de navios, sondas e outros veículos, que funcionam como “enclaves” no

território do país receptor. Isso é muito importante no caso de exploração de petróleo e gás no mar[10]. A partir da 6ª revisão do Manual do FMI de Balanço de Pagamentos, chamada BPM6 (Banco Central do Brasil, 2015), foi também excluído do PIB nacional o espaço econômico ocupado por instalações de produção de "não residentes". O resultado disto é que produtos locais, mesmo que negociados em reais, passaram a ser considerados estrangeiros; se consumidos no Brasil, entram no rol das importações e, se exportados, não são considerados brasileiros. A mesma lógica aplicada indica que esse espaço econômico passou a ser alocado ao país do "não residente". O território econômico do país cujos residentes detém os meios de produção passa a incluir esses espaços econômicos conquistados no País[11].

Finalmente, o BPM6 inova em relação às revisões anteriores, indicando mais claramente o que deve ser subtraído da produção nacional (do PIB) e das exportações e acrescentado às importações em virtude da aplicação do conceito de território econômico ao espaço produtivo de empresas pertencentes a não residentes. As normas do FMI são bem explicitas e incluem a

---

[10] No caso da produção de petróleo e gás, por exemplo, as atuais plataformas são navios considerados automaticamente como parte do território do país proprietário. Nesse caso, não se trata apenas do território econômico nacional, mas do Território Nacional objeto, em países como os EUA, de medidas de defesa nacional quando ameaçados, não importando sua localização. Notar ainda que os EUA não reconhecem a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e que parte do pré-sal está fora da zona já demarcada junto a esta convenção como Zona Econômica Exclusiva do Brasil. Temos ainda o precedente, no caso contestado pelos EUA, das ilhas artificiais chinesas que estão sendo usadas para reivindicar o domínio do País sobre as "águas territoriais correspondentes".

[11] Existem é claro, movimentos nos dois sentidos, como indicam os números o resultado líquido é negativo para a balança comercial, o saldo das transações correntes e a dívida externa do Brasil.

produção de petróleo, gás, eletricidade e água. Outro ponto que é esclarecido é o mecanismo de definir “residentes e não residentes”.

Todas essas modificações estão sendo feitas através da Contabilidade (a Nacional e a do Balanço de Pagamentos) como assinalado em (Sena, et al., 2018) no artigo “O Poder da Contabilidade”. As normas internacionais são automaticamente internalizadas por portaria do Banco Central ou nota metodológica do IBGE, aparentemente sem criticá-las do ponto de vista do País.

Uma nova frente de avanços para implantar inteiramente o sistema é indicada no BPM6: Trata-se de modificar a contabilidade das empresas para se adaptar a estes novos conceitos a fim de torná-los efetivos[12]. O Manual do FMI indica, inclusive, que empresas com capitais mistos (de residentes e não residentes) devem adaptar sua contabilidade para separar os dois tipos de produção. No caso das empresas, as normas internacionais são adaptadas no Brasil pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis - CPC, de maioria empresarial, e, homologadas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, governamental.

O conceito de território de um país está muito associado à sua própria definição geográfica, jurisdicional e econômica. Ele é a

---

[12] BPM6 (numeração do original):4.6 O território econômico tem uma característica de jurisdição legal e também uma localização física, de modo que as corporações criadas ao abrigo da lei fazem parte dessa economia. Os conceitos de território e residência econômica destinam-se a garantir que cada unidade institucional seja residente de um único território econômico. O uso de um território econômico como uma unidade do sistema das estatísticas econômicas significa que cada membro de um grupo de empresas afiliadas faz parte da economia da qual é residente em vez de ser atribuído à economia de sua sede social. O foco em dados para um território econômico significa que, em alguns casos, uma entidade jurídica pode ser dividida para fins estatísticos em unidades separadas em diferentes territórios, conforme elaborado nos parágrafos 4.26-4.49. http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/chap4.pdf

própria imagem do que nos vem à mente quando nos referimos ao Brasil. Este conceito de território é comum a várias línguas e países, fazendo parte, inclusive da definição consensual do que é o país.[13] Por essa razão, a escolha do termo "território" para designar o espaço econômico conquistado pelo capital externo deve ser encarada como uma afirmação do direito nacional do país de origem do capital sobre a área econômica conquistada no país receptor.

O FMI poderia ter optado em falar apenas em unidade de balanço de pagamentos de outro país no território do país receptador. Preferiu, no entanto, criar um conceito que é o conjunto de unidades de balanço de pagamentos alocadas a um país e denominou isto de Território Econômico. Sua definição parte do conceito de Território Nacional e acrescenta (e subtrai) nele (ou dele) alguns espaços e indica que é uma extensão desse conceito. Isso logicamente induz aos países a aplicarem ao Território Econômico os conceitos de soberania e defesa associados ao conceito de Território Nacional.

A análise do Manual de Balanço de Pagamentos do FMI mostra uma grande preocupação dos elaboradores em definir a residência de pessoas físicas não obstante o fato de que são pessoas jurídicas as normalmente envolvidas. Isso se explica pelo

---

[13] França: La notion de territoire national concerne donc la portion de surface qui appartient à un pays en particulier et sur laquelle un État exerce la souveraineté. Il s'agit non seulement d'un espace de terre mais aussi d'un espace aérien et maritime si le pays en question a des côtes.

EUA: The United States territory includes clearly defined geographical area and refers to an area of land, air, or sea under jurisdiction of United States federal governmental authority (but is not limited only to these areas). The extent of territory is all the area belonging to, and under the dominion of, the United States of America federal government (which includes tracts lying at a distance from the country) for administrative and other purposes.

fato de serem as pessoas físicas que definem o "centro de interesse econômico". Também existe um cuidado em definir a propriedade dos locais e terrenos embora também o aluguel viabilize a definição de território econômico. Isso chama a atenção para a necessidade de regulamentar a posse de terras ou locais de maneira a defender o território econômico. Chama ainda atenção, a substituição do conceito de cidadania pelo conceito de residência, o que torna as migrações de indivíduos uma variável que influi na extensão do território econômico nacional. O conceito também torna as regulações baseadas na cidadania ou naturalidade, de certa forma obsoletas.

4. A defesa do território econômico nacional

O próprio Banco Central calculou o impacto dessas mudanças com a introdução da BPM6 e chegou à conclusão que essa revisão das normas subtraiu 11 US$ bi do saldo da Balança Comercial do Brasil entre 2010 e 2015. O maior impacto, no entanto, é na conta capital onde o déficit nas transações correntes aumentou cerca de 80 US$ bi e na dívida externa onde o impacto foi de 174 US$ bi. Tudo isso com a simples revisão da interpretação das mesmas regras básicas. Os impactos quantitativos mencionados já são líquidos[14].

---

[14] Analogamente, devem ser contabilizadas na questão de território nacional as perdas líquidas tendo em vista que existe um "território brasileiro" no exterior os espaços correspondentes ocupados física ou economicamente por instalações governamentais brasileiras ou por empresas no exterior de propriedade de residentes no Brasil. Obviamente, o que seria "território econômico brasileiro" no exterior é muito menor do que o "território estrangeiro" no País. Na proporção de investimentos diretos e ações na bolsa seria de ¼ do "território estrangeiro" no Brasil. Também deve ser considerado que nossa capacidade de "projeção de poder" é bem mais restrita do que a das nações ricas.

Pode-se pensar nos tipos de ações que poderiam ser aplicados para defesa do Território Econômico Brasileiro.

4.1. Maior Seletividade na Adoção de Normas Contábeis

O Brasil adotou *pipelines* para introduzir normas internacionais em sua contabilidade nacional, externa (balanço de pagamentos) e empresarial. Como mencionado, a última revisão das normas do FMI provocou impactos no PIB, na balança comercial e na dívida externa do País cujo total é da ordem de 200 bilhões de dólares ou 10% do PIB. Este impacto passou, até aqui, quase despercebido nas discussões nacionais.

Este ensaio revela que a adoção de regras internacionais, aceitas automaticamente, resulta em uma redução do Território Nacional em sua dimensão econômica. Ao reconhecer, em nossas estatísticas, essa redução, estamos potencialmente admitindo restrições a nossa Soberania sobre parte considerável do Território. Uma maior seletividade deveria ser adotada sobre a adoção de normas internacionais e suas consequências sobre a economia nacional devem ser analisadas por órgão superior.

4.2. O Território Econômico Nacional é assunto de Segurança Nacional e merece análise de órgãos encarregados da área

Os conceitos de contabilidade, adotados pelo Brasil, têm consequências importantes sobre a integridade de nosso território. Isso deve merecer atenção dos órgãos do Executivo que se ocupam da Segurança Nacional, das Relações Exteriores, da Economia e da Defesa. Também o Legislativo precisa estar atento ao processo em curso para que as leis elaboradas cumpram o preceito constitucional (Art. 48, V) que lhe atribui a responsabilidade pelos limites do Território Nacional.

A opção do Brasil em simplesmente se negar a fazer parte do Sistema Internacional não parece realista, já que a grande maioria dos países aderiu aos seus princípios. Além disso, as normas têm aspectos positivos quando ajudam a refletir a situação real das contas externas e as vulnerabilidades da situação econômica e financeira. Exemplos disso foram mostrados no artigo "A Dívida Externa Reapareceu?" (Feu Alvim, et al., 2017). Parece ser também útil, a apuração de Passivo e Ativo na Posição Internacional de Investimentos - PII que são medidas mais abrangentes da vulnerabilidade externa que já atinge níveis preocupantes no Brasil.

No entanto, existem distorções na aplicação da metodologia que denunciam a participação preponderante em sua elaboração pelos países ricos. Uma delas é a inclusão na dívida pública do País receptor dos investimentos e reinvestimentos intercompanhia. Por esse mecanismo, mesmo a reaplicação de lucros auferidos no Brasil em novos investimentos ou reposição dos antigos são registrados como dívida nova. Note-se que em uma empresa de capital preponderantemente de não residentes, a produção tende, na medida em que se apliquem as regras do FMI, a não ser considerada no PIB brasileiro. Ou seja, os investimentos e reinvestimentos geram aumento da dívida externa, mesmo a operação não envolvendo novos recursos externos. Simplesmente estamos incluindo na dívida externa do País uma dívida relacionada à compra ou reposição de instalações que podem deixar de ser brasileiras e cessar de gerar produto aqui, simplesmente com a mudança de sua natureza da empresa de "residente" para "não residente" na decisão sobre quem exerce o domínio econômico sobre ela.

O Banco Central resiste à inclusão na dívida externa da referente aos investimentos matriz-filial e publica o total da dívida externa e outro total de "dívida externa incluindo operações intercompanhia". Nas estatísticas internacionais, publicadas pelo

Banco Mundial e que influem na avaliação do risco país, essa restrição inexiste.

4.3 Legislação e ação diplomática visando à defesa do Território Econômico Nacional

Uma posição crítica frente aos mecanismos instalados e uma ativa articulação técnica e diplomática poderiam ser úteis, para a própria saúde e justeza do Sistema Internacional. A aplicação automática das normas externas pode e deve ser atenuada e é importante que a legislação interna considere a nova realidade e reflita os interesses do País.

De nada adianta, por exemplo, considerar brasileiras empresas que apenas são registradas no País e que, na apuração do PIB, possam vir a ser consideradas externas. Igualmente, a concessão de exploração de bens naturais deve levar em conta a perda de soberania econômica sobre as instalações de extração e do produto.

A classificação de empresas como residentes ou não no País é determinada pelo Manual BPM do FMI na versão vigente (atualmente a de № 6). As definições de quando uma unidade de uma empresa (escritório de construção, por exemplo) possa ser considerada uma unidade de Balanço de Pagamentos não depende nem mesmo de uma formalização da entidade no país receptor. O princípio geral adotado é que “O BPM6 define território econômico, como sendo a área sob controle econômico efetivo de um único governo”. Também esclarece que, ao contrário do adotado no BPM5, a continuidade do território não precisa mais existir. Como consequência, podem ser estabelecidas “ilhas” em territórios de outros países sem necessidade da continuidade de

território[15]. Isto abre espaço para definições de espaços semelhantes a “enclaves” no território do país receptor.

Na definição de quem exerce o controle da pessoa jurídica é importante a residência da(s) pessoa(s) física(s) que detém seu controle. Inclusive, deve-se considerar o caso em que a pessoa jurídica pode mudar de território econômico por migração da(s) pessoa(s) física(s) que a controla(m). Deixou de ser importante a noção de cidadania ou naturalidade da pessoa física nas regras ditadas pelo FMI e adotadas aqui pelo Banco Central. Importa sua residência. Esta é determinada pelo local onde passa a maior parte do tempo[16], mas considerando também a situação de seu núcleo

---

[15] Da Nota Metodológica N° 1 do BCB: 3.5 “O BPM6 define território econômico como a área sob efetivo controle econômico de um único governo; (par. 4.4). De forma distinta do BPM5, no BPM6 não existe mais requerimentos de livre circulação de pessoas, bens e capitais. No BPM6, embaixadas, bases militares e eventuais outros enclaves continuam pertencendo ao país de origem, e o território econômico não é necessariamente contínuo.

O novo manual reforça que um escritório ou representação comercial, ainda que não formalizado enquanto empresa ou personalidade jurídica, pode ser classificada como unidade institucional, para fins de Balanço de Pagamentos. Por exemplo, o escritório de uma obra de construção civil, mesmo não sendo empresa formalizada, poderia figurar como unidade capaz de efetuar transações econômicas. Conforme o BPM6, o escritório seria considerado residente no país da obra, e não no país da matriz da empresa construtora, caso possuísse: i) contas contábeis separadas da matriz; e ii) obrigações locais junto ao sistema tributário ou obra com duração superior a um ano (par. 4.27)”. Observe-se que a opção *default* é classificar como “não residente” e assinalar a produção no país da matriz, para ser residente é necessário cumprir as condições enumeradas.

[16] Da Nota Metodológica N° 1 do BCB: 3.5: “Não há mudanças substantivas na definição de residência. Entretanto, o BPM6 especifica o tratamento para indivíduos que possuem domicílio em diferentes territórios. Nesse caso, o BP considerará a pessoa como residente no local em que passar a maior parte do tempo”

familiar. A mudança de residência de pessoa física, quando acarreta mudanças no controle de pessoa jurídica, também pode determinar sua migração de país que detém seu território econômico[17].

Também são considerados na determinação de se uma pessoa jurídica é residente ou não residente, outros fatores relacionados com o regime jurídico e tributário da entidade. O fator fundamental é "o efetivo controle sobre a entidade jurídica". O Manual apresenta, no entanto o princípio geral que rege esse conceito:

> *BPM6 General Principles 4.113: "The residence of each institutional unit is the economic territory with which it has the strongest connection, expressed as its center of predominant economic interest" (from SNA 2008).*
> Tradução própria: A residência de cada unidade institucional é o território econômico com o qual tem a conexão predominante definida por seu centro de interesse econômico. O princípio é o mesmo adotado no Sistema de Contas Nacionais, em sua versão de 2008.

O BPM6 apresenta, no seguimento, critérios específicos para facilitar essa determinação que estão, naturalmente, mais sujeitos a variações de interpretação. Particularmente, na definição de "território econômico", as normas BPM têm variado, em suas

---

[17]Tradução de BPM6, item 4.165: "Famílias ou seus membros individuais podem mudar o seu território de residência. Porque todos os membros de um agregado familiar são residentes do mesmo território, o movimento de um indivíduo pode exigir que a pessoa saia de uma família e se torne membro de outra agregação familiar. A mudança na residência por um proprietário de um ativo ou alguém que tenha um passivo exige uma reclassificação, porque nenhuma troca é feita entre duas partes e, consequentemente, não ocorre uma transação" (no Balanço de Pagamentos).

diferentes revisões e a profusão de casos especiais tratados pelo Manual indica que esse dinamismo vai continuar.

Tudo isto chama à atenção para que a adoção de “pacotes” de normas de organismos internacionais, pelas entidades brasileiras com responsabilidade regulatória, sujeita o País ao arbítrio de interesses externos em operações que envolvem centenas de bilhões de dólares. Notar que a capacidade de influência do Brasil na determinação dessas normas é bastante restrita.

5. Conclusão

A análise preliminar aqui realizada pôde apenas levantar alguns aspectos que parecem importantes sobre o assunto e mostrou que existem implicações na adoção de normas que ultrapassam a competência dos órgãos que hoje estão encarregados do assunto, a saber: Banco Central (Balanço de Pagamentos), IBGE (Contas Nacionais) e Comitê de Pronunciamentos Contábeis (normas de contabilidade de grandes empresas, por delegação da CVM). O objetivo deste trabalho foi chamar a atenção para os procedimentos da contabilidade nacional e externa que são de importância estratégica para a Nação Brasileira.

O assunto, por estar envolto em “tecnicalidades”, parece estar passando à margem de uma análise dos órgãos encarregados de zelar pela integridade nacional, inclusive Congresso Nacional e altas autoridades e Conselhos do Executivo nas áreas de Segurança Nacional, Relações Exteriores, Economia e Defesa. Quando se percebe que a adoção de normas internacionais tem impacto de centenas de bilhões de dólares em nossas contas externas e está atingindo a integralidade do Território Nacional não parece possível continuar a tratar o assunto apenas em seus aspectos técnicos.

Bibliografia

Banco Central do Brasil. 2001. 5ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos (BPM5). *BPM5.* [Online] Janeiro de 2001. https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/5MANBANPGTO.

—. 2015. 6ª edição do Manual de Balanço de Pagamentos e Posição de Investimento Internacional (BPM6). BPM6. [Online] Abril de 2015. https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/6MANBALPGTO.

Brasil. 2007. LEI N° 11.838 de 28 de dezembro de 2007. Casa Civil da Presidência da República. [Online] 28 de dezembro de 2007. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11638.htm.

Conselho Federal de Contabilidade. 1994. RESOLUÇÃO CFC N.º 774/94. Apêndice à Resolução sobre os Princípios Fundamentais de. Contabilidade. [Online] 16 de dezembro de 1994. http://app.senar.org.br/legislacao/setor_cont/res_cfc_774.pdf.

FEA USP. O que é a Contabilidade. FEAUSP. [Online] https://www.fea.usp.br/contabilidade-e-atuaria/graduacao/o-que-e-contabilidade.

Feu Alvim, C. e Mafra, O.Y. 2017. Economia e Energia. E&E Nº 97. [Online] Ecen Consultoria, outubro a dezembro de 2017. http://eee.org.br/wp-content/uploads/2017/11/eee97.pdf.

IMF. 2009. INTERNATIONAL MONETARY FUND. Balance of Payments and International Investment Position Manual. [Online] 2009. https://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf.

OECD. 1993. OECD. System of National Accounts 1993. [Online] 1993. http://www.oecd.org/sdd/na/systemofnationalaccounts1993.htm.

Sena, P., Feu Alvim, C. e Guimarães, L. 2018. Economia e Energia. E&E Nº 98. [Online] Ecen Consultoria, janeiro a março de 2018. http://eee.org.br/wp-content/uploads/2018/04/eee98p.pdf.

Apoio:

Apoio: