

# OS DESAFIOS DA FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

## Pontos de atenção aos importadores brasileiros

*Daniela Floriano*<sup>1</sup>

**Resumo:** A facilitação do comércio internacional deve ser compreendida como o conjunto de políticas públicas orientadas para reduzir os custos<sup>2</sup> de importação e de exportação.

Sob este viés, é inegavelmente louvável a atuação estatal em empreender ações direcionadas ao incremento de sua eficiência. A Lei de Liberdade Econômica<sup>3</sup>, a ratificação e promulgação de compromissos internacionais, tais como o Acordo de Facilitação do Comércio (AFC)<sup>4</sup> e a Convenção Internacional para Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto Revisada)<sup>5</sup>,

---

1. Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP Especialista em Direito Tributário pelo IBET e em Finanças Corporativas pela FIA/USP Professora nos cursos de extensão e pós-graduação do IBET, IBDT, PUC-COGEAE, EBRADI, APET, ADBCONS e outras. Membro da Comissão de Direito de Aduaneiro da OAB/SP e Conselheira no Comitê de Relações Internacionais da FECOMÉRCIO-SP Sócia do escritório DFloriano Advogados. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/88873525245039583>

2. Entende-se como custos não apenas os financeiros, mas também os impactos que, indiretamente, oneram tais operações, a exemplo dos custos nacionais com o deslocamento, a armazenagem, as taxas portuárias, e a própria demora e burocracia que, ao final, oneram de forma global os custos de importação e de exportação das mercadorias.

3. Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019

4. Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018

5. Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020

a implementação de uma metodologia padronizada de coleta e reporte de informações, a exemplo do Estudo de Tempos no Despacho de Importação (*Time Release Study*)<sup>6</sup> e a concepção do Portal Único de Comércio Exterior (PUCOMEX)<sup>7</sup>, ilustram medidas concretas do Estado brasileiro neste sentido.

Mas nem tudo são flores. O entusiasmo de nos alçarmos dentre os países que reconhecidamente estimulam e contribuem para o desenvolvimento do comércio internacional, traz consigo algumas dificuldades, em especial aos importadores nacionais. Ou se acredita que o desembaraço célebre das mercadorias não virá acompanhado de ações fiscais ainda mais frequentes na modalidade de revisões aduaneiras? Ou, ainda, que a padronização e a reunião de informações não irão alimentar um complexo sistema de inteligência artificial e de cruzamento de dados, a exemplo do que já é observado nos despachos decisórios automatizados de compensação fiscal, aumentando o volume das atuações?

O presente artigo – *ao passo que exalta as políticas implementadas, as quais, sem embargos, elevam o Brasil à condição de grande player do comércio internacional* – se presta para refletir sobre alguns dos possíveis efeitos colaterais decorrentes da adoção de tais ações.

## 1. INTRODUÇÃO

A crescente consolidação e importância das cadeias globais de valor<sup>8</sup>, representa um desafio constante para as alfândegas dos países.

Na medida em que insumos e matérias-primas utilizados na fabricação das mais diferentes mercadorias são provenientes de todas as partes do mundo, as unidades de produção

---

6. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/time-release-study-brasil>. Acesso em 27/11/2021.

7. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/portal-unico>. Acesso em 27/11/2021.

8. “Cadeias Globais de Valor podem ser definidas como o conjunto de atividades necessárias a produção e entrega do produto ao consumidor final. A qualificação do processo como cadeia de valor advém do fato de a produção se dar em estágios que agregam valores adicionados. Em cada estágio o produtor, a fim de realizar sua produção, adquire insumos e emprega fatores de produção (capital, terra e trabalho). As remunerações desses fatores irão compor o valor adicionado. Este processo se repete no próximo estágio de tal sorte que o valor adicionado anteriormente se transforma em custo para o próximo produtor”. Disponível em <https://ccgi.fgv.br/pt-br/cadeias-globais-de-valor>. Acesso em 24.11.2021.

estão localizadas em diferentes países e os mercados consumidores são encontrados em todos os continentes, não mais cabe cogitar de um utópico retorno à *autossuficiência das economias nacionais*.

Este, inclusive, foi um dentre os temas mais intensamente debatidos no período pandêmico recente. A interdependência das estruturas de produção ficou escancarada quando, em abril de 2020, no uso de sua *Lei de Produção de Defesa*, os Estados Unidos enviaram vinte e três aviões cargueiros para a China com o objetivo de obter máscaras de proteção descartáveis, produzida pelas nove plantas ali sediadas da empresa americana 3M<sup>9</sup>.

Inseridas neste contexto, as protagonistas *empresas multinacionais* exigem das administrações alfandegárias estratégias, soluções e, sobretudo, padrões técnicos flexíveis e coordenados, que lhes assegurem um desembarço alfandegário célere e seguro, necessário para o suporte de suas cadeias de suprimento globais contínuas.

Do ponto de vista aduaneiro, tais perspectivas exigem uma grande cooperação de todos os atores envolvidos, dentre eles governos, administrações aduaneiras, empresas e organismos internacionais. Para as alfândegas, em especial, significa autorizar e fomentar a partilha de informações relevantes sobre o comércio internacional ao nível das melhores práticas.

Impulsionada pela necessidade de garantir aos seus membros um posicionamento firme e uniforme frente aos desafios e as oportunidades do ambiente de comércio global, a Organização Mundial das Aduanas (OMA), ainda em 2008, apresentou sua visão estratégica sobre a *Aduana no Século 21*. Por meio do conceito de *Globally Networked Customs* (GNC), foram propostas nos últimos anos, medidas direcionadas à racionalização, harmonização e padronização de informações, além da possibilidade de compartilhamento entre seus membros.

---

9. <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/eua-usam-lei-de-defesa-de-producao-para-comprar-todas-mascaras-de-fabrica-da-3m/>. Acesso em 25.11.2021

Dentre os resultados destas ações, é possível citar o incremento do número de adesões dos países ao Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros, conhecida por Convenção de Quioto Revisada, bem como a implementação de uma ferramenta estratégica destinada a medir, a partir de uma metodologia única, o tempo necessário para o desembaraço da mercadoria, identificando gargalos neste processo e propondo ações de mudança voltadas à eficiência e eficácia dos procedimentos nas fronteiras.

Especificamente no Brasil, desde 2019, os compromissos públicos com a facilitação do comércio internacional recebem atenção especial da atual política de governo. De fato, em dezembro de 2019 é firmado o Acordo sobre Facilitação do Comércio do Mercosul<sup>10</sup>. Na sequência, em março de 2020, promulga-se a adesão do país à Convenção de Quioto Revisada<sup>11</sup> e, como efeito direito, em maio do mesmo ano são instituídos os Comitês Nacionais de Facilitação do Comércio (CONFAC)<sup>12</sup>. Em junho de 2020, por sua vez, é publicado o Estudo de Tempos no Despacho de Importação, sob a metodologia internacional do *Time Release Study*. Tais eventos, registados em tão curto espaço de tempo, apenas reforçam a importância do comércio internacional como um dos vetores de desenvolvimento econômico nacional.

Inobstante, entretanto, os importantes avanços registrados, não se pode simplesmente ignorar suas contrapartidas. Especificamente no Brasil – *que perde apenas para Venezuela no quesito maiores tarifas de importação da América Latina*<sup>13</sup> –,

---

10. Assinado em 05/12/2020 durante a 55ª Cúpula de Chefes do Estado do Mercosul e Estados Associados. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2019/12/acordo-desburocratiza-exportacao-e-importacao-no-mercosul>. Acesso em 27/11/2021.

11. Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020.

12. Disponível em <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/camex/colegiados/comite-nacional-de-facilitacao-de-comercio>. Acesso em 27/11/2021.

13. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/01/na-america-latina-so-venezuela-tem-tarifas-de-importacoes-mais-altas-que-as-do-brasil.shtml>. Acesso em 27/11/2021.

os valores arrecadados, direta e indiretamente, nas operações envolvendo o comércio internacional de mercadorias figuram na quarta posição geral de todas as receitas obtidas pela Fazenda Nacional. Assim, impossível cogitar, a despeito das liberações mais céleres das mercadorias, da renúncia fiscal da importante fonte de arrecadação no curso do despacho de importação, ou *na ponta do processo*, como se costuma chamar.

## **2. AS MEDIDAS DE FACILITAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Como antecipado, o presente artigo tem por objetivo propor reflexões sobre algumas possíveis consequências relacionadas com a implementação de instrumentos destinados à facilitação e simplificação do comércio internacional brasileiro.

Para fins exclusivamente didáticos, entretanto, seleciona-se três instrumentos em especial – *a Convenção de Quioto Revisada, o Estudo de Tempos no Despacho de Importação e o Portal Único de Comércio Exterior* – a fim de que se faça possível diretamente correlacionar tais ações às contrapartidas a serem apresentadas para ponderações, após breve apresentação destes recursos.

### **2.1 O Protocolo de Revisão da Convenção de Quioto**

Antes de analisarmos a Convenção Internacional para Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros, conhecida como Convenção de Quioto, importante destacarmos àqueles ainda não familiarizados com o tema, que tal normativo em nada se confunde com o *Protocolo* assinado em 1997 na mesma cidade do Japão.

O *Protocolo de Quioto*, aprovado no Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 144 de 2002, constitui um tratado internacional complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e dentre suas principais definições, encontra-se o estabelecimento de metas de redução das emissões de gases do efeito estufa.

Já o Protocolo de Revisão da *Convenção* de Quioto, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 56, de 18 de junho de 2019, e promulgado pelo Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020, veicula a principal convenção alfandegária de facilitação do comércio. Trata-se de uma atualização e revisão do texto original da *Convenção* Quioto, de 1973 – *e do qual o Brasil não era signatário* –, e tem como principal objetivo facilitar o comércio internacional por meio de medidas direcionadas à harmonização e simplificação dos procedimentos e práticas aduaneiras.

A *Convenção* Revisada de Quioto fornece um conjunto de procedimentos movidos por princípios-chave como previsibilidade, transparência, devido processo legal e o uso de tecnologia da informação e técnicas alfandegárias modernas na gestão de informações em todo o trânsito aduaneiro, ou seja, desde a saída da mercadoria do país exportador (pré-chegada), até seu desembarço em território aduaneiro do importador<sup>14</sup>.

Dentre as efetivas ações destinadas à implementação dos compromissos firmados pelos países signatários encontram-se a transparência e a previsibilidade da atuação das alfândegas nacionais, a padronização e a simplificação dos documentos destinados aos registros das operações, o incentivo à informatização de todos os procedimentos, o controle alfandegário mínimo, além do uso de ferramentas de gerenciamento de riscos baseadas em auditorias regulares.

Em decorrência da implementação destas medidas, as partes contraentes da *Convenção* passam a empreender um regular intercâmbio de informações, reduzindo possíveis distorções ou inexatidões sobre carga comercializada e, em especial, sobre sua rota de deslocamento, com resultados diretos na redução do tempo de liberação das mercadorias nas fronteiras e, conforme registra a própria Organização Mundial

---

14. *Convenção* de Quioto Revisada: “6.2. O controle aduaneiro limitar-se-á ao necessário para assegurar o cumprimento da legislação aduaneira”. Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020.

das Aduanas<sup>15</sup>, *fortalecendo a capacidade das administrações aduaneiras na melhora da arrecadação de receitas.*

Por meio da Convenção de Quioto Revisada, reconhece-se o comércio internacional como um motor de crescimento econômico e reforça-se a orientação de que as alfândegas não funcionar como barreiras não tarifárias ao desenvolvimento e incremento destas operações. Procedimentos alfandegários transparentes e previsíveis melhoram a integridade e o profissionalismo das administrações aduaneiras e justamente por isso são considerados instrumentais de referência nas negociações comerciais na Organização Mundial do Comércio.

Em suma, são inquestionáveis os substanciais benefícios alcançáveis com a implementação das diretrizes acordadas na Convenção de Quioto Revisada. Tais benefícios, vão desde a célere liberação das mercadorias nas fronteiras, caminham com o incremento na atração de investimentos e chegam – *como observado na pela própria OMA* - na promessa de aumento da arrecadação. Este é um dos aspectos que retornará para reflexão neste artigo.

## 2.2 O Estudo de Tempos no Despacho na Importação

Outro instrumento demasiadamente relevante no cenário de implementação da facilitação e simplificação do comércio internacional reside no controle auditável do tempo incorrido em todo o processo de conferência aduaneira das importações e exportações e, por consequência, nos custos diretamente envolvidos nestas operações.

Não é incomum, assim, o crescente interesse dos países em promoverem estudos destinados a avaliação de seus sistemas aduaneiros. Isso porque, se de um lado é possível mensurar a efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho

---

15. “Last but not least, a specific Customs technique such as post-clearance audit could enhance revenue collection”. In YASUI, Tadashi. Benefits of the Revised Kyoto Convention. WCO Research Paper No. 6. Belgium: WCO. 2010

da Administração, de outro obtém-se um terreno fértil para avaliações e ações focadas no aperfeiçoamento e modernização dos processos aduaneiros.

Neste contexto, encontra-se inserido o Estudo de Tempos no Despacho de Importação, implementado em 2020 pela Receita Federal do Brasil, e fundamentado na metodologia desenvolvida pela Organização Mundial das Aduanas, o qual têm por objetivo apurar o tempo necessário para a liberação das mercadorias importadas. Trata-se de uma ferramenta segura, destinada a medir o real desempenho dos sistemas, processos e pessoas envolvidas nestas operações, em especial dos agentes públicos, incluindo os órgãos reguladores, responsáveis por gerirem parte significativa das chamadas *barreiras não tarifárias*.

A dependência crescente dos mercados internacionais nas já referenciadas cadeias globais de valores, o volume de operações e a necessidade constante de otimização dos custos – *cenário que impõem às empresas trabalharem quase sempre com poucos estoques* – exigem que as ações governamentais sejam frequentemente medidas e aprimoradas. A adoção de um método de mensuração comum aos países, que assegure a comparabilidade dos dados obtidos, contribui para a tomada de decisão sobre a alocação de investimentos das empresas de capital estrangeiro.

É sob esta perspectiva que a metodologia do *Time Release Study* [TRS], vai muito além da simples mensuração do tempo consumido para liberação das mercadorias para identificar oportunidades de aprimoramento dos procedimentos, à semelhança dos indicadores-chave de desempenho (KPI), fornecendo elementos essencialmente necessários para medir a eficácia da gestão de diferentes fronteiras e, por consequência, o desempenho das ações e monitorar o progresso e a implementação de medidas corretivas.

Em consonância às orientações veiculadas pela própria Organização Mundial das Aduanas, em seu *Manual para*



*medir o tempo de liberação das mercadorias*<sup>16</sup>, inobstante o TRS não ter sido concebido como uma ferramenta de *benchmarking*, não se desconhece sua utilização com a finalidade claramente competitiva para medir a eficácia e ineficácia de diferentes alfândegas<sup>17</sup>.

Justamente sob esta perspectiva de análise identificam-se alguns pontos de atenção. Certamente não se questiona as vantagens atreladas a um processo de conferência e liberação aduaneira dinâmico. Em contrapartida, a mera *aceleração* desses processos pretendendo a redução dos tempos e, por consequência, a demonstração pública da eficácia e eficiência dos agentes aduaneiros locais merece reflexão mais demorada no sentido de entender como tal aceleração será implementada. Por certo não se acredita a redução das ações fiscalizatórias no momento do desembarço representará, em termos fiscais, a diminuição dos questionamentos destas operações.

### 2.3 O Portal Único de Comércio Exterior

Como outro instrumento de facilitação e desburocratização do comércio internacional de mercadorias especificamente selecionado neste trabalho, o Portal Único do Comércio Exterior materializa um efetivo esforço por parte do governo brasileiro no sentido de reformular suas ações, reunindo em um único sistema informatizado o controle de todas as operações – *importação, exportação e trânsito aduaneiro* – órgãos anuentes e demais intervenientes no processo.

Instituído por meio do Decreto nº 8.229, de 22 de abril de 2014, o programa concretiza a iniciativa de redesenhar os

---

16. Disponível em <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/time-release-study.aspx>. Acesso em 29.11.2021.

17. “*Nevertheless, TRS could be used in a country as a national benchmarking tool for certain purposes, particularly from the the macro perspective, in this case, inherited conditions or situations in each country have to be properly taken into account, since the effectiveness/ineffectiveness of border agencies might not necessarily be the main cause of any delay*”. In Guide to measure the time required for the release of goods. Version 3. 2018. World Customs Organization.

processos pautando-se nas premissas de simplificação e aumento da eficiência, e buscando uma maior transparência e previsibilidade das atuações.

De fato, a baixa inserção do Brasil na economia internacional pode ser explicada, dentre outros motivos, pela morosidade e burocracia que sempre marcou suas estruturas alfandegárias. A significativa quantidade de dias necessários para se exportar ou importar uma mercadoria no Brasil guarda relação direta com a quantidade de órgãos públicos anuentes<sup>18</sup> envolvidos na conferência aduaneira das mercadorias. A presença de sistemas e procedimentos diversos, acionados simultaneamente, levou à excessiva burocracia e ao fornecimento redundante de informações, impactando no tempo de *representação* das cargas em territórios alfandegários. E cada dia parado, conforme Hummels, pode custar de 0,6% a 2,1% do valor da carga comercializada<sup>19</sup>.

Pautado em aumentar a competitividade deste setor, reduzindo a burocracia, custos e prazos, o PUCOMEX corporifica e operacionaliza ambos os instrumentos anteriormente analisados – *os compromissos firmados a partir da Convenção de Quioto Revisada, bem como a possibilidade real de redução dos tempos de desembaraço*.

Por meio da instituição de Declarações Únicas de Exportação e Importação [DU-E e DU-Imp], a realização simultânea dos controles aduaneiros e não aduaneiros, a centralização das comunicações dos intervenientes, o armazenamento eletrônico dos documentos e o uso intensivo de ferramentas de gerenciamento de riscos, a implementação do Portal Único se

---

18. Atualmente, o PUCOMEX já conta com 22 órgãos intervenientes cadastrados, dentre eles a ANCINE, ANEEL, ANP, ANVISA, BACEN, CAMEX, CONFAZ, CNEN, CNPq, DNPM, Correios, Polícia Federal, INMETRO, IBAMA, SEP, Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicação, Secretaria de Aviação Civil, Exército Brasileiro, SUFRAMA e VIGIAGRO.

19. HUMMELS, D. Time as Trade Barrier. GTAP Working Paper. n 18. 2001. Disponível em <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/2877.pdf>. Acesso em 29.11.2021.



necessariamente deverão constar todos os produtos estrangeiros importados.

A responsabilidade pela gestão destas informações será do próprio importador, o qual deverá atualizar seus cadastros – *incluindo, excluindo ou alterando as mercadorias já registradas* – buscando elevar a qualidade das descrições de seus produtos com informações precisas e atualizadas. Conforme é prometido, o Catálogo, único e integrado, assegurará maior segurança na classificação fiscal das mercadorias e permitirá a concessão de licenças regulatórias *por produto*, em detrimento das licenças *para cada importação* agilizando, por consequência, os controles.

É nesse ponto, em especial, que o Portal Único e uma de suas *ferramentas chaves*, o Catálogo de Produtos, merece ser observado com especial atenção. Novamente registra-se que o objetivo do presente artigo não perfaz uma crítica negativa à implementação de instrumentos que se prestam à facilitação e ao desenvolvimento do comércio internacional. Ao contrário, aplaude-se o engajamento público nestas ações. A questão, entretanto, e conforme já anteriormente mencionado, reside no fato de que, para todas as medidas implementadas, necessariamente irão existir contrapartidas as quais, certamente, deverão ser tomadas com cautelas pelas partes envolvidas.

Neste caso, em específico, o cruzamento eletrônico entre bancos de informações administrados por cada uma das empresas importadoras – *as quais certamente acabarão por registrarem o mesmo produto, produzido e exportado pela mesma pessoa jurídica internacional* – representará um incremento na identificação eletrônica de inconsistências entre estes dados e, por consequência, na possibilidade do aumento de questionamentos via autos de infrações. Soma-se a isso a efetiva política de gerenciamento de riscos decorrente da implementação da Convenção Revisada de Quioto e seguramente estar-se-á diante de um alerta para a real possibilidade no incremento da constituição de créditos tributários via lançamentos de ofícios.

### 3. PONTOS DE ATENÇÃO DECORRENTES DA IMPLEMENTAÇÃO DESTAS MEDIDAS

O controle aduaneiro no Brasil possui estrutura peculiar de governança quando comparado a grande parte dos países desenvolvidos inseridos no comércio internacional de mercadorias. Encontra-se, em respeito à determinação veiculada pelo artigo 237 do Texto Constitucional, sob a gestão da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, órgão que tem por responsabilidade a administração dos tributos federais. Tal alocação – à *despeito de isoladas opiniões em contrário* – sempre se pautou pelo controle e a arrecadação da gestão aduaneira, o que impacta nas estratégias e nos fluxos do comércio exterior no país<sup>23</sup>.

É histórica, inclusive, a reunião das administrações tributária e aduaneira sob um mesmo órgão central, o que justifica, em grande parte, a postura repressiva dos órgãos alfandegários e a premente necessidade de que medidas de facilitação, simplificação e desburocratização, a exemplo das acima mencionadas, fossem implementadas.

Desta feita, é inquestionável – *e por mais de uma vez foi destacado* – que o incentivo às boas práticas, deslocando o excessivo foco na *arrecadação* para a promoção e desenvolvimento do comércio exterior, contribuem para ganhos de competitividade das empresas nacionais que realizam operações em cadeias de suprimentos globais, além da expectativa de ganhos de competitividade do país.

Não obstante, entretanto, à necessidade de implementação destas medidas destinadas – *ao cabo e ao fim* – a imposição de limites às ações de *customs enforcement*, tais ações não

---

23. Nas palavras da própria Receita Federal: “A Coordenação Geral do Sistema de Controle Aduaneiro não é, pois, uma novidade na estrutura da administração brasileira, a qual, periodicamente, é obrigada a dispensar, *por motivos fiscais ou econômicos*, uma maior atenção às alfândegas. Parece, entretanto, que a atual estrutura atende às necessidades, tanto do sistema aduaneiro, como da Receita e dos órgãos de política econômica, com um grau ideal de integração entre todos.”

Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/aduana/administracao-aduaneira>. Acessado em 30.11.2021.

necessariamente guardam relação com a diminuição dos custos e dos riscos fiscais nas operações de comércio internacional. Isto porque, não se pode simplesmente ignorar as rígidas regras orçamentárias<sup>24</sup> vigentes e a *quase* impossibilidade de renúncias fiscais.

Em outros termos: não existe correlação entre a facilitação do comércio e a diminuição das despesas tributárias. Ao contrário, e conforme será demonstrado, a preocupação é que, justamente, exista um aumento das operações de fiscalização pós desembarço, além de um incremento no próprio montante das cobranças. *No free lunch*.

### 3.1 O aumento das revisões aduaneiras

Com efeito, conforme observado nos principais instrumentos implementados no Brasil e destinados à facilitação e ao estímulo do comércio internacional tratados neste trabalho, é imperiosa a conclusão de que, com vistas a operacionalizar as determinações da Convenção Revisada Quioto, reduzindo o tempo de desembarço das importações, tudo isso operacionalizado em grande parte por um moderno sistema de integração entre todos os intervenientes do comércio internacional, serão excepcionais as operações parametrizadas em canais amarelo, vermelho ou cinza e que demandarão a suspensão, ainda que momentânea, do curso da conferência aduaneira.

Em 2020, conforme divulgado no Estudo de Tempos de Despacho de Importação pela própria Receita Federal<sup>25</sup>, 97,8% do total das mercadorias importadas em 2019, ingressaram no

---

24. Conforme matéria publicada no Jornal O Globo de 30.08.2019, as despesas obrigatórias, ou seja, que não podem ser suprimidas, já chegavam a 94% do orçamento de 2020.

Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/despesas-obrigatorias-chegarao-94-do-orcamento-em-2020-gastos-de-ministerios-ficaroo-mais-restritos-23917151>. Acesso em 30.11.2021.

25. Time Releasy Study. Receita Federal. Jun,2020. p. 31. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/time-release-study-brasil>. Acessado em 30.11.2021.

Brasil sem qualquer tipo de conferência, parametrizadas em canal verde. Apenas pouco mais 2% das operações de importação ficaram retidas por um período médio de 578 dias em territórios alfandegários. É justamente sobre estes 2% o foco das ações de facilitação e redução de tempo.

Se de um lado, como *recomendações* decorrentes do resultado deste estudo, serão pautadas as ações administrativas em reduzirem o volume de interrupções<sup>26</sup> – *parametrizações em amarelo e vermelho* – e o tempo de parada<sup>27</sup>, autorizando-se, por consequência, o ingresso de um maior número de mercadorias com vistas a enveredar esforços às operações selecionadas nas gestões integradas de riscos – *tais como contrabandos, produtos proibidos e perigosos* –, por certo que ações como a conferência da classificação fiscal das mercadorias, valoração aduaneira e utilização adequada de regimes especiais ou benefícios como ex-tarifários, apenas para citar alguns exemplos, ficarão relegadas às auditorias *pós desembarço*.

Quer-se com isso dizer que os procedimentos de *revisão aduaneira* certamente irão aumentar, uma vez que menos declarações de importações serão analisadas *na ponta* pelas autoridades alfandegárias. Até aí, nada de anormal, não fosse o fato de que tais revisões normalmente são acompanhadas de uma auditoria completa dos fluxos de operações dos importadores selecionados e, por consequência, na hipótese de lançamento fiscal, são autuados não apenas a declaração de importação especificamente desembaraçada, mas todas as declarações dos últimos cinco anos que ilustrem aquela situação. Tal impacto, inclusive, é mencionado em documento publicado pela própria Organização Mundial das Aduanas, que

---

26. “Recomendações [...] 1. harmonizar procedimentos entre as diversas unidades locais, evitando tratamento diferenciado a importadores que se encontram na mesma condição (por exemplo, pesagem ou escaneamento obrigatório de contêineres no descarregamento).”

27. “Recomendações [...] 3. que a atuação dos órgãos de controle administrativo e da RFB ocorra de forma paralela e com inspeções físicas coordenadas e simultâneas objetivando a redução dos tempos de liberação das cargas e de custos.”

cita como exemplo o Japão, onde a receita anual de sua alfândega aumentou em três por cento<sup>28</sup>.

Certamente não se pautam estas reflexões no comportamento de contribuintes desonestos, fraudadores ou devedores contumazes. Cogita-se da figura do importador regular, que há muitos anos utiliza-se da NCM que entende adequada para o produto que importa e que, em razão de um outro importador ter classificado semelhante mercadoria em posição diversa – *conforme será observado no próximo tópico* – terá de lidar com um passivo imediato decorrente da revisão dos últimos cinco anos de suas importações, até que possa provar estar correta a classificação adotada.

Não se pode ignorar, deste modo, que um dos efeitos necessários à diminuição das ações fiscais no momento do desembaraço de importação será o aumento das medidas de revisão aduaneira e, com elas, a exposição à autuações fiscais retroativas que poderão alcançar os últimos cinco anos de operações.

### 3.2 O cruzamento eletrônico de informações

Outro importante aspecto a ser considerado como possível consequência da implementação das medidas anteriormente identificadas diz respeito ao fato de que a integração tecnológica, combinada com o compartilhamento de informações aduaneiras inclusive entre os países – *pilares da Convenção Revisada de Quioto* – aumentará a possibilidade de cruzamento eletrônico das informações e, por consequência, a identificação de inconsistências nos processos envolvendo as operações de comércio internacional.

Poder-se-ia argumentar aqui que a identificação de inconsistências é justamente o que pretende um sistema de controle justo e eficiente, na medida em que deve privilegiar aqueles

---

28. “With post-clearance audit operations, for example, Japan Customs has increased its Customs revenue annually by around 3 percent (Japan Customs, 2009). In YASUI, Tadashi. Benefits of the Revised Kyoto Convention. WCO Research Paper No. 6. Belgium: WCO. 2010



que cumprem as orientações legais e responsabilizar os que se encontram à sua margem.

Por um momento, sugere-se então uma pausa para retornarmos à maio de 2003, data em os formulários em papel necessários à instrução dos pedidos de ressarcimento e compensação dos tributos federais foram substituídos pelo Programa Gerador de Declarações [PGD] PER/DCOMP. Marco de efetivo e *necessário* avanço na atuação estatual, mencionada mudança, de um lado, proporcionou a redução dos estoques em análise, haja vista a facilidade de manuseio, comparações e cruzamentos de informações no formato digital. De outro, assegurou ao contribuinte a extinção do tributo compensado quando do envio eletrônico da declaração, ressalvado o direito do Fisco em rever as informações declaradas no prazo de cinco anos<sup>29</sup>.

Contudo, o desvirtuamento na utilização deste importante instrumento tecnológico fez surgir, em especial no início de sua implementação<sup>30</sup>, a emissão desenfreada por parte da Receita Federal de despachos decisórios que deixavam de homologar compensações declaradas sob o fundamento de meros equívocos no preenchimento destas declarações – *virgulas, centavos, aproximações de cálculos insignificantes* – ou mesmo decorrentes da incompatibilidades do próprio sistema – *índices de atualização diverso daquelas judicialmente fixados, por exemplo*. Foram gastos alguns bons anos por parte dos contribuintes brasileiros em contenciosos, para justificarem seus respectivos direitos aos créditos declarados e, por consequência, às compensações apresentadas.

Ao longo do tempo, entretanto, o sistema foi sendo calibrado com a *possibilidade*, por parte da Receita, de emitir notificações prévias às decisões de não homologação alertando os

---

29. Instrução Normativa RFB nº 1.717/17. Art. 66. A compensação declarada à RFB extingue o crédito tributário, sob condição resolutória de ulterior homologação do procedimento.

30. Não possuímos dados para mensurarmos esta conclusão. Entretanto, a prática na advocacia nos que o número de despachos decisórios contendo simples inconsistências de dados é bem menor que aqueles registrados no passado.

contribuintes para possíveis inconsistências identificadas e facultando ao contribuinte a possibilidade de auto regularização.

Este é o cenário que se espera ver repetido com a implementação, em especial, do PUCOMEX e a possibilidade de intensificação dos cruzamentos eletrônicos de dados não apenas de titularidade da própria da Fazenda Nacional – *cite-se, a título de exemplo, sistemas como o SISAM, ANITTA, PATROA* – mas também da base de dados de cada um dos contribuintes brasileiros importadores, que estarão, como visto, obrigados a registrarem seu Catálogo de Produtos caso intencionem trazer qualquer tipo de mercadoria do exterior.

Pode-se prever – *ao menos no início* – o imenso volume de inconsistências que serão eletronicamente identificadas por meio desta ferramenta de gestão informatizada de riscos. No caso de um importador, por exemplo, que adquirir de um fornecedor chinês uma determinada mercadoria indicando em seus atributos a cor verde, e outro importador que realizar idêntica operação com o mesmo fornecedor, atribuindo ao mesmo produto a cor azul, estão passíveis, ambos, de serem alcançados pelo cruzamento das informações que, em tese, deveriam ser idênticas. E na hipótese da cor do fictício produto seja essencial para a identificação da classificação apropriada, certamente um dentre estes importadores será autuado. O exemplo parece exdrúxulo mas serve para a reflexão.

Comenta-se, inclusive, que por meio de padrões extraídos a partir dos bancos de dados registrados pelo próprio importador, será indicado pela própria Receita a classificação correta de cada mercadoria já no momento do preenchimento da declaração de importação. Caso o contribuinte não acate tal *sugestão*, assumirá o ônus de demonstrar em um contencioso a regularidade da escolha de seu NCM.

São, sem sombra de dúvidas, reflexões importantes que necessariamente precisam ser feitas por todos aqueles que operam com o comércio internacional de mercadorias a fim de anteciparem as medidas de calibração dos limites de utilização deste mecanismo de inteligência artificial, a exemplo do que ocorreu com as PER/DCOMP mencionadas.

### 3.3 A vulnerabilidade da indústria nacional

Por fim, não se concebe ignorar os possíveis impactos que as medidas de facilitação do comércio poderão resultar nas indústrias nacionais.

Como visto, e na medida que se pretende postergar ao máximo os controles aduaneiros para um momento *pós desembaraço*, tem-se de admitir que um volume muito maior de mercadorias importadas ingressão no país com classificações fiscais incorretas ou o aproveitamento de benefícios que lhes reduzam a carga tributária, ainda que temporariamente, posto que se espera, no futuro, serão tais operações objeto de revisões aduaneiras e autuações.

Tais mercadorias, entretanto, ingressarão em território nacional e competirão em *pé de igualmente* com eventuais artigos semelhantes fabricados no Brasil e, por consequência, sujeito à toda a altíssima tributação nacional que vai desde os encargos sobre a folha de salários à tributação sobre a renda. Neste caso, bastarão alguns meses, senão poucos anos, para *quebrarem* as indústrias nacionais frente a concorrência predatória que poderá existir. Enquanto isso, certamente as empresas que optarem por burlar o sistema alfandegário e fiscal, caso já tenham sido *descobertas* e autuadas, estarão discutindo administrativamente a imposição das cobranças e com seus débitos suspensos.

Neste sentido, formas de controle alternativas, que não impactem no tempo do desembaraço destas mercadorias e nas demais medidas necessárias à facilitação do comércio deverão ser pensadas e, igualmente, operacionalizadas para que situações como estas não venham a ocorrer. O incremento de políticas que aproximem os contribuintes das autoridades fiscais, e o fortalecimento de canais de denúncia e ouvidoria podem ser considerados neste sentido.

## 4. CONCLUSÕES

Em consonância ao quanto proposto originalmente, pretendeu-se neste trabalho apresentar alguns dentre os

principais instrumentos utilizados pela Administração Aduaneira brasileira no sentido de implementar as melhores práticas na condução do comércio exterior nacional.

Neste sentido, a edição da Lei de Liberdade Econômica, o Acordo de Facilitação do Comércio, a Convenção Revisada de Quioto, o Estudo de Tempos no Despacho de Importação, o Portal Único de Comércio Exterior, a publicação de nova regulamentação do regime aduaneiro de drawback, a instituição do Grupo de Inteligência do Comércio Exterior [GI-CEX], a criação do Comitê Nacional de Facilitação do Comércio [CON-FAC], dentre outras ações ilustram a relevância do tema para a atual política de governo e a atenção que lhe é dedicado.

Reitera-se, por fim, não ter sido o propósito destas reflexões formular críticas de cunho negativo aos louváveis esforços da política atual de governo em implementar medidas de facilitação e desburocratização do comércio internacional de mercadorias, medidas estas que, definitivamente, alçam o Brasil ao patamar dos demais países desenvolvidos. A dúvida e o receio que se impõem, reside em como tais instrumentos serão aplicados, ao apagar das luzes, dentro de casa.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

HUMMELS, D. Time as Trade Barrier. GTAP Working Paper. n 18. 2001

MORINI, Cristiano; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo; SANTA-EULÁLIA, Luis Antonio; SERAFIM, Milena Pava. *Indicadores de desempenho da Aduana do Brasil: em busca de uma abordagem equilibrada*. Revista Gestão & Produção. Universidade Federal de São Carlos. v. 22.p. 508-524. 2015.

RAPHANELLI, Daniel Fernandes. *Facilitação do comércio: uma análise ex post do programa portal único de comércio exterior*. Brasília: ENAP. 2020.

WOLFFGANG, Hans-Michael. KAFEERO, Edward. *Old wine in new skins: analysis of Trade Facilitation Agreement vis-à-vis the Revised Kyoto Convention*. World Customs Journal. v. 8, n. 2. 2014

WOLFFGANG, Hans-Michael. *On the future of the WCO Revised Kyoto Convention*. WCO News 88.

YASUI, Tadashi. *Benefits of the Revised Kyoto Convention*. WCO Research Paper No. 6. Belgium: WCO. 2010.

