

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 6, de 2016 (nº 244, de 2015, na origem), de autoria da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, que *aprova o texto do Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho Geral da Organização Mundial do Comércio por Decisão de 27 de novembro de 2014, juntamente com seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação de Comércio, adotado pelos Membros da OMC na IX Conferência Ministerial, realizada em Bali, Indonésia, em 7 de dezembro de 2013.*

RELATOR: Senador **JOSÉ AGRIPINO**

I – RELATÓRIO

Com fundamento no disposto no art. 49, inciso I, da Constituição, o Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 344, de 2015, submete ao Congresso Nacional o texto do Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC), adotado pelo Conselho Geral da Organização Mundial do Comércio por Decisão de 27 de novembro de 2014, juntamente com seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação de Comércio, adotado pelos Membros da OMC na IX Conferência Ministerial, realizada em Bali, Indonésia, em 7 de dezembro de 2013.

O Acordo foi inicialmente apreciado pela Câmara dos Deputados, que aprovou o Projeto de Decreto Legislativo decorrente da Mensagem Presidencial, formulado por sua Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, após exame, também, das Comissões de

Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Cuida-se aqui do Protocolo de Alteração ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC) aprovado pelo Conselho Geral daquela organização em 27 de novembro de 2014. Esse Protocolo incorpora o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, que lhe é anexo, ao acervo normativo da OMC, ao inscrevê-lo no Anexo 1A do Acordo Constitutivo, nos termos de seu Artigo X.3. O Acordo constitui o primeiro documento a ser incluído na lista de acordos da OMC desde a sua criação.

A Mensagem presidencial é acompanhada de Exposição de Motivos assinada pelos ministros das pastas das Relações Exteriores, da Fazenda e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Esse Acordo sobre a Facilitação do Comércio, uma vez incorporado ao Acordo Constitutivo da OMC entrará em vigor, nos termos do Art. X.3 do Acordo Constitutivo da OMC, quando dois terços dos Membros manifestarem sua aceitação ao Protocolo de Alteração.

O texto está dividido em três seções. A Seção I, que vai do Artigo 1 ao Artigo 12, traz as regras gerais do Acordo. A Seção II, que vai do Artigo 13 ao Artigo 22, cuida de disposições de tratamento especial e diferenciado para países membros em desenvolvimento e países membros de menor desenvolvimento relativo. E a última, Seção III, com dois artigos (23 e 24), regula as disposições institucionais e finais.

Mais detalhadamente, podemos registrar o teor do Acordo, dispositivo por dispositivo.

O Artigo 1 disciplina a publicação e disponibilização de um conjunto de informações relevantes sobre o comércio exterior de um Membro, entre as quais os procedimentos para a importação, exportação e trânsito de mercadorias, os formulários e documentos exigidos na prática de tais atos, bem como as alíquotas, taxas e encargos, regras para classificação e valoração aduaneira, regras de origem, quotas, restrições e proibições e procedimentos de recurso ou revisão. Obriga ainda a disponibilização de algumas informações pela Internet e o estabelecimento de centros de informação.

O Artigo 2 prevê que cada Membro concederá oportunidade e tempo adequado para que comerciantes e outras partes interessadas formulem

comentários sobre propostas de introdução ou alteração de leis e regulamentos de aplicação geral relacionados com a circulação, liberação e despacho aduaneiro de bens, inclusive em trânsito. Ademais, leis e regulamentos novos ou alterados devem ser publicados ou disponibilizados com a brevidade possível antes de sua entrada em vigor.

O Artigo 3 determina que cada Membro emitirá, de modo razoável e em prazo pré-determinado, uma solução antecipada vinculante para requerimentos escritos apresentados antes da importação de um bem sobre seu tratamento e classificação tarifária ou aplicação de regras de origem, bem como sobre outros quesitos arrolados.

O Artigo 4 obriga cada Membro a assegurar, contra uma decisão administrativa de sua autoridade aduaneira, dentro do seu território, a revisão ou recurso administrativo a uma autoridade administrativa superior ou independente da autoridade emissora e/ou uma revisão judicial da decisão, de maneira não discriminatória, fundamentada e dentro de prazos estabelecidos.

O Artigo 5 elenca outras medidas para aumentar a imparcialidade, a não discriminação e a transparência das ações das autoridades competentes que pretendam reforçar o nível de controles ou inspeções nas áreas de fronteira em matéria de alimentos, bebidas ou rações para animais.

O Artigo 6 disciplina a cobrança de taxas e encargos incidentes sobre a importação ou exportação, ou em conexão a estas, e dispõe sobre as penalidades a serem aplicadas em caso de violação das normas que regem estas atividades.

O Artigo 7 dispõe acerca da liberação e despacho aduaneiro de bens, prevendo o processamento antecipado e a possibilidade de pagamento eletrônico. Trata, ainda, da gestão de risco para o controle aduaneiro, da publicação do tempo médio de liberação de bens, do estabelecimento de mecanismos de auditoria pós-despacho aduaneiro, de facilidades especiais para operadores autorizados, dos procedimentos para remessas expressas e para bens perecíveis.

O Artigo 8 trata da cooperação entre órgãos de fronteira, dispondo que cada Membro assegurará que suas autoridades adequarão seus procedimentos para facilitar o comércio.

O Artigo 9 prevê que cada Membro permitirá, cumpridos os requisitos regulatórios, a circulação sob controle aduaneiro de bens destinados à importação dentro de seu território.

O Artigo 10 dispõe sobre a modernização e racionalização de formalidades relacionadas à importação, exportação e trânsito de mercadorias e bens, de modo a agilizar a liberação e o despacho aduaneiro dos bens, reduzir o tempo e os custos de conformidade para comerciantes e operadores e diminuir as restrições ao comércio. Busca-se adotar medidas para: aceitação de cópias e reconhecimento unificado de documentos para instrução aduaneira, uso de normas e boas práticas internacionais na modernização de formalidades e procedimentos, estabelecimento de guichês únicos para apresentação de documentos e comunicação de resultados, limitação de inspeções pré-embarque e do uso de despachantes aduaneiros, adoção de procedimentos aduaneiros comuns e requisitos uniformes de documentação, previsão de reembarque ou devolução de bens rejeitados, da admissão temporária de bens e do aperfeiçoamento ativo e passivo.

O Artigo 11 baliza os limites para regulamentos e formalidades relacionados ao trânsito de passagem, de modo a garantir a maior liberdade de trânsito. O trânsito de passagem não será condicionado à cobrança de quaisquer taxas ou encargos relativos ao trânsito, exceto taxas de transporte ou aquelas proporcionais às despesas administrativas decorrentes do trânsito ou ao custo dos serviços prestados. As formalidades, requisitos de documentação e controle aduaneiro relacionados não serão mais onerosos do que o necessário para identificar os bens e assegurar o cumprimento dos requisitos para o trânsito.

O Artigo 12 apresenta formas de cooperação aduaneira, como a adoção de medidas de incentivo positivo e negativo ao cumprimento voluntário pelos comerciantes, compartilhamento de boas práticas, solicitação e troca de informações, verificação, proteção e confiabilidade das informações e reciprocidade entre as partes.

Na Seção II do Anexo, aborda-se o tratamento diferenciado para países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. O Artigo 13 trata dos princípios gerais de implementação das disciplinas contidas na Seção I, preconizando que os países de menor desenvolvimento só serão obrigados a assumir compromissos compatíveis com o seu desenvolvimento, necessidades financeiras e comerciais ou suas capacidades administrativas e institucionais individuais. Cria-se a obrigação de prestação de assistência e

apoio à capacitação para ajudar essa categoria de Membros, compreendida como assistência técnica, financeira ou qualquer outra forma de assistência mutuamente acordada de modo a permitir o cumprimento das disciplinas da Seção I.

O artigo 14 prevê que cada país Membro em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo designará por si próprio, individualmente, as disciplinas que incluirá em cada uma das fases de implementação do Acordo.

Os artigos 15 a 19 tratam do cronograma de implementação das disciplinas, que poderá se dar imediatamente após a entrada em vigor do Acordo; ou após um período de transição; ou após um período de aquisição de capacidades, por meio da recepção de assistência e apoio.

O artigo 20 preconiza períodos de carência para a aplicação do Entendimento Relativo às Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias para países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.

O artigo 21 dispõe sobre a prestação de assistência e apoio à capacitação mútua entre os Países-Membros na implementação das medidas a serem adotadas para o funcionamento do Acordo.

O artigo 22 discorre acerca das informações sobre assistência e apoio à capacitação a serem submetidas ao Comitê de maneira a conferir transparência sobre o apoio mútuo dos Países Membros.

Na Seção III, encontram-se as disposições institucionais e finais. O artigo 23 prevê a criação do Comitê de Facilitação do Comércio, aberto à participação de todos os Membros, com a finalidade de proporcionar a oportunidade de realizar consultas sobre qualquer matéria relacionada ao funcionamento do Acordo.

Por fim, o artigo 24 traz as disposições finais, como a data de entrada em vigor, a vedação à apresentação de reservas ao Acordo sem o consentimento dos demais Membros, regras sobre a implementação do acordo, a interpretação e solução de controvérsias, a aplicabilidade das exceções e isenções no âmbito do GATT 1994 e a integração dos compromissos individuais de implementação seriada da Seção II como parte do Acordo.

II – ANÁLISE

A facilitação comercial constitui na simplificação e na desburocratização das atividades e procedimentos relacionados ao comércio exterior. A finalidade é reduzir barreiras e custos de transação não tarifários relativos ao comércio. O tema da facilitação do comércio vem sendo tratado pela Organização Mundial do Comércio desde 1996, por ocasião da Conferência Ministerial de Cingapura, e foi introduzido na agenda multilateral de negociações comerciais a partir de 2001, com o lançamento da Agenda de Doha para o Desenvolvimento. As negociações foram demarcadas pelas diretrizes contidas em três dos artigos do GATT 1994: liberdade de trânsito (artigo V), necessidade de minimizar e simplificar taxas e formalidades impostas pelas aduanas e por outras agências dos governos (artigo VIII) e publicação e administração das regulamentações comerciais (artigo X).

Em dezembro de 2013, os Membros da OMC concluíram, na Conferência Ministerial de Bali, as negociações sobre o Acordo sobre a Facilitação do Comércio. Na oportunidade, houve o compromisso político dos presentes, refletido na Declaração Ministerial, de internalizar o Acordo até julho de 2015.

O Brasil apoiou a inclusão do tema da facilitação de comércio no pacote de resultados antecipados da Rodada Doha. Por fim, em novembro de 2014, foi acordado o Protocolo de Emenda, ora em apreço, para incorporar o Acordo sobre a Facilitação do Comércio ao Anexo 1A do Acordo Constitutivo da OMC.

Em primeiro lugar, o espírito geral do texto é o de indução à transparência nos processos de importação e exportação. De fato, a aplicação do Acordo concederá aos exportadores, previamente ao desembarque, acesso mais livre às informações sobre procedimentos de trânsito, taxas e encargos, classificação de mercadorias e restrições de importação nos países de destino, elementos nem sempre disponíveis em todos os países. Destacam-se, ainda, medidas de proteção dos exportadores, como o direito ao recurso de decisões

de aduanas estrangeiras, eliminando a figura das decisões definitivas na fronteira. Na mesma direção está o mandamento de que as taxas e encargos aduaneiros só podem ser cobrados em um valor proporcional ao serviço prestado, reduzindo, assim, as cobranças desproporcionais e abusivas.

Especialmente relevantes para nossa economia são os dispositivos voltados para a redução da burocracia nas operações de comércio exterior – seja na aduana brasileira, seja nas aduanas de nossos parceiros comerciais –, como os que preconizam um desembaraço aduaneiro mais rápido e mais barato. Como exemplo, pode-se citar a previsão de auditoria pós desembaraço, o que torna possível concluir o despacho aduaneiro antes de a mercadoria ser auditada.

É também objetivo do Acordo modernizar a administração aduaneira, simplificar e agilizar os procedimentos de comércio exterior, além de possibilitar a cooperação entre os Membros tanto na prevenção e combate a delitos aduaneiros, como no oferecimento de assistência técnica, capacitação e tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Além disso, o Acordo considera as especificidades dos processos de modernização em países em desenvolvimento, permitindo uma implementação diferenciada, com prazos mais longos. Estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de fevereiro de 2014, estima o potencial de redução de custos decorrentes da implementação do Acordo para países como o Brasil em torno de 12%.

Ressalte-se que o Acordo está em sintonia com as iniciativas do Governo brasileiro para modernizar a administração aduaneira nacional, tais como o Portal Único do Comércio Exterior e o regime aduaneiro simplificado “Linha Azul” para operadores econômicos autorizados.

O Brasil já adotou a maioria das medidas previstas no Acordo sobre a Facilitação de Comércio (AFC) da OMC. Uma delas, atualmente em curso, é a concepção do Portal Único de Comércio Exterior. Por meio dele, busca-se estabelecer processos mais eficientes, harmonizados e integrados entre todos os intervenientes públicos e privados no comércio exterior. Dado que o Programa Portal Único de Comércio Exterior tem por base ampla reformulação dos processos de importação e exportação, muitas das medidas previstas no Artigo 7 do AFC serão viabilizadas ou aprimoradas.

Segundo estudo encomendado pela Confederação Nacional da Indústria à Fundação Getúlio Vargas, o tempo excessivo gasto no despacho aduaneiro de bens representa um encarecimento de 14,22% das compras no exterior e de 8,65% dos embarques para outros países. Quando o portal único estiver totalmente implantado, esse custo adicional que incide sobre os produtos cairá para 8,36% e 5,32%, respectivamente. Ainda segundo o estudo, com o barateamento das operações, estima-se acréscimo de 1,52% (US\$ 23,8 bi) no PIB, no momento da execução completa, prevista para 2017, ascendendo a aumento de 2,52% (US\$ 74,9 bi) no PIB, em 2030. Estima-se, ademais, aumento anual na corrente de comércio da ordem de 6% a 7% após a implementação do Programa.

Outro aspecto interessante para o Brasil, como grande exportador de produtos agrícolas, é a inclusão no Acordo de um tratamento especial para produtos perecíveis, de modo a permitir sua liberação mais rápida, em relação a outras mercadorias. Com efeito, frequentes atrasos na liberação de contêineres nos portos, principalmente em países em desenvolvimento, contribuem para a deterioração desses produtos em armazenagem.

Sob uma perspectiva mais ampla, a incerteza sobre o tempo de liberação aduaneira gera imprevisibilidade e agrega custos às transações, os quais são, inevitavelmente, repassados aos consumidores em países nos quais eles têm menos capacidade de arcar com esse ônus. No momento em que o comércio mundial faz uso cada vez mais intensivo de cadeias globais de valor, tendo sido elas responsáveis por nada menos de 49% do comércio global de mercadorias e serviços em 2011, a incerteza nas cadeias de suprimentos desencoraja investimentos que dependem de operações eficientemente encadeadas para diminuir os custos de estoque.

A diminuição dos custos de despacho de mercadorias, calculada entre US\$ 350 bilhões e US\$ 1 trilhão, poderá levar a um aumento estimado em cerca de US\$ 33 bilhões a US\$ 100 bilhões nas exportações globais anuais e de US\$ 67 bilhões no PIB mundial, de acordo com projeções da OMC, da OCDE e do Banco Mundial. Neste cenário, os custos da não implementação do acordo podem ser muito maiores que os custos imediatos envolvidos na sua adoção. Os impactos positivos para o País decorrentes da adoção do Acordo de Facilitação do Comércio são igualmente relevantes. A implementação do Portal Único de Comércio Exterior – ferramenta que concentrará em um único endereço eletrônico os documentos necessários para exportação e importação – permitirá reduzir o tempo de processamento de exportações de treze para oito dias, e o de processamento de importações, de

dezessete para dez dias. Se plenamente concretizada, estima-se que essa iniciativa redundará em um incremento no PIB brasileiro de US\$ 23,8 bilhões (1,2%) em 2016, uma elevação de 8% nos investimentos entre 2017 e 2024 e um aumento da corrente de comércio superior a 6% no mesmo período, de acordo com estudo elaborado pela Fundação Getúlio Vargas para a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Espera-se que o encarecimento decorrente do tempo excessivo gasto no despacho aduaneiro caia de 14,22% para 8,36% das importações e de 8,65% para 5,32% das exportações. São números animadores, se se considerar que, atualmente, o Brasil ocupa um constrangedor 123º lugar, dentre 189 países, na classificação “*Doing Business*” do Banco Mundial referente às condições para se engajar no comércio exterior.

A simplificação de procedimentos no comércio exterior tenderá a aumentar a base exportadora brasileira, com pequenas e médias empresas aventurando-se para além das fronteiras, na medida em que os custos de transação diminuirão sensivelmente. Processos alfandegários ultrapassados e descoordenados reduzem o movimento de produtos e aumentam exorbitantemente os custos. O Acordo contribui para a remoção desses entraves, com a padronização, a simplificação e a rapidez nos processos aduaneiros. Em última análise, a facilitação do comércio pode contribuir para a promoção do desenvolvimento. Intervenções de facilitação de comércio – com melhor gestão de fronteiras e aduanas, melhoria da infraestrutura, mercados abertos e competitivos nos setores de logística e serviços e normas regimentais harmonizadas – levam ao aumento de competitividade das empresas, com melhor desempenho das exportações, mais geração de emprego e renda e maior crescimento econômico com justiça social. Esses benefícios, por seu turno, serão tão maiores e mais tangíveis quanto mais ampla e rapidamente se der a implementação do Acordo.

A Exposição de Motivos ministerial, além de resumir o acordo, cujo propósito é superar barreiras administrativas ao comércio exterior, demonstra a necessidade da sua adoção. Declaram os Ministros que,

“para além dos impostos de importação e dos padrões regulatórios aplicados a bens importados, os Membros da OMC constataram que procedimentos aduaneiros complexos e pouco transparentes podem prejudicar operações de comércio internacional, constituindo barreiras não tarifárias de natureza administrativa. Por conta disso, além das negociações sobre barreiras tarifárias, que envolvem a redução dos impostos incidentes sobre produtos importados, e da negociação de disciplinas relacionadas à administração de barreiras não tarifárias, os Membros da OMC promoveram a negociação de

um Acordo voltado para a superação de barreiras administrativas ao comércio para importações, exportações e trânsito de bens”.

Ressalta-se, portanto, a relevância do Acordo como base para a execução de políticas nacionais de facilitação do comércio. Destaca-se, ainda, a necessidade de colaborar para a efetiva validade do instrumento jurídico internacional, por meio da ratificação do Acordo, de forma a promover, igualmente, políticas de facilitação em mercados relevantes para as exportações brasileiras.

Conforme anteriormente mencionado, para que o AFC entre em vigor, ele precisa ser ratificado por dois terços dos Membros da OMC.

III – VOTO

Com base no exposto, considerando a conveniência, oportunidade, adequação técnica, constitucionalidade e regimentalidade do Tratado em tela, o voto é pela aprovação do Projeto de Decreto Legislativo nº 6, de 2016.

Sala da Comissão, 03 de março de 2016.

Senador Aloysio Nunes Ferreira, Presidente

Senador José Agripino, Relator