

## Acordo Brasil-EUA: nova fase para facilitação do comércio

Em 8 de junho do corrente ano, por meio do Decreto nº 11.092/2022, foi internalizado o protocolo sobre a facilitação do comércio que repaginou e deu uma nova dimensão ao Acordo de Comércio e Investimentos entre o Brasil e Estados Unidos (Atec, na sigla em inglês [\[1\]](#)).



Leonardo Branco  
professor  
e conselheiro do Carf

Originalmente, o Atec, assinado em 2010, foi firmado sob o desejo

mútuo de cooperação, expansão do comércio, fortalecimento das relações, busca de um ambiente aberto e favorável ao desenvolvimento sustentável do comércio bilateral, ao investimento em bens e serviços, à promoção de transparência e não-discriminação nas operações internacionais e políticas e práticas baseadas em multilateralismo e democracia, além de redução de barreiras e subsídios, tendo estabelecido mecanismos de consulta entre as partes contratantes, a formação de uma comissão bilateral de relações econômico-comerciais e o estabelecimento de uma agenda comum voltada à consecução de suas finalidades [\[2\]](#).

Já o novo protocolo, anexado ao acordo, foi assinado no ano passado nos últimos meses da gestão Donald Trump e teve por base o acordo de livre comércio entre Estados Unidos, Canadá e México (USMCA, sigla em inglês [\[3\]](#)). Seu conteúdo vai bastante além de disposições finalísticas e mecanismos de consulta sobre as obrigações adotadas pelas partes constantes do texto original, tendo adicionado, por meio de três anexos específicos, novos compromissos concretos voltados à facilitação do comércio e à cooperação aduaneira, às boas práticas regulatórias e a medidas anticorrupção.

Ainda que todos os três temas sejam de grande relevância, busca-se aqui destacar o conteúdo e o impacto que o anexo sobre facilitação do comércio trará para o Brasil, visto que se trata, nas palavras do governo brasileiro, do mais avançado e ambicioso compromisso de estímulo comercial já negociado pelo país, "(...) indo além dos compromissos celebrados no âmbito do Acordo sobre Facilitação de Comércio da OMC" [\[4\]](#), que servirá de impulso para as medidas de facilitação já em andamento, além de permitir que novos ajustes e reformas sejam implementadas no futuro.



Fernanda Kotzias  
professora  
e conselheira do Carf

Enquanto os acordos multilaterais [5] — firmados no âmbito da OMC e

da OMA — e regionais — firmadas no âmbito do Mercosul — apresentam conteúdo marcadamente programático, o protocolo ao Atec possui "(...) *comandos normativos mais objetivos, demandando implementação efetiva de regras de facilitação de comércio*" [6].

Esse maior grau de concreção pode ser observado ao longo de todo o Anexo I do protocolo, a exemplo do artigo que versa sobre a obrigação de publicidade. Ainda que seja ponto abordado em todos os acordos sobre facilitação, o Atec não apenas dispõe que as normas em vigor devem ser publicadas em sítio na internet, mas vai além ao adicionar regra determinando a sua atualização periódica e, principalmente, ao prever a obrigação de tornar acessível a informação às partes interessadas de como cumprir as regras de comércio exterior, o que se alinha aos princípios do "*informed compliance*" e "*shared responsibility*" adotados pela Administração Aduaneira dos EUA a partir da década de 1990, por meio do Customs Modernization and Informed Compliance Act.

Outro ponto de destaque é a disposição sobre soluções antecipadas, questão que também perpassa todos os acordos sobre facilitação, mas que recebe nova abordagem no protocolo. Nele, abandona-se previsão genérica que exige dos signatários prazos razoáveis de resposta ao estipular prazo específico de, no máximo, 150 dias para emissão de soluções de consulta [7]. Além do prazo, inova-se ao dispor sobre a possibilidade de partes interessadas do outro país formular consultas à autoridade sem a necessidade de representação por agente domiciliado no país emissor da solução e também ao incluir expressamente temas como quotas, elegibilidade para regime de *drawback* e diferimento/suspensão de tarifas como parte do escopo das consultas.



No que concerne às rotinas aduaneiras, chama a atenção não apenas o peso dado à automação, documentos digitais e utilização de janela única — temas que convergem para o projeto do Portal Único brasileiro — mas também a ênfase à utilização de padrões internacionais para determinados documentos eletrônicos, como o certificado sanitário (*e-Phyto*), conhecimento de embarque aéreo (*e-AWB*) e controle dos manifestos de carga no formato "*cargo XML*". Tais previsões representam importante passo em direção à compatibilização de gestão de risco e cooperação aduaneira entre autoridades nacionais, que devem não apenas utilizar sistemas informatizados, mas padronizar rotinas e exigências de maneira a permitir trocas de informação.

A preocupação com a consistência nos procedimentos aduaneiros é outra questão de destaque, visto que o Atec busca ampliar a determinação do AFC quanto à emissão de notificações ou orientações administrativas, de modo a abarcar outras iniciativas como treinamento de agentes oficiais e publicação de documentos que sirvam como guia a sua atividade. Somado a isso, tem-se ainda a obrigação de manutenção de procedimentos administrativos para que agentes oficiais possam requerer orientação da autoridade aduaneira quanto à aplicação de normas e procedimentos relativos a operações de comércio exterior e, de maneira inédita, a imposição de regras e medidas anticorrupção em relação aos agentes oficiais da aduana [8].

Neste sentido, há determinação de que a cobrança de tributos e penalidades não seja realizada por meio de medidas que possam trazer conflitos de interesse, proibindo que qualquer parte da remuneração dos agentes oficiais seja calculada de forma fixa ou proporcional à arrecadação. Este ponto ganha especial relevância no momento atual, visto que o protocolo entrou em vigor durante a greve dos auditores-fiscais da RFB — incluindo aqueles lotados em postos aduaneiros — em busca da regulamentação do chamado "bônus de eficiência" que, sob a perspectiva do acordo, não poderá considerar a arrecadação, direta ou indiretamente, como variável aceitável, o que limita o escopo do artigo 6º da Lei nº 13.464/2017 a outros critérios, indicadores de desempenho, metas e objetivos que não o resultado de ações de cobrança.

No mesmo sentido de privilegiar a segurança jurídica, os países reconheceram o princípio da insignificância aduaneira como causa excludente de tipicidade material ao entenderem que nenhuma penalidade será cominada sobre "*erros menores*", salvo se parte de um padrão consistente, além da necessidade de se criarem procedimentos voltados a permitir a correção de erros sem a aplicação de quaisquer penalidades. Todas as determinações culminam com o dever de cooperação aduaneira ampliada, inclusive na fiscalização do comércio, base colaborativa do acordo que entranha a sua redação e orienta o realizador da norma.

Um dos efeitos da norma recai, por exemplo, sobre a cominação da multa de um por cento sobre o valor aduaneiro prevista no inciso I do artigo 84 da Medida Provisória nº 2.158-35/2001, combinado com os §§ 1º e 2º, III, do artigo 69 da Lei nº 10.833/2003 decorrente da constatação de meras deficiências de qualidade de informação no campo descrição das mercadorias que não impliquem declaração de forma incompleta, inexata ou insuficiente para fins de classificação de mercadorias, na declaração de importação, pois, nestes casos, a penalidade poderá ser considerada um erro menor e escusável, como, ademais, tem decidido o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), como no Acórdão Carf nº 3401-005.131, proferido em 21/7/2018.



Na seção sobre penalidades aduaneiras, também chama a atenção a redação mais restrita do que a encontrada no AFC e na CQR, na medida que impõe que a penalidade deverá ser imposta unicamente sobre a pessoa legalmente responsável pela infração, ao passo que os outros acordos dão margem para tratamentos individualizados pelos signatários. Na prática, se analisada literalmente, a redação imposta neste documento impediria a imposição de penalidade a responsáveis solidários estabelecidos por lei — o que atualmente ocorre no Brasil e seria, até então, aceitável pela leitura do AFC e da CQR.

Com relação à extensão e à aplicabilidade do Atec, apesar de esse ser instrumento bilateral, as vantagens e tratamentos mais benéficos previstos deverão ser aplicados a operações comerciais de forma indistinta, abrangendo todas as origens e destinos. Isso decorre dos compromissos assumidos por ambos os países frente à Organização Mundial do Comércio (OMC), em especial, o princípio da nação mais favorecida (Artigo I do Gatt 1994), segundo o qual deve prevalecer tratamento não discriminatório entre os membros, com a extensão automática de benefícios e vantagens negociados aos demais membros da organização.

Por fim, cabe sublinhar que o protocolo aprofunda a busca de parcerias entre Administração e iniciativa privada com a criação de um plano de trabalho conjunto para Brasil e EUA avançarem na celebração de um acordo de reconhecimento mútuo no âmbito do Operador Econômico Autorizado (OEA) e na gestão conjunta/alinhada dos programas em ambos os países. Objetivamente, tal iniciativa, a despeito dos já conhecidos benefícios alfandegários, move o Brasil rumo à adoção de práticas e padrões internacionais de governança aduaneira — o *benchmarking* tratado por esta coluna [\[9\] \(clique aqui\)](#) — e de *trade compliance*, o que tem por consequência estimular o acesso e a integração do país às cadeias de valor agilizando as trocas e os fluxos comerciais. Destaca-se a importância do programa, também já tratado por esta coluna [\[10\] \(clique aqui\)](#), no sentido de se reconhecer o seu protagonismo na simplificação da burocracia na fronteira [\[11\]](#).

A partir da análise do protocolo ao Atec e de todas as inovações trazidas por ele em relação aos acordos anteriores sobre a matéria vigentes no Brasil, percebe-se que a facilitação do comércio é tema extremamente amplo e não encontra limites conceituais previamente definidos. Enquanto o AFC trata da facilitação dentro da tríade liberdade de trânsito, simplificação de taxas e formalidades e transparência e a CQR busca o equilíbrio entre simplificação e eficiência de procedimentos aduaneiros, o Atec alarga o conceito ao trazer para a discussão dispositivos sobre integridade nas Aduanas e maior cooperação público-privada.

Assim, resta claro que, a cada novo acordo, o tema da facilitação do comércio ganha dimensões adicionais, o que torna a matéria complexa e instigante. Por hoje, cabe concluir que o protocolo ao Atec marca uma nova fase nas políticas e regras sobre facilitação no Brasil, fazendo com que, mais do que nunca, a atenção e expectativa dos operadores esteja voltada à implementação dos compromissos internacionais pelas autoridades brasileiras.

[\[1\]](#) *Agreement on Trade and Economic Cooperation.*



---

[2] KOTZIAS, Fernanda. "Adeus, ATA Carnet: sinal de que 2021 não trouxe todos os avanços prometidos", Revista Eletrônica **ConJur**, 28 de dezembro de 2021, disponível neste [link](#). O acordo foi firmado, portanto, em linha com a CQR e o AFC, "(...) com vistas a aproximar/compatibilizar práticas nacionais para avanço no tempo de despacho e simplificação de procedimentos de fronteiras a que as mercadorias estão sujeitas".

[3] United States-Mexico-Canada Agreement.

[4] Nota à imprensa nº 123/2020 do Ministério das Relações Exteriores, 19 de outubro de 2020, disponível neste [link](#).

[5] Por acordos multilaterais de facilitação, nos referimos ao Acordo sobre Facilitação do Comércio (AFC) da OMC e a Convenção de Quioto Revisada (CQR) da OMA.

[6] Ata da 5ª Reunião do Subcomitê de Cooperação, 28 de março de 2022, disponível neste [link](#).

[7] A respeito do prazo para resposta à consulta, vale lembrar que, atualmente, a legislação brasileira prevê prazo de 360 dias para publicação, prazo que, apesar de bastante extenso e incompatível com a dinamicidade do comércio internacional, seque é cumprido em todos os casos.

[8] Importa salientar que a RFB possui políticas de integridade e canais de denúncia de irregularidades, mas tais expedientes se aplicam à Instituição como um todo, não havendo regras e políticas específicas à atividade aduaneira, ainda que ela mereça tratamento específico diante da competência dos agentes afetas a questões de segurança nacional e segurança/direitos dos consumidores. Nesse sentido, parece-nos que o ideal seria que a Aduana criasse novas regras e procedimentos para a correta e completa adequação a esta regra.

[9] TREVISAN, Rosaldo. "Benchmarking aduaneiro: influência e aplicação no Brasil", Revista Eletrônica **ConJur**, 07 de junho de 2022, disponível neste [link](#).

[10] LEONARDO, Fernando Pieri. "Operador Econômico Autorizado: retorno à presunção de boa-fé", Revista Eletrônica **ConJur**, 24 de maio de 2022, disponível neste [link](#).

[11] BRANCO, Leonardo. "American Elections, Brazilian Taxation, and the Multilateral Trading System", Bloomberg Law, 27 de novembro de 2020, disponível neste [link](#)



---

. A preocupação não é nova, mas o Atec aprofunda a implementação das determinações do AFC que já vinham sendo objeto do debate brasileiro nos últimos anos: *"All such measures are aimed at reducing time and costs in the cross-border flow and making international trade more fluid, as well as promoting customs cooperation with differentiated treatment towards developing countries, transforming them into strategic measures for Brazil, alongside the implementation of the Mercosur Customs Code, in the search for the improvement and modernization of customs and the harmonization, integration and elimination of barriers and the indication of a commercial policy, which involves the review of export restrictions"*.

## **Meta Fields**