**Acordo internacional de comércio**

# DIFICULTAR O CONTROLE PARA FACILITAR O COMÉRCIO

Dão Real Pereira dos Santos

Recentemente, em 7 de dezembro, de forma surpreendente, a Organização Mundial de Comércio – OMC, em sua 9ª Conferência Ministerial, aprovou o Acordo Sobre Facilitação de Comércio. A surpresa se deve ao fato de que o assunto foi pautado para a Reunião ocorrida em Bali, na Indonésia, sem muito alarde ou publicidade. Ainda que tenha havido alguma mobilização de diversas organizações da sociedade civil espalhadas em todos os continentes, contra a aprovação do referido acordo, a reunião de Bali ocorreu como se fosse apenas mais uma reunião protocolar.

A aprovação do Acordo de Facilitação, no entanto, significou um marco importante de retomada da hegemonia da OMC no que se refere à disciplina do comércio internacional, que estava abalada desde as diversas tentativas frustradas de negociações da denominada Rodada de Doha, e está sendo considerada como um destravamento das negociações multilaterais internacionais, o que fica evidente na própria Declaração Ministerial de Bali:

> *Reafirmamos nuestro compromiso con la OMC como principal foro mundial para el comercio, con inclusión de la negociación y aplicación de normas comerciales, la solución de diferencias y el apoyo al desarrollo mediante la integración de los países en desarrollo en el sistema mundial de* comercio.

Não obstante as muitas comemorações de vários governantes e empresários manifestadas inclusive com discursos emocionados pela mídia econômica, é preciso analisar este tema com mais cuidado e sob a luz da conjuntura econômica e fiscal internacional. Pelo menos desde o final de 2012, muito influenciados pelo ambiente de crise financeira internacional, os líderes das vinte maiores economias do planeta (G20), vêm discutindo e debatendo o crescimento do fenômeno denominado de Erosão das Bases de Tributação interna dos países, especialmente dos países em desenvolvimento, que decorre, em parte, da exagerada desregulamentação dos fluxos internacionais comerciais e financeiros, que se aprofundou com o processo de globalização da economia que o mundo vem experimentando nos últimos trinta anos, e também como efeito da diminuição da capacidade dos Estados nacionais no enfrentamento das crises.

Estima-se que as grandes corporações multinacionais não paguem mais do que 5% de Imposto de Renda nos países em que operam, pois conseguem, a partir desta nova arquitetura global da economia, definir a localização mais adequada para seus lucros e custos operacionais. A pulverização das unidades produtivas e comerciais de uma mesma corporação por diversos países, ao mesmo tempo em que incrementou enormemente o comércio internacional[1], descaracterizou a natureza comercial desses fluxos que passam a ocorrer preponderantemente por dentro das companhias, como simples transferências *intra-company*, o que tem potencializado a prática de transferência de lucros para paraísos fiscais, mediante a manipulação de preços faturados, prática que se intensifica na medida em que os custos envolvidos no comércio internacional se reduzem, seja pelos Acordos bilaterais de livre comércio, seja pela redução gradual e significativa dos tributos incidentes nas operações.

Esta conjuntura internacional tem estimulado a OCDE e outras organizações a debater e a propor novas formas de regulamentação dos fluxos internacionais e de instrumentalizar as administrações tributárias com vistas a coibir o planejamento tributário abusivo praticado pelas grandes corporações multinacionais. Dentre os diversos focos em discussão, ressaltam-se as propostas de revisão das normas sobre preços de transferência, as propostas de intercâmbio automático de informações fiscais entre as administrações tributárias e propostas de aumento de transparência das contabilidades corporativas das companhias e das instituições financeiras, temas que têm ganhado bastante relevância nas discussões internacionais.

Ora, é nesse contexto que o Acordo de Facilitação de Comércio foi discutido e aprovado. <u>De um lado, o comércio internacional é percebido como um dos instrumentos utilizados pelas grandes multinacionais para promover um planejamento tributário agressivo contra o interesse dos países. De outro, é reafirmado como atividade essencial ao desenvolvimento dos países e que precisa obter, por parte dos Estados nacionais, garantias de ações concretas com vistas a sua facilitação</u>. A orientação para facilitar o comércio internacional não é novidade. Pelo menos desde 2004, sob a luz da Convenção de Quioto Revisada, existe uma diretriz expressa da Organização Mundial de Aduanas, orientando seus membros a incluir dentre os objetivos institucionais das suas aduanas ao redor do mundo a missão de prover segurança e facilitação ao comércio internacional, propondo uma alteração bastante radical no foco de atenção das instituições aduaneiras, que deveriam atuar, não apenas controlando e fiscalizando, mas também facilitando o comércio, criando e garantindo canais seguros, estáveis e ágeis para a fluidez do comércio internacional entre os países. Toda a gama

[1] Nos últimos 30 anos o comércio internacional aumentou em cinco vezes sendo que a maior parte deste incremento se dá por dentro das companhias.

de serviços tradicionalmente desempenhados pelas aduanas, voltados à proteção dos interesses nacionais, da economia doméstica, da sociedade, da segurança, da saúde, do trabalho e das riquezas nacionais, se subsume ou se soma ao objetivo maior de facilitar o comércio internacional.

Dentre as diversas propostas explícitas nas diretrizes da OMA, é relevante resgatar a mensagem de seu **Secretário-Geral** referente ao Dia Internacional das Alfândegas 2012, na qual ele reafirma a conectividade, especialmente entre as aduanas, como elemento fundamental para a busca da facilitação e da fluidez dos fluxos comerciais, o que aponta para a necessidade de um intercâmbio automático de informações, ou uma de janela única de informações relacionadas com as operações de comércio exterior que seja de uso comum por parte das aduanas.

Antes de analisar o Acordo propriamente dito, convém resgatar alguns dos argumentos das organizações sociais que o criticavam. Mais de 150 entidades subscreveram um documento exortando a OMC a abandonar as negociações deste Acordo sob a alegação de que os Países em desenvolvimento não podem abrir mão de um espaço político suficiente para adotar, se assim desejarem, níveis ou padrão de procedimentos aduaneiros mais exigentes quando em condições de fazê-lo, tendo em conta seu contexto de desenvolvimento. Além disso, alertavam para pontos importantes que deveriam ser considerados, tais como: (I) Que não havia provas empíricas de benefícios para os países em desenvolvimento; (II) Que o Acordo deveria ser chamado de acordo de facilitação das importações, dada a assimetria de interesses e condições entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento; (III) Que seria um modelo agenciado mais pelos interesses empresariais do que pelo interesse público dos países envolvidos, criando espaço para a terceirização e privatização dos serviços aduaneiros; e (IV) Que o Acordo promoveria a mitigação e enfraquecimento do espaço de regulamentação e formulação nacional de políticas.

Estas organizações conclamavam também a OMC a promover a retificação dos desequilíbrios históricos e assimetrias existentes em seu seio, com a finalidade de proporcionar mais espaços políticos para aplicação de soluções às crises mundiais. O ponto de partida proposto seria aprovar a proposta do grupo G33 para permitir que os países em desenvolvimento pudessem promover a segurança alimentar em nível nacional.

Neste aspecto, é relevante apresentar também os argumentos trazidos por Alioune Niang[2], em seu artigo "Acordo sobre facilitação do comércio: quem serão os beneficiados?", em que ele afirma que o Acordo como proposta estaria beneficiando muito mais os países desenvolvidos do que os países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos. Segundo o autor, as reformas propostas no acordo visam basicamente simplificar e harmonizar as regulações alfandegárias, com vistas a permitir a apresentação prévia de documentos, facilitações adicionais a operadores licenciados, diferimento no pagamento de tributos, redução de inspeções físicas, entrega rápida, etc, todas medidas que visam eliminar obstáculos enfrentados pelos países desenvolvidos em suas exportações. *Com efeito, enquanto os países desenvolvidos experimentam dificuldades associadas à lentidão e burocracia exagerada nos trâmites das operações de exportação ou importação de produtos por PMDRs[3], os obstáculos enfrentados pelos últimos são negligenciados pelo acordo. De fato, os obstáculos que os PMDRs e países em desenvolvimento enfrentam quando tentam acessar o mercado dos países desenvolvidos estão relacionados às normas sanitárias e fitossanitárias cada vez mais rigorosas, que estão centradas na qualidade do produto, e não em aspectos como a ausência de infraestrutura de qualidade e de pessoal qualificado na administração.*

Esta afirmação do autor é reforçada pelo visível empenho dos países da União Européia na aprovação do Acordo. Segundo Algirdas S Semeta e Kunio Mikuriya[4], a União Européia estaria agora empenhada em assegurar que todos os países se encontrem na mesma posição para colher os frutos da facilitação do comércio e juntamente com a OMA estaria pronta para intensificar o trabalho de mobilização com vistas à implementação do acordo.

No mesmo diapasão de colocar em cheque os reais objetivos do Acordo de Facilitação está o pesquisador Renato Baumann[5], que argumenta que o tipo de comércio internacional predominante na atualidade em que prevalecem as chamadas "Cadeias Globais de Valor - CGV", que se caracterizam pelo fatiamento das atividades dos setores manufatureiros em diversos países, intensificando a transferência de insumos e mercadorias pelas fronteiras, tem levado a diversos questionamentos da efetividade e até mesmo da própria existência da OMC tal como a conhecemos hoje. Segundo o autor, esta nova forma de organização dos processos de produção que se baseia na *localização de produtos, processos ou funções em distintos países, de modo a se beneficiar de diferenças de custo, tecnologia, logística, qualificação de*

---

[2] **Alioune Niang**, Responsável pelo programa de comércio, integração regional e negociação multilateral no Centro Africano de Comércio, Integração e Desenvolvimento (CACID)/ Rede do Terceiro Mundo ENDA, Dakar (Senegal). Artigo publicado em PONTES, Volume 9, número 10 – Novembro de 2013.

[3] PMDRs: países menos desenvolvidos

[4] Algirdas ŠSemeta é comissário da União Europeia responsável pelos Assuntos Aduaneiros e Kunio Mikuriya é secretário-geral da Organização Mundial das Alfândegas – Artigo sobre o Dia Internacional das Alfândegas de 2014.

[5] **Renato Baumann**, Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais no IPEA e professor da Universidade de Brasília (UnB).

*mão-de-obra e outros elementos*, não condiz com a forma de negociação vigente ainda na OMC, baseada na facilidade de acesso a mercado.

Analisando a situação da economia brasileira, o pesquisador aponta que, *com um parque industrial relativamente diversificado, mas que vem perdendo competitividade de forma sistemática nos últimos anos; e que participa pouco nessas CGVs, a perspectiva de que os membros da OMC venham a privilegiar essas novas condicionantes das trocas internacionais deveria ser bastante preocupante. Isso significaria não resolver as pendências das negociações da Rodada Doha, ao mesmo tempo em que se passaria a enfatizar condicionalidades a que o país teria dificuldade para se adaptar.* Ou seja, o alerta do autor está no sentido de que os países cujas economias ainda não estejam suficientemente internacionalizadas, tendem a perder com um Acordo de Facilitação ao Comércio, que venha a privilegiar esta concepção de comércio internacional.

Voltando ao Acordo de Facilitação de Comércio aprovado em 7 dezembro de 2013. Primeiramente é importante salientar que um Acordo Internacional é vinculante e tem status de Lei, diferentemente das diretrizes aduaneiras emanadas da Organização Mundial de Aduanas, cuja implementação é voluntária e unilateral e seria praticada na medida em que seja conveniente aos interesses dos países. O Acordo de Facilitação passa a ser obrigatório e poderá implicar a aplicação de mecanismos de solução de divergências, inclusive com imposição da possibilidade de retaliação cruzada setorial entre os países.

Inúmeros dispositivos previstos no Acordo apenas ratificam elementos relacionados a boas práticas como, por exemplo, a necessidade de ampla publicidade de todas as normas aplicáveis e orientações e informações sobre todos os procedimentos adotados no controle das importações, exportações e trânsito, sobre infrações, recursos, etc, bem como sobre a necessidade de disponibilização de formulários necessários ao referido controle. Também contempla o Acordo a orientação para que os Estados, sempre que possível, ofereçam prazo para que os comerciantes ou o público em geral possam apresentar propostas e observações sobre a introdução de novas leis ou regulamento de aplicação geral relativos ao movimento, o desembaraço e o despacho das mercadorias, antes de sua publicação.

O item 3.2 do Artigo 6 estabelece que os países deverão assegurar que as penalidades por infrações sejam impostas apenas às pessoas responsáveis pelas infrações. Ora, em muitos países, como no caso do Brasil, adota-se o princípio da responsabilidade objetiva em matéria relacionada com tributos, ou seja, a responsabilidade pelas infrações independe da intenção do agente ou do responsável e da efetividade, natureza e extensão dos efeitos do ato, excepcionando as hipóteses de infrações praticadas com dolo, má-fé, excesso ou abuso de poder, casos em que as penalidades deveriam ser aplicadas contra a pessoa que as cometeu.

Grande parte das infrações e penalidades aplicadas em matéria aduaneira tem relação com questões tributárias e, portanto, deveriam ser tratadas segundo aqueles princípios de responsabilidade objetiva. Uma modificação nesta forma de atuação significaria, sem dúvida um abrandamento na aplicação das penas, pois muitas vezes aqueles que cometem as infrações não são os que delas se beneficiam economicamente.

Ainda sobre penalidades, o item 3.3 estabelece a obrigatoriedade de observância da proporcionalidade entre a pena aplicável e a gravidade da infração cometida. Também aqui, vislumbra-se uma interferência exagerada na autonomia dos Estados de disciplinar sobre questões relativas a penalidades, uma vez que as possibilidades de utilização das penas, seja como instrumento punitivo, seja como mecanismo compensatório ou ressarcitivo, ou mesmo simplesmente como mecanismo de saneamento, estariam reduzidas somente a uma finalidade específica. Se o objetivo de aplicação de uma pena específica não for punitivo, não haveria porque obrigá-la a ser proporcional ao dano. Por exemplo: a uma mercadoria introduzida clandestinamente no território de País, a exemplo da legislação brasileira, muitos países aplicariam a pena de perdimento, ainda que os tributos sonegados não fossem expressivos ou fossem nulos.

O Artigo 7 do Acordo prevê que os membros deverão adotar e manter procedimentos que permitam a apresentação de documentos previamente à chegada das mercadorias, como forma de agilizar a liberação das mercadorias. Prevê também a separação entre a liberação das mercadorias e a determinação definitiva dos direitos, tributos ou taxas envolvidos. Ou seja, os países deverão prever a possibilidade de liberação das mercadorias antes de os tributos estarem totalmente determinados ou pagos, sempre que esta determinação possa demandar algum tempo. A desvinculação da liberação das mercadorias com correta e definitiva determinação dos tributos envolvidos é uma forma de retirar da etapa do despacho aduaneiro a análise dos elementos que interferem na tributação, como a determinação da classificação fiscal, do valor aduaneiro e do regime de tributação. Ainda que esteja prevista a possibilidade, como condição de liberação, de exigência dos tributos determinados antes da chegada das mercadorias ou prestação de garantia referente aos tributos que não tenham sido determinados, mesmo nos casos de possibilidade de aplicação de penalidades, tal previsão provavelmente seria prejudicada pela impossibilidade de retenção das mercadorias antes do pagamento. O esvaziamento dos procedimentos de despacho aduaneiro será inevitável e todos os elementos referentes à determinação dos tributos envolvidos na operação acabarão sendo deslocados para momento posterior à liberação das mercadorias ou constituiria procedimento paralelo ao

controle aduaneiro, ainda que a operação possa estar sujeita à antecipação de pagamento por parte do operador.

O Acordo propõe que os países devem concentrar o controle aduaneiro somente nos embarques de alto risco, agilizando a liberação dos demais casos. É natural que as administrações aduaneiras exerçam o controle de forma seletiva com base em sistema de gerenciamento de risco, priorizando sua atuação aos casos de maior risco, o que decorre muito mais das limitações das condições operacionais das aduanas frente ao crescimento do volume de comércio do que de uma reorganização dos serviços aduaneiros com vistas à facilitação como o propõe o Acordo. Da forma como está, há uma clara orientação para o deslocamento da capacidade administrativa para o gerenciamento de risco, devendo ser desconsiderados, para efeitos de controle aduaneiro, os embarques de médio ou baixo risco, ou seja, em tempo real o controle deverá ser restrito aos casos de alto risco.

Com o objetivo de agilizar a liberação, deverão também adotar e manter uma auditoria posterior ao despacho para assegurar o cumprimento das leis e regulamentos.

Ainda no Artigo 7 estão estabelecidas as condições e os efeitos adicionais de facilitação que devem ser concedidos aos operadores autorizados. Os critérios que devem ser considerados no licenciamento de um operador autorizado devem levar em conta o risco de descumprimento das obrigações, o histórico da empresa, seu sistema de gestão de registros, solvência financeira, segurança da cadeia de fornecimento, dentre outros. Ainda que esteja também previsto que os critérios não devam ser discriminatórios, nem restringir a participação das pequenas e médias empresas, as exigências, especialmente no que se refere à capacidade financeira e segurança em sua cadeia de fornecimento, tenderão a excluir a maioria das pequenas empresas e privilegiar aquelas já organizadas internacionalmente na lógica das Cadeias Globais de Valor. Além disso, o acordo prevê que as medidas adicionais de facilitação que devem ser concedidas a estes operadores são: o número reduzido de requisitos e documentação exigida, número reduzido de verificações físicas, liberação rápida, pagamento diferido dos tributos e outros direitos, declaração única para importações ou exportações de um determinado período e despacho em locais do próprio operador ou em outro local autorizado. Ou seja, a própria possibilidade de conceder tratamento privilegiado a um grupo de operadores, inclusive com a postergação no pagamento dos tributos, já poderia caracterizar procedimento discriminatório contrariando, portanto, as premissas do Acordo e criando condições favorecidas de comércio internacional, o que certamente aprofundaria as assimetrias entre as empresas.

O Acordo prevê ainda que os membros poderão intercambiar informações sobre importações e exportações em casos concretos para verificação da veracidade e exatidão das

declarações prestadas. No entanto, esta possibilidade só poderá ser utilizada depois de ter concluído todos os procedimentos apropriados de verificação e depois de ter examinado toda a documentação pertinente a sua disposição. Ainda que esta seja uma previsão de adoção de procedimento à disposição das administrações, há uma série de restrições no Acordo que certamente funcionarão como desestímulo a sua utilização, como, por exemplo, a necessidade de identificação no pedido dos números das declarações a que se referem, da finalidade a que se destinam as informações e a identificação de todos os nomes e dados das pessoas envolvidas, das referências às normas de direito do Estado do solicitante que regulam a cópia, proteção, utilização, divulgação, conservação e distribuição de informação confidencial e dados pessoais.

Além disso, há também uma expressa determinação de que as informações ou documentação somente poderão ser utilizadas para o fim indicado na solicitação e de que o solicitante não revelará a informação nem a documentação sem a autorização expressa por escrito do País a que se dirige a solicitação. A restrição ao acesso às informações já começa no dispositivo 2.3, do Artigo 10, que estabelece que nenhum país membro poderá exigir original nem cópia das declarações de exportação apresentadas às autoridades aduaneiras do país exportador como requisito para a importação. Ainda que este não seja um documento normal de instrução de um despacho de importação, a restrição expressa de sua exigência significa muito mais um cerceamento ao poder de fiscalizar do que um mecanismo de facilitação ao comércio. Num tempo em que se propugna um intercâmbio automático de informações fiscais, não seria desejável e razoável que as informações prestadas ao país exportador estivessem disponíveis ao país importador e vice-versa, já que se referem a uma mesma operação?

O Acordo dispõe também que o país a quem se dirige uma solicitação de informações poderá exigir uma garantia de que determinada informação não seja utilizada como prova em investigações penais, procedimentos judiciais ou procedimentos não aduaneiros sem a sua expressa autorização, criando a possibilidade de restringir o poder de fiscalização, impedindo assim que as informações disponibilizadas possam ser utilizadas para impor penalidades, inclusive no âmbito dos tributos internos ou na esfera criminal. A preocupação aqui parece ser muito mais a proteção aos agentes econômicos do que propriamente a agilização dos fluxos mediante garantia de maior qualidade nos controles aduaneiros.

Em vários outros dispositivos do Acordo percebem-se elementos que dificultam o intercâmbio de informações oficiais de natureza aduaneira entre os países criando a percepção de que parte da facilitação do comércio que o Acordo se propõe a produzir decorre da limitação ao poder de controlar e de fiscalizar das administrações aduaneiras.

A propósito disso, é relevante voltar ao tema referente às preocupações manifestadas pelos países que compõem o G20, que na reunião ocorrida em Moscou, em setembro de 2013, ratificaram, como reforço na luta contra a fraude e a evasão fiscal em nível mundial, o estabelecimento do intercâmbio automático de informações fiscais. Ainda que tenham também reforçado o propósito de eliminação das medidas restritivas para o comércio, os países do G20 subscreveram o plano de ação da OCDE contra a erosão da base tributável e a transferência de lucros por parte das empresas em todo o mundo, atribuindo ao intercâmbio de informações um valor realmente bastante relevante. Há, portanto, um claro movimento internacional de relativização do sigilo das informações referentes aos agentes econômicos e que visa criar instrumentos que permitam o compartilhamento automático de informações de natureza fiscal entre as administrações tributárias em assuntos que envolvam operações praticadas em distintos países.

Ora, é sabido que o comércio internacional vem sendo utilizado como instrumento para a transferência de lucros para paraísos fiscais mediante manipulação de preços de transferência e o conhecimento das informações declaradas nos diversos países envolvidos torna-se fundamental para o combate à erosão das bases de tributação. A ratificação da proteção ao sigilo e à confidencialidade, bem como as restrições de uso das informações obtidas mediante intercambio para fins de controle aduaneiro, são dispositivos que, a pretexto de facilitar o comércio, acabam por facilitar também o uso do comércio como mecanismo de evasão.

Se a regra fundamental do Acordo, materializada em diversos dispositivos, é de deslocar parte dos procedimentos para momentos anteriores e posteriores ao despacho aduaneiro e de eliminar procedimentos irrelevantes, redundantes e desnecessários com vistas a agilizar e simplificar a liberação das mercadorias, aumentando assim a fluidez dos fluxos de comércio, também deveria ter avançado na possibilidade de implementação de sistema de fluxo único e automático de informações entre as aduanas, com vistas a identificar rapidamente as divergências entre as informações declaradas às aduanas de partida e de destino para uma mesma operação.

Ao que tudo indica, o Acordo de Facilitação do Comércio Internacional promoverá uma redução substancial dos custos operacionais para os importadores e exportadores do mundo. No entanto, não há garantias de que os benefícios decorrentes serão distribuídos de forma equilibrada e simétrica entre os países. Mais provável é que os importadores nos países em desenvolvimento e os exportadores dos países desenvolvidos é que sejam os principais beneficiados num primeiro momentos, pois os elementos que mais dificultam o interesse exportador dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos, fortemente baseados em

produtos primários, tem menos relação com as estruturas de serviços aduaneiros dos países importadores do que com as políticas de proteção que predominam nos países centrais.