



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – CEUB

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

BIBIANA DAS CHAGAS MERONI COSTA

**FUNDAMENTOS, ESTRUTURA E LIMITES DO PROCESSAMENTO
ANTECIPADO COMO ESTRATÉGIA ADUANEIRA DE REDUÇÃO DOS CUSTOS
DE TRANSAÇÃO ASSOCIADOS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Brasília/DF

2022

BIBIANA DAS CHAGAS MERONI COSTA

**FUNDAMENTOS, ESTRUTURA E LIMITES DO PROCESSAMENTO
ANTECIPADO COMO ESTRATÉGIA ADUANEIRA DE REDUÇÃO DOS CUSTOS
DE TRANSAÇÃO ASSOCIADOS AO COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre no programa de Mestrado e Doutorado em Direito do Centro Universitário de Brasília, sob a orientação do professor Doutor Ivo Teixeira Gico Júnior

Brasília/DF

2022

Costa, Bibiana das Chagas Meroni

Fundamentos, estrutura e limites do processamento antecipado como estratégia aduaneira de redução dos custos de transação associados ao comércio internacional / Bibiana das Chagas Meroni Costa; orientador Ivo Teixeira Gico Júnior. - Brasília, 2022.

129 p.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Centro Universitário de Brasília, 2022.

1. Comércio internacional. 2. Custos de transação. 3. Processamento antecipado. I. Gico Júnior, Ivo Teixeira, orient. II. Título.

Dissertação defendida e aprovada em: 5 de agosto de 2022.

Banca examinadora:

Professor Doutor Ivo Teixeira Gico Júnior (Orientador)

Centro Universitário de Brasília (Ceub)

Professor Doutor Gustavo Ferreira Ribeiro

Centro Universitário de Brasília (Ceub)

Professora Doutora Juliana Oliveira Domingues

Universidade de São Paulo (USP)

AGRADECIMENTOS

À Receita Federal, que ofereceu e financiou esta ação de capacitação e aos colegas/amigos da Receita que, gentilmente, leram rascunhos e revisaram este trabalho.

Ao Prof. Ivo, crítico e prático, que me guiou nesta jornada acadêmica.

Aos meus pais, Leocadia e Júlio César (que apesar de serem suspeitos, revisaram criticamente esta pesquisa), e minha irmã, Ju, meus exemplos.

À Serena, que deixou nossos sentimentos à flor da pele e nos lembrou que força não tem qualquer relação com tamanho e que resiliência diária é nossa melhor estratégia de sobrevivência, em especial, em tempos difíceis.

Por fim, ao meu esposo, Rafa, por todo o apoio emocional e intelectual ao longo dos anos. Foi ele quem incentivou minha inscrição no processo seletivo do Mestrado. Sem ele, essa pesquisa acadêmica não teria sido feita. Dedicou-a, portanto, a ele.

“Cuando somos sensibles, cuando nuestros poros no están cubiertos de las implacables capas, la cercanía con la presencia humana nos sacude, nos alienta, comprendemos que es el outro el que siempre nos salva. Y se hemos llegado a la edad que tenemos es porque otros nos han ido salvando la vida, incessantemente.”

Ernesto Sabato

RESUMO

O propósito desta dissertação consiste em enfrentar o seguinte problema de pesquisa: como o processamento antecipado está estruturado na legislação aduaneira nacional e quais seus fundamentos e limites como instrumento de redução dos custos de transação associados ao comércio internacional. O processamento antecipado, eleito como “fio condutor” deste estudo, é uma das medidas previstas no Acordo sobre a Facilitação do Comércio (AFC), formalizado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Para contemplar o problema de pesquisa, o capítulo dois parte de uma contextualização geral sobre antecedentes e evoluções históricas que baseiam a atual forma de produção e relações dela decorrentes, desaguando na estrutura do comércio internacional contemporâneo. Neste capítulo é estabelecida a relação entre os anseios de facilitação e os procedimentos demandados pela administração pública para o efetivo ingresso das mercadorias no território nacional. O terceiro capítulo apresenta o AFC e discorre sobre a relação entre a ferramenta “processamento antecipado” e o objetivo “redução dos custos de transação”. No quarto, apresenta-se a forma como esse instrumento se faz presente na legislação nacional, mapeando-se três cenários normativos atualmente existentes. Neste ponto, na fase exploratória da pesquisa, pretendia-se realizar a avaliação dos impactos dessa medida no comércio exterior brasileiro. Esse caminho foi descartado ao longo do percurso, conforme expõe-se no capítulo cinco. Desta forma, neste capítulo são informadas as dificuldades que envolvem a avaliação empírica do instrumento e realiza-se uma avaliação teórica da medida, identificando benefícios e limites, do ponto de vista da redução dos custos de transação. Adicionalmente, é apresentado um estudo de caso que acompanha uma das limitações sugeridas no capítulo.

Palavras-chave: Facilitação do Comércio. Aduana. Processamento antecipado. Custos de transação.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to face the following research problem: how pre-arrival processing is structured in national customs legislation and what are its foundations and limits as an instrument for reducing transaction costs associated with international trade. Pre-arrival processing, chosen as the “guiding thread” of this study, is one of the measures provided for the Trade Facilitation Agreement (TFA), formalized within the scope of the World Trade Organization (WTO). In order to address the research problem, chapter two starts with a general contextualization of antecedents and historical developments that underlie the current form of production and the relations arising from it, flowing into the structure of contemporary international trade. This chapter establishes the relationship between the aspirations of facilitation and the procedures demanded by the public administration for the effective entry of goods into the national territory. The third chapter presents the TFA and discusses the relationship between the pre-arrival processing tool and the transaction cost reduction objective. In the fourth, the way in which this instrument is present in national legislation is presented, mapping three currently existing normative scenarios. At this point, in the exploratory phase of the research, it was intended to carry out an assessment of the impacts of this measure on Brazilian foreign trade. This path was discarded along the way, as explained in chapter five. Thus, in this chapter, the difficulties involved in the empirical evaluation of the instrument are reported and a theoretical evaluation of the measure conducted, identifying benefits and limits, from the point of view of reducing transaction costs. Additionally, a case study is presented that accompanies one of the limitations suggested in the chapter.

Keywords: Trade Facilitation. Customs. Pre-arrival processing. Transaction costs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Sistemas paralelos ao Siscomex a serem preenchidos pelo importador	31
Quadro 2 – Artigos AFC	54
Figura 1 – Fluxo simplificado de importação - DI	70
Figura 2 – Comparativo dos fluxos.....	73
Figura 3 – Fluxo simplificado de importação – Despacho sobre Águas – OEA.....	76
Figura 4 – Fluxo simplificado de importação – Duimp.....	79
Quadro 3 – Distribuição de responsabilidades – modal aéreo.	87
Gráfico 1 – Doing Business – pontuação Comércio Internacional.....	91
Gráfico 2 – Logistic Performance Index – pontuação Eficiência do Despacho das Aduanas	92
Tabela 1 – Relação dos terminais especializados em carga containerizada nos Portos de Santos, Itajaí e Paranaguá.....	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFC	Acordo sobre a Facilitação do Comércio
ALC Brasil-Chile	Acordo de Livre Comércio entre Brasil e Chile
Antaq	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ATEC	Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e de Transparência
Coana	Coordenação-Geral de Administração Aduaneira
CQR	Convenção de Quioto Revisada
DI	Declaração de importação
DSA	Despacho sobre Águas
Duimp	Declaração Única de Importação
ESCAP	Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico
Espin	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
IATA	<i>International Air Transport Association</i>
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IN	Instrução Normativa
IPD	<i>Institutional Profiles Database</i>
LETEC	Lista de Exceção à Tarifa Externa Comum

LPCO	Licenças, Permissões, Certificados e Outros
LPI	<i>Logistic Performance Index</i>
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Operadores Econômicos Autorizados
OEA-C2	OEA-Conformidade Nível 2 ou OEA-Pleno
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMA	Organização Mundial das Aduanas
OMC	Organização Mundial do Comércio
Receita Federal	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
RFB	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
SAFE	<i>Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade</i>
Secex	Secretaria de Comércio Exterior
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
Siscomex	Sistema Integrado de Comércio Exterior
TCP	Terminal de Contêineres de Paranaguá
TEV	Terminal de Veículos
TFA	<i>Trade Facilitation Agreement</i>
TFI	<i>Trade Facilitation Indicators</i>
TRS	<i>Time Release Study</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 COMÉRCIO INTERNACIONAL, CONTROLE E FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO	17
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	17
2.2 CADEIAS GLOBAIS DE VALOR.....	22
2.3 OBRIGAÇÕES E FORMALIDADES IMPOSTAS PELO SETOR PÚBLICO	29
2.4 CONTROLE E FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL	34
2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS	37
3 FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO E O PROCESSAMENTO ANTECIPADO	39
3.1 POR QUE FACILITAR?.....	40
3.2 CUSTOS DE TRANSAÇÃO RELACIONADOS COM O COMÉRCIO INTERNACIONAL	45
3.3 ACORDO SOBRE A FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO	49
3.3.1 Transparência e previsibilidade.....	55
3.3.2 Simplificação e agilização dos procedimentos	55
3.3.3 Coordenação e cooperação entre agências de fronteira.....	58
3.4 OUTROS ACORDOS.....	59
3.5 CONCLUSÕES PARCIAIS	61
4 MARCO REGULATÓRIO DO PROCESSAMENTO ANTECIPADO	64
4.1 REGULAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE IMPORTAÇÃO	66
4.2 REGULAÇÃO DO DESPACHO SOBRE ÁGUAS – OEA	73
4.3 REGULAÇÃO DA DECLARAÇÃO ÚNICA DE IMPORTAÇÃO.....	76
4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS	81
5 LIMITAÇÕES DO PROCESSAMENTO ANTECIPADO COMO MECANISMO DE FACILITAÇÃO	82
5.1 AS DIFICULDADES DA AVALIAÇÃO EMPÍRICA.....	83
5.1.1 Indicadores considerados	84
5.1.1.1 <i>Aid for Trade – perfis por países</i>	84
5.1.1.2 <i>Global Express Association Customs Capabilities</i>	85
5.1.1.3 <i>World Bank – Logistic Performance Index (LPI)</i>	85
5.1.1.4 <i>IATA – Air Cargo Border Efficiency</i>	86
5.1.1.5 <i>OECD – Trade Facilitation Indicators (TFIs)</i>	87
5.1.1.6 <i>Indicators for Trade Facilitation: A Handbook</i>	88
5.1.1.7 <i>Institutional Profiles Database (IPD)</i>	88
5.1.1.8 <i>World Bank – Doing business</i>	88
5.1.2 Inadequação dos indicadores.....	90

5.2 AVALIAÇÃO TEÓRICA DO PROCESSAMENTO ANTECIPADO.....	93
5.2.1 Delimitações e não abrangência.....	93
5.2.2 Benefícios	96
5.2.3 Limitações.....	100
5.2.4 Desarticulação entre setores público e privado – estudo de caso	103
5.3 CONCLUSÕES PARCIAIS	109
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
REFERÊNCIAS.....	116
APÊNDICE A.....	128

1 INTRODUÇÃO

Há algumas décadas, o processo de integração de mercados tem sido progressivamente inserido na agenda internacional de debates e a reflexão sobre o assunto suscita, por vezes, debates acalorados, especialmente no que tange a existência de correlação entre uma maior abertura dos mercados e o maior desenvolvimento dos países. Independentemente da controvérsia, as últimas décadas experimentaram um crescimento exponencial do comércio internacional e considerável redução das barreiras tarifárias¹.

Ao longo dos anos, diversas rodadas de negociações no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT² e, mais recentemente, no da Organização Mundial do Comércio – OMC permitiram uma significativa redução das proteções tarifárias. Como consequência, a avaliação de como outros fatores impactam o comércio passou a ganhar crescente relevância política no cenário multilateral. Neste contexto, os esforços atuais têm sido direcionados no sentido de reduzir as burocracias existentes para o cumprimento das obrigações de fronteira.

Este movimento é conhecido, junto a outras iniciativas, como facilitação do comércio internacional. Considerando as diversas perspectivas sob as quais se poderia pesquisar o assunto facilitação comercial, importa mencionar que este estudo não objetiva avaliar a adequação da globalização nem da facilitação do comércio como estratégias para o desenvolvimento econômico brasileiro. Tampouco objetiva compará-las com outras táticas para a obtenção de uma sociedade mais justa e sadia. Para os fins desta investigação, ambas, globalização e facilitação do comércio, são consideradas como dadas e os cenários observados partem dessa premissa.

Além disso, o recorte temático realizado neste trabalho abrange apenas o processamento antecipado, medida direcionada à atuação aduaneira, previsto no Acordo sobre a Facilitação do Comércio – AFC da OMC. Como justificativa para a decisão por delimitar o escopo, consideraram-se, fundamentalmente, a amplitude do

¹ GRAINGER, A. Trade Facilitation: a conceptual review. **Journal of World Trade**, v. 36, n. 1, p. 39–62, 2011. Disponível em: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=397876>. Acesso em: 30 ago. 2020.

² Do nome em inglês *General Agreement on Tariffs and Trade*.

conceito de facilitação do comércio, a diversidade dos atores envolvidos com o tema e a interdisciplinaridade das medidas propostas no Acordo.

O processamento antecipado é medida que busca separar os fluxos físico e documental da carga importada. É instrumento que possibilita que o importador disponibilize, de forma antecipada à chegada da carga ao país, informações que permitam à aduana determinar a necessidade, a amplitude e o momento adequado para a fiscalização. Ao antecipar as informações, possibilita-se que apenas as mercadorias efetivamente selecionadas para fiscalização sejam obrigatoriamente armazenadas em recintos alfandegários. Tende, desta forma, a reduzir tempos e custos relacionados com o armazenamento.

A delimitação do tema permitiu focalizar os esforços da autora na análise do processamento antecipado como instrumento de facilitação do comércio, em especial, em sua função de reduzir custos de transação. Desta forma, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: como o processamento antecipado está estruturado na legislação aduaneira nacional e quais seus fundamentos e limites como instrumento de redução dos custos de transação associados ao comércio internacional.

A hipótese central é que o mecanismo atua nos custos de transação associados ao comércio internacional e, apesar de potencialmente contribuir com sua redução, possui limitações intrínsecas profundas, que o tornam apenas parte da solução, quando o assunto é facilitação do comércio.

Para que a investigação pretendida fosse possível, foram estabelecidos três objetivos específicos, trabalhados nos capítulos seguintes desta dissertação. O primeiro, analisar em que consiste o processo da facilitação do comércio e sua relação com o instrumento objeto de análise. Desta forma, o segundo capítulo analisa antecedentes históricos e as cadeias globais de valor, estabelecendo o pano de fundo sobre o qual se desenvolve o comércio internacional, além de introduzir a necessária convivência entre as medidas de controle e de facilitação de tais transações. Estreitando o estudo, o terceiro capítulo propicia uma aproximação do tema de facilitação e do marco normativo internacional a partir do qual o presente trabalho será conduzido. Este exercício de investigação sobre os fundamentos do processamento antecipado é feito utilizando-se, como lente, a teoria dos custos de transação, também explorada no terceiro capítulo. Pretende-se que ambos os capítulos permitam verificar

a adequação do entendimento de que o processamento antecipado agiria nos custos de transação.

O segundo objetivo específico transfere a análise para a estrutura que o mecanismo idealizado possui na legislação nacional. Neste ponto, identifica-se que a possibilidade de processamento antecipado passa, no país, por uma fase de transição. Sendo assim, o tema é apresentado sob três ângulos no quarto capítulo: a regra geral atual, a regra atualmente disponível para Operadores Econômicos Autorizados – OEA e o que se encontra atualmente operativo da proposta submetida à consulta pública.

Por fim, o terceiro objetivo específico deste trabalho consiste em verificar a parte final da hipótese formulada. Ou seja, mesmo quando totalmente implementado, o mecanismo, isoladamente, não resolverá todas as dificuldades relacionadas com o comércio exterior. Para tanto, o quinto capítulo busca avaliar o instrumento. O esforço inicial, nesse sentido, buscou realizar uma avaliação empírica dos impactos dessa medida de facilitação do comércio internacional. Diante da impossibilidade constatada, partiu-se para uma investigação teórica e qualitativa do instrumento, de forma a identificar seus benefícios e limites como ferramenta de redução dos custos de transação. Ao final, aprofundando uma das limitações identificadas, apresenta-se um estudo de caso que explora como relações jurídicas estabelecidas entre entes privados podem impactar os efeitos positivos que adviriam do processamento antecipado.

2 COMÉRCIO INTERNACIONAL, CONTROLE E FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO

Atualmente, o cenário internacional é marcado pela evolução de uma rede de comércio bastante densa e abrangente, na qual estão presentes características de dispersão geográfica das atividades que compõem o processo produtivo. Como uma das consequências dessa forma de organização, verifica-se o fim das fronteiras entre políticas domésticas e externas [ou, ao menos, os contornos entre elas se tornam menos nítidos], principalmente no que se refere ao comércio. Tal fato, somado à diversidade de atores e agendas e às dificuldades de cogestão advindas do modelo, demandam coordenação em nível multilateral, e controle e arbitramento, em nível internacional, das condutas dos parceiros comerciais^{3 4}.

Partindo dessa premissa, o presente capítulo destina-se a explorar, na primeira e segunda seção, respectivamente, a evolução histórica do comércio internacional e os contornos que adquire atualmente; a apresentar, na terceira parte, linhas gerais dos procedimentos necessários para a efetivação de uma importação, dando especial ênfase às formalidades e obrigações impostas pelo setor público; e, por fim, a demonstrar a forma como controle e facilitação do comércio se interrelacionam e são indissociáveis no contexto atual.

Espera-se que este capítulo forneça uma perspectiva geral a ser progressivamente estreitada durante o curso da dissertação.

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a economia mundial foi reorganizada e, dentre outras disposições formuladas na época, firmou-se o entendimento de que um sistema multilateral de comércio seria essencial para a restauração econômica do mundo⁵. Para tanto, foi idealizado um sistema de governança que envolvia a criação

³ THORSTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p 57-89, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/HFnznzPpdGLwxSqNH9GNx4R/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2022.

⁴ SILVA, M. B.; HERREROS, M. M. A. G.; BORGES, F. Q. Régimen de comercio internacional: evoluciones e impases del GATT a la OMC. **Relaciones Internacionales**, [s. l.], v. 27, n. 54, p. 69–85, 2018. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/3531>. Acesso em: 1 jun. 2022.

⁵ ALMEIDA, Paulo Roberto. A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais. **Boletim Meridiano** 47, v. 16, n. 150, p. 16-22, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/download/5134/4660/>. Acesso em: 17 maio 2022.

de três organismos internacionais que regulariam a economia mundial: um fundo monetário que resguardasse as economias nacionais contra crises cambiais; um banco para financiar a reconstrução europeia e o desenvolvimento; e uma organização internacional que regulamentaria os fluxos comerciais. Apesar de os dois primeiros terem sido efetivamente criados e implementados após a Conferência de Bretton Woods (o Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial), a Organização Internacional do Comércio (OIC) encontrou obstáculos que inviabilizaram sua criação.

As disposições a respeito do desejado novo sistema de comércio foram objeto de conferência especial, ocorrida em 1947 e 1948, em Genebra e Havana. Em negociações preparatórias, ocorridas entre 1945 e 1947, foram examinadas propostas que buscavam a liberalização do comércio mundial e o estabelecimento de uma organização que regulasse os acordos comerciais. Os resultados de tais negociações constituíram o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, assinado em Genebra em 1947, que deveria ser, futuramente, incorporado a um tratado mais amplo, a ser negociado em Havana. Para tanto, convocou-se, então, uma grande conferência sobre comércio e emprego, da qual resultou a “Carta de Havana Instituído a Organização Internacional do Comércio”⁶.

A OIC estava destinada a regular e desenvolver as relações econômicas e o comércio internacional, assegurando harmonia e cooperação para a expansão do comércio mundial. Apesar de a versão final da Carta de Havana ter sido assinada por representantes de 53 países, nunca chegou a entrar em vigor, já que foi ratificada apenas pela Austrália e pela Libéria.

A despeito das diversas causas comumente apontadas para a não ratificação do acordo, como as hostilidades em um mundo dividido em dois blocos com diferentes tendências e ideologias, por exemplo, a principal delas costuma ser sua não aprovação pelo Congresso norte-americano⁷. Já naquela época, o peso dos Estados

⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto. A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais. **Boletim Meridiano** 47, v. 16, n. 150, p. 16-22, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/download/5134/4660/>. Acesso em: 17 maio 2022.

⁷ MEDRANO, Salvador Francisco Ruiz. Antecedentes histórico-jurídicos del comercio internacional contemporáneo. **Quaestio Iuris**, v. 10, n. 4, p. 2637-2655. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://web.s.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=1f2996a4-b99e-4d7b-af59-d6734a37c849%40redis>. Acesso em: 24 maio 2022.

Unidos no comércio mundial impedia a criação de uma organização em matéria comercial sem sua participação. Desta forma, questões relacionadas à política interna desse país contribuíram significativamente para que essa organização não fosse implementada em âmbito internacional.

Em que pese o insucesso relacionado à implementação de uma organização multilateral para conduzir assuntos relacionados ao comércio, problemas que haviam sido considerados prioritários, em especial, o alto grau de protecionismo e restrições às importações, haviam sido tratados, conforme mencionado, no GATT. Assim, sem uma organização internacional para conduzir o tema, o sistema multilateral de comércio apoiou-se no GATT, que contém um conjunto de normas direcionadas, sobretudo, à redução de tarifas, e serviu, a despeito de ser um arranjo provisório, como foro de negociações, tendo como pilares a cláusula da nação mais favorecida⁸ e o princípio do tratamento nacional⁹¹⁰.

Do ponto de vista jurídico, o GATT desempenhou importante papel para o direito do comércio internacional, vez que se tornou uma das principais fontes desse direito¹¹. Além dele, destacam-se, entre as principais fontes do comércio internacional, as convenções internacionais (tratados bi ou multilaterais celebrados entre Estados¹²); os usos e costumes, que adquirem, neste campo, peso considerável; decisões

⁸ De acordo com o artigo I.1 do GATT, qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma Parte Contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras Partes Contratantes ou ao mesmo destinado.

⁹ De acordo com os artigos III.2 e III.4 do GATT, os produtos do território de qualquer Parte Contratante, importados por outra Parte Contratante, não estão sujeitos, direta ou indiretamente, a impostos ou outros tributos internos de qualquer espécie superiores aos que incidem, direta ou indiretamente, sobre produtos nacionais. Além disso nenhuma Parte Contratante aplicará de outro modo, impostos ou outros encargos internos a produtos nacionais ou importados, contrariamente aos princípios estabelecidos no parágrafo 1; e os produtos de território de uma Parte Contratante que entrem no território de outra Parte Contratante não usufruirão tratamento menos favorável que o concedido a produtos similares de origem nacional, no que diz respeito às leis, regulamento e exigências relacionadas com a venda, oferta para venda, compra, transporte, distribuição e utilização no mercado interno. Os dispositivos deste parágrafo não impedirão a aplicação de tarifas de transporte internas diferenciais, desse que se baseiem exclusivamente na operação econômica dos meios de transporte e não na nacionalidade do produto.

¹⁰ BARRAL, Welber. De Bretton Woods a Doha. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 9-26.

¹¹ MEDRANO, Salvador Francisco Ruiz. Antecedentes histórico-jurídicos del comercio internacional contemporáneo. **Quaestio Iuris**, v. 10, n. 4, p. 2637-2655. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://web.s.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=1f2996a4-b99e-4d7b-af59-d6734a37c849%40redis>. Acesso em: 24 maio 2022

¹² A exemplo das Convenções de Haia Sobre a Lei Aplicável às Vendas de caráter Internacional de Objetos Móveis Corpóreos (1955) e aos Contratos de Venda Internacional de Mercadorias (1986), a Convenção de Viena Sobre a Compra e Venda Internacional de Mercadorias (1980).

arbitrais proferidas por instituições de arbitragem internacionalmente reconhecidas¹³; eventuais regras de funcionamento de determinados setores, criadas pelas próprias empresas que atuam no ramo; e fontes nacionais, ou de direito interno, que, a despeito de serem atos unilaterais dos Estados, também afetam o ambiente internacional do comércio¹⁴.

Quase cinquenta anos se passaram entre a formalização do GATT e a criação de uma organização que, por fim, regulasse o sistema multilateral de comércio. Nesse intervalo entre a celebração do GATT, em 1947, e a criação da OMC, em 1994, finalmente implementando de forma integral o sistema de governança idealizado ao final da Segunda Guerra Mundial, oito rodadas de negociações foram realizadas¹⁵¹⁶.

Dentre outras disposições, o GATT prevê a realização de rodadas com o objetivo de que os membros negociem, decidam e estabeleçam acordos comerciais, por exemplo, sobre a diminuição de tarifas de importação e abertura de mercados. A cada rodada, é lançada uma agenda de temas a serem discutidos. Resumidamente¹⁷, pode-se dizer que as Rodadas de Genebra (1947), Annecy (1949), Torquay (1950-1951), Genebra (1955-1956) e Dillon (1960-1961) foram destinadas, principalmente, a discussões relacionadas às tarifas aplicadas pelos países; na de Kennedy (1964-1967), os principais temas cobertos foram tarifas e antidumping; na de Tóquio (1973-1979), foram discutidas tarifas, medidas não tarifárias e cláusula de habilitação; e, na do Uruguai (1986-1993), discutiram-se, especialmente, tarifas, agricultura, serviços, propriedade intelectual, medidas de investimento, novo marco jurídico¹⁸.

¹³ A Câmara de Comércio Internacional de Paris – CCI, por exemplo.

¹⁴ BASSO, Maristela. Introdução às fontes e instrumentos do comércio Internacional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, n. 11, p. 13-23, 1996. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/69732>. Acesso em: 21 maio 2022.

¹⁵ ALMEIDA, Paulo Roberto. A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais. **Boletim Meridiano** 47, v. 16, n. 150, p. 16-22, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/download/5134/4660/>. Acesso em: 17 maio 2022.

¹⁶ Para uma completa abordagem da evolução histórica do GATT/OMC sugere-se BARRAL, W. Solução de controvérsias na OMC. In: KLOFF, A. *et al.* **Solução de Controvérsias: OMC, União Europeia e Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004. p. 11-68.

¹⁷ Para detalhes das rodadas de negociação GATT/OMC consultar JACKSON, John Howard. GATT, the Trade Negotiation Rounds, and the WTO. In: JACKSON, John Howard. **The world trading system: law and policy of international economic relations**. 2 ed. Cambridge: MIT Press, 2000. p. 73-79.

¹⁸ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Rodadas de Negociação. **MDIC**, ambiente em migração. Disponível em: <http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/359-certificado-form-29>. Acesso em: 23 maio 2022.

Conforme mencionado acima, como resultado do aprofundamento da integração econômica global, o sistema de governança foi reforçado com a criação da OMC, como desfecho da Rodada do Uruguai¹⁹. O novo organismo, finalmente criado, engloba o GATT, os resultados das negociações multilaterais de liberalização realizadas desde 1947 e todos os acordos negociados na Rodada Uruguai²⁰.

O objetivo geral da organização é ajudar os países-membros a usar o comércio como meio para elevar os níveis de vida, criar empregos e melhorar a vida das pessoas. Além de administrar o sistema de normas comerciais, a instituição ajuda países em desenvolvimento a criar capacidades comerciais, serve de fórum para a negociação de acordos comerciais e resolve disputas comerciais entre seus membros²¹. Em suma, suas principais funções são facilitar a implantação e administração dos acordos da Rodada Uruguai (que incluem agricultura, produtos industriais, serviços, valoração, licenças, regras de origem, antidumping, subsídios, salvaguardas, barreiras técnicas e propriedade intelectual, por exemplo); criar ou modificar acordos multilaterais sobre comércio, servindo de fórum para tais negociações; administrar o sistema de Solução de Controvérsias e; realizar revisões periódicas das Políticas de Comércio Externo de seus membros²².

Além disso, ao incorporar a maioria dos países em desenvolvimento, a OMC contribuiu para impulsionar o multilateralismo comercial. Até então, os países em desenvolvimento não faziam parte ou participavam de forma limitada do GATT. Agora, nesse novo contexto internacional, além da redução das tarifas, os membros da OMC também se comprometiam a aceitar regras mínimas de comércio, proporcionando

¹⁹ O economista Ha-Joon Chang aborda os temas comércio internacional e investimento externo sob uma perspectiva original e considera que apesar das boas intenções, a ideologia simplista das instituições supranacionais formadas no pós-guerra faz com que os países “do topo” “chutem a escada” que subiram para atingir a riqueza que detém hoje. CHANG, Há-Joon. **Maus samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

²⁰ THORSTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 29-58, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/S5QjKJtrjNnWsMc8h6gnQ5m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 jun. 2022.

²¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Entender la OMC: quiénes somos. **WTO**, 2022. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm. Acesso em: 29 maio 2022.

²² THORSTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 57-89, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/HFnbnzPpdGLwxSqNH9GNx4R/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2022.

maiores garantias a investidores em relação à movimentação de insumos e bens intermediários para localidades que oferecessem vantagens para a transformação e agregação de valor a esses produtos²³. Este é um ponto extrema relevância e com profundos impactos no processo produtivo, como se verá na sequência.

2.2 CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Há algumas décadas, a economia mundial tem sido caracterizada por uma crescente internacionalização da estrutura produtiva. Com isso, empresas que antes atuavam localmente passaram a buscar novos mercados no exterior e, além disso, encontraram no exterior oportunidades de aprimorar seus processos produtivos. Ao alavancar a internacionalização das economias, o comércio internacional acaba por se tornar matéria de análise não apenas para os agentes econômicos que trabalham com mercados exteriores, como também para aqueles que, apesar de trabalharem no mercado nacional, são confrontados com empresas, produtos e serviços de outros países.

No entanto, mais do que apenas concorrer entre si para oferecer produtos acabados ao mercado internacional, nessa nova realidade econômica, os países também operam de forma complementar (ao executarem diferentes etapas na mesma linha de produção)²⁴. Isso ocorre porque a maior abertura e integração econômicas propiciam, dentre diversos outros impactos, a segmentação dos processos produtivos.

A estratégia de fragmentar a cadeia produtiva permite que, ao invés de concentrar todo o processo produtivo em um único local, as empresas possam distribuir espacialmente as diferentes fases e etapas da cadeia em função dos diferentes custos encontrados em cada região. Conceitualmente, as diversas atividades inter-relacionadas envolvidas na criação de valor de determinado bem (não apenas a fabricação, mas pesquisa e desenvolvimento, design, distribuição final e

²³ MARQUES, George de Oliveira. Cadeias globais de valor: uma “nova narrativa” para o comércio internacional e suas implicações para o Brasil. *In*: GONÇALVES S. S. *et al.* (org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 27-62.

²⁴ MARQUES, George de Oliveira. Cadeias globais de valor: uma “nova narrativa” para o comércio internacional e suas implicações para o Brasil. *In*: GONÇALVES S. S. *et al.* (org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 27-62.

serviços de pós-venda) compõem sua cadeia de valor²⁵. Com a fragmentação do ciclo produtivo de bens em diferentes etapas dispersas em vários países, o termo cadeia global de valor passou a ser utilizado para designar essa estratégia de produção que envolve a utilização de cadeias produtivas internacionais.

Apesar de esse modelo remontar à década de 1980²⁶, tais redes de produção não são imutáveis e continuam a evoluir ao longo dos anos, tendo sido observada, nas décadas de 1990 e 2000, a expansão de cadeias de valor complexas no mundo²⁷. Uma das consequências dessa forma de produção e de sua, hoje, larga utilização é que a própria identidade nacional dos produtos e das empresas que os fornecem se torna cada vez mais difícil de ser identificada, em virtude da ampla participação de insumos e componentes fabricados em diversos países incorporados ao bem final exportado.

Por meio da interação produtiva, os bens finais exportados são, cada vez mais, compostos de bens intermediários importados. O conteúdo estrangeiro das exportações revela o quanto de valor é adicionado em cada economia nacional, sendo medido por meio da aferição da participação de bens intermediários importados no valor bruto das exportações de cada país. Outro indicador permite verificar a participação dos insumos produzidos em um país nas exportações de outros países, refletindo a importância de determinado país como fornecedor de insumos ou componentes. Por fim, o somatório de ambos os indicadores representa o grau de integração de determinado país nas cadeias globais de valor²⁸.

²⁵ ZHANG, Liping; SCHIMANSKI, Silvana. Cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento. **Boletim de economia e política internacional**, n. 18, p. 73-91, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5322/1/BEPI_n18_Cadeias.pdf. Acesso em: 28 maio 2022.

²⁶ ZHANG, Liping; SCHIMANSKI, Silvana. Cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento. **Boletim de economia e política internacional**, n. 18, p. 73-91, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5322/1/BEPI_n18_Cadeias.pdf. Acesso em: 28 maio 2022.

²⁷ MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Globalization in transition: the future of trade and value chains**. Nova Iorque: McKinsey & Company, jan. 2019. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/innovation/globalization%20in%20transition%20the%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/mgi-globalization%20in%20transition-the-future-of-trade-and-value-chains-full-report.pdf>. Acesso em: 28 maio 2022.

²⁸ PEREIRA, Adriano José; DATHEIN, Ricardo. Internacionalização e dependência estrutural: empresas estrangeiras e a trajetória errante da economia brasileira. **Economia e Sociedade** [online]. 2021, v. 30, n. 2, p. 371-391. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30n2art04>>. Acesso em: 7 jun. 2022.

Como resultado do aprofundamento da interpenetração das economias nacionais e da especialização internacional, medidas que impactem a decisão de produção de bens de uma empresa globalizada passam a ser objeto de interesse para governos de diferentes países e para a comunidade internacional, tornando sem significado [ou, minimamente, reduzindo] a distinção entre instrumentos de política econômica doméstica e instrumentos de política internacional²⁹.

Naturalmente, a concretização de uma operação de compra e venda internacional de mercadorias é algo complexo e que envolve diversos trâmites e agentes. Independentemente do bem e valor que está sendo transacionado, diversas definições e ajustes precisam ser pactuados entre os envolvidos, tais como as condições de venda, o modo de transporte e seus valores, a cobertura do seguro, as formas de pagamento, a responsabilidade por custos, as obrigações e a elaboração de documentos.

Por outro lado, para se ter uma ideia da diversidade de atores envolvidos, a título de exemplo, o fluxo físico das mercadorias é gerido por operadores logísticos (tais como operadores portuários, empresas de transporte e armazenagem); os pagamentos envolvem entidades financeiras (bancos comerciais, Bancos Centrais, empresas seguradoras, entre outras); além de atores responsáveis pelas negociações e elaboração de contratos e pelos processos administrativos de importação e exportação. Por fim, procedimentos de comércio internacional envolvem ainda atividades de coleta, apresentação e processamento de dados exigidos para que as mercadorias transitem, seja na entrada (importação), seja na saída (exportação) e eventuais controles interestaduais.

Somados a essa complexidade inerente ao comércio internacional, eventuais gargalos administrativos e logísticos acrescentam ainda novos obstáculos à realização das atividades. Nesse sentido, considera-se necessário, portanto, que infraestrutura, qualidade de serviços e regulação, dentre outros, sejam tratados de forma holística e integrada, para que proporcionem um ambiente favorável à

²⁹ THORSTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p 57-89, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/HFnbnzPpdGLwxSqNH9GNx4R/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2022.

integração das empresas às cadeias globais de valor³⁰. Em outras palavras, para que sejam (e se mantenham) competitivas no cenário internacional, as empresas devem estar inseridas em um ambiente altamente favorável ao desempenho de suas atividades produtivas.

Desse modo, considerando a importância central que a competitividade nacional nas cadeias de valor global adquiriu, esforços relacionados à facilitação do comércio, ao possibilitarem a melhor circulação de componentes utilizados nas etapas de produção dentro de uma cadeia de valor³¹, ganham destaque no cenário multilateral. E, em virtude da complexidade das transações comerciais internacionais, apontadas acima, pode-se dizer que, conceitualmente, a facilitação do comércio está relacionada, portanto, com diversas atividades: financiamentos, seguros, transporte, carga e descarga, taxas portuárias, dentre outros.

Diante da importância da matéria para a inserção de países no comércio internacional, a facilitação do comércio foi incluída entre os temas a serem negociados na Rodada de Doha, da OMC. Desde o seu lançamento, em 2001, as negociações dessa Rodada se desenvolveram de forma lenta e difícil e chegaram a ser interrompidas formalmente em três ocasiões³². Mesmo diante da complexidade do cenário de negociações, o tema facilitação do comércio foi objeto do primeiro acordo comercial multilateral adotado desde a Rodada do Uruguai.

Conforme o mandato para as negociações sobre o tema, os artigos V (liberdade de trânsito), VIII (taxas e formalidades relacionadas à importação e exportação) e X (publicação e administração dos regulamentos de comércio) do GATT 94 deveriam ser esclarecidos e aperfeiçoados³³, considerando que normas e procedimentos

³⁰ ZHANG, Liping; SCHIMANSKI, Silvana. Cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento. **Boletim de economia e política internacional**, n. 18, p. 73-91, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5322/1/BEPI_n18_Cadeias.pdf. Acesso em: 28 maio 2022.

³¹ MARQUES, George de Oliveira. Cadeias globais de valor: uma “nova narrativa” para o comércio internacional e suas implicações para o Brasil. In: GONÇALVES S. S. *et al.* (org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 27-62.

³² MARQUES, George de Oliveira. Cadeias globais de valor: uma “nova narrativa” para o comércio internacional e suas implicações para o Brasil. In: GONÇALVES S. S. *et al.* (org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 27-62.

³³ WORLD TRADE ORGANIZATION. WT/MIN (01)/DEC/1. **Doha Ministerial Declaration**, nov., 2001. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=37246&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=. Acesso em: 8 maio 2022.

obsoletos e demasiadamente onerosos; falta de harmonização, transparência e previsibilidade das regras; complexidade excessiva das formalidades, procedimentos e documentos; superposição de exigências e falta de coordenação entre os diferentes órgãos; assim como a adoção de técnicas e equipamentos obsoletos representam custos elevados para as operações e representam, portanto, barreiras ao comércio.

O objetivo geral das negociações era, com base em normas, padrões e práticas internacionalmente aceitos, harmonizar determinadas regras entre os países de forma a promover maior eficiência, transparência e previsibilidade³⁴. A facilitação do comércio suprimiria, portanto, obstáculos ao intercâmbio de mercadorias e aumentaria a eficiência da economia ao melhorar a circulação, liberação e desembaraço de mercadorias, e reduzir entraves ao comércio. Assim, sob este ângulo, as medidas relacionadas à facilitação do comércio objetivam reduzir a complexidade e os custos dos processos regulatórios, ajudando a melhorar a previsibilidade e transparência das operações (ambas variáveis atraentes quando se considera o contexto das cadeias globais de valor)³⁵.

Outro aspecto interessante de ser mencionado é que, em especial, no contexto do comércio internacional, as variáveis custos e tempos costumam adquirir papel predominante e, assim, impulsionar os países a buscar soluções para que seus controles sejam mais ágeis e eficientes de forma a torná-los competitivos e atraentes no nível mundial.

Historicamente, os altos custos de movimentação de mercadorias, pessoas e ideias resultavam em concentração geográfica da produção. Contudo, o desenvolvimento dos transportes marítimo e férreo, a partir do século XIX, contribuiu para a redução de custos de transporte e possibilitou, assim, um primeiro desmembramento entre produção e consumo. Nas décadas finais do século XX, um segundo desmembramento ocorreu a partir dos avanços tecnológicos que reduziram

³⁴ MACEDO, L. C. L.; SÁ PORTO, P. C. Aspectos legais e econômicos do acordo de facilitação do comércio. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 19, out. 2010, Florianópolis. **Congresso Nacional** [...]. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1297344806081_aspectos_acordo_de_facilitacao_comercial_conpedi.pdf. Acesso em: 3 set. 2020.

³⁵ ZHANG, Liping; SCHIMANSKI, Silvana. Cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento. **Boletim de economia e política internacional**, n. 18, p. 73-91, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5322/1/BEPI_n18_Cadeias.pdf. Acesso em: 28 maio 2022.

custos de comunicação e coordenação, facilitando a administração de processos produtivos em diferentes localidades³⁶. Isso ocorre porque, com as novas tecnologias de comunicação e informação, torna-se possível a gestão em tempo real do conjunto de processos produtivos espacialmente dispersos.

Nota-se, desta forma, que as inovações tecnológicas, além de contribuírem para importantes diminuições de custos associados ao comércio internacional, têm sido fontes de oportunidades para o comércio internacional ao criarem produtos, serviços e canais de distribuição tanto para os consumidores quanto para os produtores. Além dos avanços tecnológicos verificados, outra importante mudança estrutural na economia mundial ocorreu com a adesão da China à OMC, em 2001³⁷. Ao receber o estágio final de montagem das cadeias de suprimento globais, o país asiático representou novo e destacado choque na oferta de trabalho e aumentou as possibilidades de aprofundamento da divisão internacional do trabalho em cadeias globais de valor³⁸.

Além dessas, cumpre registrar que tensões de guerra e conflitos armados efetivamente deflagrados ao redor do mundo também representam alterações estruturais latentes da economia mundial. Eventos recentes, como a invasão da Ucrânia pela Rússia, as sanções impostas a esta última, a paralização de negociações comerciais, e a interrupção de suprimento de componentes e de produtos acabados denotam o potencial que conflitos armados possuem de abalar as cadeias globais de valor e, conseqüentemente, os contornos do comércio internacional. A título de exemplo, uma das conseqüências, imediatamente percebida mundialmente com o conflito atual, foi a alta do preço do petróleo.

³⁶ BALDWIN, R. Globalisation: the great unbundling(s). **Economic Council of Finland**, p. 5-47, 20 set. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/P9BpZCGs3kwW9LCZqdf763H/?lang=pt>. Acesso em: 28 maio 2022.

³⁷ O Protocolo de Acesso da China à OMC contém 900 páginas de negociações comerciais, definindo direitos e obrigações dos chineses no sistema multilateral de comércio. Segundo Azevêdo, analistas apontam que a adesão da China à OMC, isoladamente, possui impacto comercial maior que o de Rodadas inteiras de negociação do GATT. AZEVÊDO, Roberto. A OMC aos 20 anos. **Meridiano 47**, v. 16, n. 150, p. 10-14, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/5114/4642>. Acesso em: 30 maio 2022.

³⁸ BLACK, Clarissa. Efeito-China no valor adicionado e no comércio em cadeias globais de valor. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, p. 381-413, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/P9BpZCGs3kwW9LCZqdf763H/?lang=pt>. Acesso em: 28 maio 2022.

Especificamente para o Brasil, foram relatados, especialmente, problemas relacionados à importação de fertilizantes. Relativamente a este insumo, a Rússia atende cerca de 85% das necessidades brasileiras e representa o maior fornecedor de matérias-primas para adubos do país³⁹. Ademais de refletir na produção de commodities agrícolas brasileiras e no preço dos combustíveis, outros impactos nas cadeias de produção podem ser citados, por exemplo: eventuais sanções ou restrições financeiras impostas (ou resultantes do conflito), que podem comprometer o comércio com os países envolvidos e dificuldades de logística internacional advindas da suspensão de operações em portos dos países em confronto.

Tradicionalmente, a literatura especializada aponta que a existência de comércio entre os países representaria desincentivo à realização de guerras. Isso se deve ao fato de que o aumento do comércio entre quaisquer dois países reduziria seus ganhos com uma eventual guerra entre si, além de o comércio tornar mais provável que aliados se apoiem entre si em caso de conflitos e menos provável que façam parte de alguma coalizão que ataque seus parceiros comerciais⁴⁰. Apesar disso, a guerra ocorre (assim como as outras alterações de configuração do comércio internacional mencionadas anteriormente) e, desta forma, tanto operadores quanto reguladores do comércio internacional deverão, constantemente, não apenas se ajustar como também, sempre que possível, antecipar-se a tais eventos de forma a permitir que, em conjunto com os avanços tecnológicos, sejam usados em prol de um comércio mais aberto e integrado.

Como visto ao longo desta seção, as cadeias de valor globais refletem as milhares de decisões tomadas pelas empresas sobre onde instalar a produção, obter insumos e vender os bens produzidos e, assim, tais decisões acabam por moldar o movimento e o volume dos fluxos globais de bens, serviços, finanças, pessoas e dados. Cadeias de valor mais complexas, como as de eletrônicos e aeronaves, por exemplo, chegam a envolver centenas de insumos de dezenas de países. A complexidade e escala dessas redes de produção transfronteiriças pode ser

³⁹ IMPACTOS do conflito armado na Europa para o COMEX. **Thomson Reuters**, 2022. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/tax-accounting/comercio-exterior/blog/impactos-do-conflito-armado-na-europa-para-comex.html>. Acesso em: 9 jun. 2022.

⁴⁰ JACKSON, Matthew O.; NEI, Stephen. Networks of Military Alliances, Wars, and International Trade. **Department of Economics**, jul. 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2389300>. Acesso em: 9 out. 2020.

constatada diante da informação de que insumos intermediários (e não bens e serviços finais) representam dois terços do comércio mundial⁴¹.

Desta forma, diante da importância que o tema facilitação do comércio adquire no cenário das cadeias globais de valor, o assunto passou a compor o Pacote de Bali, adotado por consenso pelos membros da OMC, em 2013. O Pacote de Bali inclui temas relevantes da agenda da Rodada Doha, tais como desenvolvimento, bens agrícolas e o AFC (que será analisado na seção 3.3 deste trabalho), que vincula todos os membros da Organização e foi incorporado ao quadro normativo da OMC⁴².

Como se vê, o padrão de exigências comerciais internacionais requer que os países sejam ágeis e eficientes para que se integrem às cadeias globais de valor. Por outro lado, os países também precisam realizar controles sobre as mercadorias importadas, como forma de garantir a segurança e o bem-estar da sociedade. Com isso em mente, a seção seguinte expõe as principais obrigações e formalidades impostas pelo Brasil para a realização de uma importação e, ao fazê-lo, permite constatar potencial tensão entre as demandas de agilidade e segurança.

2.3 OBRIGAÇÕES E FORMALIDADES IMPOSTAS PELO SETOR PÚBLICO

É evidente que a importação de mercadorias é um procedimento intrinsecamente complexo e que envolve diversos atores públicos e privados. Afora os trâmites relacionados com aspectos comerciais e logísticos, sucinta e previamente mencionados, a administração pública, com vistas a possibilitar a realização de suas atribuições de controle, impõe diversas formalidades aos operadores como, por exemplo, a produção, o processamento e a transmissão de informações e documentos.

A seguir, as principais formalidades, impostas pelos órgãos e entidades públicas, relacionadas com a importação de mercadorias serão destacadas e

⁴¹ MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Globalization in transition: the future of trade and value chains.** Nova Iorque: McKinsey & Company, jan. 2019. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/innovation/globalization%20in%20transition%20the%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/mgi-globalization%20in%20transition-the-future-of-trade-and-value-chains-full-report.pdf>. Acesso em: 28 maio 2022.

⁴² AZEVEDO, Roberto. A OMC aos 20 anos. **Meridiano** 47, v. 16, n. 150, p. 10-14, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/5114/4642>. Acesso em: 30 maio 2022.

brevemente analisadas, como forma de caracterizar o contexto geral dos controles a que se submetem as operações de importação.

Como regra geral, para a realização de uma operação de importação no Brasil é preciso que o importador esteja habilitado junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil – RFB para operar no Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex⁴³. A habilitação no Siscomex é uma das etapas prévias ao despacho aduaneiro e está disciplinada pela IN RFB nº 1984, de 2020, que dispõe sobre a habilitação de declarantes de mercadorias para atuarem no comércio exterior e de pessoas físicas responsáveis pela prática de atos nos sistemas de comércio em seu nome, bem como credenciamento de representantes e demais usuários dos sistemas de comércio exterior.

Estando habilitado a operar no Siscomex, o importador poderá dar sequência ao procedimento de importação, iniciando a fase de negociação comercial com o exportador estrangeiro. Após terem sido justados os termos e vinculadas as partes, o passo seguinte corresponde a verificação de necessidade de licenciamento pelos diversos órgãos e entidades anuentes.

A depender das características do bem que será importado, a operação poderá estar sujeita a licença de um (ou mais de um) dos seguintes órgãos e entidades anuentes: Agência Nacional do Cinema, Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Nacional de Petróleo, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Comissão Nacional de Energia Nuclear, Departamento de Operações de Comércio Exterior, Exército Brasileiro, Departamento Nacional de Produção Mineral do Ministério de Minas e Energia, Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Ciência e Tecnologia e Superintendência da Zona Franca de Manaus⁴⁴.

⁴³ Por meio desse sistema, são registradas as operações de pessoas físicas ou jurídicas que desejem exportar ou importar por conta própria ou por conta e ordem ou encomenda de terceiros.

⁴⁴ Para informações a respeito da base legal e das competências de controle ver: **ÓRGÃOS Anuentes na Importação. COMEXResponde.** [s.d.]. Disponível em: <http://www.comexresponde.gov.br/portalmidic/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=278>. Acesso em: 9 jun. 2022.

De acordo com a legislação nacional, o sistema administrativo das importações brasileiras compreende as seguintes modalidades: importações dispensadas de licenciamento, importações sujeitas a licenciamento automático e importações sujeitas a licenciamento não automático. Em regra, as importações brasileiras estão dispensadas de licenciamento, exceto nas situações previstas nos artigos 14 e 15 da Portaria Secex nº 23/2011⁴⁵.

Em tese, o Siscomex seria o único sistema para o processamento das informações relativas às operações de comércio exterior⁴⁶, sendo utilizado também, evidentemente, para os procedimentos relacionados ao licenciamento de importações. No entanto, grande parte dos órgãos e entidades anuentes exige que os importadores executem procedimentos de licenciamento preliminares ou concomitantes aos realizados nesse sistema como, por exemplo, o preenchimento de cadastros e processos específicos. O projeto de revisão do processo geral de importação, realizado como forma de diagnóstico prévio ao desenvolvimento do Portal Único de Comércio Exterior, identificou os seguintes sistemas utilizados paralelamente ao Siscomex:

Quadro 1 – Sistemas paralelos ao Siscomex a serem preenchidos pelo importador

Órgão	Sistema
Ancine - Agência Nacional do Cinema	Ancine Digital para o registro de empresas e outros procedimentos administrativos prévios, necessários à análise da Licença de Importação
Anvisa - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Datavisa (Sistema de Produtos e Serviços sob Vigilância Sanitária), procedimentos administrativos prévios à análise de uma Licença de Importação e Porto Sem Papel, sistema de informação para a liberação de mercadorias nos portos brasileiros.
CNEN - Comissão Nacional de Energia Nuclear	Portal de Elaboração de Requerimentos; Sistema de Informações Radioativas - SIR, que armazena informações cadastrais; ONBASE, ferramenta de <i>workflow</i> ; planilhas eletrônicas.
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	Sistema de Administração de Comércio Exterior (SIACE), extrai dados do Siscomex para fins de controle de quotas de importação

⁴⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **Portaria nº 23, de 14 de julho de 2011**. Dispõe sobre operações de comércio exterior. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2022/02/Portaria-SECEX-n-23-de-14-07-2011-Alterada-pela-159_160_161-de-2021-e-163-de-2022.pdf. Acesso em: 1 jun. 2022.

⁴⁶ BRASIL. **Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992**. Institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0660.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

Ministério da Defesa - Exército Brasileiro - Comando do Exército - Diretoria de Fiscalização de Produtos Controlados (DFPC)	SFPC (Serviço de Fiscalização de Produtos Controlados e SPED (Sistema de Protocolo Eletrônico de Documentos), ambos utilizados para procedimentos administrativos prévios à análise da Licença de Importação
DPF - Departamento de Polícia Federal do Ministério da Justiça	Siproquim, auxilia no monitoramento de substâncias que podem ser usadas na fabricação de drogas. Todas as empresas que atuam no setor de produtos químicos, inclusive com importadoras, devem se cadastrar no sistema e Pen Online, emite notificações de utilização dos insumos às autoridades competentes dos países importadores e exportadores.
Ibama - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	Siscites, para a obtenção da licença CITES ⁴⁷ e Cadastro Técnico Federal, sistema de cadastro para operações junto ao Ibama. Ambos utilizados para atividades prévias à análise da Licença de Importação no Siscomex.
Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial	Sistema Orquestra BPM, no qual o importador deve registrar o pedido de análise da licença em até 10 dias da data do registro da Licença de Importação no Siscomex
Mapa - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Sigvig (Sistema de Informações Gerenciais do Trânsito Internacional de Produtos e Insumos Agropecuários), para cadastro das empresas e seus representantes legais e Porto Sem Papel, para análise de mercadorias nos portos brasileiros.
Suframa - Superintendência da Zona Franca de Manaus	Sistema PLI (Pedido de Licenciamento de Importação), Sistema ALI (Autorização de Licenciamento de Importação) e SCME (Sistema de Controle de Mercadoria Estrangeira)

Fonte: adaptada do documento Proposta do Novo Processo de Importação⁴⁸

Após o deferimento da licença, nos casos em que esta é exigida, ou em hipóteses de dispensa, as mercadorias estarão aptas a serem importadas, podendo ser registrada a declaração de importação. Ou seja, com a licença concedida, o importador passa a ter autorização para importar a mercadoria, dando prosseguimento ao fluxo⁴⁹.

A declaração de importação, registrada pelo importador no Siscomex, é o documento base do despacho de importação e deverá conter a identificação do importador, a identificação, a classificação, o valor e a origem da mercadoria, além de

⁴⁷ O Decreto nº 3.607, de 2000, dispõe sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção – CITES. BRASIL. BRASIL. **Decreto nº 3.607, de 21 de setembro de 2000.** Dispõe sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção – CITES, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3607.htm. Acesso em: 3 jun. 2022.

⁴⁸ COMISSÃO GESTORA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR. Proposta de Novo Processo de Importação. **Siscomex**, Brasília, set. 2017. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-NPI.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

⁴⁹ P COMISSÃO GESTORA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR. Proposta de Novo Processo de Importação. **Siscomex**, Brasília, set. 2017. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-NPI.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

outras informações relativas à importação, conforme estabelecido pela RFB⁵⁰. Para a efetivação do registro, a legislação impõe os seguintes requisitos: a regularidade cadastral do importador, o licenciamento de importação (quando exigível), o atendimento de normas cambiais, a chegada da carga, a confirmação pelo banco da aceitação do débito relativo aos tributos, contribuições e direitos devidos, não existir situação que impeça a vinculação, no sistema, da declaração ao conhecimento de carga correspondente e inexistir irregularidade impeditiva do registro^{51,52}.

Efetivado o registro, é realizado o gerenciamento de riscos, por meio do qual é estabelecido o grau de conferência a que será submetida a declaração. Para declarações direcionadas para canal diferente de verde, o importador deverá vincular à declaração dossiê eletrônico, com os documentos instrutivos digitalizados e autenticados via certificado digital⁵³.

Após a anexação dos documentos, inicia-se a conferência aduaneira procedendo-se à conferência documental ou documental e física, conforme o nível de risco, e, caso seja constatada ocorrência que impeça o prosseguimento do despacho, este será interrompido com o registro de exigência no Siscomex⁵⁴. Concluído o controle aduaneiro, a declaração é desembaraçada e pode ser entregue ao importador.

Por fim, a entrega da mercadoria está condicionada ainda ao cumprimento dos requisitos previstos nos art. 54 e 55 da IN SRF nº 680/2006, dentre os quais, o recolhimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, exceto em casos de exoneração comprovada.

⁵⁰ BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

⁵¹ Constitui irregularidade impeditiva do registro aquela decorrente da omissão de dado obrigatório ou seu fornecimento com erro, bem como a que decorra de impossibilidade legal absoluta.

⁵² BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

⁵³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

⁵⁴ Dentre outras, caracterizam a interrupção do curso do despacho as ocorrências previstas no artigo 570 do Regulamento Aduaneiro.

O conhecimento dessas exigências evidencia o aparente conflito entre os dois valores discutidos neste capítulo: controle e facilitação. Sendo assim, se torna imperativo investigar essa dualidade considerando-a, especialmente, em relação às atividades aduaneiras, em virtude do escopo deste estudo.

2.4 CONTROLE E FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

O excesso de burocracia, com grande frequência, é apontado como um dos mais destacados entraves à expansão dos fluxos de comércio internacional. Com base nessa percepção, o combate a barreiras administrativas, decorrentes da elevada complexidade de procedimentos, ganhou relevância nas discussões sobre liberalização comercial nos últimos anos⁵⁵. Desta forma, a progressiva inserção de temas como a facilitação do comércio na agenda internacional de debates, somada à realidade cada vez mais volátil e complexa que envolve o comércio internacional, exige que os organismos que atuam na fronteira, dentre eles as aduanas, constantemente lidem com novas demandas e anseios dos operadores de comércio internacional.

O comércio internacional tem sido percebido como fator impulsionador da prosperidade econômica de um país e, neste cenário, as administrações aduaneiras, ao controlarem e administrarem a movimentação internacional de mercadorias, possuem importante papel, podendo contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do país e proporcionar mais segurança à cadeia logística mundial⁵⁶.

Instituições eminentemente de Estado, as aduanas tem uma história que se perde no tempo. Desde o início, sua função essencial foi controlar o ingresso e a saída de mercadorias dos territórios e, nesse sentido, podem ser consideradas umas das primeiras instituições a proteger a soberania nacional⁵⁷. Ao longo do tempo, tanto o

⁵⁵ ARAUJO, Leandro Rocha. O acordo sobre facilitação do comércio da OMA: medidas para a redução das barreiras administrativas ao comércio internacional. *In: GONÇALVES S. S. et al. (org.). Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas*. Brasília: FUNAG, 2016. p. 287-339.

⁵⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. **Marco de normas SAFE de la OMA**, 2018. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework.PDF?la=en>. Acesso em: 4 maio 2020.

⁵⁷ DOCTERS, Edwin A. Vidovich. La autonomía de la aduana. *In: ENCUESTRO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADUANERO*, 3., 2007, Barcelona. **Memorias del tercer [...]**. Barcelona: IIFA, 2007. p. 131-145. Disponível em: https://issuu.com/iclaweb.org/docs/memorias_del_tercer_encuentro_iber. Acesso em: 18 maio 2020.

papel quanto a conceituação das aduanas evoluíram, deixando, na atualidade, de estar vinculados à cobrança de direitos e tributos. Hoje em dia, o conceito de aduana representa, de um lado, um órgão através do qual o Estado exerce sua soberania⁵⁸ e, de outro, um serviço facilitador do comércio exterior.

Assim, a moderna aduana inegavelmente passa pelo estabelecimento de uma estrutura comum de normas e padrões, a fim de reduzir custos que não agregam valor aos processos aduaneiros e, com isso, contribuir para ganhos de competitividade dos países, além de maior previsibilidade na gestão internacional das cadeias de valor.

Desta forma, a função aduaneira precisa, constantemente, adequar-se à necessidade de máxima fluidez que exige o fluxo do comércio internacional, já que, “quando as instituições formais não funcionam adequadamente, institucionalizam-se práticas informais, muitas vezes *contra legem*”⁵⁹. Assim, ou a instituição passava a fazer parte da cadeia logística do comércio exterior ou representaria obstáculo e, portanto, seria obsoleta. Neste cenário, identifica-se uma evolução do pensamento fiscalizatório puro (controle) para a percepção da aduana como serviço facilitador do comércio legítimo⁶⁰.

Ademais, apesar de o controle exercido sobre as mercadorias objeto de tráfego internacional ser função característica e essencial da aduana, seu foco de atuação foi deslocado do *enforcement* para o estímulo ao cumprimento espontâneo das obrigações aduaneiras (*compliance*). Evidentemente, essa evolução da atuação não representa um abandono completo das práticas relacionadas ao *enforcement*. As aduanas modernas trabalham ambos os conceitos em conjunto, fiscalizando e reprimindo condutas indesejadas e facilitando com comércio internacional legítimo.

Por fim, registra-se que, no Brasil, a administração aduaneira, tributária e previdenciária é exercida pela RFB, sem prejuízo do controle administrativo da

⁵⁸ BALSADÚA, Ricardo Xavier. La Aduana: concepto y funciones esenciales. *In*: ENCUESTRO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADUANERO, 3., 2007, Barcelona. **Memorias del tercer [...]**. Barcelona: IIFA, 2007. p. 181–204. Disponível em: https://issuu.com/iclaweb.org/docs/memorias_del_tercer_encuentro_iberico. Acesso em: 17 abr. 2020.

⁵⁹ BARROSO. Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/429>. Acesso em: 5 maio 2020.

⁶⁰ JARA, Fernando Cosío. Externalidades aduaneras: el principio de delegación de funciones al sector privado. *In*: ENCUESTRO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADUANERO, 3, 2007, Barcelona. **Memorias del tercer [...]**. Barcelona: IIFA, 2007. p. 148-164, 2007. Disponível em: https://issuu.com/iclaweb.org/docs/memorias_del_tercer_encuentro_iberico. Acesso em: 17 abr. 2020.

entrada e saída de bens específicos realizado pelos diversos órgãos e entidades anuentes no comércio exterior.

Com esse pano de fundo, diversos atores internacionais têm envidado esforços no sentido de tornar o comércio internacional mais seguro, eficiente, transparente e simplificado⁶¹. Inserido neste cenário, o Brasil participa e colabora com diversas organizações internacionais voltadas a esses temas. As diretrizes e padrões desenvolvidos pelas organizações e o compartilhamento de experiências, de como as regras acordadas internacionalmente podem ser efetivamente aplicadas, têm sido utilizados pela aduana brasileira como fonte para uma profunda e constante modernização.

Considerando que cabe ao direito o papel de regular as relações e apresentar respostas aos diversos anseios das partes interessadas, o aproveitamento de lições coletivas aprendidas internacionalmente tem se mostrado maneira eficaz de harmonizar procedimentos e torná-los eficientes. Atos internacionais representam, portanto, importantes marcos para a simplificação dos controles aduaneiros. Tais atos unificam os procedimentos a serem adotados nas operações aduaneiras – baseando-os nas melhores práticas internacionais –, estimulam reformas e inovações na área, além de constituírem demonstrações internacionais de comprometimento dos países signatários com essa agenda de facilitação.

Considera-se que, atualmente, praticamente inexistem incentivos para que os governos perpetuem processos aduaneiros lentos, não confiáveis e ineficientes. No entanto, é grande o desafio de criar estruturas organizacionais comprometidas em perseguir a facilitação do comércio por um período prolongado. Em última análise, isso demandaria uma política persistente de diferentes alas do governo⁶². Neste sentido, a experiência internacional indica que países que estão modernizando suas administrações aduaneiras colocam em prática programas para introduzir reformas na área, muitos deles envolvendo significativos investimentos em recursos humanos, modernização dos procedimentos, e serviços de fronteira e tecnologia da informação,

⁶¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. La facilitación del comercio en su contexto. **Informe sobre el comercio mundial**, ed. 2015, p. 56–59, 2015. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr15-2b_s.pdf. Acesso em: 05 jun. 2020.

⁶² WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Creating the policy momentum. **Building a single window environment**. WCO, 2019.

todos direcionados ao atingimento da facilitação pretendida⁶³. Em outras palavras, trata-se de possibilitar que as aduanas protejam os interesses fiscais e financeiros do Estado e as economias nacionais contra práticas desleais e ilícitas - como o contrabando de mercadorias, subfaturação, fraudes de origem e classificação incorreta; respaldem o sistema comercial internacional, por meio da elaboração de regras de jogo equitativas para todas as empresas; facilitem o comércio legítimo e protejam a sociedade⁶⁴.

Conclui-se, portanto, que a facilitação comercial, sob enfoque da atuação aduaneira, busca equacionar o controle aduaneiro, indispensável, com seus reflexos financeiros, já que tais atividades constituem elemento que onera os custos logísticos das operações comerciais. Ou seja, não significa diminuição do controle, mas a implementação de novas formas de controle aduaneiro, com métodos mais flexíveis, utilização de gestão de riscos, novas ferramentas informatizadas e intercâmbio de informações de forma a garantir que a realização desse controle não onere desproporcional e desnecessariamente os operadores.

2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Dada a especificidade da ferramenta de facilitação do comércio analisada na presente pesquisa, considerou-se apropriado realizar uma abordagem inicial mais ampla, de forma a desenhar o quadro geral em que esta se insere. Para tanto, o primeiro capítulo analisou antecedentes históricos recentes, no plano internacional, que conduziram ao (e justificam o) cenário de multilateralismo, característica marcante da conjuntura internacional em assuntos de comércio. Identificou que o novo contexto internacional, pós OMC, proporcionou maiores garantias a investidores em relação à movimentação de insumos e bens intermediários para localidades que oferecessem vantagens para a transformação e agregação de valor a esses produtos, já que, ao participar da OMC, os membros também se comprometem a aceitar regras mínimas de comércio.

⁶³ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION Single window as part of customs modernization. **Building a single window environment**. WCO, 2019.

⁶⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. La aduana del siglo XXI: favorecer el crecimiento y el desarrollo mediante la facilitación del comercio y el refuerzo de la seguridad en las fronteras. **WCO**, 2008. Disponível em: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annex_ii_es.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

Pôde-se observar que as formas de produção se alteram ao longo dos períodos históricos e que, atualmente, a economia mundial é caracterizada pela existência de cadeias globais de valor. Tais cadeias refletem as milhares de decisões tomadas pelas empresas sobre onde instalar a produção, obter insumos e vender os bens produzidos e, assim, acabam por moldar o movimento e o volume dos fluxos globais de bens, serviços, finanças, pessoas e dados. Nelas, os bens intermediários, que representam dois terços do comércio mundial, atravessam diversas vezes as fronteiras nacionais, fazendo com que os procedimentos de controle realizados pelos países adquiram destaque.

Tendo isso em consideração, passou-se a refletir sobre tais controles de fronteira, sendo apresentados contornos gerais dos procedimentos de controle a que estão submetidas as importações brasileiras. Este capítulo apresentou, portanto, as principais obrigações e formalidades impostas pelo poder público como forma de viabilizar a execução das atividades de controle. E, assim, permitiu observar que estas agregam complexidade ao já intrincado processo de compra e venda internacional.

Se, por um lado, é necessário assegurar e controlar a cadeia logística internacional, por outro, as atuais dinâmicas de produção exigem maior facilitação do comércio legítimo. Essa dualidade imposta pelo comércio internacional permitiu compreender que os controles de fronteira devem ser concebidos e executados na exata proporção em que sejam necessários. Ou seja, o desafio presente para a gestão das fronteiras é possibilitar o equilíbrio entre controle e facilitação do comércio.

3 FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO E O PROCESSAMENTO ANTECIPADO

No século XVII, em virtude da quantidade de taxas pagas sobre as mercadorias comercializadas e da necessidade de adulação dos administradores e grandes proprietários, “era preferível ser roubado por piratas em alto-mar a aportar”⁶⁵ no Brasil. Se é evidente que a situação mudou de lá para cá, é igualmente claro que ainda existe amplo espaço para avanços em assuntos relacionados ao comércio exterior.

Conforme exposto anteriormente, as últimas décadas experimentaram um crescimento exponencial do comércio e considerável redução das barreiras tarifárias⁶⁶. Ao passo em que as proteções tarifárias caíram, ao longo dos anos, a avaliação de como outros fatores impactam o comércio passou a ganhar crescente relevância política no cenário multilateral. E, nessa toada, os esforços atuais têm sido direcionados no sentido de reduzir as burocracias existentes para o cumprimento das obrigações de fronteira.

Diferentemente de quando as deficiências atacadas estavam relacionadas às tarifas e bastava, portanto, a retirada ou redução dessas barreiras, a facilitação do comércio foca seus esforços na implementação de reformas institucionais e estruturais para, por meio disso, diminuir os custos das transações comerciais internacionais. Para tanto, diversas medidas têm sido pensadas e implementadas pelos órgãos e entidades intervenientes no comércio exterior. O processamento antecipado, previsto no artigo 7.1 do AFC, é uma dessas estratégias.

A investigação desse instrumento passa, portanto, pela compreensão do próprio paradigma da facilitação, suas causas e objetivos. Com tal propósito, a primeira parte deste capítulo abordará algumas características do comércio internacional contemporâneo e do processo relativamente coordenado pelo qual legislações nacionais e instrumentos normativos internacionais foram se delineando em torno de princípios básicos e diretrizes gerais para solucionar problemas comuns. A segunda seção, apresentará linhas gerais sobre os custos de transação envolvidos com o comércio internacional. Desta forma, esses dois primeiros fragmentos

⁶⁵ SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**, 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 91.

⁶⁶ GRAINGER, A. Trade Facilitation: a conceptual review. **Journal of World Trade**, v. 36, n. 1, p. 39–62, 2011. Disponível em: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=397876>. Acesso em: 30 ago. 2020.

pretendem identificar o contexto em que as medidas de facilitação do comércio são idealizadas e implementadas. Em seguida, o AFC será apresentado, estabelecendo assim o marco normativo internacional a partir do qual o presente estudo é conduzido. Ao final do capítulo, outros acordos internacionais que também tratam o tema serão brevemente introduzidos.

3.1 POR QUE FACILITAR?

A necessidade de cooperação e associação para a execução de atividades sempre esteve ligada à trajetória humana. E, como não poderia deixar de ser, as formas como essa colaboração se organiza e é conduzida são reflexos dos próprios contextos econômicos e sociais das diferentes épocas. Ao permitirem, através da reunião e organização dos recursos, o desenvolvimento de atividades econômicas que não estariam ao alcance de um empresário individual, as sociedades empresárias desempenham atualmente papel fundamental na economia mundial. Sendo assim, a eficiência com que executam suas atividades, gerando produtos, serviços, empregos, inovações e renda, é percebida como fator chave para o próprio desenvolvimento econômico da sociedade⁶⁷.

As dinâmicas de produção atuais e o acirramento da concorrência exigem que, cada vez mais, as sociedades empresárias elevem a sua produtividade e racionalizem seus processos de trabalho por meio da difusão das suas atividades por todo o mundo. Além destes, fatores como diversificação de mercado, prevenção de sazonalidades regionais ou até obtenção de eventuais benefícios tributários podem levar uma sociedade a atuar em outros países.

De outro lado, também faz parte da humanidade o interesse em compreender como os fenômenos ocorrem, como o mundo funciona, de maneira que se possa preparar e planejar, construindo expectativas razoáveis sobre o futuro. Neste contexto, o direito se manifesta como forma de estruturar as interações sociais, tornando possível a vida em sociedades complexas⁶⁸. Combinando os aspectos mencionados anteriormente, a regulação do comércio internacional tem sido

⁶⁷ Aqui o termo não está fazendo referência à sociedade empresária e sim ao grupo de indivíduos que convive, no tempo e espaço, com ela.

⁶⁸ GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Análise Econômica do Processo Civil**. Indaituba, SP: Editora Foco, 2020.

acompanhada de constante modernização devido, especialmente, ao enorme impacto que as forças da globalização, da inovação e as transformações tecnológicas geram na cadeia logística global.

Ao buscar organizar as relações, é fundamental que os impactos das ações regulatórias sejam cuidadosamente avaliados. Eventuais benefícios das intervenções devem superar seus ônus, sob pena de se comprometer a competitividade do mercado. Ou seja, a regulação não deve impedir ou dificultar a inovação, a concorrência e a eficiência econômica⁶⁹. Além disso, e especialmente em uma realidade de atuação extraterritorial, discrepâncias entre os sistemas regulatórios nacionais passam a representar entraves à realização das transações. Neste sentido, a regulação pode ser encarada como uma barreira não tradicional ao comércio⁷⁰.

Assim, na medida em que as relações entre sociedades empresárias de distintos locais do mundo se estreitam, a necessidade de revisão e comparação entre leis, regulamentos, usos e costumes aumenta em grau correspondente. O intenso grau de comércio internacional e integração econômica e a difusão veloz de inovações tornam possível (ou geram uma demanda por) aproveitamento da experiência comum, uma espécie de “fertilização mútua”⁷¹, sob pena de desvantagem competitiva para os atrasados.

De forma objetiva, para que se possa conjugar eficácia e legitimidade da regulação, deve-se conhecer as características da realidade e escolher os meios adequados aos objetivos visados⁷². Nessas circunstâncias, naturalmente, existem pressões para alterações legislativas que uniformizem ou ao menos harmonizem o quadro regulatório do comércio internacional. Além disso, a difusão cada vez maior de negócios que extrapolam as fronteiras dos Estados nacionais impõe que se considere, ainda, que a opção pela regulação estatal possui eficácia espacial limitada

⁶⁹ DANTAS, G. B.; MENEGUIN, F. Como aprimorar a qualidade regulatória: modelos de maturidade. **Textos para Discussão**, v. 279, p. 1–51, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/578916>. Acesso em: 12 jul. 2021.

⁷⁰ THORSTENSEN, V.; BADIN, M. **Coerência e convergência regulatória no comércio exterior: o caso do Brasil frente a União Europeia e Estados Unidos com ênfase na experiência do Reino Unido**. [s.l.] FGV EESP - CCGI - Relatórios Técnicos, v. 2, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18729>. Acesso em: 20 jul. 2021.

⁷¹ PARGENDLER, Mariana. **Evolução do direito societário**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 163.

⁷² FLÜCKIGER, A.; DELLEY, J. A elaboração racional do direito privado: da codificação à logística. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 35–58, jan./dez. 2007. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1279/3/0001279.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

enquanto algumas alternativas alcançam dimensões internacionais⁷³. Assim, reivindicam-se que outros atores internacionais, não apenas os Estados nacionais, participem de modo ativo da elaboração das regras.

Neste contexto, no âmbito multilateral, verificou-se, após as primeiras rodadas de negociação (do GATT e da OMC), uma mudança da clássica liberalização do comércio e integração negativa para a busca de integração positiva e regulamentação do comércio por meio da definição de regras comuns com base nas quais o comércio e as transações internacionais devem ocorrer. Ou seja, o foco deslocou-se da remoção de regulamentos para um redesenho, harmonização ou convergência de regulamentos⁷⁴.

Por meio desse modelo, promove-se uma aproximação substancial entre sistemas regulatórios, utilizando-se “princípios similares, estabelecidos em documentos que prescrevem boas práticas regulatórias”⁷⁵. Neste processo, de convergência regulatória, legislações nacionais e instrumentos normativos internacionais vão se delineando em torno de princípios básicos e diretrizes gerais para solucionar problemas comuns. A busca por tornar os sistemas regulatórios mais compatíveis e semelhantes torna as normas e regulamentações técnicas menos onerosas aos agentes econômicos e mais favoráveis ao comércio internacional⁷⁶.

Apesar da dificuldade em quantificar os benefícios de um alinhamento regulatório, a literatura indica que estes teriam potencial de abranger os ganhos econômicos (de redução de custos da atividade econômica e aumento dos fluxos de comércio e investimento), o progresso na gestão de riscos e externalidades nas

⁷³ VOGEL, D. The private regulation of global corporate conduct: Achievements and limitations. **Business and society**, v. 49, n. 1, p. 68–87, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/258126541_The_Private_Regulation_of_Global_Corporate_Conduct. Acesso em: 12 jul. 2021.

⁷⁴ COTTIER, T. International economic law in transition from trade liberalization to trade regulation. **Journal of International Economic Law**, v. 17, n. 3, p. 671–677, 2014. Disponível em: <http://iglp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2014/10/IELR-6-Cottier-Trade-Regulation-2014.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

⁷⁵ THORSTENSEN, V.; BADIN, M. **Coerência e convergência regulatória no comércio exterior: o caso do Brasil frente a União Europeia e Estados Unidos com ênfase na experiência do Reino Unido**. [s.l.] FGV EESP - CCGI - Relatórios Técnicos, v. 2, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18729>. Acesso em: 20 jul. 2021. p. 14

⁷⁶ THORSTENSEN, V.; BADIN, M. **Coerência e convergência regulatória no comércio exterior: o caso do Brasil frente a União Europeia e Estados Unidos com ênfase na experiência do Reino Unido**. [s.l.] FGV EESP - CCGI - Relatórios Técnicos, v. 2, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18729>. Acesso em: 20 jul. 2021.

fronteiras, eficiência administrativa (advinda da maior transparência e do compartilhamento de trabalho entre governos e autoridades públicas), bem como fluxo de conhecimento e aprendizagem entre pares⁷⁷.

Registra-se que, dentre as diversas formas pelas quais a cooperação em matéria regulatória pode ocorrer, estão as organizações intergovernamentais, tais como a OMC⁷⁸. Assim, “reconhecendo a necessidade de cooperação efetiva entre os Membros em questões relativas à facilitação do comércio e ao cumprimento das formalidades aduaneiras”⁷⁹, foi celebrado, no âmbito da OMC, o AFC, que materializa esforços no sentido de aproximar as legislações sobre o tema.

A despeito de eventuais controvérsias referentes a existência de relação entre um e outro, o desejo de maior integração de mercados por meio da facilitação decorre da percepção de que o comércio internacional legítimo funciona como fator impulsionador da prosperidade econômica de um país. E assim, busca-se, por meio da facilitação do comércio, reduzir custos gerais associados ao comércio.

Em uma definição ampla, o conceito de facilitação do comércio poderia abarcar grande diversidade de elementos. Desde acesso à tecnologia da informação, tanto pelo setor público quanto pelo setor privado, até serviços de transporte, armazenagem e logística. Nesta perspectiva, melhorar ou aumentar a infraestrutura dos portos nacionais ou manter políticas relacionadas à melhoria da infraestrutura de escoamento da produção nacional, por exemplo, poderiam ser compreendidas dentro deste conceito⁸⁰.

⁷⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. International regulatory co-operation: addressing global challenges. **OECD**, abr. 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>. Acesso em: 4 set 2021.

⁷⁸ THORSTENSEN, V.; BADIN, M. **Coerência e convergência regulatória no comércio exterior: o caso do Brasil frente a União Europeia e Estados Unidos com ênfase na experiência do Reino Unido**. [s.l.] FGV EESP - CCGI - Relatórios Técnicos, v. 2, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18729>. Acesso em: 20 jul. 2021.

⁷⁹ BRASIL. **Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018**. Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial de Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9326.htm. Acesso em 2 jan. 2021. Preâmbulo.

⁸⁰ COSTA, B. das C. M. Análise dos indicadores de facilitação do comércio. **Percorso Acadêmico**, Belo Horizonte, v. 10, p. 188–202, 2020. Disponível em:

A importância relativa das medidas em cada uma das possíveis ações difere significativamente. E, apesar de o maior aumento no comércio decorrer de melhorias na infraestrutura do setor de serviços e de eficiência portuária⁸¹, fatores como a eficiência⁸² da atuação administrativa no controle das cargas, bem como o acesso e a compreensão do arcabouço jurídico que ampara o fluxo das mercadorias, permanecem como determinantes.

Dentro desta perspectiva, este trabalho foca sua análise na atuação das administrações aduaneiras que, ao controlarem e administrarem a movimentação internacional de mercadorias, possuem importante papel para estimular o desenvolvimento socioeconômico do país e proporcionar maior segurança à cadeia logística mundial⁸³.

Para os fins deste trabalho, não se pretende apresentar as diversas definições de facilitação do comércio, bastando que seja compreendida como a simplificação, modernização e harmonização dos procedimentos de exportação e importação⁸⁴. A análise conduzida estará centrada em medida de facilitação relacionada com a atividade aduaneira e, conseqüentemente, com a legislação correlata. Neste recorte, a facilitação do comércio analisa como os procedimentos e controles que regem o movimento de mercadorias através das fronteiras nacionais podem ser melhorados para reduzir os encargos de custos associados e maximizar a eficiência, salvaguardando os objetivos regulatórios legítimos⁸⁵.

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/percursoacademico/article/view/26369>. Acesso em: 3 ago. 2021.

⁸¹ WILSON, J. S.; MANN, C. L.; OTSUKI, T. **Assessing the benefits of trade facilitation: a global perspective**. Oxford: Blackwell, 2005. p. 841-871. Disponível em: https://artnet.unescap.org/tid/artnet/mtg/gravity10_reading2.pdf. Acesso em: 8 jan. 2021.

⁸² Diante do fato de que em muitas oportunidades os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade serem utilizados de forma assistemática, explicita-se que o presente trabalho considera eficiente (eficiência produtiva) a “organização ou processo que alcançar o objetivo pretendido (eficácia) ao menor custo possível”. GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. Bem-estar social e o conceito de eficiência. **Working Paper**, Faculdade de Direito Centro Universitário de Brasília – UniCeub, Brasília. 2019, p. 40.

⁸³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. **Marco de normas SAFE de la OMA**, 2018. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework.PDF?la=en>. Acesso em: 4 maio 2020.

⁸⁴ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Facilitación del comercio. **WTO** [201?]. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm#l. Acesso em: 18 jan. 2021.

⁸⁵ GRAINGER, A. Trade Facilitation: a conceptual review. **Journal of World Trade**, v. 36, n. 1, p. 39–62, 2011. Disponível em: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=397876>. Acesso em: 30 ago. 2020.

Inserido nessa lógica, o processamento antecipado possibilita a separação entre fluxo das informações e o fluxo das mercadorias. Assim, esse procedimento permite que o importador disponha das mercadorias o mais rápido possível e, também, que a aduana distribua melhor sua carga de trabalho. É uma medida de facilitação que reduz os custos de armazenamento e dá mais tempo, aos operadores, para organizar suas operações pós-desembaraço⁸⁶.

3.2 CUSTOS DE TRANSAÇÃO RELACIONADOS COM O COMÉRCIO INTERNACIONAL

As relações travadas entre agentes econômicos, no mercado ou na própria firma, envolvem custos de transação. Tais custos podem ser entendidos como custos de negociar, redigir e garantir o cumprimento satisfatório dos acordos celebrados. E as formas como os negócios se estruturam – estruturas de mercado, estruturas hierárquicas ou estruturas híbridas – são respostas aos desafios e especificidades transacionais.

De maneira simplificada, a estrutura de mercado é caracterizada por relações entre entidades independentes nas quais o sistema de preços funciona como mecanismo de coordenação das atividades econômicas. Os benefícios de tal estrutura estariam vinculados a possíveis ganhos de custo e eficiência gerados pelo ambiente de competição e barganha.

Já na estrutura hierárquica, as negociações entre entidades distintas são eliminadas na medida em que estágios da cadeia produtiva são internalizados. Nesta estrutura são implementados mecanismos administrativos responsáveis pela tomada de decisão e a conduta dos agentes é coordenada mediante relação de autoridade. A principal vantagem da organização interna é o alto grau de convergência que as decisões e ações adquirem.

Por último, as estruturas híbridas localizam-se entre as estruturas vistas anteriormente. Nelas os agentes estabelecem relações de dependência mútua nas quais a convergência de interesses incentiva a formação de laços de cooperação.

⁸⁶ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Release and clearance of goods. **WCOOMD**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf/release-and-clearance-of-goods.aspx>. Acesso em: 22 set. 2021.

Teoricamente, com esta forma de organização, seria possível reduzir as desvantagens das outras duas estruturas.

Nota-se que as diferentes alternativas de coordenação supõem mecanismos de incentivos e de controle diversos, resultando em distintas capacidades de adaptabilidade e flexibilidade nas transações⁸⁷. Portanto, a opção dos agentes quanto as formas de organização e coordenação da atividade econômica (produzir internamente, comprar no mercado ou utilizar uma estrutura híbrida) depende, em última análise, da avaliação da eficiência e dos custos de organizar cada transação⁸⁸.

De acordo com a teoria dos custos de transação, tais custos seriam determinados pela frequência e incertezas das operações (configuradas pela impossibilidade de identificar todos os aspectos relevantes que possam vir a acontecer e afetem a transação) e pelo grau de especificidade dos ativos (possibilidade ou não de utilização de determinado ativo em outras transações)⁸⁹.

No âmbito do comércio internacional, esses custos incluem, dentre outros, transporte, logística, contratos, negociações e financiamentos, sendo, geralmente, mais altos neste campo do que para as transações domésticas⁹⁰. Tendem a variar em virtude das características ou tipos de bens e especificidades das empresas envolvidas, e estão distribuídos ao longo da cadeia do comércio internacional. Assim sendo, podem ser percebidos antes da fronteira, grosso modo, aqueles relacionados com a viabilização da exportação; na fronteira, relacionados à efetivação da importação; e custos pós fronteira, aqueles necessários à internalização da mercadoria⁹¹. Atendendo a limitação de escopo deste trabalho, esta seção

⁸⁷ SARTO, V. H. R.; ALMEIDA, L. T. DE. A Teoria dos custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301>. Acesso em: 13 mar. 2022.

⁸⁸ COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14680335/1937/4/16>. Acesso em: 3 jun. 2021.

⁸⁹ WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. **Journal of law and economics**, v. 22, n. 2, p. 233-261, out. 1979. Disponível em: [https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA549_Fall%202010/Session%203/Williamson%20\(1979\).pdf](https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA549_Fall%202010/Session%203/Williamson%20(1979).pdf). Acesso em: 18 set. 2021.

⁹⁰ VERWAAL, E.; DONKERS, B. **Customs related transactions costs, firm size and internacional trade intensity**. Erasmus Research Institute of Management (ERIM), Rotterdam, fev., 2001. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ems/eureri/78.html>. Acesso em: 12 mar. 2022.

⁹¹ MOÏSÉ, E.; LE BRIS, F. Trade Costs – What have we learned? a synthesis report, **OECD trade policy papers**, Paris, n. 150, 2013. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/trade-costs_5k47x2hjfn48-en#page1. Acesso em: 15 jan. 2022.

contemplará os custos na fronteira que, para fins didáticos, serão divididos em diretos e indiretos⁹².

Os custos diretos estão relacionados com as formalidades impostas pelas autoridades e cobranças de serviços. Assim, além de situações mais evidentes, como a cobrança de taxas pelas autoridades nacionais, incluem-se nesta categoria os custos gerados pela coleta, produção e processamento de exigências e informações requeridas pelas autoridades que intervêm no comércio internacional. Desta forma, quantidade, complexidade e baixos níveis de harmonização nas exigências de cada um dos órgãos e entidades (que gerem redundâncias entre as solicitações de documentos, informações e formalidades) podem ser citados como exemplo de fatores que contribuem para o aumento dos custos de cumprimento.

Também são considerados custos diretos os pagamentos por serviços relacionados ao comércio. Estão abrangidos, dentre outros, custos com despachantes, transportes, seguros, manipulação e armazenamento de cargas, e custos bancários e portuários.

Já os custos indiretos envolvem custos gerados pelos atrasos e imprevisibilidade de sistemas ineficientes. Tanto serviços públicos, quanto privados, relacionados com a logística da carga ou baixa qualificação profissional, por exemplo, impactam estes custos. Longas ou imprevisíveis esperas, além de acarretarem perdas de oportunidades de negócios impõem também custos de manutenção de estoque e depreciação⁹³ aos comerciantes.

Devido à alta concorrência e a necessidade de se estabelecerem estratégias de distribuição eficazes para o funcionamento das cadeias de suprimento, marcas da interdependência existente entre as economias nacionais, países de elevados custos em termos de tempo para a concretização de operações comerciais internacionais tendem a ficar excluídos dessas cadeias globais de suprimento.

⁹² WALKENHORST, P.; YASUI, T. Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation. *In*: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Overcoming border bottlenecks: the costs and benefits of trade facilitation**. Paris, 2019. p. 19-50. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/trade/overcoming-border-bottlenecks/quantitative-assessment-of-the-benefits-of-trade-facilitation_9789264056954-2-en. Acesso em: 5 out. 2021.

⁹³ Exemplo clássico de produtos que sofrem drasticamente essa depreciação seriam jornais e produtos frescos.

Apesar de os custos também estarem relacionados com especificidades das mercadorias e dos setores envolvidos, parte significativa das diferenças de custos transacionais do comércio internacional decorre das diferenças específicas de cada país⁹⁴. A adoção de procedimentos ineficientes eleva os custos comerciais, criando uma brecha entre o preço recebido pelo produtor e aquele pago pelo consumidor. Os efeitos dessa perda de eficiência são percebidos no comércio internacional, especialmente, quando se consideram as cadeias globais de valor. Nelas, os bens finais complexos são integrados por partes e componentes fabricados em muitos países diferentes e os produtos cruzam as fronteiras nacionais várias vezes durante o processo de sua fabricação⁹⁵. Desta forma, a qualidade dos procedimentos de fronteira (profundamente influenciados pelos esforços de facilitação, como se verá na sequência) costuma ser apontada como causa intimamente relacionada com diferenças de custos entre países⁹⁶.

Neste contexto, a facilitação do comércio representa “instrumento de redução de barreiras e custos de transação, contribuindo, ainda, para ampliar a competitividade dos Estados membros.”⁹⁷ E, embora não sejam os únicos componentes dos custos de transação associados ao comércio internacional, os custos impostos pela aduana são relevantes. Considerando que as atividades de controle executadas pela aduana, essenciais à defesa dos interesses nacionais, são reconhecidamente elementos que oneram as operações comerciais, a facilitação do comércio pode ser entendida como tentativa de equacionar ambos os interesses.

⁹⁴ Ainda que não seja o foco deste estudo, destaca-se que uma importante dimensão do custo de transação, em um país de larga extensão territorial como o Brasil, é a significativa variação entre as condições nas diferentes partes do país (diferença no acesso à infraestrutura relacionada ao comércio e distância das instalações portuárias, por exemplo).

⁹⁵ COSTA, B. das C. M. Análise dos indicadores de facilitação do comércio. **Percorso Acadêmico**, Belo Horizonte, v. 10, p. 188–202, 2020. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/percursoacademico/article/view/26369>. Acesso em: 3 ago. 2021.

⁹⁶ WALKENHORST, P.; YASUI, T. Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation. *In*: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Overcoming border bottlenecks: the costs and benefits of trade facilitation**. Paris, 2019. p. 19-50. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/trade/overcoming-border-bottlenecks/quantitative-assessment-of-the-benefits-of-trade-facilitation_9789264056954-2-en. Acesso em: 5 out. 2021.

⁹⁷ WALKENHORST, P.; YASUI, T. Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation. *In*: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Overcoming border bottlenecks: the costs and benefits of trade facilitation**. Paris, 2019. p. 19-50. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/trade/overcoming-border-bottlenecks/quantitative-assessment-of-the-benefits-of-trade-facilitation_9789264056954-2-en. Acesso em: 5 out. 2021. p. 63.

Para os fins deste trabalho, destaca-se a exigência de que a mercadoria esteja armazenada em território nacional para que a Receita Federal inicie o controle aduaneiro. Tal formalidade gera custos diretos ao importador, que não pode dispor da carga importada de forma imediata, perdendo tempo e oportunidades de negócios, além de arcar com despesas de logística, relacionadas com o armazenamento da carga. Com a medida de facilitação em estudo, esse custo de cumprimento deixaria de onerar todas as cargas importadas, restando, ainda que de forma diversa, apenas para aquelas que demandem conferência física⁹⁸.

Além deste impacto direto, a possibilidade de processamento antecipado, favoreceria, em tese, a diminuição de custos indiretos relacionados com imprevisibilidades e esperas do processo. No capítulo seguinte serão apresentadas modelagens dos procedimentos de importação, aclarando a forma como essa exigência gera custos de transação e como o processamento antecipado atua para minimizá-los.

3.3 ACORDO SOBRE A FACILITAÇÃO DO COMÉRCIO⁹⁹

O dia 22 de fevereiro de 2017 é tido como data histórica para o comércio mundial com a entrada em vigor do AFC¹⁰⁰. Concluído em dezembro de 2013, na Rodada Bali, o primeiro acordo multilateral desde a criação da OMC dependia da ratificação nos ordenamentos jurídicos de 2/3 dos membros da Organização, o que

⁹⁸ Como se verá no capítulo seguinte, o processamento antecipado ocorre independentemente do canal de conferência a que vier a ser submetida a carga. No entanto, apesar de a armazenagem da carga deixar de ser necessária para o início do controle aduaneiro, existirão situações em que a conclusão dos controles dependerá da conferência da carga e, portanto, de sua chegada ao país.

⁹⁹ O conteúdo desta seção foi publicado: COSTA, B. das C. M. Acordo sobre a facilitação do comércio: monitoramento das medidas implementadas pela Aduana brasileira. **E-Civitas**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 207–228, 2021. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/view/3265/pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

¹⁰⁰ A Declaração Ministerial de Doha, de 2001, estabeleceu os parâmetros que as futuras negociações sobre facilitação do comércio deveriam seguir na OMC. O mandato para negociações previa a revisão, esclarecimento e melhoramento dos artigos V, VIII e X do GATT 1994, além da identificação de necessidades e prioridades dos membros, especialmente daqueles em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Ver WORLD TRADE ORGANIZATION. WT/MIN (01)/DEC/1. **Doha Ministerial Declaration**, nov., 2001. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=37246&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=. Acesso em: 8 maio 2022.

ocorreu em fevereiro de 2017, com a formalização da aceitação do acordo por Ruanda, Omã, Chade e Jordânia¹⁰¹.

A partir dos termos do AFC, os países-membros da OMC devem implementar ampla gama de políticas destinadas a reduzir os custos financeiros e o tempo necessário para realizar o comércio internacional de bens¹⁰². Como mencionado anteriormente, esse acordo é resultado de um novo enfoque dado à análise das barreiras que afetam o comércio internacional. Deslocando-se da redução das proteções tarifárias, já substancialmente obtida, para outros fatores que também impactam o comércio. Dentre tais fatores, ganha especial destaque a redução das burocracias para o cumprimento das obrigações de fronteira.

Quando de sua celebração, a previsão era de que a aplicação das medidas previstas, ao contribuírem para a redução dos custos do comércio, impulsionariam as transações entre países e aumentariam a renda mundial. Estimava-se ainda que os países em desenvolvimento, por serem os que mais enfrentavam obstáculos em seus procedimentos, seriam os maiores beneficiários da implementação. Estudos indicavam uma redução entre 13,2% e 15,5% dos custos de comércio desses países¹⁰³.

No entanto, diferentemente do que ocorria nos acordos anteriores, quando as deficiências estavam relacionadas às tarifas e bastava, portanto, sua retirada ou redução, a implementação do AFC exige a criação, adaptação ou capacitação de instituições (ou seja, investimentos)¹⁰⁴. Dito de outra forma, a facilitação do comércio foca seus esforços na implementação de reformas institucionais e estruturais para, por meio disso, diminuir os custos das transações comerciais internacionais.

¹⁰¹ O Brasil ratificou o Acordo em março de 2016 e atualmente, 153 membros o ratificaram. WORLD TRADE ORGANIZATION. Ratifications, TFAFacility. Disponível em: <https://www.tfafacility.org/es/ratifications>. Acesso em: 2 jan. 2021.

¹⁰² HILLBERRY, R.; ZHANG, X. Policy and performance in customs: evaluating the trade facilitation agreement. **Review of International Economics**, p. 438 – 480, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary-wiley.ez155.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1111/roie.12338>. Acesso em 15 jan. 2021.

¹⁰³ WORLD TRADE ORGANIZATION. The WTO trade facilitation agreement. **WTO**, 2014. Disponível em: https://www.wto.org/english/forums_e/parliamentarians_e/tfagreesheet_e.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹⁰⁴ FINGER, J.; WILSON, J. Implementing a WTO agreement on trade facilitation: what make sense? **Policy Research Working Papers**, 2006. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8382/wps3971.pdf?sequence=1&isAlloved=y>. Acesso em: 30 ago. 2020.

Não só o Acordo, mas também o próprio contexto de transformações profundas e constantes pelas quais passam as sociedades exige adequação das instituições para que atendam de forma eficiente às novas relações e fluxos, sob pena de se tornarem empecilhos e dificuldades desnecessárias. No campo do comércio internacional, especialmente, as forças da globalização, da inovação e as transformações tecnológicas geram enorme impacto e exigem que as instituições as acompanhem.

Consequentemente, a função aduaneira, assim como as demais relacionadas ao fluxo de comércio internacional, precisa constantemente adequar-se à necessidade de máxima fluidez exigida. Até pouco tempo atrás, cabia às aduanas fazer cumprir os regulamentos tarifários, não tarifários e administrativos para todos os produtos que entrassem e saíssem do país, respeitados os acordos internacionais. Hoje em dia, os papéis desempenhados por elas abarcam diversas funções, mantida a original, incluindo dentre outras, as de facilitadoras do comércio, por meio da simplificação tributária e regulatória, e de provedoras de segurança¹⁰⁵.

A necessidade de uma atuação aduaneira ágil e simplificada e de normas regulatórias que não gerem demoras e custos injustificados ao tráfico internacional de bens é destacada pela quantidade e velocidade do fluxo de mercadorias transacionadas, que caracterizam a dinâmica do comércio internacional. Essa situação foi profundamente evidenciada pela pandemia de Covid-19, que ressaltou a compreensão de que o comércio transfronteiriço é canal crítico para a obtenção de produtos essenciais para aqueles que precisam deles¹⁰⁶.

Quando implementadas, as iniciativas relacionadas à facilitação do comércio tendem a beneficiar tanto a iniciativa privada quanto ao Estado. Para a iniciativa privada, o principal benefício decorre de uma maior competitividade no cenário

¹⁰⁵ TORRES, A. I. Z.; CHÁVEZ, J. C. L. N. Competitividad de la administración de las aduanas en el marco del comercio internacional. **Contaduría y administración**, v. 60, p. 205-228, 2015. Disponível em: <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84935519013&partnerID=MN8TOARS>. Acesso em: 20 ago. 2020.

¹⁰⁶ COMMITTEE ON TRADE FACILITATION. Supporting the timely and efficient release of global good as through accelerated implementation of the WTO trade facilitation agreement. **Communication from the United States, Brazil and Colombia**, out.,2020. Disponível em: <https://tfadatabase.org/uploads/thematicdiscussiondocument/W25.pdf>. Acesso em 2 jan. 2021.

internacional em virtude de redução de atrasos e custos, obtidos por meio de movimentação previsível e eficiente das mercadorias nas fronteiras.

Por outro lado, para a administração nacional o benefício está relacionado com a utilização de procedimentos modernos para melhorar seus controles ao mesmo tempo em que contribui para o desenvolvimento econômico, já que o nível de comércio e o incentivo a investimentos estrangeiros aumentam¹⁰⁷.

Especificamente em relação ao processamento antecipado, tais benefícios são facilmente percebidos. O descolamento do fluxo informacional do fluxo físico da mercadoria possibilita, do lado do setor privado, o melhor aproveitamento do tempo inevitavelmente dispendido na viagem, além de oportunizar que o importador providencie antecipadamente aspectos logísticos, como o transporte da carga pós desembarço.

Sob a ótica da administração, além dos benefícios mencionados acima, o recebimento antecipado de informações contribui para que se tenha um tratamento mais adequado dos riscos identificados durante o gerenciamento de riscos. Pode-se imaginar a situação, por exemplo, em que determinada carga identificada como de alto risco possa ser inspecionada tão logo chegue ao país.

Outro fator de destaque é que a experiência dos países tem mostrado que, embora as receitas arrecadadas por administrações alfandegárias eficientes permaneçam relativamente estáveis, em um contexto de cortes tarifários, a modernização resulta em economia de custos, especialmente mão de obra, na capacidade da administração de lidar com números crescentes de declarações sem necessidade de contratações adicionais e em rastreamento mais eficaz das cargas, apesar do menor tempo de desembarço¹⁰⁸.

Para perseguir tais benefícios, o AFC incentiva reformas nos procedimentos dos organismos que intervêm na fronteira. E, portanto, cabe ao Estado, em última

¹⁰⁷ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Benefits expected from trade facilitation. **WCOOMD**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/overview/benefits-expected-from-trade-facilitation.aspx>. Acesso em: 4 jun. 2020.

¹⁰⁸ MOÏSÉ, E. The costs and challenges of implementing trade facilitation measures. **OECD trade policy papers**, Paris, n. 157, p. 1–18, 2013. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/the-costs-and-challenges-of-implementing-trade-facilitation-measures_5k46hzqxt8jh-en#page1. Acesso em: 11 jan. 2021.

análise, sua implementação por meio de políticas públicas. Sendo assim, o constante monitoramento de sua implementação adquire relevância, não só como instrumento de gestão, mas também como forma de controle social.

Considerando, especialmente, a escassez de recursos da sociedade, é preciso que sejam priorizadas ações públicas que otimizem resultados. Desta forma, deve-se ter clareza a respeito da comparação entre os custos de implementar a simplificação e a agilização de procedimentos e os ganhos em termos de redução de custos para o comércio que essas medidas acarretam. Além disso, é preciso que se avalie se as estratégias utilizadas, inclusive as estratégias regulatórias, contribuem para o atingimento dos objetivos visados.

Tendo em vista que as medidas do Acordo exigem investimentos por parte dos países, criou-se forma de flexibilizar sua implementação. Países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo¹⁰⁹ tiveram a oportunidade de definir seu próprio plano de implementação, para as diferentes provisões do Acordo. Com base em suas condições e capacidades, autoavaliadas, os países agrupavam as medidas do AFC em três categorias: Categoria A, disposições que o Membro aplicaria no momento da entrada em vigor do Acordo; Categoria B, disposições que o Membro aplicaria em data posterior à entrada em vigor do Acordo, após período de transição; e Categoria C, disposições que o Membro aplicaria em data posterior, depois da entrada em vigor do Acordo e depois de ter recebido assistência e apoio para o desenvolvimento da capacidade necessária.

Grosso modo, o Acordo apresenta medidas técnicas¹¹⁰, baseadas nas melhores práticas internacionais, relacionadas com os procedimentos fronteiriços que os Membros devem aplicar e que conduzirão a uma maior transparência da legislação,

¹⁰⁹ Para esses países a implementação completa das provisões seria particularmente desafiadora devido à inexistência de infraestrutura suficiente e da falta de priorização dessa agenda em seus âmbitos nacionais. LI, Changsheng. O desafio da implementação do TFA em países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. **Pontes**, v. 13, n. 3, p. 8-11, 2017. Disponível em: <https://ictsd.iisd.org/bridges-news/pontes/issue-archive/facilita%C3%A7%C3%A3o-do-com%C3%A9rcio-adeus-%C3%A0-burocracia>. Acesso em: 30 ago. 2020.

¹¹⁰ Ainda que muitas disposições se apliquem unicamente à Aduana, a maioria delas deve ser aplicada por todos os organismos que intervêm na fronteira.

equidade nas decisões dos organismos que atuam na fronteira, trâmites de despacho simplificado e redução das restrições administrativas ao trânsito¹¹¹.

O AFC estrutura-se em três seções. A Seção I apresenta as medidas técnicas e obrigações de facilitação propriamente ditas; a Seção II contém previsões sobre o tratamento especial e diferencial dado aos Membros menos desenvolvidos e em desenvolvimento; a Seção III prevê o estabelecimento do Comitê Permanente sobre Facilitação do Comércio e requer que o país Membro crie um Comitê Nacional sobre Facilitação do Comércio.

De forma a tornar mais didática a apresentação a seguir, as medidas técnicas da Seção I do AFC foram divididas em três categorias: transparência e previsibilidade; simplificação e agilização dos procedimentos; e coordenação e cooperação entre agências de fronteira.

Quadro 2 – Artigos AFC

Transparência e previsibilidade	Simplificação e agilização de procedimentos	Coordenação e cooperação
art. 1º - Publicação e disponibilidade da informação	art. 6º - Disciplinas sobre taxas e encargos incidentes sobre a importação ou exportação, ou em conexão a estas e sobre penalidades	art. 8º - Cooperação entre órgãos de fronteira
art. 2º - Oportunidade para formular comentários, informações antes da entrada em vigor e consultas	art. 7º - Liberação e despacho aduaneiro de bens	art. 12 - Cooperação aduaneira
art. 3º - Soluções antecipadas	art. 9º - Circulação sob controle aduaneiro de bens destinados à importação	
art. 4º - Procedimentos de recurso e revisão	art. 10 - Formalidades relacionadas à importação, exportação e trânsito	
art. 5º - Outras medidas para aumentar a imparcialidade, a não discriminação e a transparência	art. 11 - Liberdade de trânsito	

Fonte: elaboração própria

No entanto, inegavelmente, existem artigos que poderiam ser enquadrados em mais de uma categoria. O artigo 10.4, que trata do guichê único é exemplo desta permeabilidade. A medida em questão tanto relaciona-se com a simplificação e agilização dos procedimentos, quanto com coordenação e cooperação. Ressalva-se, portanto, que a divisão acima não se pretende estanque, destinando-se apenas a simplificar a exposição realizada a seguir.

¹¹¹ WORLD TRADE ORGANIZATION. The WTO trade facilitation agreement. **WTO**, 2014. Disponível em: https://www.wto.org/english/forums_e/parliamentarians_e/tfagreefactsheet_e.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

3.3.1 Transparência e previsibilidade

Neste grupo estão medidas relacionadas com publicação e disponibilidade de informações, publicação na internet, pontos de consulta e decisões antecipadas. Medidas relacionadas com a previsibilidade do comércio consideram que imprevisibilidades e atrasos procedimentais se traduzem em perdas de oportunidades de negócio.

Por outro lado, medidas relacionadas com a transparência e simplificação documental não só aumentam a capacidade dos comerciantes de agilizar os requisitos documentais e procedimentais, como também reduzem a carga de trabalho das autoridades públicas devido à menor ocorrência de dúvidas e erros no preenchimento¹¹².

3.3.2 Simplificação e agilização dos procedimentos

As medidas desta categoria incluem apresentação da declaração antes da chegada da carga, separação entre desembaraço e a entrega da carga, gestão de riscos, auditorias pós liberação e operadores econômicos autorizados.

Via de regra, as medidas deste grupo exigem alteração da legislação nacional. Somado a isso, algumas dependem também de um intensivo uso de tecnologia da informação, como é o caso da gestão de riscos¹¹³, por exemplo.

Especialmente por envolverem mudanças nos procedimentos, é importante considerar que, a rigor, a mera atualização do quadro normativo não garante o atingimento dos objetivos de facilitação do comércio¹¹⁴. Isto porque, a introdução de

¹¹² MOÏSÉ, E. The costs and challenges of implementing trade facilitation measures. **OECD trade policy papers**, Paris, n. 157, p. 1–18, 2013. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/the-costs-and-challenges-of-implementing-trade-facilitation-measures_5k46hzqxt8jh-en#page1. Acesso em: 11 jan. 2021.

¹¹³ Importa mencionar que o gerenciamento de riscos é base para outros procedimentos previstos no AFC. E, portanto, outros elementos de facilitação do comércio (como a separação entre desembaraço e entrega de carga e o processamento antecipado, por exemplo) não podem ser corretamente implantados de forma isolada.

¹¹⁴ “Os fatos fenomênicos importantes ao Direito são como são e não mudam pelos rótulos atribuídos pelo direito-texto, ou seja, como afirmado, o mundo do dever-ser não possui a predisposição de mudar o mundo do “ser” pela simples letra textual vertida em um ou em outro sentido pretendido.” DEZAN, Sandro Lúcio. *Fenomenologia e hermenêutica do direito administrativo: para uma teoria da decisão administrativa*, Curitiba: Juruá, 2018, p. 119.

reformas formais nem sempre é seguida de uma plena implementação no dia a dia das agências de fronteira e dos agentes econômicos¹¹⁵. Desta forma, são necessárias também iniciativas tendentes a concretizar os preceitos internacionalmente aceitos como facilitadores (além de tempo e resiliência) para superar a resistência à mudança, já que o alinhamento dos agentes aos objetivos da política pública se efetiva no serviço prestado na linha de frente¹¹⁶.

Além disso, é preciso que as melhorias e os atos normativos sejam corretamente comunicados e percebidos, não só pelo setor público, como também pelo setor privado. Com frequência, a capacitação é considerada o elemento mais importante na aplicação das medidas de facilitação do comércio, já que as reformas empreendidas com este objetivo consistem, principalmente, em modificar as práticas e os comportamentos dos órgãos que intervêm nas fronteiras¹¹⁷.

Já quando se consideram as iniciativas relacionadas com aumento da agilidade, importa destacar que o tempo médio de liberação das mercadorias tem sido apontado como importante medida de eficiência das administrações aduaneiras, sendo inclusive mencionado no AFC, que incentiva o cálculo e a publicação desses tempos médios. Além de ser uma medida comparável, se utilizada de maneira uniforme, o tempo de liberação é também facilmente obtido por meio de informações disponíveis nos sistemas informatizados, quando existentes, dos órgãos de fronteira. Neste contexto, o AFC cita expressamente o *Time Release Study – TRS*¹¹⁸, metodologia desenvolvida pela Organização Mundial das Aduanas – OMA.

¹¹⁵ MOÏSÉ, E. The costs and challenges of implementing trade facilitation measures. **OECD trade policy papers**, Paris, n. 157, p. 1–18, 2013. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/the-costs-and-challenges-of-implementing-trade-facilitation-measures_5k46hzqxt8jh-en#page1. Acesso em: 11 jan. 2021.

¹¹⁶ O estudo de caso apresentado no capítulo 5 aborda dificuldades provenientes de desarticulações entre os setores público e privado na introdução do processamento antecipado.

¹¹⁷ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Dificultades en la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. **Informe sobre el Comercio Mundial**, ed. 2015, p. 120-151, 2015. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr15-2e_s.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

¹¹⁸ A aduana brasileira conduziu tal estudo em 2020, realizando coleta 100% eletrônica de dados para identificar gargalos do comércio exterior brasileiro e endereçar possíveis soluções. SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRelatriocompleto.pdf. Acesso em: 4 out. 2020.

Como visto, para possibilitar o exercício de sua missão institucional, a aduana impõe diversas exigências e procedimentos ao fluxo de comércio internacional. Com isso, inevitavelmente, gera custos para os operadores. Além desses, eventuais ineficiências em procedimentos e regulações aduaneiras contribuem para o aumento dos custos de transação associados ao comércio internacional. Percebe-se, desta forma, que o arranjo institucional deve impor o menor obstáculo possível às transações internacionais, exigindo apenas o indispensável para permitir o controle da operação e assegurar que a legislação está sendo observada.

Inserido nesta categoria de simplificação e agilização dos procedimentos, o artigo 7 do AFC apresenta diretrizes a respeito da liberação e despacho antecipado de bens. Objetivando agilizar a liberação dos bens quando da sua chegada ao país importador, o mecanismo do processamento antecipado prevê que devem ser disponibilizados procedimentos que permitam a apresentação, antes da chegada da carga, de documentos e informações necessárias para que a importação seja processada¹¹⁹¹²⁰.

Nota-se que a medida prevista busca desvincular o fluxo da carga do fluxo das informações. Em outras palavras, possibilita que as informações necessárias ao controle sejam prestadas independentemente do local onde se encontra a carga. O Acordo impulsiona ainda a aceitação de formato eletrônico¹²¹ para tal processamento.

¹¹⁹ BRASIL. **Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018**. Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial de Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Preâmbulo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9326.htm. Acesso em 2 jan. 2021.

¹²⁰ A Norma 3.25 da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto Revisada) possui disposição semelhante: “A legislação nacional deverá fixar as condições para a entrega e registro ou para a análise documental da declaração de mercadorias e dos documentos instrutivos antes da chegada das mercadorias”. BRASIL. **Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020**. Promulga o texto revisado do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros – Convenção de Quioto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10276.htm. Acesso em: 5 out. 2021.

¹²¹ BRASIL. **Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018**. Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial de Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Preâmbulo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9326.htm. Acesso em 2 jan. 2021.

Interessante mencionar, por fim, que o artigo 7.1, que prevê o processamento antecipado, foi um dos três notificados pelo Brasil como categoria B, tendo sido indicado o dia 31 de dezembro de 2019 como data definitiva para sua implementação¹²².

3.3.3 Coordenação e cooperação entre agências de fronteira

A última das categorias em que foram divididas as medidas previstas no Acordo de Facilitação do Comércio guarda relação com programas de gestão integrada de fronteiras. Estes permitem harmonizar, racionalizar e simplificar sistemas e procedimentos de gestão de fronteira¹²³, por meio de diversas formas de cooperação como, por exemplo, intercâmbio de informações, utilização conjunta de instalações e delegação de funções administrativas.

As medidas desta categoria envolvem, portanto, um esclarecimento dos campos de atuação e responsabilidade das diversas agências de fronteira bem como uma maior coordenação dos serviços e controles oferecidos, com vistas ao atingimento de objetivos comuns. Este tende a ser, pela diversidade de atores envolvidos, um desafio institucional grande e, portanto, tende a depender de direcionamento de altos níveis administrativos.

A Gestão Coordenada de Fronteiras pode resultar na entrega de serviços mais efetivos na fronteira ao reduzir contradições e redundâncias, aumentando a sinergia entre as agências de fronteira. A eficiência do setor público na fronteira resulta em menos intervenções, já que as intervenções serão direcionadas a cargas e passageiros de maior risco. Menor quantidade de intervenções equivale a menos

¹²² BRASIL. Notification of category commitments under the agreement on trade facilitation – Communication from Brazil – Addendum. **G/TFA/N/BRA/1/Add.1**. 2018. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%40symbol%3d%22G%2fTFA%2fN%2fBRA%2f1%2fAdd.1%22&Language=English&Context=QuerySearch&btsType=&languageUICchanged=true#. Acesso em: 5 out. 2021.

¹²³ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Dificultades en la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. **Informe sobre el Comercio Mundial**, ed. 2015, p. 120-151, 2015. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr15-2e_s.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

tempo gasto na fronteira e, conseqüentemente, menores custos de transporte e menos tempo de espera¹²⁴.

Por envolver dimensões de cooperação doméstica e internacional, sua implementação pode ser obtida por meio de diversos arranjos institucionais. Visando especialmente a cooperação doméstica¹²⁵, o Acordo promove a utilização de guichê único que permita centralizar a interação entre governo e os operadores privados atuantes no comércio exterior. Incentiva-se também, na medida do possível, que os Membros utilizem tecnologia da informação para apoiar o funcionamento do guichê único.

Realizada a apresentação das três categorias de medidas técnicas da Seção I do AFC, convém registrar que a temática de facilitação do comércio é objeto de diversos outros documentos e normativas. Desta forma, no tópico seguinte, são apresentados alguns dos principais acordos internacionais que também versam sobre o tema.

3.4 OUTROS ACORDOS

Ainda que a análise deste trabalho tenha sido pautada pelo AFC, registra-se que a previsão do processamento antecipado não se restringe ao Acordo celebrado no âmbito da OMC. Diversas outras iniciativas e convenções de organizações internacionais variadas já contemplavam medidas de facilitação, em especial a partir da década de 1970.¹²⁶

Especialmente por sua natureza, as normas aduaneiras são significativamente influenciadas por regras derivadas de tratados e convenções internacionais, aprovadas nos diversos organismos internacionais dos quais o Brasil participa. Desta

¹²⁴ ANISZEWSKI, Stefan. Coordinated border management: a concept paper. **World Customs Organization Research Paper** n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx>. Acesso em 14 jan. 2021.

¹²⁵ Guichês Únicos também são instrumentos para o atingimento de cooperação entre agências de fronteira de diferentes países. Para tanto fala-se em interoperabilidade dos sistemas informatizados que suportam as janelas únicas.

¹²⁶ ARAUJO, Leandro Rocha. O acordo sobre facilitação do comércio da OMA: medidas para a redução das barreiras administrativas ao comércio internacional. *In*: GONÇALVES S. S. *et al.* (org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 287-339.

forma, outros acordos celebrados pelo Brasil relacionados com a facilitação do comércio também apresentam dispositivos que objetivam tornar mais rápida a liberação de mercadorias importadas, permitindo que o despacho aduaneiro inicie antes da chegada da carga, mediante entrega e processamento prévios de informações e documentos relativos à importação.

Esta seção objetiva mencionar, brevemente, os dispositivos presentes em alguns desses acordos: a Convenção de Quioto Revisada (CQR), o Acordo de Livre Comércio entre Brasil e Chile (ALC Brasil-Chile) e o Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América Relacionado a Regras Comerciais e de Transparência (ATEC).

A CQR celebrada no âmbito da OMA, foi promulgada pelo Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020. Ao disciplinar sobre a liberação e formalidades aduaneiras prevê que “a legislação nacional deve fixar as condições para a entrega e registro ou para a análise documental da declaração de mercadorias e dos documentos instrutivos antes da chegada das mercadorias¹²⁷.”

O ALC Brasil-Chile, promulgado por meio do Decreto nº 10.949, de 26 de janeiro de 2022 nesse sentido dispõe que as partes

preverão o encaminhamento e processamento eletrônico de informações e dados antes da chegada da carga, a fim de possibilitar o despacho de bens no momento de sua chegada, sempre que se tenham cumprido todos os requisitos regulatórios¹²⁸.

Por fim, o ATEC, celebrado em outubro de 2020, foi recentemente aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 34, de 18 de novembro de 2021. Dispõe que cada país deve providenciar para que as informações e os documentos eletrônicos necessários à liberação dos bens sejam submetidos e que

¹²⁷ BRASIL. **Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020**. Promulga o texto revisado do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros – Convenção de Quioto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10276.htm. Acesso em: 3 abr. 2022.

¹²⁸ BRASIL. **Decreto nº 10.949, de 26 de janeiro de 2022**. Promulga o Sexagésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35, que incorpora ao referido Acordo o Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.949-de-26-de-janeiro-de-2022-376296307>. Acesso em: 3 abr. 2022. Artigo 2.8, 1c.

seja providenciado o processamento e a avaliação de riscos antes da chegada dos bens ao território nacional¹²⁹.

3.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo buscou verificar em que consiste o processo da facilitação do comércio e sua relação com os custos de transação associados ao comércio internacional. Para tanto, explorou as dinâmicas do comércio internacional e regulação correlata.

Identificou-se que fatores como o aumento do volume e da complexidade do comércio internacional, as constantes atualizações de modelos de negócios e exigências comerciais e, inclusive, ameaças contra a segurança dos países e o crime organizado impulsionam e exigem que os órgãos que atuam na fronteira constantemente repensem e adéquem seus procedimentos. Tais órgãos, para viabilizarem o exercício de suas atividades, impõem exigências e procedimentos ao fluxo de comércio internacional, gerando, inevitavelmente, custos para os operadores.

Além desses, os custos de transação no âmbito do comércio internacional compreendem, dentre outros, logística, contratos, negociações e financiamentos. E apesar de estarem relacionados com especificidades das mercadorias e dos setores envolvidos, a literatura indica que parte significativa em diferenças de custos decorre de especificidades de cada país, dando especial destaque para a qualidade dos procedimentos de fronteira. Constatou-se, portanto, que apesar de parte desses custos ser inevitável, a adoção de procedimentos ineficientes contribui para seu aumento.

Desta forma, a facilitação do comércio analisa como os procedimentos e controles que regem o movimento de mercadorias através das fronteiras nacionais podem ser melhorados para reduzir os encargos de custos associados e maximizar a eficiência, salvaguardando os objetivos regulatórios legítimos. Compreendeu-se, assim, que o arranjo institucional deve impor o menor obstáculo possível às

¹²⁹ BRASIL. **Decreto Legislativo nº 34, de 18 de novembro de 2021**. Aprova o texto do Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relacionado a Regras Comerciais e de Transparência. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-360524347>. Acesso em: 3 abr. 2022.

transações internacionais, exigindo apenas o indispensável para permitir o controle da operação e assegurar que a legislação está sendo observada.

O capítulo abordou também o entendimento de que sistemas regulatórios mais compatíveis e semelhantes tornam as normas e regulamentações técnicas menos onerosas aos agentes econômicos sendo, portanto, mais favoráveis ao comércio internacional. Como decorrência disso, formas positivas de integração e regulamentação por meio da definição de regras comuns com base nas quais o comércio e as transações internacionais devem ocorrer passaram a ser priorizadas no cenário multilateral. E, dentre os diversos acordos internacionais firmados pelo Brasil sobre o tema, o AFC apresenta medidas técnicas, baseadas nas melhores práticas internacionais, relacionadas com os procedimentos fronteiriços. O Acordo exige a implementação de políticas destinadas a reduzir os custos financeiros e o tempo necessário para realizar o comércio internacional de bens.

Percebeu-se que iniciativas relacionadas com aumento da agilidade consideram que o tempo médio de liberação das mercadorias é importante medida de eficiência das administrações aduaneiras. Devido à alta concorrência e a necessidade de se estabelecerem estratégias de distribuição eficazes para o funcionamento das cadeias de suprimento, países de elevados custos em termos de tempo para a concretização de operações comerciais internacionais tendem a ficar excluídos dessas cadeias globais de suprimento.

Sob esta ótica a exigência de que a mercadoria esteja armazenada em território nacional para que a Receita Federal inicie o controle aduaneiro foi considerada. Verificou-se que tal formalidade gera custos diretos ao importador, que não pode dispor da carga importada de forma imediata, perdendo tempo e oportunidades de negócios, além de arcar com despesas de logística, relacionadas com o armazenamento da carga. O processamento antecipado, possibilita que o operador forneça as informações necessárias à importação antes da chegada da carga ao país importador. Desta forma, o instrumento contribui com a agilização e previsibilidade de procedimentos, além de reduzir os gastos com armazenagem após a chegada da carga, itens caros para os objetivos de facilitação do comércio.

Em resumo, identificou-se que uma atuação moderna da aduana passa pelo estabelecimento de uma estrutura comum de normas e padrões, a fim de reduzir

custos que não agregam valor aos processos aduaneiros, contribuindo assim para ganhos de competitividade do país, além de proporcionar maior previsibilidade na gestão das cadeias de suprimentos.

4 MARCO REGULATÓRIO DO PROCESSAMENTO ANTECIPADO

As interações humanas são moldadas por restrições, instituições, elaboradas pelo homem de maneira a impor algum tipo de ordem e reduzir incertezas, provendo estruturas estáveis nas quais as relações podem se desenvolver. Tais restrições podem ser informais, a exemplo de costumes e tradições, e formais, como as normas jurídicas¹³⁰ e ao estabelecer as regras sob as quais as relações irão se desenvolver, a estrutura institucional pode conduzir a um ambiente propício para as atividades produtivas ou, ao contrário, inibi-las.

Como regra formal, a legislação aduaneira organiza as relações entre os operadores de comércio exterior e a aduana, estabelecendo uma estrutura estável que permita, por um lado, que a aduana realize os controles necessários e, por outro, que as empresas realizem suas transações de comércio exterior com os menores custos possíveis. Verificou-se no capítulo anterior que, por afetarem a composição dos custos de transação, impõe-se que sejam regras eficientes.

No plano internacional, o AFC representa esforço de aprimoramento de regras formais relacionadas com o comércio internacional. Conforme visto, as medidas técnicas propriamente ditas encontram-se previstas na Seção I do acordo. Com fins didáticos, tais medidas foram anteriormente distribuídas em três conjuntos: transparência e previsibilidade; simplificação e agilização dos procedimentos; e coordenação e cooperação entre agências de fronteira. Dentre as previsões destinadas à simplificação e agilização, o art. 7.1 dispõe sobre o processamento antecipado de informações.

Ao transferir a análise para a legislação nacional percebe-se que a regra atual permite o processamento antecipado como exceção e que estão sendo desenvolvidas soluções tecnológicas que possibilitarão que tal diretriz seja ampliada para todas as operações e operadores¹³¹. Essa solução foi mapeada e submetida à consulta pública

¹³⁰ NORTH, Douglass C. An introduction to institutions and institutional change. *In*: NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. p. 3-10, Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

¹³¹ Relatório da OCDE, como resultado de pesquisa concebida para diagnosticar a situação inicial da facilitação do comércio no Brasil, indicava que, em 2017, o processamento antecipado ainda não estava operacional, pois os documentos só poderiam ser processados quando a carga chegasse ao país. Para mais informações, consultar: MOÍSE, E., SORESCU, S. Trade Facilitation in Brazil: analysis and policy

e necessariamente demandará alterações legislativas, além das tecnológicas, para sua implementação completa.

Diante disso, a abordagem da regulação nacional a seguir será dividida em três situações: a regra geral atual, uma das exceções previstas na regra atual e a proposta submetida à consulta pública, enfatizando o que já se encontra operacional neste terceiro cenário. Para cada uma será apresentado um modelo que busca representar os principais aspectos a respeito de como a regulação nacional se estrutura sobre o tema.

Antes de passar à análise dos modelos, entretanto, convém esclarecer que toda mercadoria procedente do exterior introduzida no país, mesmo que não esteja sujeita ao pagamento de tributos, está sujeita ao controle aduaneiro devendo ser submetida a despacho aduaneiro processado com base em declaração¹³². Isso não significa que toda mercadoria importada sofrerá verificação física, mas que todas as operações estão sujeitas a serem controladas em algum momento. A declaração apresentada pelo importador, além de ser o documento base para o despacho aduaneiro de importação, serve também como marco para o pagamento de tributos e contribuições federais devidos em razão da importação de mercadorias e demais valores eventualmente exigidos a título de aplicação de direitos antidumping, compensatórios ou salvaguardas.

Como qualquer outra transação, o processo de importação envolve diversas etapas e ações. A decisão por importar abrange, dentre outros aspectos, análise de cenários, fornecedores, preços, prazos, qualidades da mercadoria, contratações e celebração de contratos. Além disso, diversos procedimentos são realizados pelos órgãos e entidades anuentes do comércio exterior. A título de exemplo, a depender da mercadoria transacionada, pode ser necessário o registro de pedido de licença para importar direcionado aos órgãos e entidades anuentes. Caso a operação esteja em conformidade com as exigências legais, o pedido pode ser deferido, após exame pelos anuentes. Caso apresente eventual desconformidade insanável ou tratar de

options. **TAD/TC/WP (2017)24**, OECD Publishing, 2017. Disponível em: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP\(2017\)24&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2017)24&docLanguage=En). Acesso em: 8 mai. 2022. p. 31.

¹³² BRASIL. **Decreto-lei nº 37, 18 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0037.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

operação proibida, será motivadamente indeferido. E, por fim, nos casos de incorreção sanável, necessidade de complementação de informações ou apresentação de documentos comprobatórios, será registrada exigência¹³³.

Para os fins deste trabalho, no entanto, a descrição esquemática será feita considerando processos rotineiros de importação de uma entidade habituada a importar. Para isso, serão consideradas como premissas deste estudo que o importador já está devidamente habilitado a operar com comércio internacional¹³⁴, conhece a mercadoria, sua classificação na Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM e eventuais benefícios fiscais a que possa ter direito.

4.1 REGULAÇÃO DA DECLARAÇÃO DE IMPORTAÇÃO

Considerando as premissas mencionadas, pode-se dizer, grosso modo, que o fluxo básico das importações brasileiras está dividido em 3 etapas principais: licenciamento, logística da carga e controle aduaneiro. E como responsáveis primários por cada uma dessas etapas tem-se os órgãos e entidades anuentes (licenciamento), o setor privado (logística da carga) e Receita Federal (controle aduaneiro).

Como mencionado, as importações brasileiras são realizadas por meio da apresentação de declarações e, caso ocorra necessidade de análise documental e/ou inspeção física, apresentação de documentos e/ou das mercadorias aos órgãos de controle aduaneiro¹³⁵ e administrativo¹³⁶. Atualmente, para a grande maioria das importações brasileiras, os fluxos de licenciamento e controle aduaneiro são

¹³³ COMISSÃO GESTORA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR. Proposta de Novo Processo de Importação. **Siscomex**, Brasília, set. 2017. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-NPI.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

¹³⁴ De acordo com o § 2º do art. 809 do Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009) “as operações de importação e exportação dependem de prévia habilitação do responsável legal da pessoa jurídica interessada, bem como do credenciamento das pessoas físicas que atuarão em seu nome no exercício dessas atividades, de conformidade com o estabelecido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil”. Tal habilitação é feita antes da primeira operação apenas e não a cada operação que será realizada.

¹³⁵ Realizado pela Secretaria Especial da Receita Federal – RFB.

¹³⁶ Os órgãos e entidades que realizam o controle administrativo atuam em razão das especificidades dos produtos importados ou exportados. Por meio de consulta à Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM é possível saber se o produto a ser importado ou exportado demanda a anuência de algum (ou alguns) dos 20 órgãos ou entidades anuentes no comércio exterior.

realizados de forma sequencial, tendo como marco de transição entre eles o registro da Declaração de Importação – DI¹³⁷.

Desta forma, os trâmites de cada operação de importação dependem da obrigatoriedade (ou não) de licenciamento por parte dos órgãos e entidades anuentes e da seleção (ou não) da declaração para a conferência aduaneira, com o controle físico e/ou documental da carga¹³⁸.

Tais trâmites ocorrem via Siscomex. Instituído em 1992, informatizou os controles existentes e criou um fluxo único de informações. E, a partir da data de sua implantação, as informações relativas às operações de comércio exterior deveriam ser processadas exclusivamente por seu intermédio¹³⁹. Representou, na época, grande avanço¹⁴⁰.

Apesar disso, trabalhos de mapeamento dos processos de importação brasileiros, realizados entre os anos de 2015 e 2016, identificaram que em diversas situações, os controles exercidos pelos órgãos e entidades anuentes não se restringiam apenas aos realizados no sistema Siscomex, exigindo-se procedimentos preliminares ou concomitantes dos importadores na fase de licenciamento¹⁴¹¹⁴². Considerando os objetivos do presente trabalho, no entanto, a análise será focada no controle aduaneiro, exercido com exclusividade pela Receita Federal, e que tem início com o registro da DI, após a chegada da carga no país. Desta forma, nem a fase de

¹³⁷ Ao longo deste trabalho ficará claro que este processo sequencial mencionado está relacionado à utilização da Declaração de Importação – DI, fluxo analisado nesta seção. No entanto, para algumas situações já é possível que o importador registre a Declaração Única de Importação – Duimp, na qual os processos já ocorrem de forma paralela.

¹³⁸ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRelatricoCompleto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

¹³⁹ BRASIL. **Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992**. Institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0660.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

¹⁴⁰ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. **Gov.br**, 18 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/sistema-integrado-de-comercio-exterior-siscomex>. Acesso em: 6 ago. 2021.

¹⁴¹ Conferir tópico 2.3.

¹⁴² COMISSÃO GESTORA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR. Proposta de Novo Processo de Importação. **Siscomex**, Brasília, set. 2017. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-NPI.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

licenciamento, a cargo dos órgãos e entidades anuentes, nem aspectos logísticos serão considerados na análise que segue.

No Brasil, a Constituição Federal¹⁴³ registra ser o exercício do controle aduaneiro uma atividade essencial à defesa dos interesses fazendários nacionais. Neste controle, o bem tutelado pelo Estado não é tributo, mas segurança da sociedade. E para a realização de tal controle utiliza-se o despacho aduaneiro¹⁴⁴. Toda mercadoria procedente do exterior, sujeita ou não ao pagamento de imposto de importação e independentemente da permanência definitiva no país, deve ser submetida a despacho de importação, processado com base em declaração¹⁴⁵. Neste procedimento, verifica-se a exatidão dos dados declarados pelo importador em relação à mercadoria importada, aos documentos apresentados e à legislação específica¹⁴⁶.

O registro da declaração de importação permite que a Receita Federal realize o gerenciamento dos riscos envolvidos na operação declarada. E como produto do gerenciamento de riscos tem-se a identificação do canal de conferência¹⁴⁷ a que será submetida a declaração (seleção para conferência aduaneira). Atualmente, o Siscomex realiza tal seleção das DI, por lotes, em horários pré-definidos pelas unidades.

No canal verde, o sistema registra o desembaraço automático, dispensados o exame documental e a verificação física da mercadoria. No canal amarelo, realiza-se o exame documental e, caso não sejam constatadas irregularidades, efetua-se o

¹⁴³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

¹⁴⁴ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL. Controle Aduaneiro. **Manuais Aduaneiros**, 13 mar. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/despacho-de-importacao/topicos-1/conceitos-e-definicoes/controle-aduaneiro>. Acesso em: 21 ago. 2021.

¹⁴⁵ BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

¹⁴⁶ BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

¹⁴⁷ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

desembaraço aduaneiro. E, por fim, no canal vermelho, a mercadoria somente é desembaraçada após exame documental e verificação física. Como regra, apenas após o desembaraço aduaneiro, o importador pode providenciar a retirada da carga.

Além desses, a legislação nacional prevê hipóteses em que as mercadorias serão selecionadas para canal cinza de conferência. Este canal é utilizado para casos suspeitos de fraude passíveis de aplicação de pena de perdimento. Ou seja, neste canal, além do exame documental e da verificação das mercadorias, são apurados elementos indiciários de fraude¹⁴⁸. Tais situações, no entanto, possuem baixa representatividade e serão desconsiderados nos modelos apresentados. Em 2019 foram menos de 0,027% do total das operações de importação¹⁴⁹.

Por fim, registra-se que, em regra, o registro da DI tem como requisito a chegada da carga ao Brasil¹⁵⁰. Desta forma, de maneira simplificada, após o registro da chegada da carga, o importador pode providenciar o registro da declaração de importação, sendo este o marco inicial dos trâmites aduaneiros. As informações declaradas são então submetidas à gerenciamento de riscos que determinará o grau de conferência a que será submetida a declaração em questão: verde, amarelo ou vermelho. Concluído o controle aduaneiro, a declaração é desembaraçada e pode ser entregue ao importador¹⁵¹.

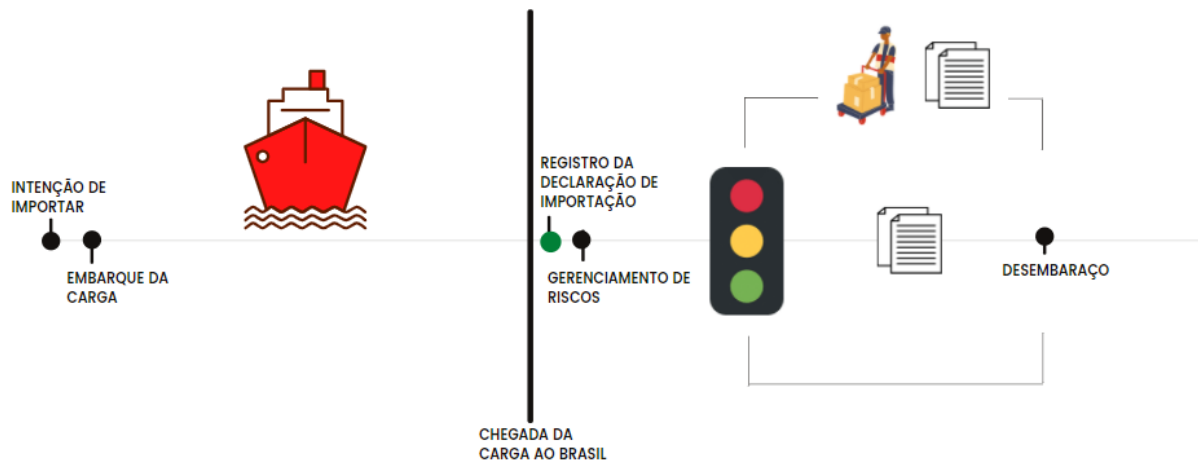
¹⁴⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

¹⁴⁹ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRelatriocompleto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

¹⁵⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

¹⁵¹ A entrega da mercadoria está condicionada ainda ao pagamento do ICMS ou comprovação de dispensa.

Figura 1 – Fluxo simplificado de importação - DI



Fonte: elaboração própria.

Nota-se, portanto, que todo o tempo transcorrido para que a carga seja transportada do país exportador ao Brasil não é utilizado para os processos aduaneiros de importação, sendo, portanto, desperdiçado. Essa situação é especialmente grave quando se consideram as importações realizadas por meio aquaviário. Para que se tenha uma ideia do impacto, considerando o principal parceiro comercial do Brasil em 2020, a China¹⁵², tem-se, em média, 45 dias de viagem¹⁵³ em navio cargueiro até que as mercadorias importadas cheguem no Brasil.

Outro aspecto é que a exigência de chegada da carga ao país para início dos procedimentos aduaneiros demanda armazenamento obrigatório de toda a carga importada. Desta forma, mesmo cargas para as quais venha a ser atribuído baixo risco e, portanto, tenham o desembaraço registrado automaticamente no sistema, terão sido armazenadas, gerando custos e perda de eficiência.

Ambas as ineficiências foram identificadas tanto nos processos de mapeamento, quanto no *Time Release Study* – Brasil. Este estudo apontou ainda que os tempos médios desde a chegada da mercadoria no país até sua efetiva saída do

¹⁵² WORLD TRADE ORGANIZATION. Brazil: world trade profile 2020. **WTO**, [s.l.: s.n.], p. 54-55, 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/BR_e.pdf. Acesso em: 31 jul. 2021.

¹⁵³ GIRALDELLI, Rodrigo. Importação: tempo de transporte entre Brasil e China. **Administradores**, 28 set. 2016. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/importacao-tempo-de-transporte-entre-brasil-e-china>. Acesso em: 31 jul. 2021.

local alfandegado foram: 9,7 dias para o modal aquaviário; 5,8 dias para o modal aéreo e 2,3 dias para o modal rodoviário¹⁵⁴.

Nota-se, portanto, que a regra geral estabelecida pela legislação aduaneira não apenas desperdiça o tempo do transporte da carga, como gera, obrigatoriamente, custos de armazenagem. Isso porque, ao exigir a presença da carga para o registro da declaração, obriga que toda carga importada seja armazenada em recintos alfandegados até que seja providenciado o registro da declaração, efetuados os controles aduaneiros e posterior desembaraço, e entrega da carga.

Em resumo, neste fluxo, a chegada da carga é condição para o registro da declaração de importação e o desembaraço aduaneiro é exigência para a entrega da carga. Existem, no entanto, situações excepcionais para as quais a legislação aduaneira permite tanto o registro antecipado da declaração quanto a entrega antecipada da carga. Considerando que ambas são exceções e que ambas antecipam marcos do procedimento, é fundamental que suas diferenças sejam explicitadas.

Na modalidade despacho antecipado, a declaração de importação pode ser registrada, excepcionalmente, antes da chegada da carga. Esta possibilidade está prevista para as seguintes situações¹⁵⁵: mercadorias a granel objeto de descarga direta; mercadorias inflamáveis, corrosivas, radioativas ou com características de periculosidade; plantas e animais vivos, frutas frescas e outros produtos facilmente perecíveis ou suscetíveis de danos causados por agentes externos; papel para a impressão de livros, jornais e periódicos; importações realizadas por órgãos da administração pública, direta ou indireta, federal estadual ou municipal, inclusive autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas; mercadorias transportadas por via terrestre, fluvial ou lacustre; mercadoria importada por meio aquaviário ou aéreo por importador certificado como operador econômico autorizado (OEA), na modalidade OEA – Conformidade Nível 2, conforme disciplinado

¹⁵⁴ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRelatriocompleto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

¹⁵⁵ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

em ato administrativo da Coana¹⁵⁶; outras situações ou mercadorias, a serem definidas pelo chefe da unidade de despacho da Receita Federal, mediante justificativa; e outras situações ou mercadorias, a serem definidas pela Coana, mediante ato normativo próprio, quando relativas ao combate da doença provocada pelo coronavírus identificado em 2019 (Covid-19), enquanto perdurar a Espin¹⁵⁷.

Nos casos de registro antecipado, o desembaraço aduaneiro será realizado somente depois da complementação ou retificação dos dados da declaração, no sistema, e do pagamento de eventuais diferenças dos valores devidos relativos à declaração¹⁵⁸.

A entrega antecipada, por sua vez, representa exceção à regra de que a autorização de entrega das mercadorias ocorra somente após o desembaraço aduaneiro, mediante a comprovação do pagamento do ICMS¹⁵⁹. Em determinadas situações previstas na legislação, o importador interessado poderá solicitar ao Auditor-Fiscal responsável pelo despacho aduaneiro a entrega da mercadoria antes de totalmente realizada a conferência aduaneira¹⁶⁰.

Esta possibilidade não se confunde com o processamento antecipado, objeto deste estudo. Tais procedimentos ocorrem em fases distintas durante o processo de importação. A figura abaixo ilustra, na primeira linha, o fluxo normal sem processamento antecipado (onde a chegada da carga é condição para o registro da declaração de importação) e sem entrega antecipada (onde o desembaraço aduaneiro é condição para a entrega da carga); na segunda linha, o fluxo com o processamento antecipado e; na terceira, a entrega antecipada da carga.

¹⁵⁶ Coordenação-Geral de Administração Aduaneira, da Receita Federal.

¹⁵⁷ Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional.

¹⁵⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

¹⁵⁹ BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

¹⁶⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

Figura 2 – Comparativo dos fluxos



Fonte: elaboração própria

Tendo em mente que, como regra, exige-se que a carga tenha chegado ao Brasil para o início dos trâmites aduaneiros, conforme apresentado no modelo da regra geral da DI, e ciente da existência de situações excepcionais para as quais a legislação permite o registro antecipado da declaração¹⁶¹, passa-se à análise da exceção.

4.2 REGULAÇÃO DO DESPACHO SOBRE ÁGUAS – OEA

Conforme visto no início deste capítulo, a ampliação do processamento antecipado para a totalidade de situações e operadores demandará alterações legislativas e o desenvolvimento de soluções tecnológicas para sua implementação. Apesar disso, a legislação nacional excepciona determinadas situações da regra geral de que a carga deve ter chegado ao Brasil como condição para o registro da declaração de importação.

Grande parte das exceções, mencionadas na seção anterior, está relacionada com características da carga, que justificam um tratamento mais célere. Para essas cargas, os custos da demora se refletem em riscos para a segurança do local ou das pessoas que lá se encontram ou podem significar o comprometimento da qualidade e até a perda completa da própria carga.

¹⁶¹ Conforme apontado, apesar de existirem, também, situações excepcionais nas quais a entrega antecipada é autorizada pela legislação aduaneira, estas não serão objeto de análise por não fazerem parte do escopo desta pesquisa.

Além de exceções vinculadas a características da carga, a legislação prevê duas situações em que a exceção se dá em decorrência de característica do operador. São elas: importações realizadas por órgãos públicos e importações realizadas por Operadores Econômicos Autorizados – OEA.

Dentre todas as exceções, a do OEA parece ser a mais interessante para aprofundamento neste trabalho. Em primeiro lugar, pelo fato não estar atrelada a tipos específicos de carga. Em segundo, por ser um mecanismo que equilibra segurança no controle e facilitação do comércio. Diante disso, a segunda modelagem de processos será realizada considerando o processamento antecipado disponível para tais operadores.

A figura do OEA surge relacionada com um dos pilares da Estrutura Normativa SAFE¹⁶²: Aduana – Empresa. Este pilar busca desenvolver uma parceria entre a aduana e o setor privado, objetivando a construção de políticas de segurança para a cadeia logística¹⁶³. Ao cumprir voluntariamente requisitos e critérios estabelecidos pelo Programa OEA, o interveniente passa a ser certificado como de baixo risco, confiável, fazendo jus aos benefícios oferecidos pela aduana, especialmente relacionados com maior agilidade e previsibilidades nos fluxos¹⁶⁴.

Dentre os benefícios atualmente concedidos pelo Programa OEA brasileiro tem-se a possibilidade do registro antecipado da declaração de importação realizada por meio aquaviário, conhecida como Despacho sobre Águas. Para os operadores certificados na modalidade OEA-Conformidade Nível 2 ou OEA-Pleno¹⁶⁵ – OEA-C2, a

¹⁶² Publicado pela Organização Mundial das Aduanas (OMA) visa incentivar medidas de segurança e de facilitação do comércio global. A estrutura está baseada em três pilares: Aduana – Aduana, Aduana – Empresa e Aduana – outras agências de Estado. Mais informações podem ser buscadas em: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. **Marco de normas SAFE de la OMA**, 2018. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework.PDF?la=en>. Acesso em: 4 maio 2020.

¹⁶³ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL. **Perguntas e Respostas OEA**. 27 maio 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/biblioteca-do-oea/outros-materiais-oea/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

¹⁶⁴ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 1.985, de 29 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o Programa Operador Econômico Autorizado (Programa OEA). Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=113415#2200925>. Acesso em: 7 set. 2021.

¹⁶⁵ O Programa OEA possibilita a certificação nas modalidades (I) OEA-Segurança, com base em critérios de segurança aplicados à cadeia logística no fluxo das operações de comércio exterior; e (II) OEA-Conformidade, com base em critérios de cumprimento das obrigações tributárias e aduaneiras. O

DI pode ser registrada antes da chegada da carga ao Brasil, com aplicação de seleção parametrizada imediata¹⁶⁶.

Em virtude da utilização dos atuais sistemas e de suas limitações, o Despacho sobre Águas está restrito a operações em que não seja necessário o licenciamento ou que este tenha ocorrido antes do registro da declaração de importação. Apesar da atual limitação, ao permitir que os fluxos da informação e da carga trafeguem de forma independente nas importações por meio aquaviário dos OEA-C2, ataca-se grave problema demonstrado na seção anterior: especialmente para esse meio de transporte os tempos decorridos (e desperdiçados na regra geral) entre o embarque e a chegada da carga são bastante significativos.

Além disso, a possibilidade de que as cargas selecionadas para o canal verde sejam entregues ao importador simultaneamente à chegada do navio ao porto reduz o tempo de armazenagem. Para que se tenha ideia do impacto e do potencial desta medida, a opção pelo registro antecipado da declaração de importação, contribuiu para que tais operações alcançassem uma significativa redução de tempo entre a chegada e a entrega da carga (72,47%, em média de redução, no modal marítimo)¹⁶⁷.

Em síntese, os OEA-C2 podem, se assim o desejarem, registrar suas declarações de importação de forma antecipada à chegada da carga. Esta possibilidade, disponível para cargas transportadas via aquaviária, também antecipa o gerenciamento de riscos efetuado pela aduana. Assim, cargas selecionadas para o canal verde podem ser imediatamente entregues ao importador, quando de sua chegada ao país. Para cargas selecionadas em amarelo, a entrega da documentação necessária também pode ser realizada de forma prévia à chegada da carga,

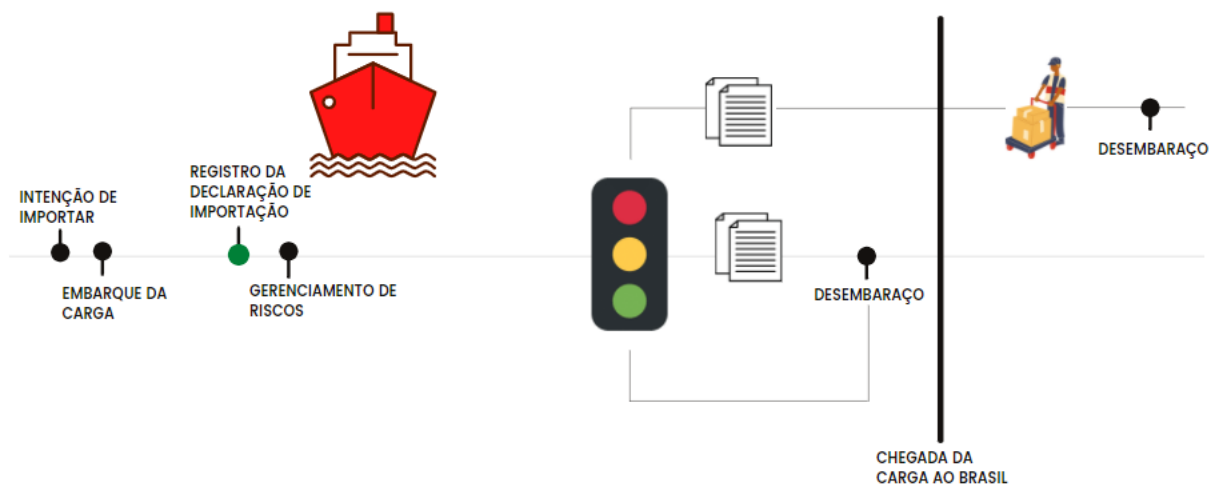
OEA-Conformidade se subdivide em dois níveis, que se diferenciam tanto pelos critérios exigidos para certificação quanto pelos benefícios a que tem direito. Importadores e exportadores podem ser certificados simultaneamente como OEA-Segurança e OEA-Conformidade Nível 2. Neste caso, enquanto mantiver tais certificações, podem utilizar a denominação OEA-Pleno.

¹⁶⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Portaria Coana nº 85, de 14 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o despacho aduaneiro de importação na modalidade “Despacho sobre Águas OEA”. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=87934>. Acesso em: 7 set. 2021.

¹⁶⁷ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRelatriocompleto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

possibilitando, inclusive nessa situação, que o desembaraço ocorra antes da chegada da carga. Já para casos de seleção para canal vermelho, logicamente, a presença da carga se impõe, já que é necessária a conferência física da mercadoria importada. Neste último caso, inevitavelmente a carga deverá ser armazenada até que se concluam os controles aduaneiros.

Figura 3 – Fluxo simplificado de importação – Despacho sobre Águas – OEA



Fonte: elaboração própria.

Informa-se que mais recentemente, em 1º de dezembro de 2021¹⁶⁸, tornou-se possível o processamento antecipado para cargas transportadas também no modal aéreo. De forma similar ao previsto no Despacho sobre Águas, empresas certificadas como OEA-C2 podem registrar a declaração de importação de mercadorias transportadas por essa via antes da efetiva chegada da carga ao território nacional.

4.3 REGULAÇÃO DA DECLARAÇÃO ÚNICA DE IMPORTAÇÃO

As soluções apresentadas no modelo anterior poderiam levar a conclusão de que o instrumento do processamento antecipado poderia ser ofertado para todas operações e operadores por meio da certificação de todos os operadores como OEA

¹⁶⁸ BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Portaria Coana nº 47, de 25 de outubro de 2021**. Dispõe sobre o despacho aduaneiro de importação na modalidade Antecipado para mercadoria importada pelo modal aéreo por importador certificado como Operador Econômico Autorizado (OEA). Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=121271>. Acesso em: 26 mar. 2022.

ou com a imediata extensão desse benefício para todos os operadores de comércio exterior (OEA ou não).

No entanto, tal entendimento não deve prevalecer. Como visto na seção anterior, o Programa OEA visa certificar operadores que voluntariamente cumprem determinados requisitos e condições de segurança. Em virtude do cumprimento de tais requisitos, esses operadores passam a ser percebidos como de baixo risco. Desnecessário explicar que aqueles que optam por cumprir não possuem o mesmo nível de riscos daqueles que não o fazem. Assim, os diferentes níveis de riscos dos diversos operadores não permitem que a aduana simplesmente certifique todos como OEA, invalidando assim a primeira das possíveis conclusões expostas acima.

Já a possível extensão desse modelo para todos os operadores, independentemente de serem ou não OEA, exige que o gerenciamento de riscos seja capaz de atuar de forma prévia em qualquer situação, independentemente do grau de confiabilidade do importador. Para tanto e considerando as ineficiências e gargalos identificados, o processo de importação foi repensado. O processo redesenhado¹⁶⁹, encontra-se em fase de implementação e busca, em última análise, a transferência dos controles para momentos nos quais haja menor impacto sobre a logística de importação.

O novo processo de importação tem por base a Declaração Única de Importação – Duimp. Nele, será possível, como regra, o registro da Duimp antes da chegada da carga ao Brasil. Nesta situação, o gerenciamento de riscos será realizado de forma antecipada, estabelecendo o nível de conferência que será aplicado à declaração¹⁷⁰. Além disso, será coordenado entre os agentes com competência para atuar na carga específica.

No novo modelo, os procedimentos administrativos e aduaneiros passarão a ser realizados de forma paralela¹⁷¹. Desta forma, não será necessário aguardar a

¹⁶⁹ O mapeamento do processo e o diagnóstico das dificuldades foi feito em conjunto entre o setor público e privado. O novo modelo idealizado foi submetido à consulta pública em 2017.

¹⁷⁰ COMISSÃO GESTORA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR. Proposta de Novo Processo de Importação. **Siscomex**, Brasília, set. 2017. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-NPI.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

¹⁷¹ COMISSÃO GESTORA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR. Proposta de Novo Processo de Importação. **Siscomex**, Brasília, set. 2017. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-NPI.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

atuação dos órgãos e entidades anuentes para que o despacho aduaneiro tenha início. Caso fosse mantido o sequencialismo, a própria opção pelo registro antecipado da Duimp poderia ser frustrada.

Outro ponto a ser destacado as informações solicitadas, como forma de viabilizar o processamento antecipado, foram desenvolvidas de forma harmonizada com o Modelo de Dados da OMA¹⁷². Com isso, garante-se coordenação entre as informações e dados solicitados pelas autoridades. Considera-se que o uso de dados não padronizados, específicos do país ou específicos de determinados órgãos e entidades é altamente ineficiente em termos de custos e de precisão das informações. Nessa situação, o setor público é obrigado a desenvolver e manter sistemas específicos para cada uma das agências. Já o setor privado deve desenvolver e manter interfaces redundantes para dialogar com os sistemas¹⁷³. A situação é especialmente crítica para grandes atores globais que precisam interagir com muitas administrações aduaneiras e muitas agências governamentais em diferentes países. O custo e a complexidade de atendimento, em caso de ausência de padronização, acabam por gerar também barreiras à entrada de novos *players*¹⁷⁴.

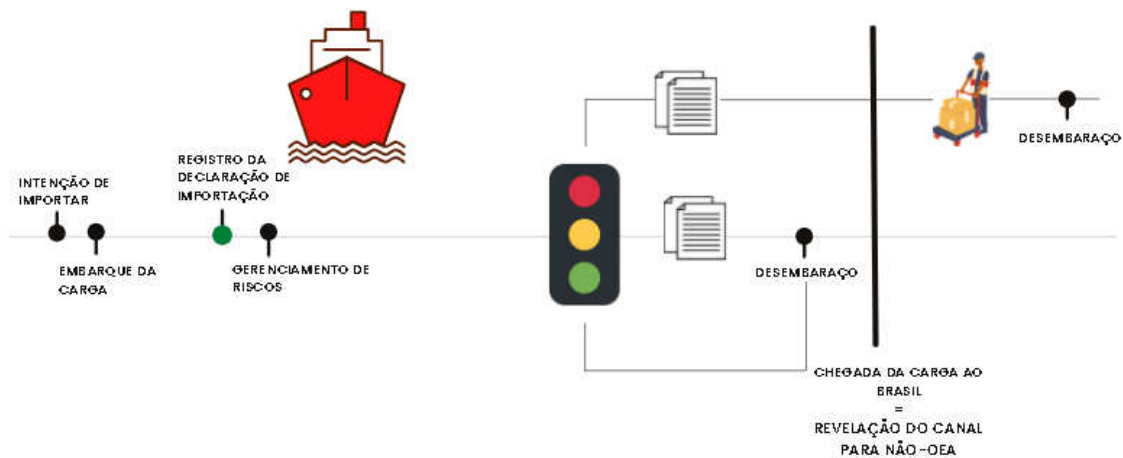
Sinteticamente, portanto, para todas operações e operadores a declaração única de importação poderá ser registrada independentemente da chegada da carga ao Brasil. Nesses casos, o gerenciamento de riscos ocorrerá antecipadamente, estabelecendo o nível de conferência a que será submetida a declaração. Para operadores certificados como OEA, o canal é revelado sobre águas, de forma bastante similar ao modelo apresentado na seção anterior; para não-OEA o canal é revelado no momento da atracação.

¹⁷² COMISSÃO GESTORA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR. Proposta de Novo Processo de Importação. **Siscomex**, Brasília, set. 2017. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-NPI.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

¹⁷³ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. WCO data model: single window data harmonization. **WCOOMD**, v. 2, fev., 2007. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/single-window-data-harmonisation.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.

¹⁷⁴ WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. WCO data model: single window data harmonization. **WCOOMD**, v. 2, fev., 2007. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/single-window-data-harmonisation.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.

Figura 4 – Fluxo simplificado de importação – Duimp



Fonte: elaboração própria

Nota-se que a nova sistemática permitirá que a mercadoria possa ser diretamente entregue ao importador, dispensada a necessidade de armazenamento, caso a Duimp tenha sido registrada antes da chegada da carga e tenha sido selecionada para canal verde. Ou seja, a possibilidade que atualmente está disponível apenas para operadores OEA, de acordo com o modelo apresentado na seção anterior, estará disponível para quaisquer operadores, com a utilização da Duimp.

Considerando que, no ano de 2020, 94,6%¹⁷⁵ das declarações de importação foram selecionadas para canal verde pela Receita Federal, percebe-se a abrangência e o potencial que a entrega imediata ao importador possui de reduzir tempos e custos de movimentação e armazenagem. Já para as mercadorias que demandem intervenção governamental, esta será, em tese, agilizada pela coordenação dos gerenciamentos de riscos efetuados e pelo paralelismo dos controles.

Entretanto, como já mencionado, a efetiva e plena utilização do modelo desenhado depende do desenvolvimento de sistemas de informação que suportem o novo fluxo. Os sistemas têm sido entregues, através do Portal Único de Comércio Exterior, de forma gradual e progressiva, integrando os diversos órgãos e entidades envolvidos, e o setor privado.

¹⁷⁵ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL. **Balanco aduaneiro 2020**. jan./dez, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/arquivos-e-imagens/BalanoAduaneiro2020versofinal.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

Atualmente, tanto o Novo Processo de Importação quanto o despacho aduaneiro por meio de Duimp encontram-se em projeto-piloto, regulamentado pela Portaria Coana nº 77, de 26 de setembro de 2018. De acordo com a portaria, a Duimp está disponível para operações que atendam as seguintes condições: importação direta ou por conta e ordem; importador ou adquirente com habilitação diferente de limitada; via marítima; importação para consumo; recolhimento integral e sem solicitação de trânsito aduaneiro.

Verifica-se que, já no piloto, a exigência de chegada da carga como requisito para o registro da declaração foi descontinuada¹⁷⁶ e assim, o operador pode registrar a declaração independentemente do local onde se encontre a carga, tão logo disponha das informações necessárias. Como visto, essa possibilidade é bastante significativa, especialmente em importações por via aquaviária onde os tempos gastos com o transporte da mercadoria são maiores. Destaca-se, por fim, que, com a última atualização do sistema¹⁷⁷, a Duimp e, conseqüentemente, o processamento antecipado à chegada da carga já estão disponíveis para importadores não-OEA.

Apesar de não ser o foco desta análise, importa mencionar, que a fase de licenciamento das importações também está sendo revista na construção do novo modelo. Atualmente, apenas estão disponíveis para registro no Portal Único de Comércio Exterior, Licenças, Permissões, Certificados e Outros – LPCO de cotas de abastecimento; de cotas previstas na Lista de Exceção à Tarifa Externa Comum (LETEC); e de importação de bens usados¹⁷⁸.

Desta forma, o terceiro modelo descrito viabilizará o descolamento dos fluxos físico e de informações para todas as situações de importação. Atualmente, no entanto, em virtude da forma de desenvolvimento do sistema, que realiza entregas periódicas e parciais, essa possibilidade não se encontra plenamente operacional.

¹⁷⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Portaria Coana nº 77, de 26 de setembro de 2018**. Estabelece os procedimentos para execução do projeto-piloto do Novo Processo de Importação e o despacho aduaneiro por meio de Declaração Única de Importação – Duimp. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=95195>. Acesso em: 21 nov. 2021.

¹⁷⁷ A Duimp é desenvolvida utilizando a metodologia ágil de desenvolvimento de softwares. Desta forma, são realizadas entregas rápidas e progressivas das soluções desenvolvidas.

¹⁷⁸ Informação atualizada até 20 de abril de 2022.

4.4 CONCLUSÕES PARCIAIS

Ao avançar na investigação a respeito do processamento antecipado como estratégia de facilitação do comércio, o presente capítulo procurou apresentar a maneira como esse instrumento é tratado pela legislação nacional e como vem sendo implementado no Novo Processo de Importação. Para tanto, foram apresentados modelos teóricos das formas como se dá o processamento das importações no Brasil.

O capítulo forneceu insumos para que se perceba que atualmente coexistem procedimentos recentemente criados (Duimp) e procedimentos que serão substituídos ao longo do tempo (DI regra geral e DI para as exceções).

Verificou-se que a regra geral da DI amarra a prestação de informações ao fluxo físico da carga. Desta forma, apesar de já dispor das informações necessárias ao registro da declaração de importação, a legislação obriga que estas sejam retidas pelo importador até o momento temporal eleito pela legislação: a chegada da carga ao país. Como detalhado, esta opção deixa de aproveitar o tempo transcorrido entre o embarque da carga e sua chegada ao destino, além de exigir que toda carga importada seja armazenada quando da chegada ao país. Desta forma, o modelo da regra geral da DI onera os operadores e prejudica a logística de importação.

Por outro lado, a exceção estudada (Despacho sobre Águas) permite que os OEA, atendidos determinados requisitos, registrem a declaração de importação antes da chegada da carga. Esse benefício provoca um melhor aproveitamento do tempo de transporte e reduz a necessidade de armazenamento pós chegada da carga. Por fim, o terceiro modelo analisado demonstra como essa possibilidade está sendo ampliada para todas situações e operadores.

Em suma, o capítulo apresentou a maneira como o processamento antecipado está estruturado na legislação aduaneira nacional, permitindo a compreensão da transição pela qual passa o instrumento e das deficiências que a nova sistemática pretende atacar como forma de possibilitar a movimentação mais previsível e eficiente das mercadorias nas fronteiras.

5 LIMITAÇÕES DO PROCESSAMENTO ANTECIPADO COMO MECANISMO DE FACILITAÇÃO

Como demonstrado no terceiro capítulo, a implementação do processamento antecipado busca reduzir custos de transação e, desta forma, contribuir com a facilitação do comércio internacional. Sendo assim, mais do que disponibilizar a possibilidade do processamento antecipado na legislação nacional, deve-se investigar se os efeitos produzidos pela regulação são condizentes com os objetivos perseguidos.

Evidentemente, a implementação e os efeitos desta e das diversas outras medidas de facilitação do comércio estão vinculadas a características próprias de cada sociedade. E assim, ao avaliar esse tipo de ferramenta, é preciso que se considere não apenas a dinamicidade do comércio internacional como também a própria trajetória histórica e características¹⁷⁹ de cada país. Outro ponto a ser considerado é que, se por um lado cabe ao Estado a implementação deste instrumento, por outro, é preciso que a implementação atenda os anseios dos operadores, ou seja, da sociedade.

Este capítulo examina possíveis formas de monitoramento e avaliação do instrumento analisado neste trabalho. Na primeira seção, discute-se a adequação dos diversos indicadores de facilitação do comércio disponibilizados no site da OMC. A segunda seção, faz uma análise teórica e qualitativa da estratégia regulatória, de forma a mapear limites e benefícios do processamento antecipado e identificar se os incentivos dados pela regulação são, em tese, condizentes com os efeitos esperados.

Assim, este capítulo explora indícios que permitam compreender se a regulação aduaneira brasileira, ao dispor sobre o processamento antecipado, colabora para o atingimento dos objetivos de facilitação do comércio, oferecendo soluções suficientemente adequadas para atingir esses objetivos.

¹⁷⁹ Fatores como geografia, tamanho de mercado, afinidades culturais e linguísticas.

5.1 AS DIFICULDADES DA AVALIAÇÃO EMPÍRICA

Como visto, as medidas de facilitação do comércio não representam fim em si mesmas. Constituem, na realidade, incentivos ou impulsos na busca de objetivos e, no caso do processamento antecipado, procuram reduzir custos associados ao comércio internacional. Diante disto, a avaliação do instrumento utilizado ganha destaque já que ajudaria a responder indagações relacionadas ao impacto deste na diminuição de ineficiências. Nesta linha, desenvolveu-se pesquisa¹⁸⁰ no sentido de explorar o alcance dos diversos indicadores utilizados como ferramentas de monitoramento da facilitação do comércio e o potencial que as informações disponibilizadas por eles têm para subsidiar o desenvolvimento, a atualização ou a priorização de projetos de facilitação do comércio, ou seja, em que medida permitem sua efetiva avaliação.

Considerando a complexidade que envolve o próprio conceito de facilitação de comércio, existem diversos indicadores, elaborados por diferentes organismos internacionais. Optou-se, neste estudo, por analisar aqueles apresentados no site da OMC, no espaço destinado aos indicadores de facilitação do comércio. Além disso, a pluralidade de atores públicos¹⁸¹ e privados (por exemplo, dentre outros, transportadores, despachantes, depositários) envolvidos com o comércio internacional leva a um amplo leque de soluções e responsáveis por impulsionar o comércio entre países. O escopo deste trabalho, no entanto, restringe-se a medidas relacionadas a procedimentos aduaneiros e, portanto, a análise dos indicadores será focada em aspectos relacionados a isso.

Como recurso metodológico, realizou-se estudo de caráter exploratório descritivo e analítico sobre aspectos dos indicadores de facilitação de comércio, em especial naquilo que avaliam as medidas adotadas no âmbito dos procedimentos aduaneiros. A pesquisa, descrita na primeira seção deste capítulo, baseia-se na revisão das metodologias dos indicadores e em análise de publicações sobre o tema. Considerando que as medidas de facilitação do comércio representam incentivos ou

¹⁸⁰ O estudo que serve de base para esta seção, foi publicado e pode ser conferido em COSTA, B. das C. M. Análise dos indicadores de facilitação do comércio. **Percorso Acadêmico**, Belo Horizonte, v. 10, p. 188–202, 2020. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/percursoacademico/article/view/26369>. Acesso em: 3 ago. 2021.

¹⁸¹ Ver tópico 2.3.

impulsos na busca de objetivos, entende-se que conhecer os indicadores, suas metodologias e eventualmente suas limitações é passo inevitável na busca da resposta para indagações relacionadas com o atingimento dos objetivos de facilitação.

Desta forma, espera-se, além de conhecer os indicadores e suas metodologias, questionar em que medida tais indicadores contribuem para a efetiva avaliação das medidas de facilitação dos procedimentos aduaneiros e quais as principais dificuldades de sua utilização para tal fim.

5.1.1 Indicadores considerados

O exame baseou-se na apresentação e revisão da metodologia adotada por cada um dos indicadores relacionados com a facilitação do comércio constantes no site da OMC¹⁸² de forma a compreender amplitude, escopo e frequência de realização, e se avaliam pontos especificamente relacionados com a atuação das aduanas e seus procedimentos.

5.1.1.1 *Aid for Trade – perfis por países*¹⁸³

Considerando que a adoção das medidas de facilitação impõe custos aos países que as implementam, foi identificada a necessidade de que países desenvolvidos fornecessem suporte aos demais países para sua adequada implementação¹⁸⁴. Este indicador objetiva rastrear os fluxos de ajuda para o comércio, subdividido em cinco categorias de ajuda: assistência técnica, infraestrutura de comércio, capacitação, ajustes relacionados ao comércio (como, por exemplo, ajuda para custos associados à liberalização do comércio, como reduções tarifárias) e outras necessidades relacionadas ao comércio. Os dados são coletados desde 1967 pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, tornando possível a comparação da ajuda fornecida ao longo do tempo e entre países.

¹⁸² WORLD TRADE ORGANIZATION. Recursos generales. **TFAFacility**, c2018. Disponível em: <https://www.tfafacility.org/es/recursos>. Acesso em: 01 abr. 2021.

¹⁸³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Aid 4 trade. **OECD**. Disponível em: <https://www.oecd.org/aidfortrade/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

¹⁸⁴ Como visto, tal preocupação foi refletida no artigo 21 do Acordo sobre a Facilitação do Comércio, que trata da prestação de assistência e apoio à capacitação a países em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo.

5.1.1.2 *Global Express Association Customs Capabilities*

Em pesquisa realizada na internet¹⁸⁵¹⁸⁶, não foi possível encontrar informações relacionadas com a metodologia adotada. Diante da ausência de informações, realizou-se contato via e-mail com a *Global Express Association*. Para tanto utilizou-se o e-mail constante no aviso legal que acompanha os relatórios obtidos na página (info@global-express.org) para o qual devem ser encaminhadas informações adicionais ou correções. Em resposta, prontamente obtida, a Associação informou que o banco de dados foi projetado para monitorar aspectos relevantes para a remessa expressa internacional. Como consequência, este indicador não avalia, por exemplo, portos marítimos e tráfego de contêineres. Por meio de questionário, pretende refletir a experiência das empresas de *courier* associadas. O banco de dados é atualizado uma vez por ano¹⁸⁷.

5.1.1.3 *World Bank – Logistic Performance Index (LPI)*¹⁸⁸

Conduzido pelo Banco Mundial a cada dois anos desde 2007, compara a performance logística de 160 países em função de 6 dimensões: Eficiência do Despacho das Aduanas, Qualidade da Infraestrutura, Facilidade de Negociar Embarques, Qualidade dos Serviços Logísticos, Capacidade de Rastrear Remessas e Pontualidade. Os dados são obtidos por meio de questionários respondidos por operadores de transporte e comércio de mercadorias. A pesquisa é composta por duas partes, uma internacional, onde os respondentes avaliam oito mercados externos selecionados e uma parte nacional, onde os respondentes fornecem informações sobre o país em que atuam. Para o LPI nacional não é fornecido ranking.

¹⁸⁵ GLOBAL EXPRESS ASSOCIATION. Customs Capabilities. **Global-Express**, c2021. Disponível em: <https://global-express.org/index.php?id=4>. Acesso em: 06 abr. 2021.

¹⁸⁶ A pesquisa foi realizada em 05 de abril de 2021 com os seguintes termos: “*Global Express Association Customs Capabilities*”, “*GEA Customs Capabilities*”, “*Customs Capabilities methodology*”, “*GEA methodology*”, “*Global Express Association Customs Capabilities methodology*” e “*GEA Customs Capabilities methodology*”.

¹⁸⁷ TANNER, Carlos Grau. [Metodologia GEA customs capability]. Destinatário: Bibiana das Chagas Meroni Costa. Geneva, 06 abr. 2021. e-mail.

¹⁸⁸ WORLD BANK. About LPI. **World Bank**, 2015. Disponível em: <https://lpi.worldbank.org/about>. Acesso em: 02 abr. 2021.

Os procedimentos aduaneiros são avaliados tanto na parte internacional quanto na nacional da pesquisa, questionando-se a respeito da previsibilidade da liberação e entrega das cargas e da transparência dos procedimentos aduaneiros. No entanto, dentro deste item também são feitas perguntas relacionadas a atuação de outros órgãos de fronteira e em relação a atuação do setor privado. Ou seja, apesar da nomenclatura adotada “Eficiência do Despacho das Aduanas”, o indicador adota abordagem mais ampla, não restrita a atuação deste único órgão.

5.1.1.4 IATA – Air Cargo Border Efficiency

De acordo com informações constantes em documento disponível no site TFA Facility¹⁸⁹, considera a média de dias para a liberação de carga aérea em fronteiras internacionais, medidas desde a chegada da carga ao seu destino até sua entrega ao destinatário. Em pesquisa ao site da *International Air Transport Association – IATA*¹⁹⁰, não foram encontradas mais informações a respeito da metodologia utilizada. Ainda na tentativa de aprofundar o entendimento a respeito da metodologia, em 07 de abril de 2021 foram encaminhados e-mails solicitando informações¹⁹¹, para os quais não se obteve retorno.

Diante da falta de informações a respeito da metodologia adotada, não é possível a realização de um diagnóstico completo a respeito do indicador. Pode-se, no entanto, de pronto, concluir que o recorte do estudo (chegada da carga aérea até sua entrega ao destinatário) compreende a atuação de diversos responsáveis e não apenas da aduana, conforme se verifica na matriz de responsabilidades abaixo.

¹⁸⁹ INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION. Air Cargo Border Efficiency 2017. **TFA Facility**. Disponível em: https://tfafacility.org/sites/default/files/cargo_iq_2019_border_efficiency.pdf. Acesso em 07 abr. 2021.

¹⁹⁰ As pesquisas, realizadas nos dias 07 e 08 de abril de 2021, foram conduzidas por meio de exploração do conteúdo do site e por meio da ferramenta de busca disponibilizada na página. Para a busca foram utilizados os termos “Air Cargo Border Efficiency’s methodology”, “Air Cargo Border Efficiency” e “methodology”.

¹⁹¹ Dia 07/04/2021 foram encaminhados e-mails para: <CorpComms@iata.org> e <ruedigerm@iata.org>. Conforme orientação recebida em retorno ao e-mail enviado ao primeiro endereço, a demanda foi encaminhada, em 08/04/2021, via <<https://www.iata.org/en/programs/cargo/contactus/>>.

Quadro 3 – Distribuição de responsabilidades – modal aéreo.

Etapas	Responsabilidade primária	Sequencial das etapas			
		Fluxo 1 Verde sem Licenciamento	Fluxo 2 Verde com Licenciamento	Fluxo 3 Amarelo/ Vermelho sem Licenciamento	Fluxo 4 Amarelo/ Vermelho com Licenciamento
Presença de Carga/Visada	Depositário	X	X	X	X
Registro da LI	Importador	N/A	X	N/A	X
Deferimento da LI	Orgão Anuente	N/A	X	N/A	X
Registro da DI	Importador	X	X	X	X
Seleção	RFB	N/A	N/A	X	X
Entrega de Documentos	Importador	N/A	N/A	X	X
Distribuição da DI	RFB	N/A	N/A	X	X
Desembaraço	RFB	X	X	X	X
Entrega de mercadorias	Depositário	X	X	X	X

*N/A = não aplicável ** Possível: não ocorre em 100% dos casos neste fluxo. *** Importador ou preposto (despachante aduaneiro). Apesar da possibilidade da execução da etapa por preposto, a responsabilidade permanece com o importador, que responde por qualquer ato praticado em seu nome. **** Apesar da responsabilidade primária, em cada etapa pode haver a participação direta ou indireta de outros atores.

Fonte: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil¹⁹²

5.1.1.5 OECD – Trade Facilitation Indicators (TFIs)¹⁹³

A base de dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE contém informações de 163 países e é atualizada a cada dois anos, desde 2013. Os onze TFIs assumem valores de 0 a 2, onde 2 corresponde ao melhor desempenho que pode ser alcançado. As variáveis procuram refletir não apenas a estrutura regulatória, mas também o estado de implementação de várias medidas de facilitação.

O perfil da performance brasileira em facilitação de comércio¹⁹⁴, traçado a partir dos dados de 2019, revela que o país está próximo do melhor desempenho em toda amostra no que se refere a: Disponibilidade de Informações, Taxas e Encargos e Documentos. Informa também que o desempenho melhorou entre 2017 e 2019 nas

¹⁹² SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRrelatriocompleto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

¹⁹³ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Introducing the OECD trade facilitation indicators. **OECD**, [s. d.]. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/documents/trade-facilitation-indicators-methodology.pdf>. Acesso em 2 abr. 2021.

¹⁹⁴ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Trade facilitation indicators: Brazil trade facilitation performance. **Compare your country**. Disponível em: <https://www.compareyourcountry.org/trade-facilitation/en>. Acesso em: 2 abr. 2021.

áreas de: Disponibilidade de Informações, Envolvimento da Comunidade Comercial, Decisões Antecipadas, Taxas e Encargos, Simplificação e Harmonização de Documentos, Automação de Procedimentos, Cooperação entre Agências Domésticas e Cooperação Transfronteiriça entre Agências. Em outras áreas, o desempenho permanece estável de acordo com o documento.

Em decorrência da forma como o indicador foi construído, apesar de existirem perguntas relacionadas especificamente a questões aduaneiras, não se consegue isolar estes resultados.

5.1.1.6 *Indicators for Trade Facilitation: A Handbook*¹⁹⁵

Manual que busca auxiliar o acesso aos diversos bancos de dados e indicadores de facilitação de comércio. Desenvolvido pela Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico – ESCAP, em colaboração com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e outros parceiros, apresenta informações sobre nove desses bancos de dados e indicadores.

5.1.1.7 *Institutional Profiles Database (IPD)* ¹⁹⁶

O IPD busca medir, através de pesquisas de percepção, as características institucionais dos países. Em 2016 foi realizada a 5ª edição, cobrindo 144 países. Neste estudo, conduzido pela Direção-Geral do Tesouro francês, não existem perguntas ou indicadores especificamente relacionados a processos aduaneiros.

5.1.1.8 *World Bank – Doing business*¹⁹⁷

Este estudo, conduzido pelo Banco Mundial, é composto por 10 conjuntos de indicadores, cada qual com sua metodologia e estudo de casos específicos. Os dados

¹⁹⁵ ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. **Indicators for trade facilitation: a handbook.** v. 1, [s.d.], UNESCAP. Disponível em: https://www.unescap.org/sites/default/files/FINAL%20V1.0_Indicators%20for%20Trade%20Facilitation-ESCAP-OECD%20Handbook_0.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

¹⁹⁶ CENTRE FOR PROSPECTIVE STUDIES AND INTERNATIONAL INFORMATION. IPD: Institutional Profiles Database. **CEPII.** Disponível em: <http://www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp>. Acesso em: 12 abr. 2021.

¹⁹⁷ WORLD BANK. Doing business. **World Bank,** 2021. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/doingbusiness>. Acesso em: 01 abr. 2021.

são obtidos por meio de questionários aplicados a especialistas em cada uma das áreas: Abertura de Empresas, Obtenção de Alvarás de Construção, Obtenção de Eletricidade, Registro de Propriedades, Obtenção de Crédito, Proteção dos Investidores Minoritários, Pagamento de Impostos, Comércio entre Fronteiras, Execução de Contratos e Resolução de Insolvência.

O estudo é conduzido anualmente desde 2004¹⁹⁸ e compara e classifica o ambiente regulatório de 190 economias, dentre as quais o Brasil. Para os fins específicos do presente estudo, importa aprofundar exame do conjunto de indicadores relacionados com o Comércio entre Fronteiras. Neste são registrados tempos e custos de conformidade com a documentação, conformidade com as exigências na fronteira e transporte doméstico¹⁹⁹ associados ao processo logístico de importação e exportação de mercadorias.

Como os dados são obtidos por meio de questionário aplicado a especialistas, são estabelecidas algumas suposições sobre as mercadorias e sobre as transações, para tornar os dados comparáveis. Ou seja, não são avaliadas situações efetivamente ocorridas e sim a percepção do que ocorreria caso uma mercadoria específica fosse importada/exportada de/para um parceiro comercial específico, transitando até/desde determinado local do país. Dentro deste indicador, encontram-se perguntas relacionadas tanto as atividades aduaneiras quanto dos demais órgãos de fronteira, de forma que não é possível a análise individualizada dos processos aduaneiros²⁰⁰.

¹⁹⁸ A partir de 2016 a metodologia adotada foi alterada. Para o ano de 2015, a base de dados apresenta a pontuação dos países em ambas as metodologias.

¹⁹⁹ Os dados sobre tempo e custo do transporte doméstico são publicados, mas não são utilizados para calcular a pontuação e classificação da economia em termos de facilidade do comércio internacional por serem afetados por diversos fatores não influenciados pelas políticas e reformas na área de comércio internacional (geografia e topografia do território, infraestrutura geral, distância do porto ou ponto de fronteira, por exemplo).

²⁰⁰ Em junho de 2020, após relatos de irregularidades nos dados dos relatórios *Doing Business* 2018 e 2020, o Banco Mundial suspendeu o relatório *Doing Business* seguinte e realizou análises e auditorias no relatório e na metodologia utilizada. Por fim, em 16 de setembro de 2021 foi divulgada, em 16 de setembro de 2021, a decisão de deixar de publicar o relatório *Doing Business*. Ver: BANCO MUNDIAL. Grupo Banco Mundial deixará de publicar o relatório *Doing Business*, Worldbank, set. 2021. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>. Acesso em: 23 mai. 2022.

5.1.2 Inadequação dos indicadores

Analisadas as metodologias dos indicadores, constata-se que são, de forma geral, muito diferentes quando comparadas suas naturezas e escopos. Tais diferenças decorrem, em grande medida, da abordagem de facilitação do comércio adotada, mais ampla ou mais restrita, a depender dos propósitos específicos que conduzem o estudo ou a entidade que o elaborou. Verificou-se, além disso, que nenhum deles permite o tratamento exclusivo de informações relacionadas com procedimentos aduaneiros. A impossibilidade de isolar a atuação aduaneira e medidas adotadas pelo órgão, neste caso, o processamento antecipado, inviabiliza a utilização de tais indicadores e dos dados por eles fornecidos para os fins pretendidos neste estudo.

Considerando que essa constatação poderia conduzir à conclusão de que deveriam ser criados indicadores que refletissem a atuação aduaneira ou até, de forma específica, o processamento antecipado, o estudo foi aprofundado buscando verificar a hipótese de que a limitação de eventuais indicadores seja ainda maior. E assim, foram comparadas a evolução da pontuação brasileira com a evolução das médias e das medianas dos demais países em dois indicadores específicos, buscando-se mapear o comportamento do desempenho brasileiro nesses indicadores e verificar a possibilidade de estabelecer relação de causalidade entre as medidas adotadas, os indicadores e os objetivos de redução de ineficiências.

Para tanto, as bases históricas dos indicadores do Banco Mundial, *Doing Business* e *Logistic Performance Index*²⁰¹ foram tratadas, buscando compreender o comportamento da atuação brasileira no tempo. Desejava-se averiguar se seria possível o estabelecimento de relações de causalidade entre a evolução das pontuações obtidas e eventuais medidas de facilitação implementadas.

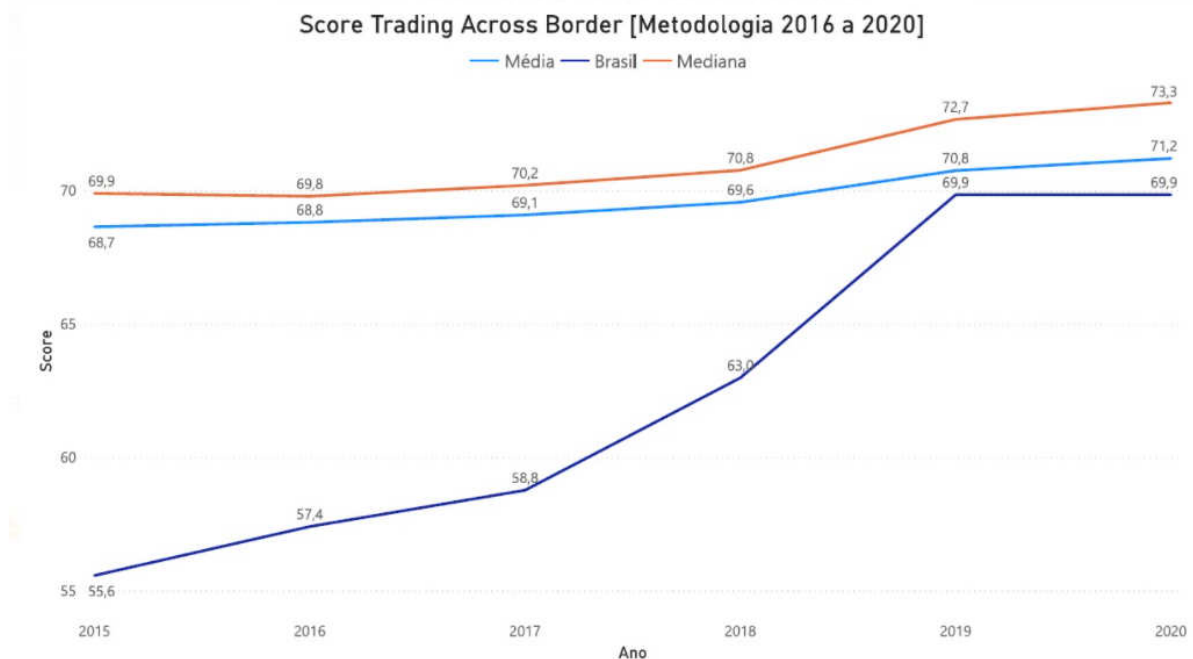
O gráfico gerado a partir da série histórica de pontuações obtidas pelo Brasil no tópico *Trading Across Borders* do relatório do Banco Mundial permitiu perceber uma evolução positiva da pontuação brasileira ao longo dos anos, aproximando-se, nos últimos dois relatórios das médias e medianas dos demais países, que se

²⁰¹ A eleição dos indicadores que seriam objeto desta etapa do estudo considerou, especialmente, a amplitude da base histórica disponibilizada para ambos.

mantiveram razoavelmente estáveis ao longo do tempo. Ou seja, tanto foram adotadas medidas de facilitação pelo país, quanto identificou-se uma melhora no desempenho nacional no indicador.

Esta observação, no entanto, não permite concluir pela existência de relação de causa e efeito entre as medidas implementadas e a evolução verificada. Nem, tampouco, a identificação de qual das diversas medidas teria contribuído com a alteração de desempenho.

Gráfico 1 – Doing Business – pontuação Comércio Internacional



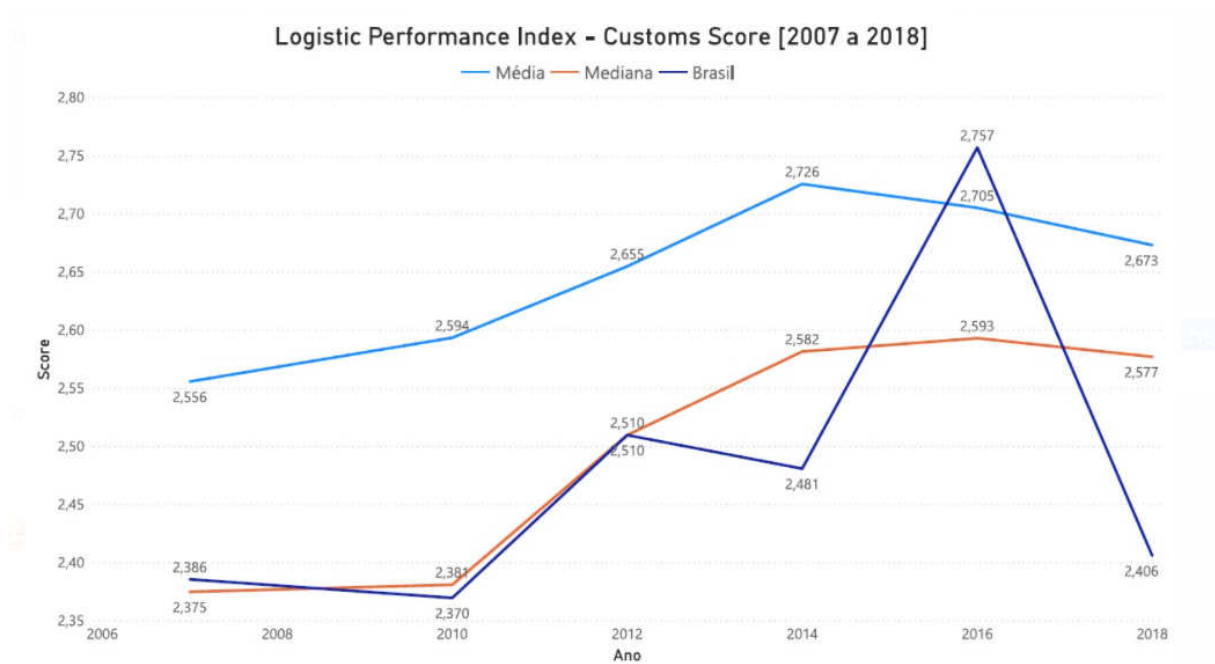
Fonte: Análise dos indicadores de facilitação do comércio²⁰²

Essa mesma impraticabilidade ocorre quando se considera o indicador de Eficiência do Despacho das Aduanas, do *Logistic Performance Index*. No início da série histórica deste, o Brasil acompanhava a mediana de desempenho dos demais países. A partir de 2014, no entanto, ocorre um descolamento do desempenho nacional, que deixa de acompanhar a tendência de estabilidade verificada para a mediana. Apesar disso, conforme vem sendo exposto, não parece possível inferir que a mudança no desempenho seja decorrência da implementação de instrumentos de

²⁰² COSTA, B. das C. M. Análise dos indicadores de facilitação do comércio. **Percursos Acadêmicos**, Belo Horizonte, v. 10, p. 188–202, 2020. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/percursoacademico/article/view/26369>. Acesso em: 3 ago. 2021.

facilitação do comércio pelo Brasil. A dificuldade é agravada quando se tenta relacionar ambos os eventos considerando, isoladamente, determinada medida de facilitação.

Gráfico 2 – Logistic Performance Index – pontuação Eficiência do Despacho das Aduanas



Fonte: Análise dos indicadores de facilitação do comércio²⁰³

Em resumo, esta impossibilidade de determinar nexos causais entre as medidas implementadas, a evolução da posição nos indicadores e a efetiva diminuição de ineficiências, em especial a diminuição dos custos de transação, parece ser fator prejudicial intransponível para a utilização de indicadores de facilitação para a avaliação do atendimento, pela legislação nacional, dos objetivos perseguidos pelo instrumento processamento antecipado.

Isso não significa, por outro lado, que as diversas pesquisas e bancos de dados de desempenho de facilitação do comércio não sejam úteis como ferramentas de *benchmarking* e de conscientização. É evidente que medir um fenômeno sempre envolve a tomada de decisões: o que e como contar e perguntar, o que incluir e o que

²⁰³ COSTA, B. das C. M. Análise dos indicadores de facilitação do comércio. **Percursos Acadêmicos**, Belo Horizonte, v. 10, p. 188–202, 2020. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/percursoacademico/article/view/26369>. Acesso em: 3 ago. 2021.

excluir, o que é ou não válido²⁰⁴. E, se por um lado, os números não mentem, por outro, eles tampouco são inocentes. Existem muitas medidas possíveis de qualquer fenômeno e a escolha entre elas depende, em última análise, da finalidade da medição²⁰⁵.

Desta forma, para os objetivos deste estudo, entende-se que a análise empírica das iniciativas de facilitação, em especial o processamento antecipado, por meio de indicadores de facilitação do comércio, restaria prejudicada diante das diversas limitações apontadas acima.

5.2 AVALIAÇÃO TEÓRICA DO PROCESSAMENTO ANTECIPADO

Em virtude da inadequação dos indicadores, identificada na seção anterior, optou-se pela condução de nova abordagem, por meio de estudo teórico, objetivando verificar até que ponto o processamento antecipado previsto na legislação nacional colabora, potencialmente, com o objetivo de redução dos custos transacionais associados ao comércio internacional.

Para tanto serão identificadas as delimitações e não abrangências do mecanismo, seus benefícios e limites como ferramenta de facilitação do comércio. Por fim, será apresentado um estudo de caso que explora fragilidades geradas pelo descompasso entre as atuações pública e privada.

5.2.1 Delimitações e não abrangência

Como verificado, o novo processo de importação, suportado pela Duimp, possibilitará que o registro da declaração ocorra, como regra, antes da chegada da carga ao Brasil. O paralelismo dos procedimentos administrativos e aduaneiros, presente no novo modelo, oportuniza o registro antecipado da Duimp, na medida em

²⁰⁴ CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública**: (1995-2002). 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 jun. 2022.

²⁰⁵ STONE, Deborah. **Policy paradox**: the art of political decision making. Nova Iorque, Norton & Company, 2012.

que deixa de exigir a conclusão dos trabalhos dos órgãos e entidades anuentes para que o despacho aduaneiro tenha início.

Nesta situação, o gerenciamento de riscos aduaneiro é realizado de forma antecipada à chegada da carga, estabelecendo o nível de conferência que será aplicado à declaração. Consequentemente, para casos em que a Duimp tenha sido registrada antes da chegada da carga e tenha sido selecionada para canal verde, a mercadoria poderá ser diretamente entregue ao importador.

Considerando que 87%²⁰⁶ das cargas não possuem intervenção governamental no fluxo físico da carga (canal verde da Receita Federal e ausência de inspeção física por parte dos órgãos e entidades anuentes), percebe-se a abrangência e o potencial que a entrega imediata ao importador possui de reduzir tempos e custos de movimentação e armazenagem.

Em tese, o recebimento antecipado das informações, via Portal Único de Comércio Exterior, permitiria a realização de gerenciamento de riscos também pelos anuentes de forma a selecionar cargas que serão submetidas a sua inspeção física. Ou seja, dentre as mercadorias passíveis de inspeção física, poder-se-ia realizar gerenciamento de riscos de forma a selecionar aquelas que efetivamente serão inspecionadas, nos moldes do que é feito pela Receita Federal.

Neste ponto, no entanto, faz-se a primeira observação quanto à delimitação do processamento antecipado considerado neste estudo. Em virtude do recorte temático realizado, este trabalho mirou sua observação na atuação e regulação aduaneira. Por consequência, a realização ou não de gerenciamento de riscos por outros órgãos e entidades anuentes, de forma a aproveitar o potencial gerado pelas informações recebidas antecipadamente, não faz parte do escopo deste estudo.

Assim, apesar de ser possível, em tese, que o processamento antecipado beneficie cargas submetidas à inspeção física pelos anuentes, ampliando o percentual acima exposto, este estudo não analisou os procedimentos dos demais órgãos que

²⁰⁶ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRelatriocompleto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

atuam no comércio exterior. Desta forma, os benefícios do processamento antecipado para cargas sujeitas à inspeção física dos órgãos anuentes não foram considerados nesta análise.

Outro aspecto importante quando se investiga o alcance do processamento antecipado como ferramenta de facilitação do comércio, é ter clareza em relação a abrangência deste instrumento. Como observado anteriormente, os trâmites de cada operação de importação dependem da obrigatoriedade (ou não) de licenciamento por parte dos órgãos e entidades anuentes e da seleção (ou não) da declaração para a conferência aduaneira, com o controle físico e/ou documental da carga.

Assim, reforça-se que o processamento antecipado não possui qualquer relação com os canais de conferência a que estarão submetidas as cargas. Ou seja, a opção pelo processamento antecipado não altera as chances de que uma carga seja selecionada para conferência documental ou física pela Receita Federal, vez que a seleção é feita considerando o nível de risco ao qual está submetida a declaração.

Além disso, sabe-se que diversos órgãos estão envolvidos, de acordo com a especificidade dos produtos, no controle do comércio exterior. O processamento antecipado também não altera a necessidade de atuação de tais órgãos, inclusive no que diz respeito à inspeção física da carga chegada do exterior por tais órgãos. Desta forma, não se pode esperar que a implementação deste instrumento reflita na quantidade de cargas sujeitas à atuação dos órgãos anuentes.

Por fim, ressalta-se um importante aspecto que pode passar despercebido: apesar de antecipar o início do despacho aduaneiro, o tempo total de despacho das mercadorias não tende a diminuir com a medida. Isso ocorre porque o tempo de despacho é contado desde o momento do registro até o desembaraço da declaração e esta ferramenta atua em momento anterior ao registro da declaração, retirando a exigência da presença da carga para que ocorra o registro. Dado que antecipa o registro, resultará em um consequente deslocamento no tempo dos demais marcos, sem, contudo, resultar em diminuição de tempo entre os marcos, ou seja, o tempo gasto com o procedimento.

Por último, registra-se que, de maneira geral, estudos sobre custos de conformidade costumam indicar que estes seriam maiores para empresas menores²⁰⁷. Nesse sentido, altos custos de cumprimento tenderiam a dificultar a inserção de pequenas e médias empresas nos mercados internacionais. Esse entendimento é responsável pela existência de diversas iniciativas, nacionais e internacionais, tendentes a alavancar a participação de pequenas e médias empresas no comércio internacional.

A despeito desse entendimento, interessante estudo focado no comércio exterior holandês indicou que esta dificuldade poderia estar mais diretamente relacionada ao tamanho e frequência das transações do que propriamente com o tamanho da empresa. Desta forma, os custos de transação associados ao comércio internacional seriam mais sentidos por empresas com baixo desempenho neste tipo de comércio (não necessariamente todas as pequenas empresas)²⁰⁸. De toda forma, registra-se que o processamento antecipado não abrange de forma específica essa situação. Ou seja, a preocupação em proporcionar maior acesso de empresas menores ou com baixo desempenho em comércio exterior não faz parte das finalidades desse instrumento.

5.2.2 Benefícios

Dado que o processamento antecipado propicia um melhor aproveitamento do tempo, as principais vantagens desse procedimento relacionam-se com essa condição. Para o importador, representa a possibilidade de fornecer as informações necessárias aos controles aduaneiros durante o transporte da carga. Assim, o tempo de transporte internacional, fator externo e sob o qual a aduana não pode influir, acaba sendo mais bem aproveitado. Desta forma, o tempo que era, sem o mecanismo, obrigatoriamente desperdiçado, pode ser utilizado para antecipar os próximos passos do procedimento de importação.

²⁰⁷ VERWAAL, E.; DONKERS, B. **Customs related transactions costs, firm size and internacional trade intensity**. Erasmus Research Institute of Management (ERIM), Rotterdam, fev., 2001. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ems/eureri/78.html>. Acesso em: 12 mar. 2022.

²⁰⁸ VERWAAL, E.; DONKERS, B. **Customs related transactions costs, firm size and internacional trade intensity**. Erasmus Research Institute of Management (ERIM), Rotterdam, fev., 2001. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ems/eureri/78.html>. Acesso em: 12 mar. 2022.

Ademais, caso a carga seja selecionada para o canal verde, o importador poderá dispor imediatamente dela, tão logo chegue ao país. Com isso, o armazenamento deixa de ser a regra no procedimento de importação e passa a ser a exceção. A revelação do canal durante o transporte da carga gera, ainda, outro benefício importante: permite que o importador utilize tal tempo para organizar a logística de retirada da carga do porto.

Durante o ano de 2020, o benefício do despacho antecipado no modal aquaviário foi utilizado por 39% das empresas certificadas como OEA-C2 e em 22,01% das DI realizadas por tais operadores nesse modal²⁰⁹. Quando plenamente implementado, a possibilidade do processamento antecipado estará disponível para todos os operadores, não apenas OEA, e independentemente de especificidades relacionadas a determinadas cargas. Além disso, estarão contemplados os modais aquaviário, aéreo e terrestre, abrangendo, potencialmente, a totalidade das operações realizadas. Ou seja, quaisquer operações, independentemente do modal utilizado e de características do importador ou da carga, poderão ser registradas de forma antecipada à chegada da carga ao território nacional. Importante destacar, por outro lado, que o procedimento permanecerá sendo uma opção do importador²¹⁰.

Verifica-se, portanto, que a ferramenta, apesar de não impactar os tempos de despacho²¹¹, potencialmente contribuirá para a redução dos tempos médios desde a chegada da mercadoria no país até sua efetiva saída do local alfandegado. Para o ano de 2019, esses tempos médios corresponderam a 9,7 dias para o modal aquaviário; 5,8 dias para o modal aéreo e 2,3 dias para o modal rodoviário²¹².

²⁰⁹ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL. **Balanco aduaneiro 2020**. jan./dez, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/arquivos-e-imagens/BalanoAduaneiro2020versofinal.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

²¹⁰ Para uma interessante discussão a respeito da obrigatoriedade do despacho antecipado no Peru, consultar ALVAREZ, Aroni, J. Análisis del despacho anticipado y diferido en la Intendencia de Aduana Marítima del Callao 2015-2018. **Quipukamayoc**, v. 28, n. 56, 33–41. 2020. Disponível em: <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/quipu/article/view/17339>. Acesso em: 19 mar. 2022.

²¹¹ Vide seção anterior.

²¹² SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRelatriocompleto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

Além de contribuir para a redução dos tempos dos processos logísticos, os benefícios advindos do procedimento atuam na variável incerteza da transação, aumentando o grau de confiança dos agentes em sua capacidade de antecipar acontecimentos futuros. Conforme observado, a incerteza é componente que, ao dificultar a organização e o monitoramento das transações, acaba por elevar os custos a elas associados. Assim, ao possibilitar o conhecimento antecipado do canal, o processamento antecipado concorre para a maior previsibilidade do procedimento de importação.

Outro aspecto a ser destacado é que procedimentos mais ágeis e, especialmente, mais previsíveis possibilitam que as empresas trabalhem com estoques reduzidos. Além de custos diretos com sua manutenção, como espaço, por exemplo, altos níveis de estoque podem representar maiores chances de perdas e desperdícios, em especial quando são transacionadas mercadorias com graus mais elevados de perecibilidade e depreciação²¹³. Além disso, o comprometimento do capital, retido em altos níveis de estoque pode ocasionar perda de oportunidades por falta de capital disponível para investimentos. Desta forma, a segurança em relação aos tempos de reposição tende a colaborar com a otimização dos processos de gestão de estoque e de capitais das empresas.

De outro lado, para a aduana, o recebimento antecipado de informações permite melhor organização dos trabalhos e confere mais tempo para que as autoridades aduaneiras realizem seus trabalhos²¹⁴. Isso ocorre porque, com o processamento antecipado, torna-se possível não apenas selecionar previamente as cargas que demandam fiscalização, como também escolher o momento apropriado para a atuação.

Durante o despacho impõe-se celeridade aos trâmites, já que, dentre outros motivos, a carga se encontra depositada, gerando gastos para o importador. Registra-se, no entanto, que o tempo utilizado para a fiscalização onera tanto o importador, quanto à aduana que deixa de atender (ou demora mais para atender) outros despachos aduaneiros. É lógico, portanto, que situações que, sem prejuízo do

²¹³ Menciona-se também possíveis mudanças de preferência dos consumidores que podem impactar a demanda pelos produtos em estoque.

²¹⁴ Além de reduzir a pressão sobre os servidores que realizam o gerenciamento de riscos e a análise da documentação já que tais atividades passam a ocorrer antes da chegada da carga.

controle aduaneiro, possam ser fiscalizadas em momento posterior, sem que a carga esteja “parada”, beneficiam também os trabalhos aduaneiros. Para tanto, a legislação nacional prevê a revisão aduaneira, ato pelo qual, após o desembaraço, apura-se a regularidade dos pagamentos, da aplicação de benefícios fiscais e a exatidão das informações prestadas pelo importador na declaração de importação²¹⁵²¹⁶.

Considerando a inexistência de vinculação entre o dever de proceder à revisão aduaneira e o tipo de canal ao qual a declaração de importação foi submetida²¹⁷, entende-se que processamento antecipado possibilita o direcionamento da atuação aduaneira para o momento mais adequado para o atingimento dos objetivos. Ou seja, o processamento antecipado possibilita, de um lado, a atuação imediata da aduana, quando a situação fática assim exigir²¹⁸. De outro, oportuniza a postergação dessa atuação, a ser realizada pós desembaraço por meio da revisão aduaneira, a depender dos riscos verificados na declaração.

Essa possibilidade se ajusta às abordagens modernas e inovadoras incentivadas pela OMA: procedimentos automatizados, via sistema de gerenciamento de riscos, combinado com procedimentos fiscais de auditoria *a posteriori*, nas situações nas quais o nível de riscos permite²¹⁹.

Em síntese, compreende-se, a partir da análise dos diversos benefícios apresentados acima, que o instrumento contribui tanto para a melhora do controle aduaneiro, quanto para a agilização do fluxo de liberação de mercadorias. De maneira a completar a análise teórica do instrumento, a seguir, serão exploradas eventuais limitações que possam comprometer os benefícios identificados nesta seção.

²¹⁵ BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

²¹⁶ BRASIL. **Decreto-lei nº 37, 18 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0037.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

²¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial nº 1826124 – SC (2019/0203060-6)**. Processual Civil e Tributário. Negativa de Tributação [...]. Relator: Ministro Gurgel de Faria, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 20 mar. 2022.

²¹⁸ A exemplo de casos de suspeita ou denúncia de drogas.

²¹⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. La aduana del siglo XXI: favorecer el crecimiento y el desarrollo mediante la facilitación del comercio y el refuerzo de la seguridad en las fronteras. **WCO**, 2008. Disponível em: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annex_ii_es.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

5.2.3 Limitações

A observação teórica do processamento antecipado permite identificar alguns pontos que podem reduzir seus benefícios potenciais como ferramenta de redução dos custos de transação associados ao comércio internacional. Neste sentido, foram identificadas as seguintes possíveis limitações, exploradas a seguir: (I) momento do pagamento da Duimp; (II) interdependência das diversas medidas de facilitação; (III) menor impacto nos modais terrestre e aéreo e; (IV) importância da atuação privada / eventuais desarticulações entre os setores público e privado na implementação da medida.

No que diz respeito ao momento do pagamento da Duimp, os modelos apresentados permitem observar que a possibilidade do processamento antecipado, itens 3.2 e 3.3, não influi no momento pagamento dos tributos incidentes no comércio exterior. Em todos os modelos avaliados, o pagamento dos tributos ocorre no momento do registro da declaração de importação.

O pagamento de tributos e contribuições federais devidos em virtude da importação de mercadorias e valores exigidos em razão da aplicação de direitos antidumping, compensatórios ou de salvaguarda deve ser realizado no ato do registro da declaração de importação correspondente. Ou, quando tais valores decorrem de retificações das informações prestadas, no momento do registro da retificação. Em quaisquer das situações, o pagamento é realizado mediante débito automático em conta corrente²²⁰.

Para fins didáticos, pode-se imaginar o registro da declaração, a chegada da carga e o pagamento de tributos como três camadas autônomas que, por opção regulatória, foram concentradas em um único momento na regra geral da DI. O processamento antecipado desvincula parte dessas camadas: a desvinculação entre o momento da chegada da carga e o registro da declaração não é acompanhada da desvinculação entre registro e pagamento de valores exigidos em virtude da importação.

²²⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

Considerando que o processamento antecipado é operacionalizado por meio do registro da declaração, a manutenção da obrigação de pagamento dos valores devidos já no momento do registro representará uma antecipação do desembolso e pode configurar desincentivo para que os operadores registrem de forma antecipada suas declarações. Como forma de contorno, uma alternativa possível seria a previsão de outro marco para o pagamento dos tributos de maneira mais condizente com os objetivos buscados. Desta forma, tanto o pagamento no momento da chegada quanto o pagamento como condição para o desembaraço seriam alternativas viáveis.

As observações acima reforçam a importância de que exista coerência entre as diversas medidas implementadas, além de destacar outra possível limitação do instrumento. Veja-se: as medidas de facilitação do comércio, em especial aquelas previstas no AFC, são complementares e interdependentes. Desta forma, devem ser implementadas em conjunto e de forma coordenada sob pena de restringir o alcance dos eventuais benefícios.

Ainda neste sentido, a possibilidade de registro antecipado da declaração de importação, isoladamente, não teria o impacto almejado. Sem a existência de gerenciamento de riscos capaz de garantir a análise dessas informações, ou o controle aduaneiro deixaria de ser exercido, ou seria exercido na totalidade das cargas resultando em ineficiências em ambos os casos. Ambas as situações deixam de atender, da forma esperada, os objetivos buscados com a ferramenta.

Em relação à terceira potencial limitação do instrumento, observa-se que a transferência dos controles para momento anterior a chegada da carga, nos modais terrestre e aéreo, pode não ser tão significativa como no modal aquaviário.

Evidentemente, cada tipo de transporte apresenta vantagens e desvantagens a serem consideradas em razão do tipo de carga e das necessidades do importador. De forma simplificada, o transporte aquaviário é considerado bastante seguro, já que oferece baixo risco de furtos e perdas de mercadorias, no entanto possui longos prazos de entrega. Já o transporte aéreo percorre longas distâncias em curto espaço de tempo, porém possui custo mais elevado. Por fim, uma vantagem do transporte terrestre seria a capilaridade deste modal, tornando possível o acesso a (quase) todo o território nacional. Todavia, apresenta maiores chances de perdas, roubos e acidentes.

Logicamente, o tempo do transporte internacional depende da distância geográfica percorrida pela mercadoria, além da velocidade atingida pelo veículo transportador. Por ser o modal que, como regra, possui o maior tempo de transporte, o aquaviário tende a ser aquele no qual a exigência de presença da carga em território nacional exerce maior influência no tempo “desperdiçado”. Para os demais, o impacto da espera pela chegada da carga é menor, sendo de horas quando se utiliza a via aérea. Assim, teoricamente, os benefícios relacionados com o melhor aproveitamento do tempo, a partir do processamento antecipado, tendem a ser percebidos de forma mais significativa no transporte aquaviário²²¹.

Toda a lógica de transferência dos controles para momentos nos quais haja menor impacto sobre a logística de importação decorre do entendimento de que o tempo é fator relevante para o aumento da competitividade. O tempo gasto para atender as diversas formalidades, exigências e requisitos para a exportação e importação e o tempo de espera por inspeções e providências dos diferentes intervenientes geram custos diretos relacionados com armazenagem e movimentação, e impactam o tempo de entrega das mercadorias aos seus destinatários²²². Neste sentido, portanto, a literatura indica que o tempo pode representar barreira ao comércio e, desta forma, seu efeito foi estimado como correspondente a um custo de 0,8% do valor do produto por dia²²³.

Nesta linha, no entanto, é importante, que se considere que no Brasil apenas 10% do tempo gasto com os procedimentos de importação estão a cargo da aduana e que mais da metade do tempo total despendido são consumidos por ações de responsabilidade dos agentes privados (importador e depositário, por exemplo)²²⁴. Desta forma, a análise das fronteiras deste instrumento pressupõe considerar que

²²¹ Apesar disso, os benefícios relacionados com o desafogamento de portos, aeroportos e pontos de fronteiras tendem a ser aproveitados independentemente do modal utilizado.

²²² ARAUJO, Leandro Rocha. O acordo sobre facilitação do comércio da OMA: medidas para a redução das barreiras administrativas ao comércio internacional. In: GONÇALVES S. S. *et al.* (org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 287-339.

²²³ HUMMELS, David. Time as a trade barrier. **Department of Economics**, p. 1-40, jul. 2001. Disponível em: <https://www.krannert.purdue.edu/faculty/hummelsd/research/time3b.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2022.

²²⁴ SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRelatriocompleto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

grande parte do tempo gasto com os procedimentos de importação é de responsabilidade do setor privado. Ou seja, mesmo quando completamente implementado o potencial de contribuição da medida é pequeno, se comparado com o potencial que ajustes nas ações sob responsabilidade dos agentes privados teriam.

Por fim, como decorrência do peso do comportamento dos agentes privados, outro ponto de atenção, seriam eventuais desarticulações entre os setores público e privado. Apesar de a medida em questão ser destinada à atuação aduaneira, considerando a divisão de responsabilidades acima mencionada, entende-se que a falta de alinhamento entre os setores pode representar diminuição de potenciais benefícios deste instrumento de facilitação do comércio. Para fins de exemplificação de situação que justifica essa preocupação foi realizado o estudo de caso apresentado na sequência.

5.2.4 Desarticulação entre setores público e privado – estudo de caso

Como visto, sem a possibilidade do processamento antecipado, todas as cargas importadas devem obrigatoriamente ser armazenadas até que os controles aduaneiros sejam realizados. Isso acontece porque, na ausência de processamento antecipado, a chegada da carga é requisito para o início dos trabalhos a cargo da aduana brasileira. Alinhada com essa realidade, a política de cobrança da armazenagem nos terminais portuários envolve a cobrança por período mínimo, já que o armazenamento é uma certeza no processo.

No entanto, com a implementação do processamento antecipado a grande maioria das cargas deixará de ser obrigatoriamente armazenada, contribuindo potencialmente para a redução dos custos de transação associados ao comércio internacional. Neste novo contexto, a política de cobrança que considera períodos mínimos pode vir a representar incentivo no sentido contrário do buscado com esse mecanismo de facilitação, já que contratos, além de restringirem, sugerem comportamentos desejáveis às partes²²⁵.

²²⁵ SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Economia dos contratos. In: SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio (Orgs.). **Direito e Economia: análise econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 102-136.

De acordo com resolução da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq²²⁶, os serviços de movimentação e armazenagem de contêineres são prestados mediante remuneração livremente negociada, estabelecida em contrato de prestação de serviço ou divulgada em tabela de preços. Quanto à primeira forma que podem adotar, desnecessário explicar que se trata de acordo de vontades consubstanciado em proposta e aceitação. Já a tabela de preços, é utilizada, como regra, para usuários que não possuam acordo individual vigente com o terminal utilizado. Nesse caso, a clássica negociação, presente nos contratos, é substituída por uma atuação que claramente estabelece o vínculo contratual.

Registra-se que tais valores cobrados pelos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres não se confundem com as tarifas pagas às Autoridades Portuárias pela utilização da infraestrutura portuária e aquaviária²²⁷. Trata-se de contratos de lucro estabelecidos entre os terminais de contêineres e os importadores e demais clientes ou usuários do terminal. E, portanto, inegavelmente está-se diante de situação em que a autonomia da vontade das partes é altamente prestigiada.

Para os fins desta pesquisa, a clássica dificuldade de acesso aos dados sobre as práticas contratuais foi contornada, em parte, por meio da análise da política de cobrança utilizada nas tabelas de preços. A hipótese trabalhada neste estudo de caso é a de que os contratos estabelecidos entre o setor privado não estão refletindo a nova “lógica” e, sendo confirmada essa hipótese, podem representar incentivos contrários ao que se busca com o processamento antecipado. Por oportuno, registra-se que não se pretende defender eventuais limitações da autonomia de vontade das partes em tais negócios jurídicos. Objetiva-se, exclusivamente, explorar aspectos que podem levar tais contratos a produzir resultados não esperados, anulando ou diminuindo benefícios gerados pela legislação aduaneira, ao possibilitar o processamento antecipado.

²²⁶ BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Resolução Normativa nº 34, de 19 de agosto de 2019**. Aprova a norma que estabelece parâmetros regulatórios a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes nas instalações portuárias. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-34-de-19-de-agosto-de-2019-211683225>. Acesso em: 1 fev. 2022.

²²⁷ Ver Resolução Normativa ANTAQ nº 34, de 19 de agosto de 2019 e Resolução ANTAQ nº 61, de 11 de novembro de 2021.

Diante do exposto, realizou-se pesquisa em banco de dados disponibilizado pelo Governo Federal²²⁸ no sentido de identificar os portos nacionais mais representativos em termos de valores movimentados em dólares, consideradas apenas operações de importação.

Verificou-se que os portos de Santos, Paranaguá e Itajaí juntos representaram quase 60%²²⁹ dos valores importados por via marítima em 2021. Para esses três mais representativos, foram consultadas as tabelas de preços de todos os terminais de contêineres de cada um dos portos buscando (I) verificar a existência de previsão de cobrança por período mínimo; (II) identificar eventual cobrança específica para o Despacho sobre Águas – OEA²³⁰.

Para a perfeita identificação das tabelas de preços a serem analisadas, solicitou-se, via Serviço de Informação ao Cidadão – SIC²³¹, a lista de terminais com o perfil de carga desejado. Em resposta, obteve-se a informação que de tais dados poderiam ser consultados diretamente em ferramenta interativa de pesquisa, disponível na internet, onde é possível acessar e mapear informações sobre o transporte aquaviário nacional.

Desta forma, para cada um dos portos, foram extraídos relatórios personalizados de movimentação portuária no Painel Estatístico Aquaviário²³², ferramenta indicada na resposta ao SIC, utilizando-se como filtros (I) complexo portuário: Santos, Itajaí e Paranaguá; (II) perfil de carga: carga containerizada de forma a obter, para o ano de 2021 os terminais com o perfil de carga desejado de cada porto. O resultado da extração pode ser consultado na tabela abaixo:

²²⁸ EXPORTAÇÃO e Importação Geral. **Comex Stat**, 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em 13 jan.2022.

²²⁹ Representam 57,03% dos US\$ 160.919.781.354 importados pela via marítima no ano 2021 de acordo com extração realizada em 13 jan. 2022.

²³⁰ Em diversas tabelas de preços, o Despacho sobre Águas é identificado pela sigla DSA.

²³¹ Pedido enviado em 2 fev. 2022 sob o nº de protocolo 50001.006809/2022-27. Serviço de Informação ao Cidadão disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>.

²³² AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Painel Estatístico Aquaviário 2.1.4. **Ea.Antaq**. Disponível em: <http://ea.antaq.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painel%5Cantaq%20-%20anu%C3%A1rio%202014%20-%20v0.9.3.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymous=true>. Acesso em: 4 fev. 2022.

Tabela 1 – Relação dos terminais especializados em carga containerizada nos Portos de Santos, Itajaí e Paranaguá

Ano	Complexo Portuário	Terminal	Perfil da Carga	Total de Movimentação Portuária (t.)
2021	Santos	Dp World Santos (Dp World Santos)	Carga Containerizada	9.138.571
2021	Santos	Santos (Btp)	Carga Containerizada	18.304.623
2021	Santos	Santos (Union Armazenagem E Operações Portuárias S/A (Tev))	Carga Containerizada	62.683
2021	Santos	Santos (Ecoporto Santos S/A)	Carga Containerizada	398.439
2021	Santos	Santos (Cais Público - Macuco)	Carga Containerizada	246
2021	Santos	Santos (Santos Brasil)	Carga Containerizada	19.793.286
2021	Itajaí	Itajaí (Cais Arrendado)	Carga Containerizada	5.809.135
2021	Itajaí	Itajaí (Cais Público)	Carga Containerizada	13.657
2021	Itajaí	Portonave - Terminais Portuários De Navegantes	Carga Containerizada	12.448.481
2021	Paranaguá - Antonina	Paranaguá (Tcp)	Carga Containerizada	11.499.949

Fonte: Elaboração própria.

Considerando a intenção de investigar eventuais limites que os esforços do poder público podem encontrar na atuação do setor privado, apenas terminais concedidos a empresas privadas compõem a amostra deste estudo. Desta forma, os terminais “Santos (Cais Público - Macuco)” e “Itajaí (Cais Público)” foram desconsiderados para os fins deste trabalho. Além destes, o Terminal de Veículos (TEV), pela especificidade da carga movimentada, também foi excluído do exame.

A análise das tabelas de preços de cada um dos terminais²³³²³⁴²³⁵²³⁶²³⁷²³⁸²³⁹²⁴⁰ permitiu constatar que, dos sete terminais analisados, seis apresentam cobrança por período mínimo e seis possuem alguma cobrança específica relacionada ao Despacho sobre Águas – OEA. No terminal “Paranaguá (TCP)” inexistiu cobrança de armazenagem pelo período inicial de dez dias contados do desembarque do contêiner no terminal, enquanto o terminal “Itajaí (cais arrendado)” não possui, em sua tabela de preços, qualquer menção ao OEA ou ao Despacho sobre Águas, conforme tabela-resumo abaixo.

²³³ Resumo das principais informações obtidas podem ser encontradas no apêndice A do presente estudo.

²³⁴ APM TERMINALS. Tabela de serviços básicos APM Terminals Itajaí. **APMTerminals**, 2020. Disponível em: <https://www.apmterminals.com/pt/itajai/practical-information/tariffs>. Acesso em: 19 fev. 2022.

²³⁵ BRASIL TERMINAL PORTUÁRIO. Tabela pública de serviços BTP. **BTP**, 2022. Disponível em: https://www.btp.com.br/wp-content/uploads/2021/12/2022_V1._Tabela_Publica.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

²³⁶ DP WORLD. Tabela de Preços 2022. **DPWorld**, jan. 2022. Disponível em: <https://www.dpworld.com/santos/-/media/project/dpworld/dpworld-tenant/americas/brazil/santos/media-files/tabela-de-precos/2022/dpws-tabela-precos-clientes-jan-2022.pdf?rev=-1>. Acesso em: 19 fev. 2022.

²³⁷ ECOPORTO SANTOS. Tabela geral de preços. **Ecostorageapp002**, jan. 2022. Disponível em: <https://ecostorageapp002.blob.core.windows.net/content/Ecoporto/Servicos/Pdf/Tabela-de-Pre%C3%A7os.pdf?V=2017021552544>. Acesso em: 19 fev. 2022.

²³⁸ PORTONAVE. Tabela de preços e serviços. **Portonave**, v.1, 2022. Disponível em: https://www.portonave.com.br/site/wp-content/uploads/DS.CO_.001-Tabela-de-Preços-e-Servicos-1.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

²³⁹ SANTOS BRASIL. Tabela de preços aplicados pela Santos Brasil no TECON Santos. **SantosBrasil**, 2022. Disponível em: http://www.santosbrasil.com.br/tmp/TABELA-PREÇOS/tabela_de_pre_c1_ccedil_c2_os_01.01.2022_-_tecon_santos.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

²⁴⁰ TERMINAL DE CONTÊINERES DE PARANAGUÁ. Tabela de preços de serviços. **TCP**, 2022. Disponível em: <https://www.tcp.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Tabela-Preços-2022-1.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022.

Quadro 3 – Relação dos terminais especializados em carga containerizada nos Portos de Santos, Itajaí e Paranaguá.

Complexo Portuário	Terminal	Importação	Período mínimo	OEA/DAS
Santos	Dp World Santos (Dp World Santos)	Sim	Sim	Sim
Santos	Santos (Btp)	Sim	Sim	Sim
Santos	Santos (Ecoporto Santos S/A)	Sim	Sim	Sim
Santos	Santos (Santos Brasil)	Sim	Sim	Sim
Itajaí	Itajaí (Cais Arrendado)	Sim	Sim	Não
Itajaí	Portonave - Terminais Portuários De Navegantes	Sim	Sim	Sim
Paranaguá - Antonina	Paranaguá (TcP)	Sim	Não	Sim

Fonte: Elaboração própria.

Observou-se que os períodos mínimos estabelecidos para as armazenagens de importação variam de três (observado em um terminal) a 8 dias (constatado em um terminal). Para quatro dos terminais consultados, o período mínimo corresponde a cinco dias. No que diz respeito à cobrança relacionada ao Despacho sobre Águas, identificou-se a previsão de diversos serviços que compõem ou justificam a cobrança. Menciona-se segregação da carga, gerenciamento de risco, recepção ou entrega de/para caminhão, dentre outros. Estadia de 48h foi encontrada em quatro dos terminais observados e para um deles foi identificada a cobrança de um adicional de 35% para a entrega e armazenagem de cargas submetidas ao Despacho sobre Águas.

A existência de cobrança por período mínimo, constatada neste estudo, parece revelar possível desalinhamento entre as estratégias pública e privadas. Isso ocorre porque, mesmo que ocorra a liberação imediata pela aduana, o importador possui incentivo para manter a carga parada por mais tempo no porto, tendo em vista já ter arcado com os custos da estadia mínima. A cobrança de valores específicos de cargas OEA submetidas ao Despacho sobre Águas, por outro lado, reduz a economia financeira que poderia ser obtida. Ambos achados sugerem que a potencial redução dos custos associados ao comércio internacional, alcançáveis através da oferta do processamento antecipado pela aduana brasileira, pode ser reduzida em virtude das práticas contratuais privadas. Observa-se, portanto, que embora as normas formais

possam mudar rapidamente como resultado de decisões políticas ou judiciais, as restrições informais (costumes, tradições e códigos de conduta) são muito mais resistentes a tais mudanças²⁴¹.

5.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo, partindo do entendimento de que (I) as medidas de facilitação não constituem fim em si mesmas e (II) os esforços de facilitação representam, essencialmente, o desenvolvimento de instituições que permitam a redução dos custos de transação, criando incentivos que propiciem relações econômicas mais eficientes e produtivas, buscou responder aos seguintes questionamentos: a estratégia de regulação adotada pela aduana brasileira contribui com os objetivos de facilitação e apresenta soluções suficientemente adequadas para atingir esses objetivos? Diante da infrutífera tentativa de realizar uma análise empírica dos benefícios e impactos do processamento antecipado como instrumento de facilitação do comércio, explorou vantagens e alcance teóricos da ferramenta.

Percebeu-se que a medida contribui para desafogar os portos, aeroportos e pontos de fronteira, dado que retira a obrigatoriedade de que toda carga importada seja armazenada para o início dos procedimentos a cargo da aduana brasileira. E, como consequência da não obrigatoriedade do armazenamento, tende a reduzir custos do importador com esse serviço, além de permitir que organize, com antecedência, a logística de retirada e transporte nacional da carga importada. Além disso, a avaliação teórica do instrumento fortemente sugere que o modal aquaviário será o que mais se beneficiará com sua implementação.

Para a aduana, a antecipação possibilita melhor distribuição dos trabalhos ao longo do tempo. Alinhado com as melhores práticas e com as premissas internacionais, o instrumento em estudo permite deslocar a fiscalização para momento posterior ao despacho, para os casos em que grau de riscos identificado permitir.

²⁴¹ NORTH, Douglass C. An introduction to institutions and institutional change. *In*: NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. p. 3-10, Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

E, apesar de terem sido identificadas fragilidades que podem diminuir potenciais benefícios, considera-se que a estratégia de regulação adotada colabora, teoricamente, com os objetivos de facilitação ao reduzir incertezas, tempo e custos do processo. A diminuição das incertezas decorre da criação de padrão mais previsível, onde o importador pode conhecer o canal antes da chegada da carga ou no instante da chegada (OEA e não OEA, respectivamente). A redução do tempo decorre da antecipação de processos a partir da utilização de tempo anteriormente desperdiçado. Neste aspecto, em relação à adequação das soluções regulatórias, sugere-se a ampliação dos estudos com vistas a avaliar a necessidade de flexibilização do momento do pagamento que, como visto, pode representar desincentivo à utilização da ferramenta. Por fim, outra descoberta foi que a desobrigação de armazenamento que, teoricamente, colabora com a redução dos custos pode ser frustrada, em parte, pelos contratos celebrados entre atores do setor privado. E assim, o estudo de caso realizado permite constatar a importância de alinhamento permanente entre as estratégias adotadas pelos setores público e privado para a obtenção de resultados substanciais com as medidas de facilitação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito desta dissertação foi enfrentar o seguinte problema de pesquisa: como o processamento antecipado está estruturado na legislação aduaneira nacional e quais seus fundamentos e limites como instrumento de facilitação do comércio internacional. A hipótese trabalhada foi a de que essa ferramenta busca reduzir os custos de transação associados ao comércio internacional, colaborando assim com os objetivos de facilitação. A investigação conduzida buscou, portanto, conhecer os fundamentos do processamento antecipado, a fim de comprovar ou refutar o entendimento de que agiria nos custos de transação; sua estrutura, para entender seu funcionamento na legislação aduaneira nacional e, conseqüentemente, seus limites, objetivando compreender até onde seus efeitos podem potencialmente ir.

Antes de entrar na discussão específica do processamento antecipado, considerando a especificidade da ferramenta, os trechos inaugurais deste trabalho funcionaram como uma espécie de funil, partindo de uma noção geral e proporcionando, de forma gradual, o estreitamento de conceitos. Assim, foram apresentados os antecedentes históricos mundiais que conduziram ao cenário de multilateralismo característico das negociações comerciais atuais.

Além disso, foram evidenciadas evoluções históricas que possibilitam forte fragmentação do processo produtivo, característica das chamadas cadeias globais de valor. Pela maneira como funcionam tais cadeias e pelo alto grau de utilização destas nos processos produtivos atuais, pôde-se concluir que as atividades de controle realizadas pelos países na fronteira adquirem importância tanto para garantir a segurança dessas (e da própria sociedade), quanto para possibilitar a fluidez necessária aos processos produtivos.

Ainda apoiado no quadro geral, o trabalho identificou os diversos órgãos e entidades que realizam controles administrativos de cargas importadas e destacou as principais obrigações e formalidades que são impostas como forma de viabilizar a realização de tais controles. Verificou-se que estas, necessariamente, agregam complexidade ao já intrincado processo de compra e venda internacional. Desta maneira, a análise conjunta da forma de produção, que privilegia a intensa circulação de bens intermediários, e das obrigações geradas para possibilitar a realização das

atividades de controle, levou a conclusão de que equalizar controle e facilitação do comércio é o grande desafio enfrentado mundialmente na gestão de fronteiras.

Refinando a abordagem e já focando a análise na atuação aduaneira, apurou-se que, para possibilitar o exercício de sua missão institucional, a aduana impõe diversas exigências e procedimentos ao fluxo de comércio internacional. Com isso, inevitavelmente, gera custos para os operadores. Além desses, eventuais ineficiências em procedimentos e regulações aduaneiras contribuem para o aumento dos custos de transação associados ao comércio internacional. Se, por um lado, as primeiras representam custos inevitáveis, já que decorrem de necessidade de controle, as segundas (decorrentes de ineficiências) possuem o agravante de serem desnecessárias.

Devido à alta concorrência e a necessidade de se estabelecerem estratégias de distribuição eficazes para o funcionamento das cadeias produtivas, decorrentes da interdependência existente entre as economias nacionais, países de elevados custos em termos de tempo para a concretização de operações comerciais internacionais tendem a ficar excluídos dessas cadeias globais. Desta forma, compreendeu-se que a facilitação do comércio analisa como os procedimentos e controles que regem o movimento de mercadorias através das fronteiras nacionais podem ser melhorados para reduzir os encargos de custos associados e maximizar a eficiência, salvaguardando os objetivos regulatórios legítimos.

Percebeu-se que o arranjo institucional deve impor o menor obstáculo possível às transações internacionais, exigindo apenas o indispensável para permitir o controle da operação e assegurar que a legislação está sendo observada, equilibrando, assim, controle e facilitação do comércio. Inserido nesta lógica, o processamento antecipado representa a retirada de uma das formalidades impostas pela aduana (que, em virtude da realização antecipada do gerenciamento de riscos, se torna desnecessária): a exigência de que a carga esteja armazenada em território nacional para que os procedimentos aduaneiros tenham início.

No princípio desta pesquisa acadêmica, acreditava-se que a avaliação da ferramenta poderia ser realizada de forma empírica. A testagem dessa hipótese, contudo, revelou que os diversos indicadores de facilitação do comércio não refletem a complexidade das medidas implementadas, gerando a necessidade de avaliação

teórica do mecanismo de facilitação. Através dessa avaliação, concluiu-se que, apesar de existirem fragilidades que podem reduzir potenciais benefícios, a estratégia de regulação adotada colabora, teoricamente, com os objetivos de facilitação na medida em que tende a reduzir incertezas, tempo e custos do processo, sem descuidar do controle. Concluiu-se também que, apesar das medidas de facilitação, em especial, o processamento antecipado serem direcionadas à atuação das aduanas, no caso brasileiro, o percentual de tempo sob responsabilidade do órgão já é bastante baixo. Desta forma, o impacto potencial desta medida tende a ser reduzido.

A construção de tais conclusões parte das diversas constatações realizadas ao longo do estudo. Com base no levantamento realizado no capítulo 3 compreendeu-se que: (I) a facilitação do comércio busca reduzir custos que não agregam valor aos processos de controle dos órgãos de fronteira; (II) sistemas regulatórios mais compatíveis tornam as normas e regulamentações técnicas menos onerosas aos agentes econômicos, além de proporcionar maior previsibilidade na gestão das cadeias de suprimentos; (III) os esforços de facilitação do comércio e as reformas aduaneiras não começaram do mesmo ponto em todos os lugares e como cada país tem um padrão comercial único, o efeito da melhoria no comércio de uma medida de facilitação em relação a outra também é específico do país²⁴²; (IV) o tempo médio de liberação das mercadorias é importante medida de eficiência das administrações aduaneiras.

O capítulo 4 abordou a forma como o processamento antecipado está estruturado na legislação aduaneira nacional. Os modelos teóricos apresentados permitiram extrair que (I) a regra geral da DI onera os operadores e prejudica a logística de importação ao impor a formalidade de que a carga importada esteja em território nacional como condição para o início dos controles aduaneiros; (II) o Despacho sobre Águas, restrito aos OEA, permite o melhor aproveitamento do tempo de transporte e reduz a necessidade de armazenamento pós chegada da carga; (III) a nova sistemática, disponível via Duimp, pretende atacar as ineficiências do processo com vistas a possibilitar a movimentação mais previsível e eficiente das mercadorias nas fronteiras, para todos operadores e situações.

²⁴² WILSON, J. S.; MANN, C. L.; OTSUKI, T. **Assessing the benefits of trade facilitation**: a global perspective. Oxford: Blackwell, 2005. p. 841-871. Disponível em: https://artnet.unescap.org/tid/artnet/mtg/gravity10_reading2.pdf. Acesso em: 8 jan. 2021.

O capítulo 5, considerando que a estrutura institucional pode, ou conduzir a um ambiente propício para as atividades produtivas, ou, ao contrário, inibi-las, buscou investigar se a estratégia de regulação do processamento antecipado apresenta soluções adequadas para os fins a que se propõe. Neste ponto, a baixa utilização da Duimp, modelada no tópico 4.3 e na qual o processamento antecipado já está disponível, inclusive, para operadores não-OEA, representou uma limitação à plena investigação conduzida neste trabalho. Acredita-se que a baixa utilização pode ser atribuída a limitações operacionais do sistema²⁴³ que, por não estarem relacionadas ao mecanismo em análise, deixaram de ser exploradas neste estudo.

Ainda assim, a investigação revelou que (I) a criação de padrão mais previsível, em virtude de o importador conhecer o canal antes da chegada da carga ou no instante da chegada, diminui incertezas do processo de importação; (II) a utilização do tempo de transporte para o início dos controles aduaneiros reduz o tempo de espera do importador e permite que a aduana distribua melhor suas atividades e servidores; (III) a retirada da obrigatoriedade de armazenamento contribui para desafogar os portos, aeroportos e pontos de fronteira e tende a reduzir custos do importador.

No entanto, como não se pode prever os comportamentos nem a dinâmica que estes terão, verificou-se que a desobrigação de armazenamento que, teoricamente, colaboraria com a redução dos custos pode ser frustrada, em parte, pelos contratos celebrados entre atores do setor privado. Esse diagnóstico realça a necessidade de constante otimização da implementação das medidas de facilitação do comércio (em especial, do processamento antecipado), já que diversos problemas são realmente conhecidos a partir do momento que se tenta solucioná-los e a validade e efetividade das estratégias eleitas, muitas vezes, só podem ser confirmadas após entrarem em operação. Sendo assim, entende-se que a adaptação é característica intrínseca do processo de implementação.

Somado a isso, tem-se a constatação de que, em virtude do reduzido percentual de tempo que as cargas importadas ficam sob responsabilidade do setor público, o processamento antecipado, mesmo quando utilizado em sua plenitude, tende a ter pouco impacto nos tempos gerais de importação. Assim, diante do amplo

²⁴³ Tanto as limitações decorrentes da metodologia de desenvolvimento do sistema, que por privilegiar entregas parciais ainda não abarca a totalidade das declarações, quanto limitações relacionadas a não integração de bancos e Estados, que ocasionam empecilhos para a efetivação dos pagamentos.

leque de responsáveis pelas atividades de comércio exterior e do peso que adquire o comportamento do setor privado, sugere-se, como linha de pesquisa futura, investigar outras iniciativas possíveis, não direcionadas ao setor público, que contribuam para a redução de tempos e custos, inclusive com apoio de outras ciências, se necessário.

Sugere-se ainda que, após a disponibilização do processamento antecipado para os modais terrestre e aéreo, sejam levantados dados que permitam acompanhar o desempenho do instrumento nesses modais e, conseqüentemente, confirmar ou refutar a conclusão deste estudo de que o processamento antecipado teria menor impacto nos tempos destes modais. Por fim, aconselha-se que sejam conduzidas pesquisas futuras com vistas a avaliar eventual necessidade e impactos, tanto para a Administração quanto para os operadores, de flexibilização do momento do pagamento dos tributos incidentes na operação de importação.

Como desfecho deste estudo afirma-se que o instrumento objeto de estudo tende a colaborar com a redução de custos de transação relacionados com o comércio internacional, ao possibilitar, em tese, maior agilidade e previsibilidade dos procedimentos. A dinamicidade e complexidade das operações de comércio internacional exigem, no entanto, que as diversas medidas de facilitação sejam implementadas de forma coordenada e que exista alinhamento de esforços entre os diversos atores para que os benefícios sejam plenamente obtidos.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Painel Estatístico Aquaviário 2.1.4. **Ea.Antaq**. Disponível em: <http://ea.antaq.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painel%5Cantaq%20-%20anu%C3%A1rio%202014%20-%20v0.9.3.qvw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymous=true>. Acesso em: 4 fev. 2022.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. A longa marcha da OMC: do nascimento aos impasses atuais. **Boletim Meridiano** 47, v. 16, n. 150, p. 16-22, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/download/5134/4660/>. Acesso em: 17 maio 2022.
- ANISZEWSKI, Stefan. Coordinated border management: a concept paper. **World Customs Organization Research Paper** n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/coordinated-border-management.aspx>. Acesso em 14 jan. 2021.
- APM TERMINALS. Tabela de serviços básicos APM Terminals Itajaí. **APM Terminals**, 2020. Disponível em: <https://www.apmterminals.com/pt/itajai/practical-information/tariffs>. Acesso em: 19 fev. 2022.
- ARAUJO, Leandro Rocha. O acordo sobre facilitação do comércio da OMA: medidas para a redução das barreiras administrativas ao comércio internacional. *In*: GONÇALVES S. S. *et al.* (org.). **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016. p. 287-339.
- AZEVEDO, Roberto. A OMC aos 20 anos. **Meridiano** 47, v. 16, n. 150, p. 10-14, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/5114/4642>. Acesso em: 30 maio 2022.
- BALDWIN, R. Globalisation: the great unbundling(s). **Economic Council of Finland**, p. 5-47, 20 set. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/P9BpZCGs3kwW9LCZqdf763H/?lang=pt>. Acesso em: 28 maio 2022.
- BALSADÚA, Ricardo Xavier. La Aduana: concepto y funciones esenciales. *In*: ENCUESTRO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADUANERO, 3., 2007, Barcelona. **Memorias del tercer [...]**. Barcelona: IIFA, 2007. p. 181–204. Disponível em: https://issuu.com/iclaweb.org/docs/memorias_del_tercer_encuentro_iberor. Acesso em: 17 abr. 2020.
- BARRAL, Welber. De Bretton Woods a Doha. *In*: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC**. Curitiba: Juruá, 2007. p. 9-26.
- BARROSO. Luís Roberto. Revolução tecnológica, crise da democracia e mudança climática: limites do direito num mundo em transformação. **Revista Estudos**

Institucionais, v. 5, n. 3, p. 1262-1313, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/429>. Acesso em: 5 maio 2020.

BASSO, Maristela. Introdução às fontes e instrumentos do comércio Internacional. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, n. 11, p. 13-23, 1996. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/69732>. Acesso em: 21 maio 2022.

BLACK, Clarissa. Efeito-China no valor adicionado e no comércio em cadeias globais de valor. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, p. 381-413, maio/ago. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/P9BpZCGs3kwW9LCZqdf763H/?lang=pt>. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 37, 18 de novembro de 1966**. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0037.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 660, de 25 de setembro de 1992**. Institui o Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0660.htm. Acesso em: 6 ago. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018**. Promulga o Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial de Comércio, em 7 de dezembro de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9326.htm. Acesso em 2 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020**. Promulga o texto revisado do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros – Convenção de Quioto. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10276.htm. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.949, de 26 de janeiro de 2022**. Promulga o Sexagésimo Quarto Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 35, que

incorpora ao referido Acordo o Acordo de Livre Comércio entre a República Federativa do Brasil e a República do Chile. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.949-de-26-de-janeiro-de-2022-376296307>. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 34, de 18 de novembro de 2021**. Aprova o texto do Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América relacionado a Regras Comerciais e de Transparência. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-360524347>. Acesso em: 3 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 1.985, de 29 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o Programa Operador Econômico Autorizado (Programa OEA). Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=113415#2200925>. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Portaria Coana nº 47, de 25 de outubro de 2021**. Dispõe sobre o despacho aduaneiro de importação na modalidade Antecipado para mercadoria importada pelo modal aéreo por importador certificado como Operador Econômico Autorizado (OEA). Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=121271>. Acesso em: 26 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 680, de 02 de outubro de 2006**. Disciplina o despacho aduaneiro de importação. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15618>. Acesso em: 31 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Portaria Coana nº 85, de 14 de novembro de 2017**. Dispõe sobre o despacho aduaneiro de importação na modalidade “Despacho sobre Águas OEA”. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=87934>. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Portaria Coana nº 77, de 26 de setembro de 2018**. Estabelece os procedimentos para execução do projeto-piloto do Novo Processo de Importação e o despacho aduaneiro por meio de Declaração Única de Importação – Duimp. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=95195>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Resolução Normativa nº 34, de 19 de agosto de 2019**. Aprova a norma que estabelece parâmetros regulatórios a serem observados na prestação dos serviços de movimentação e armazenagem de contêineres e volumes nas instalações

portuárias. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-normativa-n-34-de-19-de-agosto-de-2019-211683225>. Acesso em: 1 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. **Portaria nº 23, de 14 de julho de 2011**. Dispõe sobre operações de comércio exterior. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2022/02/Portaria-SECEX-n-23-de-14-07-2011-Alterada-pela-159_160_161-de-2021-e-163-de-2022.pdf. Acesso em: 1 jun. 2022.

BRASIL. Notification of category commitments under the agreement on trade facilitation – Communication from Brazil – Addendum. **G/TFA/N/BRA/1/Add.1**. 2018. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=%40symbol%3d%22G%2fTFA%2fN%2fBRA%2f1%2fAdd.1%22&Language=English&Context=QuerySearch&btsType=&languageUIChanged=true#. Acesso em: 5 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso Especial nº 1826124 – SC (2019/0203060-6)**. Processual Civil e Tributário. Negativa de Tributação [...]. Relator: Ministro Gurgel de Faria, 14 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL TERMINAL PORTUÁRIO. Tabela pública de serviços BTP. **BTP**, 2022. Disponível em: https://www.btp.com.br/wp-content/uploads/2021/12/2022_V1._Tabela_Publica.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

CAPELLA, A. C. N. **O processo de agenda-setting na reforma da administração pública**: (1995-2002). 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/1393/TeseACNC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 jun. 2022.

CENTRE FOR PROSPECTIVE STUDIES AND INTERNATIONAL INFORMATION. IPD: Institutional Profiles Database. **CEPII**. Disponível em: <http://www.cepii.fr/institutions/EN/ipd.asp>. Acesso em: 12 abr. 2021.

COASE, R. H. The nature of the firm. **Economica**, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14680335/1937/4/16>. Acesso em: 3 jun. 2021.

COMISSÃO GESTORA DO SISTEMA INTEGRADO DE COMERCIO EXTERIOR. Proposta de Novo Processo de Importação. **Siscomex**, Brasília, set. 2017. Disponível em: <http://siscomex.gov.br/wp-content/uploads/2021/06/relatorio-NPI.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2021.

COMMITTEE ON TRADE FACILITATION. Supporting the timely and efficient release of global good as through accelerated implementation of the WTO trade facilitation agreement. **Communication from the United States, Brazil and Colombia**, out.,2020. Disponível em:

<https://tfadatabase.org/uploads/thematicdiscussiondocument/W25.pdf>. Acesso em 2 jan. 2021.

COSTA, B. das C. M. Acordo sobre a facilitação do comércio: monitoramento das medidas implementadas pela Aduana brasileira. **E-Civitas**, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 207–228, 2021. Disponível em: <https://revistas.unibh.br/dcjpg/article/view/3265/pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

COSTA, B. das C. M. Análise dos indicadores de facilitação do comércio. **Percursos Acadêmicos**, Belo Horizonte, v. 10, p. 188–202, 2020. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/percursoacademico/article/view/26369>. Acesso em: 3 ago. 2021.

COTTIER, T. International economic law in transition from trade liberalization to trade regulation. **Journal of International Economic Law**, v. 17, n. 3, p. 671–677, 2014. Disponível em: <http://iglp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2014/10/IELR-6-Cottier-Trade-Regulation-2014.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2021.

DANTAS, G. B.; MENEGUIN, F. Como aprimorar a qualidade regulatória: modelos de maturidade. **Textos para Discussão**, v. 279, p. 1–51, 2020. Disponível em: <https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/578916>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DOCTERS, Edwin A. Vidovich. La autonomia de la aduana. *In*: ENCUESTRO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADUANERO, 3., 2007, Barcelona. **Memorias del tercer [...]**. Barcelona: IIFA, 2007. p. 131–145. Disponível em: https://issuu.com/iclaweb.org/docs/memorias_del_tercer_encuentro_iberico. Acesso em: 18 maio 2020.

DP WORLD. Tabela de Preços 2022. **DPWorld**, jan. 2022. Disponível em: <https://www.dpworld.com/santos/-/media/project/dpworld/dpworld-tenant/americas/brazil/santos/media-files/tabela-de-precos/2022/dpws-tabela-precos-clientes-jan-2022.pdf?rev=-1>. Acesso em: 19 fev. 2022.

ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. **Indicators for trade facilitation: a handbook**. v. 1, [s.d.], UNESCAP. Disponível em: https://www.unescap.org/sites/default/files/FINAL%20V1.0_Indicators%20for%20Trade%20Facilitation-ESCAP-OECD%20Handbook_0.pdf. Acesso em: 12 abr. 2021.

ECOPORTO SANTOS. Tabela geral de preços. **Ecostorageapp002**, jan. 2022. Disponível em: <https://ecostorageapp002.blob.core.windows.net/content/Ecoporto/Servicos/Pdf/Tabela-de-Pre%C3%A7os.pdf?V=2017021552544>. Acesso em: 19 fev. 2022.

EXPORTAÇÃO e Importação Geral. **Comex Stat**, 2022. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em 13 jan.2022.

FINGER, J.; WILSON, J. Implementing a WTO agreement on trade facilitation: what make sense? **Policy Research Working Papers**, 2006. Disponível em:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8382/wps3971.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 ago. 2020.

FLÜCKIGER, A.; DELLEY, J. A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 35–58, jan./dez. 2007. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1279/3/0001279.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Análise Econômica do Processo Civil**. Indaituba, SP: Editora Foco, 2020.

GIRALDELLI, Rodrigo. Importação: tempo de transporte entre Brasil e China. **Administradores**, 28 set. 2016. Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/importacao-tempo-de-transporte-entre-brasil-e-china>. Acesso em: 31 jul. 2021.

GLOBAL EXPRESS ASSOCIATION. Customs Capabilities. **Global-Express**, c2021. Disponível em: <https://global-express.org/index.php?id=4>. Acesso em: 06 abr. 2021.

GRAINGER, A. Trade Facilitation: a conceptual review. **Journal of World Trade**, v. 36, n. 1, p. 39–62, 2011. Disponível em: <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?id=397876>. Acesso em: 30 ago. 2020.

HILLBERRY, R.; ZHANG, X. Policy and performance in customs: evaluating the trade facilitation agreement. **Review of International Economics**, p. 438 – 480, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary-wiley.ez155.periodicos.capes.gov.br/doi/full/10.1111/roie.12338>. Acesso em 15 jan. 2021.

HUMMELS, David. Time as a trade barrier. **Department of Economics**, p. 1-40, jul. 2001. Disponível em: <https://www.krannert.purdue.edu/faculty/hummelsd/research/time3b.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2022.

IMPACTOS do conflito armado na Europa para o COMEX. **Thomson Reuters**, 2022. Disponível em: <https://www.thomsonreuters.com.br/pt/tax-accounting/comercio-exterior/blog/impactos-do-conflito-armado-na-europa-para-comex.html>. Acesso em: 9 jun. 2022.

INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION. Air Cargo Border Efficiency 2017. **TFA Facility**. Disponível em: https://tfafacility.org/sites/default/files/cargo_iq_2019_border_efficiency.pdf. Acesso em 07 abr. 2021.

JACKSON, Matthew O.; NEI, Stephen. Networks of Military Alliances, Wars, and International Trade. **Department of Economics**, jul. 2015. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2389300>. Acesso em: 9 out. 2020.

JARA, Fernando Cosio. Externalidades aduaneras: el principio de delegación de funciones al sector privado. *In: ENCUENTRO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADUANERO*, 3, 2007, Barcelona. **Memorias del tercer [...]**. Barcelona: IIFA, 2007. p. 148-164, 2007. Disponível em: https://issuu.com/iclaweb.org/docs/memorias_del_tercer_encuentro_iberor. Acesso em: 17 abr. 2020.

MACEDO, L. C. L.; SÁ PORTO, P. C. Aspectos legais e econômicos do acordo de facilitação do comércio. *In: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO*, 19, out. 2010, Florianópolis. **Congresso Nacional [...]**. Disponível em: https://www.unisantos.br/upload/menu3niveis_1297344806081_aspectos_acordo_de_facilitacao_comercial_conpedi.pdf. Acesso em: 3 set. 2020.

MARQUES, George de Oliveira. Cadeias globais de valor: uma “nova narrativa” para o comércio internacional e suas implicações para o Brasil. *In: GONÇALVES S. S. et al. (org.). Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas*. Brasília: FUNAG, 2016. p. 27-62.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Globalization in transition**: the future of trade and value chains. Nova Iorque: McKinsey & Company, jan. 2019. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/innovation/globalization%20in%20transition%20the%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/mgi-globalization%20in%20transition-the-future-of-trade-and-value-chains-full-report.pdf>. Acesso em: 28 maio 2022.

MEDRANO, Salvador Francisco Ruiz. Antecedentes histórico-jurídicos del comercio internacional contemporáneo. **Quaestio Iuris**, v. 10, n. 4, p. 2637-2655. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://web.s.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=1f2996a4-b99e-4d7b-af59-d6734a37c849%40redis>. Acesso em: 24 maio 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Rodadas de Negociação. **MDIC**, ambiente em migração. Disponível em: <http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/359-certificado-form-29>. Acesso em: 23 maio 2022.

MOÏSÉ, E.; LE BRIS, F. Trade Costs – What have we learned? a synthesis report, **OECD trade policy papers**, Paris, n. 150, 2013. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/trade-costs_5k47x2hjfn48-en#page1. Acesso em: 15 jan. 2022.

MOÏSÉ, E. The costs and challenges of implementing trade facilitation measures. **OECD trade policy papers**, Paris, n. 157, p. 1–18, 2013. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/trade/the-costs-and-challenges-of-implementing-trade-facilitation-measures_5k46hzqxt8jh-en#page1. Acesso em: 11 jan. 2021.

NORTH, Douglass C. An introduction to institutions and institutional change. *In: NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance*. p. 3-10, Nova Iorque: Cambridge University Press, 1990.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Aid 4 trade. **OECD**. Disponível em: <https://www.oecd.org/aidfortrade/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Trade facilitation indicators: Brazil trade facilitation performance. **Compare your country**. Disponível em: <https://www.compareyourcountry.org/trade-facilitation/en>. Acesso em: 2 abr. 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. International regulatory co-operation: addressing global challenges. **OECD**, abr. 2013. Disponível em: <https://www.oecd.org/env/international-regulatory-co-operation-9789264200463-en.htm>. Acesso em: 4 set 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Introducing the OECD trade facilitation indicators. **OECD**, [s. d.]. Disponível em: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/documents/trade-facilitation-indicators-methodology.pdf>. Acesso em 2 abr. 2021.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. La aduana del siglo XXI: favorecer el crecimiento y el desarrollo mediante la facilitación del comercio y el refuerzo de la seguridad en las fronteras. **WCO**, 2008. Disponível em: http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/key-issues/customs-in-the-21st-century/annex_ii_es.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. **Marco de normas SAFE de la OMA**, 2018. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework.PDF?la=en>. Acesso em: 4 maio 2020.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Dificultades en la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. **Informe sobre el Comercio Mundial**, ed. 2015, p. 120-151, 2015. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr15-2e_s.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Entender la OMC: quiénes somos. **WTO**, 2022. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/who_we_are_s.htm. Acesso em: 29 maio 2022.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Facilitación del comercio. **WTO** [201?]. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tradfa_s/tradfa_s.htm#1. Acesso em: 18 jan. 2021.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. La facilitación del comercio en su contexto. **Informe sobre el comercio mundial**, ed. 2015, p. 56–59, 2015. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/wtr15-2b_s.pdf. Acesso em: 05 jun. 2020.

PARGENDLER, Mariana. **Evolução do direito societário**. São Paulo: Saraiva, 2013.

PEREIRA, Adriano José; DATHEIN, Ricardo. Internacionalização e dependência estrutural: empresas estrangeiras e a trajetória errante da economia brasileira. **Economia e Sociedade** [online], v. 30, n. 2, p. 371-391, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2021v30n2art04>. Acesso em: 7 jun. 2022.

PORTONAVE. Tabela de preços e serviços. **Portonave**, v.1, 2022. Disponível em: https://www.portonave.com.br/site/wp-content/uploads/DS.CO_.001-Tabela-de-Precos-e-Servicos-1.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

SANTOS BRASIL. Tabela de preços aplicados pela Santos Brasil no TECON Santos. **SantosBrasil**, 2022. Disponível em: http://www.santosbrasil.com.br/tmp/TABELA-PRECOs/tabela_de_pre_c1_ccedil_c2_os_01.01.2022_-_tecon_santos.pdf. Acesso em: 19 fev. 2022.

SÁ PORTO, P.; BARRAL, W.; MATOS, M.; SILVA, R. Facilitação comercial no Brasil: avanços e desafios. **Política Externa**. v. 22, p. 61-80, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/261175513_Facilitacao_Comercial_no_Brasil_Avancos_e_Desafios. Acesso em: 19 mar. 2022.

SARTO, V. H. R.; ALMEIDA, L. T. DE. A Teoria dos custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301>. Acesso em: 13 mar. 2022.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**, 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL. **Balanco aduaneiro 2020**. jan./dez, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/arquivos-e-imagens/BalanoAduaneiro2020versofinal.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL. Controle Aduaneiro. **Manuais Aduaneiros**, 13 mar. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/despacho-de-importacao/topicos-1/conceitos-e-definicoes/controle-aduaneiro>. Acesso em: 21 ago. 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL. **Perguntas e Respostas OEA**. 27 maio 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/oea/biblioteca-do-oea/outros-materiais-oea/perguntas-respostas.pdf>. Acesso em: 7 set. 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex. **Gov.br**, 18 set. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio->

exterior/importacao-e-exportacao/sistema-integrado-de-comercio-exterior-siscomex. Acesso em: 6 ago. 2021.

SECRETARIA ESPECIAL DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Time Release Study**: estudo de tempos de liberação de cargas na importação – Brasil [livro eletrônico], Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/resultados/aduana/estudos-e-analises/copy_of_TRSRelatriocompleto.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

SILVA, M. B.; HERREROS, M. M. A. G.; BORGES, F. Q. Régimen de comercio internacional: evoluciones e impases del GATT a la OMC. **Relaciones Internacionales**, [s. l.], v. 27, n. 54, p. 69–85, 2018. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/3531>. Acesso em: 1 jun. 2022.

STONE, Deborah. **Policy paradox**: the art of political decision making. Nova Iorque, Norton & Company, 2012.

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Economia dos contratos. *In*: SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio (Orgs.). **Direito e Economia: análise econômica do Direito e das Organizações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 102-136.

TANNER, Carlos Grau. **[Metodologia GEA customs capability]**. Destinatário: Bibiana das Chagas Meroni Costa. Geneva, 06 abr. 2021. e-mail.

TERMINAL DE CONTÊINERES DE PARANAGUÁ. Tabela de preços de serviços. **TCP**, 2022. Disponível em: <https://www.tcp.com.br/wp-content/uploads/2021/12/Tabela-Preços-2022-1.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022.

THORSTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 29-58, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/S5QjKJtrjNnWsmc8h6gnQ5m/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 4 jun. 2022.

THORSTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre investimentos e concorrência. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 41, p. 57-89, 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/HFnnpzPpdGLwxSqNH9GNx4R/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 29 maio 2022.

THORSTENSEN, V.; BADIN, M. **Coerência e convergência regulatória no comércio exterior**: o caso do Brasil frente a União Europeia e Estados Unidos com ênfase na experiência do Reino Unido. [s.l.] FGV EESP - CCGI - Relatórios Técnicos, v. 2, 2017. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18729>. Acesso em: 20 jul. 2021.

TORRES, A. I. Z.; CHÁVEZ, J. C. L. N. Competitividad de la administración de las aduanas en el marco del comercio internacional. **Contaduría y administración**, v. 60, p. 205-228, 2015. Disponível em:

<http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-84935519013&partnerID=MN8TOARS>. Acesso em: 20 ago. 2020.

VERWAAL, E.; DONKERS, B. **Customs related transactions costs, firm size and internacional trade intensity**. Erasmus Research Institute of Management (ERIM), Rotterdam, fev., 2001. Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/ems/eureri/78.html>. Acesso em: 12 mar. 2022.

VOGEL, D. The private regulation of global corporate conduct: Achievements and limitations. **Business and society**, v. 49, n. 1, p. 68–87, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/258126541_The_Private_Regulation_of_Global_Corporate_Conduct. Acesso em: 12 jul. 2021.

WALKENHORST, P.; YASUI, T. Quantitative assessment of the benefits of trade facilitation. *In*: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Overcoming border bottlenecks: the costs and benefits of trade facilitation**. Paris, 2019. p. 19-50. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/trade/overcoming-border-bottlenecks/quantitative-assessment-of-the-benefits-of-trade-facilitation_9789264056954-2-en. Acesso em: 5 out. 2021.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. **Journal of law and economics**, v. 22, n. 2, p. 233-261, out. 1979. Disponível em: [https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA549_Fall%202010/Session%203/Williamson%20\(1979\).pdf](https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA549_Fall%202010/Session%203/Williamson%20(1979).pdf). Acesso em: 18 set. 2021.

WILSON, J. S.; MANN, C. L.; OTSUKI, T. **Assessing the benefits of trade facilitation: a global perspective**. Oxford: Blackwell, 2005. p. 841-871. Disponível em: https://artnet.unescap.org/tid/artnet/mtg/gravity10_reading2.pdf. Acesso em: 8 jan. 2021.

WORLD BANK. About LPI. **World Bank**, 2015. Disponível em: <https://lpi.worldbank.org/about>. Acesso em: 02 abr. 2021.

WORLD BANK. Doing business. **World Bank**, 2021. Disponível em: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/doingbusiness>. Acesso em: 01 abr. 2021.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Benefits expected from trade facilitation. **WCOOMD**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/overview/benefits-expected-from-trade-facilitation.aspx>. Acesso em: 4 jun. 2020.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Creating the policy momentum. **Building a single window environment**. WCO, 2019.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Release and clearance of goods. **WCOOMD**. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf/release-and-clearance-of-goods.aspx>. Acesso em: 22 set. 2021.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Single window as part of customs modernization. **Building a single window environment**. WCO, 2019.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. WCO data model: single window data harmonization. **WCOOMD**, v. 2, fev., 2007. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/single-window-data-harmonisation.pdf>. Acesso em: 6 out. 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Brazil: world trade profile 2020. **WTO**, [s.l: s.n.], p. 54-55, 2020. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/daily_update_e/trade_profiles/BR_e.pdf. Acesso em: 31 jul. 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Recursos generales. **TFA Facility**, c2018. Disponível em: <https://www.tfafacility.org/es/recursos>. Acesso em: 01 abr. 2021.

WORLD TRADE ORGANIZATION. The WTO trade facilitation agreement. **WTO**, 2014. Disponível em: https://www.wto.org/english/forums_e/parliamentarians_e/tfagreefactsheet_e.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION. WT/MIN (01)/DEC/1. **Doha Ministerial Declaration**, nov., 2001. Disponível em: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=37246&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch=. Acesso em: 8 maio 2022.

ZHANG, Liping; SCHIMANSKI, Silvana. Cadeias globais de valor e os países em desenvolvimento. **Boletim de economia e política internacional**, n. 18, p. 73-91, 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5322/1/BEPI_n18_Cadeias.pdf. Acesso em: 28 maio 2022.

APÊNDICE A

Complexo Portuário	Terminal	Perfil da Carga	link	Importação	Período mínimo	referência	OEA/DAS	referência
Santos	Dp World Santos (Dp World Santos)	Carga Containerizada	https://www.dpworld.com/santos/-/media/project/dpwwg/dpwwg-tenant/americas/brazil/santos/media-files/tabela-de-precos/2022/dpws-tabela-precos-clientes-jan-2022.pdf?rev=-1	Sim	Sim	item 1.1 (1º período 5 dias)	Sim	item 10.4 nota A ("segregação de carga", estadia por 48h)
Santos	Santos (Btp)	Carga Containerizada	https://www.btp.com.br/wp-content/uploads/2021/12/2022_V1. Tabela Publica.pdf	Sim	Sim	item 4.01 (até dia 3 após desembarque)	Sim	item 6.32 (estadia 48h) e item 1.03 (recepção ou entrega de/para caminhão) e 6.13 (gerenciamento de riscos)
Santos	Santos (Union Armazenagem E Operações Portuárias S/A (Tev))	Carga Containerizada	http://www.santosbrasil.com.br/tmp/TABELA-PRECOs/tabela de pre c1 ccedil c2 os 01.01.2022 - tev.pdf	Sim				
Santos	Santos (Ecoporto Santos S/A)	Carga Containerizada	https://ecostorageapp002.blob.core.windows.net/content/Ecoporto/Servicos/Pdf/Tabela-de-Pre%C3%A7os.pdf?V=2017021552544	Sim	Sim	item 19 (1º período 8 dias)	Sim	item 19 (por dia)
Santos	Santos (Santos Brasil)	Carga Containerizada	http://www.santosbrasil.com.br/tmp/TABELA-PRECOs/tabela de pre c1 ccedil c2 os 01.01.2022 - tecon santos.pdf	Sim	Sim	item 2.1.2.1.1 (1º período de 5 dias)	Sim	item 2.1.2.2.18 (estadia 48h) e item 3.4 e 3.5 (acréscimo de 35%)
Itajaí	Itajaí (Cais Arrendado)	Carga Containerizada	Tabela de Preços - APM Terminals	Sim	Sim	item A (1º período 5 dias)	Não	
Itajaí	Portonave - Terminais Portuários De Navegantes	Carga Containerizada	https://www.portonave.com.br/site/wp-content/uploads/DS.CO_.001-Tabela-de-Precos-e-Servicos-1.pdf	Sim	Sim	item 1.1 (1º período 5 dias)	Sim	item 12.29 (considerar os itens 1.1, 2.1 ou 2.2 e o item 2.3. Itens 12.26 e 12.27 também devem ser considerados no cálculo, caso aplicáveis)
Paranaguá - Antonina	Paranaguá (Tcp)	Carga Containerizada	Tabela de Preços - TCP - Terminal de Contêineres de Paranaguá	Sim	Não	item 3 (Não haverá cobrança de armazenagem pelo período inicial de 10 (dez) dias contados do desembarque)	Sim	item 26 (estadia por 48h)

						do contêiner no terminal)		
--	--	--	--	--	--	---------------------------	--	--