

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 200, DE 2016

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto Revisada), celebrada em 18 de maio de 1973, e emendada em 26 de junho de 1999, composto do texto revisado da Convenção (Apêndice I), do Anexo Geral à Convenção (Apêndice II), e dos Anexos Específicos e Capítulos que constam do Apêndice III: A – Capítulo 1 (Chegada da Mercadoria ao Território e Aduaneiro), B – Capítulo 1 (Importação Definitiva), C (Exportação Definitiva), D – Capítulo 1 (Depósitos Aduaneiros) e J – Capítulo 1 (Viajantes).

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Bonifácio de Andrada

I – RELATÓRIO

Em cumprimento ao disposto nos artigos 49, inciso I, e 84, inciso VIII, da Constituição Federal, a Excelentíssima Senhora Presidente da República submete à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto Revisada), celebrada em 18 de maio de 1973, e emendada em 26 de junho de 1999, composto do texto revisado da Convenção (Apêndice I), do Anexo Geral à Convenção (Apêndice II), e dos Anexos Específicos e Capítulos que constam do Apêndice III: A – Capítulo 1 (Chegada da Mercadoria ao Território e Aduaneiro), B – Capítulo 1 (Importação Definitiva), C (Exportação Definitiva), D – Capítulo 1 (Depósitos Aduaneiros) e J – Capítulo 1 (Viajantes).

Com o intuito de facilitar a apresentação dos assuntos tratados, optou-se por relatar o instrumento por meio de tópicos, a saber: a) Protocolo; b) Apêndice I; c) Apêndice II; d) Anexos Específicos.

a) PROTOCOLO

Composto por 9 (nove) artigos, o Protocolo modifica a Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros, celebrada na cidade de Quioto, em 1973. Nos termos do art. 1 do instrumento, o preâmbulo e os artigos da citada Convenção são alterados pelos dispositivos constantes do Apêndice I do Protocolo.

Os Anexos da Convenção de Quioto serão substituídos pelo “Anexo Geral”, que consta do Apêndice II, e pelos Anexos Específicos da integram o Apêndice III (art. 2 do Protocolo). Importante destacar que foram encaminhados ao Congresso Nacional pelo Executivo apenas os Anexos Específicos “A”, “B”, “C”, “D” e “J”.

O Protocolo e seus Apêndices regulam as obrigações entre seus signatários, substituindo as disposições da Convenção de Quioto (art. 6).

O compromisso internacional está aberto à assinatura das Partes da referida Convenção, a partir de 26 de junho de 1999, funcionando como depositário o Secretário-Geral do Conselho, estatuído pela Convenção para a Criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, concluída em Bruxelas, em 15 de dezembro de 1950 (art. 8 e 9)

b) APÊNDICE I (substitui a Convenção, de 1973)

O Apêndice I é composto de 20 (vinte) artigos, agrupados em 5 (cinco) capítulos. O Capítulo I contempla a definição e o alcance de termos e expressões utilizados no texto convencional, tais como: “prática recomendada”, “norma transitória”, “Anexo Geral”, “Anexo Específico”, “diretivas”, entre outras.

No Capítulo II do Apêndice I estão dispostas as regras atinentes ao âmbito de aplicação e à estrutura da Convenção. As Partes contratantes se comprometem a promover a simplificação e a harmonização dos respectivos regimes aduaneiros, em conformidade com as normas, normas transitórias e práticas recomendadas constantes dos Anexos à Convenção.

Quanto a sua estrutura, a Convenção compreende um Corpo, um Anexo Geral e Anexos Específicos (art. 4º do Apêndice I).

A “Gestão da Convenção” é objeto do Capítulo III. Compete ao Comitê de Gestão acompanhar a aplicação da Convenção e estudar as medidas necessárias para garantir a uniformidade de sua interpretação. Integrado pelas Partes Contratantes, esse Comitê reunir-se-á pelo menos uma vez por ano.

O Capítulo IV é denominado “Partes Contratantes”. Nos termos do art. 8º, qualquer membro do Conselho¹ ou qualquer membro da Organização das Nações Unidas ou de suas agências especializadas poderá tornar-se Parte da Convenção de Quioto. O Anexo Geral é obrigatório para todas as Partes Contratantes. Por seu turno, os Anexos Específicos ou respectivos capítulos podem ou não ser aceitos por qualquer das Partes no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão à Convenção. Qualquer Parte poderá denunciar a Convenção, em qualquer momento após sua entrada em vigor. A denúncia deverá ser notificada por escrito e produzirá efeitos seis meses após o recebimento da notificação pelo depositário.

Intitulado “Disposições Gerais”, o Capítulo V dispõe sobre a entrada em vigor da Convenção, o depositário, o registro e os textos autênticos. A Convenção será registrada perante o Secretariado das Nações Unidas, a requerimento do Secretário-Geral do Conselho, sendo que este último funcionará como depositário da Convenção e de seus instrumentos de ratificação ou adesão.

c) APÊNDICE II (Anexo Geral)

Denominado Anexo Geral, o Apêndice II acha-se dividido em 10 (dez) capítulos, a saber: Princípios Gerais; Definições; Liberação e Outras Formalidades Aduaneiras; Direitos e Demais Imposições; Garantias; Controle Aduaneiro; Aplicação das Tecnologias da Informação; Relações entre Administrações Aduaneiras e Terceiros; Informações e Decisões Comunicadas pelas Administrações Aduaneiras; e Recursos em Matéria Aduaneira.

Os três princípios gerais que norteiam a Convenção são: a) a aplicação das “definições, normas e normas transitórias” do Anexo aos regimes

¹ Instituído pela Convenção para a Criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, concluída em Bruxelas, em 15 de dezembro de 1950.

aduaneiros e práticas aduaneiras por este abrangidos; b) a definição, pela legislação nacional, das condições e formalidades aduaneiras a cumprir; c) o estabelecimento e manutenção, pelas Administrações Aduaneiras, de relações de consulta com o comércio, com o objetivo de reforçar a cooperação e de promover métodos de trabalho mais eficazes.

Tendo em conta as necessidades do comércio, as Administrações Aduaneiras determinarão a competência, os dias, os períodos de funcionamento e a localização das Aduanas onde as mercadorias poderão ser apresentadas ou liberadas (Norma 3.1).

A legislação nacional deverá estabelecer as condições em que são exigíveis os direitos e demais imposições (*i.e.* os direitos e demais imposições de importação, os direitos e demais imposições de exportação ou uns e outros); seu prazo de liquidação; os elementos que servirão de base à liquidação; os montantes; formas de pagamento; pessoa ou pessoas responsáveis; a data e o local de exigibilidade (Norma 4.1 e ss.).

As Administrações Aduaneiras devem aplicar as tecnologias da informação nas operações aduaneiras, sempre que isso se mostre eficaz e rentável para o comércio (Norma 7.1).

Será facultado às pessoas interessadas, diretamente ou por meio de representante, tratar com as Administrações Aduaneiras (Norma 8.1). Por solicitação dos interessados, as Administrações Aduaneiras devem prestar, com rapidez e exatidão, as informações relativas a questões específicas relacionadas a questões tributárias (Norma 9.4).

A legislação nacional deverá prever o direito de recurso em matéria aduaneira (Norma 10.1). Esse direito é de titularidade de qualquer pessoa diretamente afetada por uma decisão ou omissão das Administrações Aduaneiras. No caso de indeferimento do pleito, o contribuinte (ou responsável tributário) terá direito a um recurso endereçado a uma autoridade independente da administração aduaneira (Norma 10.5). O recurso interposto deverá ser escrito e fundamentado (Norma 10.7). Em último caso, o contribuinte poderá recorrer a uma autoridade judiciária (Norma 10.6).

d) ANEXOS ESPECÍFICOS “A”, “B”, “C”, “D” e “J”.

O Anexo Específico “A” trata da chegada de mercadorias ao território aduaneiro. Os locais de introdução das mercadorias serão designados pela legislação nacional, devendo as Administrações Aduaneiras informar os itinerários para a movimentação de mercadorias diretamente à Aduana ou outro local por elas indicado, tendo em conta as necessidades do comércio (Norma 3). Os encargos cobrados pelas Administrações Aduaneiras relativos a serviços prestados fora do horário do expediente devem limitar-se ao custo aproximado desses serviços (Norma 19).

A importação definitiva, nos termos do Capítulo I do Anexo Específico “B”, será regida pelas disposições do Anexo Geral aplicáveis à espécie. Além disso, de acordo com a “prática recomendada”, estatuída no item 2, a legislação local deverá prever formas alternativas de declaração das mercadorias importadas, diversas da forma usual.

O Anexo Específico “C” cuida da exportação definitiva. Tal modalidade será regida pelas disposições do Anexo Geral. A exemplo do que ocorre com as importações, nas exportações definitivas o instrumento recomenda que a legislação nacional preveja formas alternativas de declaração, que difiram das usuais.

O Anexo Específico “D” comporta normas relativas aos “Depósitos Aduaneiros”. Segundo o regramento, a legislação nacional deverá prever a existência de depósitos aduaneiros “públicos” e “privados”, regulando sua instalação, gestão e controle. A norma 10 do Anexo determina que, por razões consideradas válidas pelas Administrações Aduaneiras, qualquer pessoa que tenha o direito de dispor das mercadorias armazenadas em depósito aduaneiro será autorizada a examiná-las, a extrair amostras mediante o pagamento do respectivo tributo, e a efetuar as operações necessárias, em particular as relacionadas à conservação ou melhoramento da qualidade do bem.

Por seu turno, o Anexo Específico “J” trata das facilidades aduaneiras aplicáveis aos viajantes. De acordo com a “prática recomendada 6”, o controle aduaneiro dos viajantes e de suas bagagens será efetuado por meio de duplo canal. A declaração das mercadorias poderá ser realizada verbalmente, sendo lícito às Administrações Aduaneiras exigir uma declaração escrita ou por via eletrônica, quando os bens importados tiverem natureza

comercial ou excederem os limites de isenção autorizados pela legislação nacional.

No regresso ao seu país, os viajantes residentes deverão ser autorizados a reimportar, com franquias de direitos e demais imposições, seus bens pessoais e seus meios de transporte de uso privado. No caso dos viajantes não residentes, as Administrações Aduaneiras também não deverão exigir qualquer documento aduaneiro ou de garantia para a admissão temporária dos bens pessoais, exceto quando o valor ou a quantidade desses bens ultrapassar os limites estabelecidos pelas leis locais, ou caso representem um risco para o Erário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

O Protocolo em análise, concluído em Bruxelas, em 26 de junho de 1999, tem por finalidade revisar a Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros, elaborada sob os auspícios do Conselho de Cooperação Aduaneira² (atual Organização Mundial de Aduanas - OMA), em 18 de maio de 1973, na cidade japonesa de Quioto.

A OMA possui o *status* de organização internacional intergovernamental. Seu instrumento constitutivo foi firmado em Bruxelas, em 15 de dezembro de 1950, tendo entrado em vigor internacional em 4 de novembro de 1952³. Atualmente, a organização conta com 180 (cento e oitenta) membros, responsáveis pelo processamento de mais de 98% do comércio internacional.

A OMA tem por objetivos estratégicos: promover a segurança e a facilitação do comércio internacional, incluindo a simplificação e a harmonização dos regimes aduaneiros, para a promoção da competitividade econômica; promover a arrecadação de receitas justas, com eficácia e

² Em 1994, o Conselho de Cooperação Aduaneira passou a adotar a denominação informal de “Organização Mundial das Aduanas”, para refletir a natureza global da organização.

³ O Decreto nº 85.801 de 1981, que internalizou o instrumento constitutivo da atual OMA no ordenamento jurídico brasileiro, adotou a denominação “Convênio de criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira, embora o texto em francês faça referência a uma “Convenção para a Criação de um Conselho de Cooperação Aduaneira”.

efetividade; proteger a sociedade, a saúde pública e contribuir para o combate ao crime e ao terrorismo; reforçar a capacitação dos administradores aduaneiros; promover a informatização das aduanas, com o uso das tecnologias da informação, visando ações de cooperação internacional; aumentar a *performance* das aduanas; realizar pesquisas e análises relativas a assuntos aduaneiros e ao comércio internacional.

Ao longo de sua trajetória, a OMA promoveu uma série de avanços nas práticas e nos procedimentos aduaneiros, com destaque para o desenvolvimento e a administração da nomenclatura internacional de mercadorias, conhecida como Sistema Harmonizado, que serviu de base a adoção da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM)

Embora seja membro da OMA desde 1991, é importante destacar que o Brasil não ratificou a Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros, de 1973, conhecida como Convenção de Quioto.

A partir desse ponto, passa-se à análise do Protocolo, de 26 de junho de 1999, encaminhado pela Mensagem presidencial nº 200, de 2016.

O Protocolo, de 1999, entrou em vigor internacional em 3 de fevereiro de 2006, com a adesão de 40 (quarenta) membros da Convenção de Quioto, de 1973. Até novembro de 2015, 103 (cento e três) Estados haviam aderido ao Protocolo, apenas um deles da América do Sul: a República Argentina⁴.

Conforme informado no relatório, o Protocolo altera o preâmbulo e os dispositivos da Convenção de Quioto (Apêndice I), bem como substitui os Anexos dessa Convenção por um Anexo Geral (Apêndice II) e por Anexos Específicos (Anexo III). Na prática, as normas constantes do Protocolo e seus Anexos ab-rogam as disposições originais da Convenção de Quioto, de 1973.

Cumprir registrar que a Mensagem nº 200, e 2016, não encaminha ao Congresso Nacional o texto de todos os Anexos Específicos ao Protocolo. Em razão disso, a apreciação do Congresso Nacional limitar-se-á aos instrumentos formalmente encaminhados. Nesse contexto, caso deseje

⁴ Fonte: Secretariado-Geral da Organização Mundial das Aduanas.

aderir a outros instrumentos constantes dos Anexos Específicos, o Poder Executivo deverá formalmente submetê-los ao crivo do Congresso Nacional, com fundamento no inciso I do art. 49 da Constituição da República.

O Protocolo, ora analisado, tem por escopo eliminar as disparidades entre os regimes e as práticas aduaneiras; responder as necessidades do comércio internacional em matéria de facilitação, simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros; assegurar a elaboração de normas adequadas em matéria de controle aduaneiro; e permitir que as Administrações Aduaneiras se adaptem às alterações ocorridas no comércio, nos métodos e nas técnicas administrativas.

A padronização e a adoção de procedimentos aduaneiros mais simples eficazes tornam mais ágeis as atividades de importação e exportação, contribuindo de modo direto para o incremento dos fluxos de comércio internacional. No mesmo diapasão, Trevisan (2012) sustenta que “a Aduana, em seu papel de regular o fluxo de comércio exterior, deve propugnar por uma atuação eficaz, segura (que garanta a proteção da sociedade e da economia nacional) e célere (que não obstaculize o fluxo legítimo de comércio exterior).”⁵

O incremento do comércio internacional, por meio da adoção de procedimentos aduaneiros mais ágeis, é, portanto, o alvo principal do conjunto de regras contidas no Protocolo e seus Anexos.

Com base em estudo realizado por Morini e Sá Porto (2014)⁶, o Apêndice I do Protocolo, conhecido por Convenção de Quioto Revisada (CQR), se diferencia da Convenção de 1973 nos seguintes pontos: a) gestão de risco; b) controles baseados em auditorias de controles internos; c) informação prévia à chegada da carga; d) tecnologia da informação; e) intervenções coordenadas e conferência física como exceção; f) consulta a operadores econômicos; g) sistema de recursos em assuntos aduaneiros, de forma simplificada.

Ainda de acordo com o citado estudo, a CQR “contribui para a previsibilidade e a eficiência nos procedimentos aduaneiros”, sendo “flexível o

⁵ TREVISAN, R. A Revisão Aduaneira de Classificação de Mercadorias na Importação e a Segurança Jurídica: uma análise sistemática. In BRANCO, P. G., MEIRA, L. A., & NETO, C. B. C. (coords.), *Tributação e Direitos Fundamentais conforme a jurisprudência do STF e do STJ*. São Paulo, Saraiva, 2012.

⁶ MORINI, CRISTIANO; SÁ PORTO, PAULO COSTACURTA DE. A modernização da Aduana Brasileira e a Convenção de Quioto Revisada. *Revista Política Externa*, vol. 23, nº 2, OUT/NOV/DEZ 2014

suficiente ao permitir que cada país regulamente” as normas convencionais por meio de sua legislação nacional. Além disso, a CQR busca induzir uma mudança de enfoque na atuação da aduana, que, além das atividades de repressão, deverá estimular o cumprimento voluntário das normas pelos operadores econômicos que têm interesse nas boas práticas (*compliance*).

A demora de o Governo brasileiro aderir à CQR fundava-se, sobretudo, em empecilhos de natureza procedimental, como a ausência de mecanismos de gestão de risco, inspeção não intrusiva e tratamento diferenciado às empresas que cumprissem requisitos mínimos de segurança. Além desses, a obrigatoriedade de duplo grau de jurisdição administrativa, para a resolução de conflitos aduaneiros, também era considerada fator de impedimento à adesão do País à Convenção.

Todavia, os estudiosos que se dedicaram à análise da Convenção de Quioto Revisada e seus Anexos consideram que, há tempos, o Brasil apresenta as condições necessárias para aderir ao instrumento.⁷ Nesse contexto, informam que existem diversos pontos de convergência entre as práticas da aduana brasileira e os dispositivos da CQR, como, por exemplo: a criação, em 2012, do Centro Nacional de Gestão de Riscos Aduaneiros da Receita Federal, responsável pela identificação e definição dos perfis de riscos dos operadores econômicos no Brasil; o estímulo à prática de *compliance*, por meio do programa Linha Azul, que prioriza a liberação de cargas de empresas de baixo risco; o compartilhamento de informações entre aduanas; entre outros (Morini et al., 2014)

Em 2011, antes da incorporação da CQR ao ordenamento jurídico brasileiro, Ronaldo Trevisan já advertia a legislação nacional vinha sendo “quiotizada”, com nítidos reflexos da Convenção no Regulamento Aduaneiro do Mercosul.⁸ Com base nas lições desse acadêmico, a adesão do Brasil à CQR possui três efeitos importantes. O primeiro é de natureza publicitária, isto é, informa aos operadores do comércio internacional que o País reconhece as “boas práticas” aduaneiras. O segundo efeito diz respeito à Organização Mundial do Comércio, que, cada vez mais, utiliza as normas do CQR como padrão de procedimento. E o terceiro efeito, este de natureza

⁷ Op. Cit. pag. 108 e ss.

⁸ Fonte: <http://textileindustry.ning.com/profiles/blogs/brasil-ajusta-processos-para-aderir-conven-o-de-quioto-revisada>. Acesso em 13/10/2016.

prática, é a melhoria da legislação aduaneira, objetivando tornar o comércio internacional mais fluido e mais simples.

Os benefícios da adesão do Brasil à CQR, assim como os reflexos desse ato nas negociações no âmbito da OMC, são tratados na Exposição de Motivos conjunta, que instrui a Mensagem nº 200, de 2016. Nesse sentido, o documento registra que “A incorporação da referida Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro propiciará maior inserção do País no cenário exterior, fazendo com que os principais atores no comércio internacional tenham conhecimento da adequação brasileira aos padrões e às melhores práticas mundiais em matéria aduaneira”, e que esse compromisso internacional (a CQR) constitui “o ponto de partida e o pano de fundo para as atuais negociações sobre facilitação do comércio na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio - OMC.

Em face do exposto, nosso VOTO é pela aprovação do texto do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto Revisada), celebrada em 18 de maio de 1973, e emendada em 26 de junho de 1999, composto do texto revisado da Convenção (Apêndice I), do Anexo Geral à Convenção (Apêndice II), e dos Anexos Específicos e Capítulos que constam do Apêndice III: A – Capítulo 1 (Chegada da Mercadoria ao Território e Aduaneiro), B – Capítulo 1 (Importação Definitiva), C (Exportação Definitiva), D – Capítulo 1 (Depósitos Aduaneiros) e J – Capítulo 1 (Viajantes), nos termos do anexo projeto de decreto legislativo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA

Relator

2016-13167.docx

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2017

Aprova o texto do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto Revisada), celebrada em 18 de maio de 1973, e emendada em 26 de junho de 1999, composto do texto revisado da Convenção (Apêndice I), do Anexo Geral à Convenção (Apêndice II), e dos Anexos Específicos e Capítulos que constam do Apêndice III: A – Capítulo 1 (Chegada da Mercadoria ao Território e Aduaneiro), B – Capítulo 1 (Importação Definitiva), C (Exportação Definitiva), D – Capítulo 1 (Depósitos Aduaneiros) e J – Capítulo 1 (Viajantes).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º É aprovado o texto do Protocolo de Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto Revisada), celebrada em 18 de maio de 1973, e emendada em 26 de junho de 1999, composto do texto revisado da Convenção (Apêndice I), do Anexo Geral à Convenção (Apêndice II), e dos Anexos Específicos e Capítulos que constam do Apêndice III: A – Capítulo 1 (Chegada da Mercadoria ao Território e Aduaneiro), B – Capítulo 1 (Importação Definitiva), C (Exportação Definitiva), D – Capítulo 1 (Depósitos Aduaneiros) e J – Capítulo 1 (Viajantes).

Parágrafo único. Nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão do referido Protocolo, bem

como quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado BONIFÁCIO DE ANDRADA
Relator