

# 2018

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA

---

PARA AS ELEIÇÕES

## DOCUMENTOS ADUANEIROS: COMÉRCIO EXTERIOR SEM AMARRAS

POLÍTICA INDUSTRIAL,  
DE INOVAÇÃO E DE  
COMÉRCIO EXTERIOR

# 42



*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**

**DOCUMENTOS ADUANEIROS:  
COMÉRCIO EXTERIOR  
SEM AMARRAS**

POLÍTICA INDUSTRIAL,  
DE INOVAÇÃO E DE  
COMÉRCIO EXTERIOR

| 42

## **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

*Robson Braga de Andrade*  
Presidente

*Paulo Antonio Skaf*  
1º Vice-presidente

*Antônio Carlos da Silva*  
2º Vice-presidente

*Paulo Afonso Ferreira*  
3º Vice-presidente

*Paulo Gilberto Fernandes Tigre*  
*Flavio José Cavalcanti de Azevedo*

*Glauco José Côrte*

*Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira*

*Edson Luiz Campagnolo*

*Jorge Parente Frota Júnior*

*Eduardo Prado de Oliveira*

*Jandir José Milan*

*José Conrado Azevedo Santos*

*Antonio José de Moraes Souza Filho*

*Marcos Guerra*

*Olavo Machado Júnior*

Vice-presidentes

*Francisco de Assis Benevides Gadelha*  
1º Diretor financeiro

*José Carlos Lyra de Andrade*  
2º Diretor financeiro

*Alexandre Herculano Coelho de Souza Furlan*  
3º Diretor financeiro

*Jorge Wicks Côrte Real*  
1º Diretor secretário

*Sérgio Marcolino Longen*  
2º Diretor secretário

*Antonio Rocha da Silva*  
3º Diretor secretário

*Heitor José Müller*

*Carlos Mariani Bittencourt*

*Amaro Sales de Araújo*

*Pedro Alves de Oliveira*

*Edilson Baldez das Neves*

*Roberto Proença de Macêdo*

*Roberto Magno Martins Pires*

*Rivaldo Fernandes Neves*

*Denis Roberto Baú*

*Carlos Takashi Sasai*

*João Francisco Salomão*

*Julio Augusto Miranda Filho*

*Roberto Cavalcanti Ribeiro*

*Ricardo Essinger*

Diretores

### CONSELHO FISCAL

*João Oliveira de Albuquerque*

*José da Silva Nogueira Filho*

*Francisco de Sales Alencar*

Titulares

*Célio Batista Alves*

*José Francisco Veloso Ribeiro*

*Clerlânio Fernandes de Holanda*

Suplentes

**DOCUMENTOS ADUANEIROS:  
COMÉRCIO EXTERIOR  
SEM AMARRAS**

POLÍTICA INDUSTRIAL,  
DE INOVAÇÃO E DE  
COMÉRCIO EXTERIOR

**42**

**2018**

PROPOSTAS DA INDÚSTRIA

PARA AS ELEIÇÕES



*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**

© 2018. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

**Diretoria de Desenvolvimento Industrial - DDI**

#### FICHA CATALOGRÁFICA

---

C748d

Confederação Nacional da Indústria.

Documentos aduaneiros : comércio exterior sem amarras /

Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2018.

28 p. : il. – (Propostas da indústria eleições 2018 ; v. 42)

ISBN 978-85-7957-190-9

ATA Carnet. 2. Comércio Exterior 3. Documentos Aduaneiros. I. Título.

CDU: 382

---

CNI

Confederação Nacional da Indústria

**Sede**

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente – SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

[sac@cni.com.br](mailto:sac@cni.com.br)



2018  
PROPOSTAS DA INDÚSTRIA  
PARA AS ELEIÇÕES



# SUMÁRIO

RESUMO EXECUTIVO.....	11
1 CERTIFICAÇÃO DE ORIGEM.....	13
2 ATA CARNET.....	15
3 CERTIFICADO DE LIVRE VENDA.....	23
REFERÊNCIAS.....	25
LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018.....	27





# APRESENTAÇÃO

O Brasil levará mais de meio século para alcançar o produto *per capita* de países desenvolvidos, mantida a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional registrada nos últimos 10 anos, que foi de apenas 1,6%.

O desafio para o país será de, pelo menos, dobrar a taxa de crescimento do PIB nos próximos anos. Para tanto, não se poderá repetir erros de política que reduzam o potencial de expansão – o que inclui ter uma agenda coerente de reformas econômicas e institucionais.

Mudanças de governo são ocasiões especiais para uma reflexão sobre os objetivos e as estratégias nacionais. São, também, oportunidades para o país sair da zona de conforto e aumentar sua ambição de desenvolvimento.

As eleições de 2018 têm uma característica singular, que reforça o sentido dessa ambição. O fim do mandato do próximo presidente e dos parlamentares vai coincidir com o 200º aniversário da independência do Brasil.

É preciso aproveitar esse marco para estimular ações que eliminem os principais obstáculos ao crescimento no país e contribuam para construir uma indústria competitiva, inovadora, global e sustentável.

O *Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022*, lançado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no início do ano, apresenta uma agenda para aumentar a competitividade da indústria e do Brasil, e para elevar o bem-estar da população ao nível dos países desenvolvidos.

Com base nas prioridades identificadas no Mapa, a CNI oferece 43 estudos, relacionados aos fatores-chave da competitividade. Os documentos analisam os entraves e apresentam soluções para os principais problemas nacionais.

Consolidar uma indústria forte e competitiva é essencial para o desenvolvimento econômico e social de um país. A indústria tem o poder de estimular outros setores, além de ser um dos principais agentes da inovação tecnológica. Desse modo, é importante promover políticas específicas e alinhadas para o segmento.

Este estudo apresenta recomendações e propostas para tornar mais efetivo o sistema brasileiro de geração de documentos aduaneiros – a exemplo do Certificado de Origem e do Ata Carnet. O modelo atual, baseado em procedimentos e processos ineficientes, burocráticos e distantes das melhores práticas internacionais, gera altos custos para as empresas, além de ser incompatível com o objetivo de elevar a competitividade internacional da economia brasileira.

**Robson Braga de Andrade**

Presidente da CNI



# RESUMO EXECUTIVO

**Os documentos aduaneiros têm impacto relevante na facilitação dos fluxos de comércio.** O Brasil pode reduzir os custos de transação e oferecer mais segurança e velocidade nas transações via instrumentos já disponíveis, mas que precisam ser aperfeiçoados, fortalecidos e modernizados.

**O Certificado de Origem, o Carnet de Admissão Temporária (ATA Carnet, na sigla em inglês), e o Certificado de Livre Venda são documentos aduaneiros que impactam a competitividade das empresas brasileiras no exterior.** A operacionalização desses instrumentos apresenta desafios relacionados à simplificação de procedimentos, à falta de capacitação dos agentes públicos, à eficiência operacional e à integração com mercados estratégicos, em especial, na América Latina.

**O Certificado de Origem garante a redução de tarifas de importação de bens nos países com os quais o Brasil tem acordo comercial.** Sua utilização assegura que a mercadoria alcance o mercado de destino com um preço diferenciado, cumprindo requisitos de origem estabelecidos nas negociações dos acordos internacionais.

**Apesar da relevância do documento, ainda são observadas, durante sua emissão, práticas que descumprem as exigências previstas nos acordos internacionais e nos requisitos de origem negociados.** No Brasil, o governo delegou a emissão de certificados de origem às 57 entidades empresariais que atuam de maneira autônoma. Sem sistemática fiscalização de procedimentos e processos pelo governo brasileiro, têm sido recorrentes as fraudes e práticas desleais na emissão dos certificados de origem.

**Para assegurar maior eficiência e segurança na emissão de certificados de origem, a Aladi iniciou, em 2005, o projeto COD – Certificação de Origem Digital,** permitindo trocas de certificados eletronicamente entre as aduanas da região. Com a completa implementação do projeto, o tempo de emissão do documento deve ser reduzido de cinco dias para 24 horas.

**O ATA Carnet está em operação no Brasil desde 2016.** Trata-se de um passaporte para produtos e bens, reconhecido internacionalmente, que permite a simplificação de procedimentos aduaneiros destinados às exportações e importações temporárias. Com o documento, as mercadorias podem circular entre 77 países durante 12 meses. Em 2016, foram emitidos 181 mil passaportes para circulação de US\$ 21 bilhões.

**O documento pode ser utilizado para promoção comercial, mostras científicas, exposições e manifestações culturais, além de eventos esportivos internacionais.** Em um ano, os usuários do ATA Carnet podem economizar até R\$ 108 mil, em comparação com o regime aduaneiro convencional.

**Por outro lado, a regulamentação para emissão do Certificado de Livre Venda – CLV está dispersa entre distintos órgãos do governo e sua emissão é realizada tanto pelo governo como por entidades privadas, sem observar procedimentos harmonizados.** A descoordenação gera custos às empresas para emissão e validação do documento, além de prejudicar o acesso dos produtos brasileiros nos países de destino devido ao questionamento de validade do documento, podendo haver retenção das mercadorias exportadas.

**A operação dos citados documentos aduaneiros no Brasil está baseada em procedimentos e processos ineficientes, burocráticos e pouco inspirados nas melhores práticas internacionais.** São, portanto, incoerentes com a agenda de facilitação e desburocratização do comércio exterior.

## Recomendações

### Certificação de Origem Digital

1. Implementar a Certificação de Origem Digital com países da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).
2. Ampliar as emissões de certificados de origem digitais.
3. Fiscalizar a emissão de certificados de origem.

### ATA Carnet

4. Trabalhar pela adesão de novos países ao Sistema ATA.
5. Participar da implementação do e-ATA – documento eletrônico.
6. Não exigir procedimentos especiais para aceitação do ATA Carnet pelos órgãos anuentes.
7. Ampliar a aceitação de ATA Carnets.
8. Simplificar e harmonizar procedimentos para aceitação do ATA Carnet.

### Certificado de Livre Venda

9. Definir marco legal e harmonizar procedimentos para emissão.
10. Habilitar emissores privados para o CLV.

# 1 CERTIFICAÇÃO DE ORIGEM

O Certificado de Origem é um documento que assegura a origem de um determinado produto para efeitos de redução tarifária no país de destino, desde que negociada nos acordos internacionais vigentes. Trata-se de um documento aduaneiro que aumenta competitividade das exportações de empresas nacionais na medida em que viabiliza a redução do preço final que será ofertado no mercado-alvo.

São emitidos com base nas regras de origem negociadas nos acordos comerciais firmados pelo Brasil e estão respaldados principalmente na declaração de processo produtivo, feita pelo fabricante, que garante a procedência dos insumos de produção e o índice de nacionalização do bem.

No Brasil, a emissão de certificados de origem é realizada por entidades empresariais sob delegação do governo brasileiro, através da Portaria Secex 23/2011. Além de manter estrutura de atendimento técnico especializado para assessoramento às empresas, as entidades devem cumprir um rigoroso processo para emissão do documento, de acordo com os princípios de cada acordo comercial.

Atualmente, 22 acordos firmados pelo Brasil contemplam regras de origem e emissão de certificados como documento aduaneiro para verificação do cumprimento dos requisitos de origem. A pesquisa “Desafios à Competitividade das Exportações”, publicada pela CNI, destacou que 88% das empresas utilizam certificados de origem em suas operações de exportação.

Em linha com o esforço de desburocratização das operações de comércio exterior, a Aladi iniciou em 2005 um projeto para emissão digital dos certificados de origem na região. A iniciativa determinou a obrigatoriedade de desenvolvimento de sistemas para emissão e trocas de Certificado de Origem Digital – COD entre as aduanas dos países signatários.

O projeto prevê a substituição gradual das emissões manuais por digitais, permitindo redução de custos de emissão, segurança e rastreabilidade das informações fornecidas pelo exportador em cumprimento aos requisitos de origem.

No Brasil, a Portaria Secex 33/2010 determinou que as entidades emissoras de certificados de origem desenvolvessem e homologassem sistema exclusivo para emissão de CODs. Em julho de 2011, 57 entidades estavam habilitadas para emissão de certificados de origem digital. Apesar desse investimento e esforço, segundo a pesquisa da CNI, apenas 26,6% dos certificados são emitidos digitalmente.

Após 10 anos de criação do projeto e apesar de já terem sido realizados testes e trocas de certificados entre aduanas com diversos países da região, somente Brasil e Argentina concluíram essa fase e iniciaram, em maio de 2017, as exportações utilizando o COD, ainda de forma lenta. A falta de cronogramas dos governos para eliminação do Certificado de Origem em papel alimenta o baixo engajamento dos exportadores brasileiros e argentinos. Por outro lado, a fase de testes está ocorrendo com Bolívia, Cuba, Chile, Paraguai e Uruguai. Em fevereiro de 2018, Brasil e Colômbia acordaram em dar início às trocas de CODs, mas nenhuma data foi publicada ainda.

É imprescindível que o governo priorize a conclusão do projeto de Certificação de Origem Digital no âmbito da Aladi, definindo data-limite para migração completa das emissões em digitais. A medida, além de gerar impacto positivo nas negociações comerciais entre exportadores e importadores da região, tem potencial de reduzir significativamente o tempo de processamento das exportações brasileiras. A medida também está alinhada com as prioridades de facilitação e desburocratização do comércio exterior.

## Recomendações

- **Implementar a Certificação de Origem Digital com países da Aladi.** A exemplo do projeto desenvolvido com a Argentina, já em operação desde 2017, o governo brasileiro deve priorizar a troca de CODs entre empresas da região, tornando as operações mais rastreáveis, seguras e eficientes, devido ao processo de certificação e validação da origem de mercadorias comercializadas entre os países.
- **Ampliar as emissões de certificados de origem digitais.** A pesquisa “Desafios à Competitividade das Exportações”, realizada pela CNI, destacou que 61,3% das empresas ainda emitem certificados de origem sem a plena utilização de um sistema homologado pelo MDIC. Portanto, é imprescindível que o governo brasileiro mantenha esforço sistemático para capacitar e orientar empresas emissoras de certificados de origem para a utilização dos sistemas. As emissões digitais, além de tornar o processo mais ágil e eficiente, permite rastreabilidade das operações, redução de custos, autenticidade e segurança da informação.
- **Fiscalizar a emissão de certificados de origem.** O governo deve manter ativa fiscalização das entidades emissoras de certificados de origem e auditorias no processo de emissão a fim de combater a concorrência desleal, minimizar riscos de investigação de origem e assegurar o cumprimento rigoroso de todos os requisitos negociados nos acordos internacionais do País.

## 2 ATA CARNET

### 2.1 Operacionalização no mundo

O **Carnê de Admissão Temporária (ATA Carnet, acrônimo das expressões em francês *Admission Temporaire* e *Temporary Admission*, em inglês)** é um **passaporte para mercadorias exportadas ou importadas temporariamente**. Sob amparo do documento os bens, de pessoas físicas ou jurídicas, podem circular por 77 países, com suspensão de tributos aduaneiros, por um período máximo de 12 meses.

Criado em 1963, é um importante instrumento de facilitação do comércio que permite harmonização e simplificação de procedimentos aduaneiros adotados pelos países-membros em suas operações de admissão temporária. A Convenção ATA – primeiro tratado internacional que abordou o tema – contou com a adesão das principais economias mundiais, iniciando operação com 36 países signatários.

Em 1990, a Convenção de Istambul consolidou o processo de emissão, regras de adesão dos países e procedimentos operacionais a serem observados no regime amparado pelo ATA Carnet. Desde então, diversos países vêm aderindo à convenção e iniciando operações no Sistema ATA. Atualmente, 77 países compõem o Sistema ATA. Na América Latina, Brasil, Chile e México reconhecem o documento aduaneiro.

Importante destacar que as duas convenções possuem igual abrangência e respaldam as operações aduaneiras temporárias baseadas na emissão de ATA Carnets. A Organização Mundial de Aduanas – OMA recomenda que os dois tratados internacionais sejam igualmente aceitos por todos os países signatários como forma de maximizar os benefícios do Sistema ATA, enquanto instrumento de facilitação de comércio, sem a necessidade de internalização das distintas convenções (OMA, 1992).

As duas convenções internacionais definem 12 finalidades específicas de enquadramento dos bens para concessão do regime sob amparo do ATA Carnet. No entanto, cabe a cada país definir as finalidades autorizadas para circulação de bens em seu próprio território.



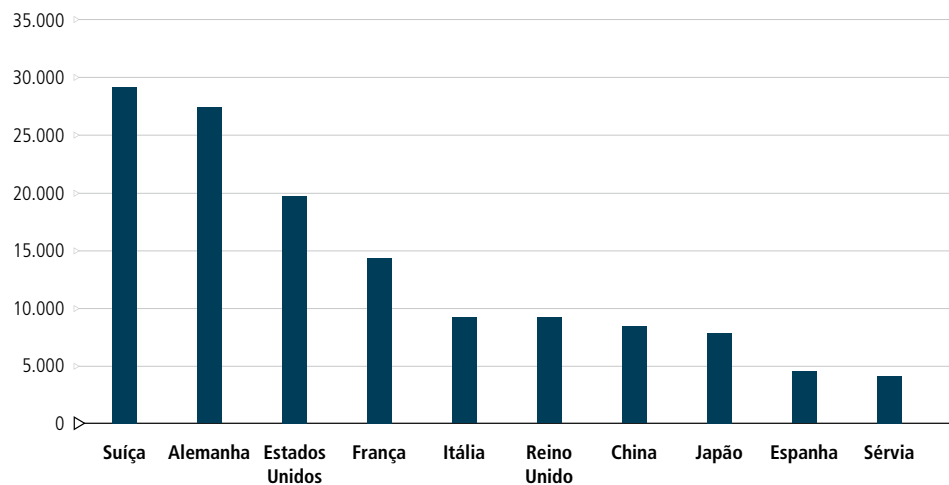
São finalidades elegíveis para utilização do ATA Carnet:

- Anexo A – Modelo do ATA Carnet e Carnet Passage Douane (CPD).
- Anexo B1 – Exposições, feiras, congressos e similares.
- Anexo B2 – Material profissional.
- Anexo B3 – Amostras comerciais.
- Anexo B4 – Operação de fabricação.
- Anexo B5 – Fins educativos, científicos ou culturais.
- Anexo B6 – Uso pessoal e fins desportivos.
- Anexo B7 – Material de propaganda turística.
- Anexo B8 – Tráfego fronteiriço.
- Anexo B9 – Fins humanitários.
- Anexo C – Meios de transporte.
- Anexo D – Animais.
- Anexo E – Mercadorias importadas com isenção parcial.

Quatro grupos de operadores atuam complementarmente no Sistema ATA, atribuindo maior confiabilidade, segurança jurídica, simplificação de procedimentos e eficiência operacional nos processos de admissão temporária. São eles:

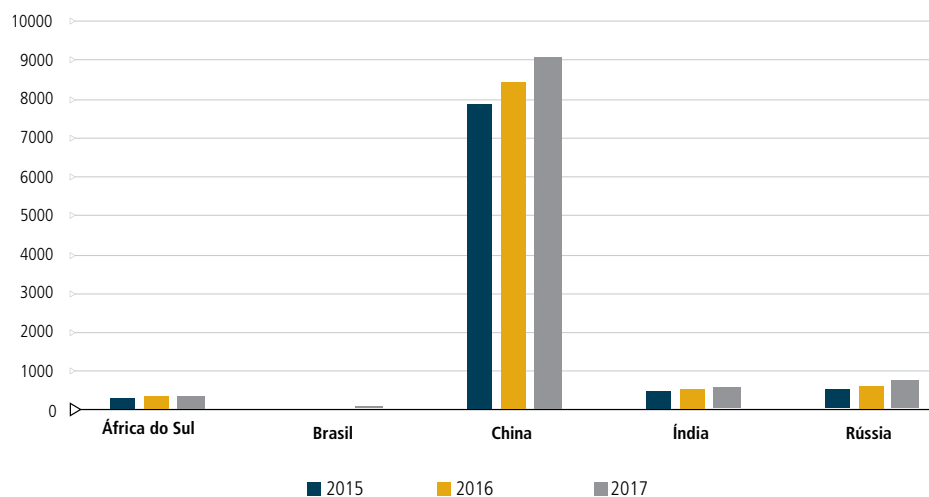
- OMA: monitora e controla as emissões de ATA Carnets, assegurando a harmonização de práticas adotadas nas aduanas e a manutenção de marco legal adequado às operações;
- Câmara de Comércio Internacional (ICC, da sigla em inglês): assessora e orienta as entidades emissoras sobre as boas práticas a serem observadas para emissão e acompanha o fluxo de ATA Carnets pelo mundo;
- Aduanas: selecionam a entidade empresarial privada responsável pela emissão de ATA Carnets e fiscalizam sua operacionalização no país; e
- Entidade garantidora: emite ATA Carnets no país e garante pagamento integral de tributos e direitos às aduanas nacionais, nos casos de descumprimento do regime, sobre as operações de exportação temporária (responsabilidade ativa) e importação temporária (responsabilidade passiva).

**A utilização do ATA Carnet nas operações de admissão temporária cresceu entre 2015 e 2016. Nesse período, a OMA registrou emissão de 181 mil passaportes, amparando circulação de US\$ 21 bilhões em bens.** No período, registrou-se crescimento de 2,3% no número total de carnês emitidos pelos 77 países que integram o Sistema ATA. Suíça, Alemanha e Estados Unidos se destacam como principais emissores.

**Gráfico 1 – ATA Carnet – Principais países emissores (2016)**

Fonte: Elaboração própria, com informações da ICC.

Os países em desenvolvimento também registraram crescimento de suas operações aduaneiras amparadas pelo ATA Carnet. Entre 2015 e 2016, o número de carnets emitidos pelo Chile e pelo México cresceu 21,1% e 14,6%, respectivamente. No mesmo período, as emissões também cresceram na África do Sul (15,4%), China (7,3%), Índia (8,3%) e Rússia (11,8%). O Brasil iniciou emissões do documento em 2016.

**Gráfico 2 – Emissões de ATA Carnets pelos BRICS – 2015 a 2017**

Fonte: Elaboração própria, com informações da ICC.

**A operação do Sistema ATA não gera riscos aos procedimentos aduaneiros dos países integrantes, sendo sistematicamente auditado pela ICC e monitorado**

**pela OMA.** Além disto, contempla a participação de entidades empresariais selecionadas pelas respectivas aduanas que figuram como garantidoras das operações realizadas, em caso de descumprimento do regime.

Em 2016, de acordo com os registros da ICC, as reclamações por descumprimento ou erro formal apresentadas pelas aduanas corresponderam apenas a 7,7% do total de carnês emitidos. Deste percentual, 78,2% foram encerradas sem necessidade de pagamento devido à confirmação de retorno do bem ao país de procedência ou por insuficiência de provas que demonstrem o descumprimento do regime.

**Na América Latina, a participação no Sistema ATA está restrita ao Brasil, Chile e México. Como consequência, fica inviabilizada a circulação de produtos e bens, sob amparo do documento, em outros países da região considerados estratégicos para o comércio internacional brasileiro,** como os parceiros do Mercosul, a Colômbia e o Peru. Esses mercados representaram 12,6% das exportações e 9,92% das importações do Brasil em 2017.

**A OMA e a ICC estão constantemente aprimorando a operação do Sistema ATA no mundo. Com esse objetivo estão discutindo, desde 2015, a implantação do e-ATA, documento totalmente *online* que substituirá a circulação do ATA Carnet em meio físico.** A proposta está alinhada com o esforço de facilitação do comércio, em busca de processos mais eficientes, harmonizados e integrados. Contudo, o governo brasileiro não está participando dos grupos de discussão sobre o tema.

## 2.2 Funcionamento no Brasil

O Decreto 7.545, publicado em 2 de agosto de 2011, promulgou a Convenção de Istambul e permitiu que o governo brasileiro iniciasse o planejamento da operação do ATA Carnet no País. A adesão brasileira ao Sistema ATA está restrita a apenas quatro finalidades elegíveis, fato que restringe a implementação plena do passaporte no território brasileiro. São finalidades permitidas para circulação no País:

- Anexo B1 – Exposições, feiras, congressos e similares.
- Anexo B2 – Material profissional.
- Anexo B5 – Fins educativos, científicos ou culturais.
- Anexo B6 – Uso pessoal e fins desportivos.

A partir da publicação do Decreto, coube à Receita Federal do Brasil – RFB regulamentar a operação do ATA Carnet, definindo entidade garantidora, atos normativos<sup>1</sup>,

1. Instruções Normativas 1.639 (10 de maio de 2016); 1.657 (29 de agosto de 2016); 1.727 (10 de agosto de 2017); e 1.763 (21 de novembro de 2017).

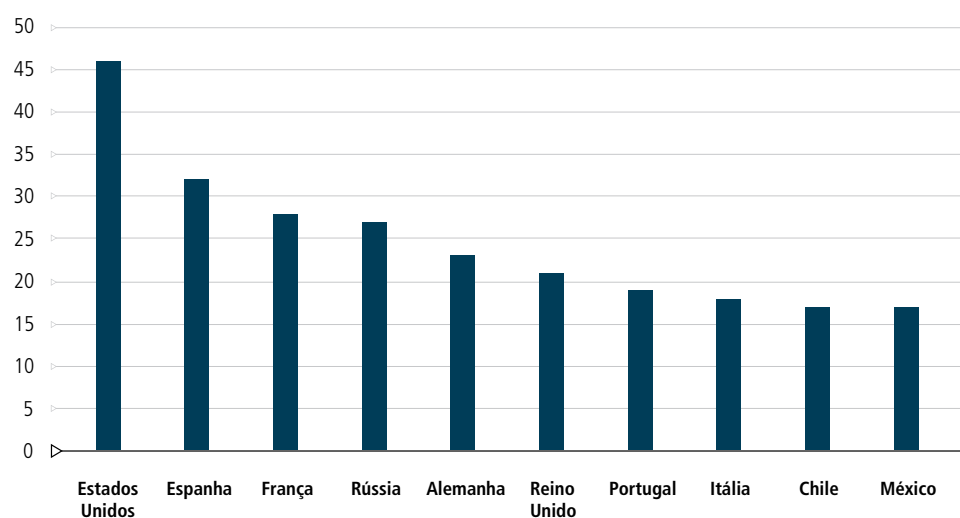
procedimentos operacionais e modelo de emissão e monitoramento dos ATA Carnets no País.

Após chamamento público, cujo objetivo foi selecionar uma entidade empresarial sem fins lucrativos para integrar a cadeia de garantidores do Sistema ATA, a Confederação Nacional da Indústria foi nomeada garantidora do ATA Carnet no Brasil por um prazo de cinco anos (2016 a 2021). O ATA Carnet passou a ser emitido com exclusividade pela CNI e federações de indústrias estaduais em todo território nacional.

O início da operação do ATA Carnet no Brasil foi restritiva. Como o País internalizou unicamente a Convenção de Istambul, o governo brasileiro considerava que somente os documentos emitidos pelos países signatários deste mesmo tratado poderiam ingressar no País. O entendimento inviabilizou que documentos emitidos no Canadá, Estados Unidos e Japão, fossem aceitos no País. A Instrução Normativa 1.763/2017 alterou as disposições anteriores e permitiu que países signatários das duas convenções internacionais pudessem ter seus documentos aceitos pela aduana brasileira.

**Segundo estatísticas da ICC relativas ao primeiro semestre de 2017, o Brasil já é o principal emissor de carnês da América Latina, tendo ultrapassado o Chile e México.** Ocupou a 56ª posição no ranking mundial de emissões do documento no período. Desde o início da operação foram emitidos 163 documentos, amparando US\$ 4,5 milhões em bens. Os principais destinos dos ATA Carnets emitidos no Brasil são Estados Unidos, Espanha e França.

**Gráfico 3 – ATA Carnet – Principais destinos das emissões brasileiras (2016 a 2018)**



Fonte: Elaboração própria, com informações do Sistema ATA Brasil.

**Até dezembro de 2017, os principais emissores do ATA Carnet foram os setores automotivo, calçadista e de equipamentos audiovisuais.** As principais finalidades aplicadas às exportações temporárias foram exposição em feiras, eventos e congressos, transporte acompanhado de material profissional e envio de amostras.

O Brasil registrou, nos últimos dois anos, aproximadamente 67 mil declarações de admissão temporária (exportação e importação)<sup>2</sup>. Desse total, apenas 1.005 operações foram respaldadas pelo Carnet de Admissão Temporária – ATA Carnet.

**A emissão de ATA Carnets pelo Brasil também está aquém do perfil e desempenho do País no comércio internacional.** Em 2017, foi emitido um total de 99 documentos. Economias como China e Rússia realizaram 9.107 e 581 emissões, respectivamente, no mesmo ano.

Sondagem realizada pela CNI<sup>3</sup> constatou que, para exportação temporária de mostruário<sup>4</sup> a ser apresentado em eventos internacionais, há uma economia de R\$ 13,5 mil em cada viagem. Com o uso do ATA Carnet, os usuários não precisam pagar frete, seguro internacional e garantias no país de destino, assim como não precisam contratar despachantes aduaneiros no Brasil e no exterior. Para uma empresa que participa de oito eventos internacionais durante 12 meses, estima-se uma economia de R\$ 108 mil<sup>5</sup> apenas com este item.

Em detrimento dos benefícios gerados pelo uso do ATA Carnet nas operações de admissão temporária, tanto para os usuários como para o governo brasileiro, é inegável que a utilização do regime pelo País está incompatível com a demanda do mercado e com as melhores práticas internacionais em sua operacionalização.

**O Brasil tem potencial e demanda para ampliar, em pelo menos 20%, a emissão de ATA Carnets nos próximos dois anos.** Para o pleno aproveitamento dos benefícios gerados pelo uso do ATA Carnet é imprescindível que o governo estimule a adesão de outros países ao Sistema ATA; desburocratize e simplifique os procedimentos de aceitação do documento tanto pela Receita Federal do Brasil (RFB) como pelos órgãos anuentes; e participe ativamente das discussões estratégicas sobre o e-ATA, posicionando sua experiência na integração e digitalização dos processos aduaneiros.

2. Estimativa considerando número de registros realizados entre 2004 e 2014, apresentado na publicação Admissão Temporária no Brasil: diagnóstico e desafios. (MORINI, 2014).

3. Pesquisa de satisfação realizada com usuários do ATA Carnet em 2017.

4. Bens a serem demonstrados em feiras e eventos no exterior. Neste caso, refere-se a produtos confeccionados de alto padrão.

5. Valor médio estimado para realização de oito viagens, com circulação de mostruário em bagagem acompanhada para exposição de feiras e eventos comerciais no exterior.

## Recomendações

- **Trabalhar pela adesão de novos países ao Sistema ATA**

A ampliação da rede de países integrantes do Sistema ATA cria condições para o aumento do fluxo das operações comerciais, além de apoiar a cooperação multilateral nas áreas científicas, culturais e esportivas. A CNI defende que o governo brasileiro estimule a adesão de novos países ao sistema, especialmente no Mercosul, Colômbia e Peru, permitindo a maximização dos benefícios do regime e novas oportunidades de negócios vinculados às finalidades cobertas pelo documento.

- **Participar da implementação do e-ATA – documento eletrônico**

A OMA, a ICC e entidades emissoras do ATA Carnet estão discutindo, desde 2015, a emissão do e-ATA – integralmente *online*, com segurança e rastreabilidade de ponta a ponta. O projeto está alinhado com os desafios de desburocratização dos procedimentos aduaneiros, agregando eficiência e redução de custos na emissão do documento.

Considerando a experiência brasileira no mapeamento de processos aduaneiros, reconhecida internacionalmente, e em linha com os esforços de implementação do Portal Único de Comércio Exterior, é determinante que o governo brasileiro participe ativamente do comitê especializado<sup>6</sup> que discute e delibera sobre o tema. O início da operação *online* deve ocorrer em 2020.

- **Não exigir procedimentos especiais para aceitação do ATA Carnet pelos órgãos anuentes**

Os principais operadores internacionais do Sistema ATA, como Alemanha, Estados Unidos e Suíça, se destacam pela simplificação operacional e pela inexistência de licenciamento e procedimentos específicos para concessão do regime. A prática confere maior transparência, agilidade e eficiência às suas operações de admissão temporária respaldadas pelo documento.

Cabe destacar que estas operações estão garantidas, em caso de descumprimento, por entidades empresariais licitadas pelos respectivos governos e continuamente auditadas pela ICC. Nesse sentido, caso o bem não retorne ao país de procedência, durante a vigência do regime, caberá às entidades garantidoras ressarcirem os direitos aduaneiros devidos às suas respectivas aduanas. Conclui-se, portanto, tratar-se de um regime aduaneiro de baixo risco para os governos e para as aduanas.

6. Grupo de Trabalho e-ATA no âmbito do Comitê Administrativo da Convenção de Istambul e da Convenção ATA, na OMA.

Em consonância com as melhores práticas internacionais, a CNI defende a inexistência de licenciamento e procedimentos específicos para as operações de admissão temporária respaldadas pelo ATA Carnet, conferindo maior fluidez e eficiência à sua operação.

- **Ampliar a aceitação de ATA Carnets**

A utilização do ATA Carnet é aplicável para 12 finalidades compatíveis com operações de promoção comercial, exposições científicas e artísticas e uso desportivo. O Decreto 7.545/2011, que promulga a Convenção de Istambul, restringe o ingresso no país de mercadorias relacionadas a apenas quatro finalidades.

A restrição impacta o pleno aproveitamento dos benefícios do regime pelos usuários estrangeiros no Brasil e está desconectada do esforço de abertura de mercados e internacionalização da economia nacional. A CNI defende a ampliação das finalidades aceitas para as operações de importação temporária via ATA Carnet, com destaque para o Anexo B3 – Amostras comerciais e Anexo B4 – Operações de fabricação, considerados de maior impacto para a indústria.

- **Simplificar e harmonizar procedimentos para aceitação do ATA Carnet**

Apesar de ser um documento aduaneiro reconhecido internacionalmente e amplamente difundido desde a década de 1960, ainda há relatos dos usuários brasileiros sobre problemas de aceitação e validação do ATA Carnet, especialmente por servidores da RFB.

As principais ocorrências estão relacionadas ao conhecimento sobre o uso e as finalidades do passaporte, desconhecimento dos atos normativos, erros formais na validação do documento e frequente recusa para aceitação devido, principalmente, a coexistência com outros regimes aduaneiros para amparar operações temporárias.

A CNI defende que o governo priorize a simplificação e harmonização dos procedimentos aduaneiros cumpridos pela RFB e pelos órgãos anuentes nas operações com ATA Carnet. Trata-se de condição determinante para assegurar que os usuários e o País colham todos os benefícios relacionados à redução de custos e eficiência dos processos aduaneiros. Também é imprescindível reciclar continuamente os servidores com objetivo de harmonizar os procedimentos adotados no Brasil às melhores práticas adotadas pelos outros 76 países emissores do documento.

## 3 CERTIFICADO DE LIVRE VENDA

O Certificado de Livre Venda – CLV é solicitado nas operações comerciais de alimentos, bebidas, produtos saneantes, farmacêuticos e cosméticos. O documento atesta que as mercadorias importadas especificadas são legalmente e livremente vendidas no país exportador, cumprindo todas as exigências legais e que estão também aprovadas para exportação.

Diversos países utilizam o CLV nas operações comerciais de exportação, dentre os quais se destacam Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Japão, México, Reino Unido e Suécia. Cada país deve regulamentar o processo de emissão e os procedimentos para a concessão e utilização do documento. Na maioria dos países, há normalmente duas formas de emitir o documento: na autoridade competente no governo ou numa entidade empresarial habilitada pelo governo.

No Brasil, não há um marco legal e procedimentos harmonizados para emissão do CLV. A consequência é a inexistência de um modelo único para o documento, processo de emissão comum ou regulamentação que explicita como emitir e utilizar o documento. Por outro lado, sem conhecimento do uso do documento para amparo às exportações, algumas empresas têm conhecimento da necessidade de emití-lo apenas quando os seus bens chegam ao país de destino e ficam retidos até que o documento seja apresentado à aduana estrangeira.

Tanto os órgãos vinculados ao governo federal (Anvisa e Mapa) como as entidades empresariais emitem o documento no Brasil. Quando emitido por entidades empresariais, o documento pode ser entregue em até 48 horas. O tempo médio para emissão pelas agências do governo é de 20 dias úteis.

### Recomendações

- **Definir marco legal e harmonizar procedimentos e exigências para emissão**

Solicitar ao governo brasileiro que defina regras para emissão do CLV, regulamente sua emissão, bem como discipline os procedimentos operacionais para emissão, análise e aceitação do documento.



- **Habilitar emissores privados para o CLV**

Defender que entidades empresariais sejam habilitadas para emitir o documento, permitindo redução dos custos operacionais. É importante que, assim como na emissão de certificados de origem, as entidades emissoras sejam sistematicamente fiscalizadas para assegurar cumprimento dos procedimentos conforme marco legal definido para o país.

# REFERÊNCIAS

CANAVESSO, C. et al. Regimes Aduaneiros Especiais: comparativo de práticas nas admissões e exportações temporárias de automóveis. **Competências**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 125-156, ago./dez. 2016.

GODINHO, Daniel Marteleto. As investigações de falsa declaração de origem como novo instrumento de defesa da indústria. **Revista RBCE**, Rio de Janeiro, n. 109, p. 50-57, out./dez. 2011.

INTERNATIONAL PHARMACEUTICAL EXCIPIENTS COUNCIL OF THE AMERICAS. **Certificates of Free Sale Availability**. Arlington, [s.n.], 2012.

KOTZIAS, Fernanda Vieira; SILVEIRA, Luciana D. de Oliveira. Os efeitos do Acordo de Facilitação do Comércio para a atividade aduaneira no Brasil. **Pontes**, Genebra, v. 13, n. 3, p. 1, mai., 2017.

MORINI, C. et al. Admissão temporária no Brasil: diagnóstico e desafios. **Cadernos de Finanças Públicas (CFP)**, Brasília, n. 14, dez. 2014.

NEW JERSEY DEPARTMENT OF HEALTH. **Guidelines for Requesting Certificates of Free Sale: GMP certificates, health certificates, export certificates, sanitation letters**. Disponível em: <[http://nj.gov/health/ceohs/documents/food-drug-safety/cfs\\_guidelines.pdf](http://nj.gov/health/ceohs/documents/food-drug-safety/cfs_guidelines.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2018.

OMA. **Recommendation of the Customs Co-operation Council concerning the acceptance of ATA carnets in connection with temporary admission**. Bruxelas: OMA, 1992. Disponível em: <[http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/recommendations/pf\\_recommendations/pfrecomm318acceptatacarnetstempadmin.aspx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/recommendations/pf_recommendations/pfrecomm318acceptatacarnetstempadmin.aspx)>. Acesso em: 13 abr. 2018.

PIGNARELLI, Alexandre; BONOMI SANTOS, Juliana. **Desafios à Competitividade das Exportações Brasileiras**. Brasília: CNI, 2016.

PROCOMEX. **Relatório de Modernização dos Processos de Comércio Exterior na Micro e Pequena Empresa**. Brasília: SEBRAE, 2017.

SEIBEL, Maria Amália. **A certificação de origem nos principais acordos comerciais de que o Brasil faz parte**. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2012.



# LISTA DAS PROPOSTAS DA INDÚSTRIA PARA AS ELEIÇÕES 2018

1. Segurança Jurídica e Governança: o problema e a agenda
2. Segurança Jurídica e Governança na Infraestrutura
3. Segurança Pública: a importância da governança
4. O Brasil na OCDE: um caminho natural
5. Saúde Suplementar: uma agenda para melhores resultados
6. Educação: a base para a competitividade
7. Ensino de Engenharia: fortalecimento e modernização
8. Financiamento Privado de Longo Prazo: uma agenda para fortalecer o mercado de debêntures
9. Licenciamento Ambiental: propostas para a modernização
10. Biodiversidade: as oportunidades do uso econômico e sustentável
11. Mudanças Climáticas: estratégias para a indústria
12. Economia Circular: o uso eficiente dos recursos
13. Segurança Hídrica: novo risco para a competitividade
14. Modernizar a Tributação Indireta para Garantir a Competitividade do Brasil
15. Tributação da Renda de Pessoas Jurídicas: o Brasil precisa se adaptar às novas regras globais
16. Tributação sobre a Importação e Exportação de Serviços: mudar para uma indústria competitiva
17. Tributação no Comércio Exterior: isonomia para a competitividade
18. Relações de trabalho: caminhos para continuar a avançar
19. Modernização Previdenciária e da Segurança e Saúde no Trabalho: ações para avançar
20. Privatização da Infraestrutura: o que falta fazer?
21. Sistema Portuário: avanços, problemas e agenda
22. Transporte Marítimo de Contêineres e a Competitividade das Exportações
23. Transporte Ferroviário: colocando a competitividade nos trilhos
24. Saneamento Básico: uma agenda regulatória e institucional
25. Grandes Obras Paradas: como enfrentar o problema?

26. Energia Elétrica: custos e competitividade
27. Insumos Energéticos: custos e competitividade
28. Gás Natural: mercado e competitividade
29. Térmicas na Base: a escolha inevitável
30. Telecomunicações: modernização do marco institucional
31. Inovação: agenda de políticas
32. Indústria 4.0 e Digitalização da Economia
33. Compras Governamentais e Desenvolvimento Tecnológico:  
a experiência internacional e propostas para o Brasil
34. Propriedade Intelectual: uma agenda para o desenvolvimento industrial
35. Governança do Comércio Exterior: aperfeiçoamento de  
instituições e competências
36. Acordos Comerciais: as prioridades
37. Barreiras Comerciais e aos Investimentos: ações para abrir mercados
38. Investimentos Brasileiros no Exterior: superando os obstáculos
39. Defesa Comercial: agenda para um comércio justo
40. Financiamento e Garantias às Exportações:  
mais eficácia no apoio ao exportador
41. Facilitação e Desburocratização do Comércio Exterior Brasileiro
42. Documentos Aduaneiros: comércio exterior sem amarras
43. Política Industrial Setorial: conceitos, critérios e importância (esse documento  
será divulgado em um seminário específico dedicado ao tema)

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI**

*Robson Braga de Andrade*  
Presidente

**Diretoria de Políticas e Estratégia**

*José Augusto Coelho Fernandes*  
Diretor

**Diretoria de Desenvolvimento Industrial**

*Carlos Eduardo Abijaodi*  
Diretor

**Diretoria de Relações Institucionais**

*Mônica Messenberg Guimarães*  
Diretora

**Diretoria de Educação e Tecnologia**

*Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti*  
Diretor

**Diretoria Jurídica**

*Hélio José Ferreira Rocha*  
Diretor

**Diretoria de Comunicação**

*Carlos Alberto Barreiros*  
Diretor

**Diretoria de Serviços Corporativos**

*Fernando Augusto Trivellato*  
Diretor

**Diretoria CNI/SP**

*Carlos Alberto Pires*  
Diretor

**CNI**

*Robson Braga de Andrade*  
Presidente

**Diretoria de Desenvolvimento Industrial – DDI**

*Carlos Eduardo Abijaodi*  
Diretor

**Gerência Executiva de Assuntos Internacionais**

*Diego Bonomo*  
Gerente-Executivo

*Aline Veras de Araújo*  
*Camilla Mafisoni*  
*Sarah Saldanha*  
*Soraya Rosar*  
Equipe Técnica

**Coordenação dos projetos do Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022****Diretoria de Políticas e Estratégia – DIRPE**

*José Augusto Coelho Fernandes*  
Diretor

*Renato da Fonseca*  
*Samantha Ferreira e Cunha*  
*Maria Carolina Correia Marques*  
*Mônica Giágio*  
*Fátima Cunha*

**Gerência Executiva de Publicidade e Propaganda – GEXPP**

*Carla Gonçalves*  
Gerente-Executiva

*André Augusto Dias*  
Produção Editorial

**Área de Administração, Documentação e Informação – ADINF**

*Maurício Vasconcelos de Carvalho*  
Gerente-Executivo

*Alberto Nemoto Yamaguti*  
Normalização

---

*Penha Dutra*  
Revisão Gramatical

*Editorar Multimídia*  
Projeto Gráfico

*IComunicação*  
Diagramação

*Athalaia Gráfica e Editora*  
Impressão







 [www.cni.org.br](http://www.cni.org.br)

 /cnibrasil

 /cni\_br

 /cnibr

 /cniweb



*Confederação Nacional da Indústria*

**CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA**

