

Trânsito e entreposto aduaneiro na União Europeia e no Brasil

Em coautoria com José Rijo, de Portugal, dedicamos a coluna hoje aos regimes aduaneiros especiais de trânsito e entreposto aduaneiro. Iniciando com os aportes de além mar, tem-se que o atual conceito de regimes especiais, a que se reporta o Código Aduaneiro da União (CAU), corresponde à antiga noção de regimes suspensivos e regimes aduaneiros econômicos, tratados pelo já revogado Código Aduaneiro Comunitário (CAC). No essencial, trata-se de um conjunto de instrumentos econômico-aduaneiros, os quais, por contraponto ao regime de introdução em livre prática (também conhecido por regime geral de importação), proporcionam, benefícios fiscais e aduaneiros aos seus titulares. Não será, assim, despropositado falar-se numa certa *relação de especialidade* destes regimes face à introdução em livre prática das mercadorias



Fernando Pieri
advogado
e presidente da Abead

Com efeito, este último regime tem por escopo permitir que mercadorias não

originárias do espaço da União Europeia venham a adquirir o estatuto (jurídico) de mercadorias em livre circulação, o que sucede (1) com o pagamento dos direitos aduaneiros e de outros encargos devidos pela sua importação e, bem assim, (2) com o cumprimento das medidas de política comercial que sejam aplicáveis. Observados estes dois requisitos, cessa a fiscalização aduaneira e as mercadorias poderão circular livremente no interior do território aduaneiro da União Europeia. Ao contrário, no âmbito dos regimes especiais, a fiscalização aduaneira subsiste para além da concessão da autorização de saída por parte das autoridades aduaneiras, as quais, continuam a preservar o seu direito de controle sobre as mercadorias, nomeadamente através da realização de inspeções físicas às mesmas.

Por outro lado, a atribuição de regimes especiais aos seus potenciais beneficiários pressupõe a observância prévia de um pacote de requisitos de natureza variada. Desde logo, e em primeiro lugar, exige-se que o titular do regime especial esteja munido de uma autorização específica a ser concedida pelas autoridades aduaneiras, a qual será resultado da avaliação das condições econômicas que subjazem ao pedido formulado pelo requerente. Uma outra condição inerente à atribuição de um regime especial resulta da obrigação, imposta ao respectivo titular da autorização, de manter registos adequados sob uma forma aprovada pelas autoridades aduaneiras. Os registos devem igualmente incluir as informações e os elementos que permitam às autoridades aduaneiras assegurar a fiscalização do regime em causa, nomeadamente a identificação das mercadorias a ele sujeitas, bem como o estatuto aduaneiro [1] e a circulação dessas mercadorias. Deve ainda, nos casos em que possa ocorrer a constituição uma dívida aduaneira relativamente às mercadorias sujeitas a um regime especial, ser prestada uma garantia.

No catálogo atual de regimes especiais elencados no CAU descortinam-se quatro famílias daqueles regimes, a saber, trânsito (externo e interno), armazenamento (entreposto aduaneiro e zonas francas), utilização específica (importação

temporária e destino especial) e aperfeiçoamento (ativo e passivo). Todos eles, como já enfatizado, encerram inegáveis vantagens econômicas para os seus titulares. Com efeito, ao isentarem o pagamento de direitos aduaneiros e de outros encargos devidos pela importação de mercadorias (como seja, por exemplo, os casos do imposto sobre o valor acrescentado, os direitos antidumping ou os direitos de compensação), o acesso aos regimes especiais permite aos agentes econômicos da União Europeia acederem a mercadorias (matérias-primas, componentes, produtos semiacabados, etc.) em circunstâncias altamente vantajosas, e assim conferindo índices mais elevados de competitividade nos mercados internacionais.

Não cabendo, aqui e agora, uma análise aturada e detalhada das vantagens proporcionadas pelo conjunto dos vários regimes especiais previstos no CAU (perfazem um total de oito as modalidades desses regimes aí consignadas), limitar-nos-emos a uma apreciação breve e sumária dos regimes de entreposto aduaneiro e de trânsito, realçando em particular como a sua complementação se afigura relevante para a criação e desenvolvimento de estruturas logísticas de distribuição em locais situados no interior do território aduaneiro da União (também conhecidas por *portos secos*, na tradição europeia [2]). O conceito de porto seco, que tem cariz aduaneiro e visa estabelecer um modelo simplificado de transferências de mercadorias (desejavelmente por ferrovia, a via de transporte menos lesiva do ponto de vista da preservação ambiental), entre os grandes portos marítimos transcontinentais e as infraestruturas logísticas de concentração de carga situadas em corredores de serviço de abastecimento de regiões com forte pendor comercial ou industrial. Por outro lado, e no que tange ao *modus operandi*, o seu funcionamento assenta numa solução integrada de tratamento de informação, com total controle logístico de circulação das mercadorias, e em que a gestão de todos os fluxos de informação da cadeia logística, integrando o transporte marítimo e os portos comerciais, baseia-se num novo modelo de comunicação eletrônica, normalmente identificado por "janela única logística".

Ora, o sucesso e a eficiência dos portos secos afiguram-se largamente tributários decorrentes da aplicação de alguns instrumentos jurídico-aduaneiros, de natureza econômica, dos quais se destacam os já mencionados regimes especiais de trânsito e de entreposto aduaneiro. O primeiro deles, na medida em que viabiliza a deslocação das mercadorias originárias de países ou territórios terceiros desde os portos marítimos ou terminais (rodoviários, ferroviários ou aéreos) até às regiões (no interior do território aduaneiro) onde se encontram localizados os portos secos, sem que as respectivas mercadorias sejam sujeitas ao pagamento dos direitos de importação e dos outros encargos devidos pela importação das mercadorias, nem à aplicação das medidas de política comercial que sobre elas impendam. Ali chegadas, essas mesmas mercadorias poderão ser armazenadas em entrepostos aduaneiros públicos, por tempo indeterminado, mantendo-se o estado suspensivo gerado com a sua anterior sujeição ao regime de trânsito, o qual é agora apurado (liberado) com a submissão daquelas mercadorias ao regime de entreposto aduaneiro. Obviamente, esta solução está essencialmente focada para produtos que se encontram já na sua configuração definitiva e prontos a ser introduzidos nos circuitos de distribuição, mas que, face a razões de índole comercial, justificam um período mais ou menos longo de armazenagem. Todavia, nada obstará que em zona contígua ao porto seco possa ser instalada uma zona franca, a qual permitirá acolher empresas com ligação à indústria transformadora, assim criando condições para que também matérias-primas, componentes e produtos semiacabados possam igualmente se beneficiar das vantagens aduaneiras e fiscais que são oferecidas pelos regimes especiais.

De igual forma, temos previsão no território aduaneiro brasileiro para ambos os regimes destacados; o trânsito e o entreposto aduaneiro. Muito à semelhança do que ocorre na União Europeia, tais regimes, sob o controle aduaneiro, permitem a entrada e a permanência no território aduaneiro, por certo tempo, de mercadoria importada, com suspensão dos tributos devidos no momento de sua entrada. Em um país com dimensões continentais, como o Brasil, o regime de trânsito aduaneiro é muito relevante, sendo o que permite "*o transporte de mercadoria sob controle aduaneiro, de um ponto a outro do território aduaneiro*" (artigo 73, Decreto-lei nº 37/66), com o conseqüente descongestionamento das zonas primárias e a interiorização da fiscalização. Essa será realizada em zona secundária, nos recintos alfandegados; portos secos e Clia [3] distribuídos pelas dez regiões fiscais do país [4].

É importante uma visão holística dos regimes, conjugando o que cada um deles pode oferecer de melhor para os intervenientes. Especialmente no caso brasileiro, em que além dos tributos federais, na importação, incide ainda o ICMS, com seus incentivos fiscais [5]. Nesse sentido, é importante conciliar um trânsito aduaneiro eficiente com o desembaraço nos estados federados que, por extrafiscalidade, condicionam a concessão de atrativos, como o diferimento e créditos presumidos do imposto estadual, ao desembaraço aduaneiro ocorrer dentro do seu território. Dessa forma, estimulam, dentro de seus limites, os serviços e a cadeia de valor agregado à logística e à nacionalização das mercadorias importadas.

Assim como prevê o CAU, aos importadores no Brasil é autorizado transitarem com sua mercadoria sob controle aduaneiro e depositá-la no recinto alfandegado em zona secundária, por determinado período de tempo, sem serem compelidos ao recolhimento dos tributos sobre a importação. É o entreposto aduaneiro autorizado no artigo 9º do Decreto-

lei nº 1.455/72 e nos artigos 404 ao 419, do RA/09. Regime aduaneiro especial que permite variadas utilidades a serem exploradas por seus beneficiários, de acordo com seu modelo de atuação e objetivos. Uma delas é a possibilidade de admissão da mercadoria importada com, ou sem, cobertura cambial (artigo 407, RA/09). Nesse caso, havendo um acordo entre o exportador e o importador, quanto ao prazo para fechamento do câmbio, esse último terá a mercadoria importada em território nacional, portanto mais próxima do mercado consumidor, sem ter incorrido em custos, seja de sua aquisição ou de sua nacionalização. Outra possibilidade de se atingir tal objetivo é nomear o permissionário ou concessionário do recinto alfandegado como beneficiário do entreposto aduaneiro na importação, figurando como consignatário da mercadoria (artigo 19, §3º, da IN SRF nº 241/02). Dessa forma, o exportador poderá ter um estoque “avançado” no território nacional. *In casu*, a sua nacionalização, a destinação a outro regime aduaneiro especial ou a exportação não podem ser promovidas pelo recinto alfandegado a quem tenha sido consignada a mercadoria, devendo o regime ser extinto por pessoa jurídica diferente (artigo 38, §2º, da IN SRF nº 241/02).

O despacho para consumo de mercadoria entrepostada pode ser promovido por terceiros, diverso do beneficiário original do regime, se a importação tiver ocorrido sem cobertura cambial. Se realizada com cobertura, só o beneficiário poderá fazê-lo. Seja um terceiro ou o beneficiário original do regime, ambos deverão observar as demais regras vigentes, como a habilitação dos declarantes para operarem no comércio exterior (IN SRF nº 1.984/20) e as normas atinentes à importação indireta (IN SRF nº 1.861/18). Há permissão para que a mercadoria admitida em entreposto seja destinada a outros regimes aduaneiros especiais [6], conforme autorizado pelo artigo 409, IV, do RA/09, e previsto no artigo 38, II, da IN SRF nº 241/02.

O regime de entreposto aduaneiro também prevê a possibilidade de serem realizadas atividades de industrialização sob sua vigência (art. 18, III, IN SRF nº 241/02). Trata-se do entreposto industrial. Esse só poderá ser operacionalizado nos recintos alfandegados com esse credenciamento específico. O Aeroporto Internacional de Belo Horizonte possui essa autorização [7]. Nesse modelo, a industrialização concretiza-se sem tributos sobre a mercadoria importada, permitindo a empresa beneficiária exportar ou nacionalizar o produto final [8]. O beneficiário irá se instalar nas dependências do recinto autorizado, com CNPJ de filial, onde promoverá seu processo fabril. No CAU, também está prevista a possibilidade de, no entreposto aduaneiro, ocorrer esse aperfeiçoamento da mercadoria admitida no regime (artigo 241, CAU). Não obstante, as zonas francas previstas na UE (artigo 243 e seguintes do CAU), em que se delimita uma área sob controle aduaneiro na qual as empresas irão edificar suas unidades e lá promoverem toda sua atividade, seja de industrialização, comercialização ou prestação de serviços, ainda não encontram identidade no nosso território aduaneiro. Com todos os avanços e quebras de paradigmas realizados no ambiente aduaneiro brasileiro, especialmente com o uso massivo dos controles informatizados e a gestão de riscos aduaneiros, é possível esperar que, no futuro, também esse regime aduaneiro especial estará acessível aos intervenientes.

Finalizando nossa participação na coluna desse ano, registramos o recorde de exportações brasileiras de janeiro a novembro de 2022, em comparação ao mesmo período de 2021 [9], para desejar que 2023 possa trazer resultados de crescimento do comércio global dignos de registros e de serem catalisadores de emprego, renda e prosperidade para a sociedade e, especialmente, para quantos dele se ocupam mais diretamente, nas diversas atividades e setores. Boas festas!

[1] Estatuto aduaneiro, no ordenamento jurídico brasileiro, seria a condição em que a mercadoria se encontra face às normas aduaneiras vigentes. É saber se a mesma encontra-se nacionalizada, livre para circulação, ou se encontra-se sob controle aduaneiro com os tributos suspensos, sob certas condições, próprias dos regimes aduaneiros especiais, por exemplo.

[2] Na nomenclatura brasileira, correspondem aos portos secos ou centros logísticos e industriais aduaneiros (Clias).

[3] Atualmente, estão em operação 35 portos secos e 32 Clias. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/importacao-e-exportacao/recinto-aduaneiros>. Acesso em 15/12/2022.

[4] <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/contratos/regioes-fiscais>



[5] O ICMS sobre as importações é um tema com abundância de discussões. Ele foi abordado na Coluna, na semana passada, em artigo do colega Leonardo Branco em coautoria com Fábio Piovesan: <https://www.conjur.com.br/2022-dez-13/territorio-aduaneiro-icms-importacao-enquanto-bambu-flecha>. Sobre o ICMS na importação, escrevemos: *Um contributo do Direito Aduaneiro para fins de definição do sujeito ativo do ICMS nas importações por conta e ordem*, LEONARDO, Fernando Pieri. MOREIRA, André, JÚNIOR, Onofre, SILVA, Paulo, LOBATO, Valter, coord. *Direito Tributário uma visão da Escola Mineira*. Belo Horizonte: Grupo Editorial Letramento, 2020, p. 294.

[6] A regulamentação da transferência de um regime aduaneiro especial para outro encontra-se na IN SRF nº 1978/20

[7] Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=108125&visao=compilado>. Acesso em 15/12/2022.

[8] Esse regime aduaneiro especial — entreposto industrial — é muito eficiente para viabilizar a industrialização e exportação, permitindo a criação para o seu beneficiário de tipo de *hub* logístico internacional. Permite-se, ainda, o recebimento de insumos importados, com suspensão dos tributos, e sua exportação sem terem que passar por processo de industrialização.

[9] Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2022/12/balanca-comercial-tem-superavit-de-us-6-675-bilhoes-em-novembro>. Acesso em 15/12/2022.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-dez-20/territorio-aduaneiro-transito-entreposto-aduaneiro-uniao-europeia-brasil-2/>