F 825

ESTUDOS ESPECIAIS

1

Estudo dos Regimes de Trânsito Aduaneiro, Admissão Temporária e Exportação Temporária.

Zoé Gouveia Franco

EIAP FGV

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA INTERAMERICANA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Estudo dos Regimes de Trânsito Aduaneiro, Admissão Temporária e Exportação Temporária.

Zoé Gouveia Franco

O autor é Agente Fiscal do Imposto de Renda do Ministério da Fazenda do Brasil.

Trabalho apresentado como participante do Curso de Política e Administração Aduaneira de 1969.

Rio de Janeiro,
Janeiro 1971.

circulação restrita

Série de Estudos Especiais

O presente trabalho é parte de uma série de publicações contínuas da Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, e elaboradas pelos membros permanentes ou temporários de seu corpo docente, bem como pelos participantes de seus cursos e apresentados como trabalhos de estágio. Estas publicações têm três objetivos principais: (a) servir como informação didática complementar para seus cursos básicos, (b) para utilização por parte de organizações e centros de estudo e/ou pesquisa com interêsse nestas áreas, e(c) para envio aos ex-alunos de seus cursos, como leitura de atualização / ou complementação do curso.

Os estudos prendem-se a quatro áreas principais: Administração para o Desenvolvimento, Política e Administração Tributária, Política e Administração Aduaneira e Administração de Projetos, que constituem os cursos básicos ministrados pela Escola. É importante notar / que não se trata de trabalho definitivo, salvo exceções. São primeiras abordagens do tema, muitas vêzes em caráter preliminar, como um estágio que antecede uma eventual ampliação para fins de publicação como monografia ou livro.

Os trabalhos são reproduzidos na língua original em que / foi escrito, seja espanhol ou português, e constituem esforços originais. Sua reprodução - a não ser pequenos trechos para citação em trabalhos acadêmicos - é vetada, sem a prévia autorização da direção da Escola. Por outro lado, os conceitos emitidos nesta série não refletem necessàriamente a posição da Escola com relação ao problema tratado, e sim do autor ou dos autores.

Exemplares desta série, ou números adicionais do presente trabalho, poderão ser obtidos através da solicitação escrita à direção da Escola Interamericana de Administração Pública.

S U M Á R I O

INTRODUÇÃO 1

1 - TRÂNSITO ADUANEIRO 1

1.1 - Objeto e definição 1
1.2 - Histórico 3
1.3 - Modalidades 6
1.4 - Vantagens do regime 9
1.5 - Principais tratados internacionais 10
1.6 - O regime no Brasil 14

2 - ADMISSÃO TEMPORÁRIA 15

2.1 - Objeto e definição 15
2.2 - Características 16
2.3 - Finalidade econômica 18
2.4 - Os princípios de identidade em equivalência das mercadorias beneficiadas pelo regime 18
2.5 - Convênios internacionais 19
2.6 - O regime no sistema brasileiro 20

3 - EXPORTAÇÃO TEMPORÁRIA 21

3.1 - Definição 21
3.2 - Características 22
3.3 - Outra exceção ao princípio geral de tributação das mercadorias reimportadas 24
3.4 - Aplicação do regime 25
3.5 - O regime em nossa legislação 25

4 - CONCLUSÃO 26

5 - OBRAS CONSULTADAS 29

I N T R O D U Ç Ã O

Os Estados, por não constituírem suas respectivas economias sistemas fechados ou auto-suficientes, estão intimamente ligados uns com os outros por meio de exportações e importações de bens e serviços. Tais relações, por vêzes, têm que ser facilitadas e mesmo estimuladas através de instrumentos aduaneiros adequados às necessidades originadas do desenvolvimento de todos os setores da atividade humana.

Assim é que, dada a importância dêsse fato, são examinados, sem que haja de minha parte a pretensão de produzir algo original e, menos ainda, de esgotar o tema em todos os seus aspectos, dada sobretudo a exiguidade do tempo que me é concedido, o trânsito aduaneiro, a admissão temporária e a exportação temporária, os quais se incluem entre os regimes aduaneiros especiais adotados atualmente pela maioria dos ordenamentos jurídicos, assumindo papel importantíssimo como meios de incentivo aos fluxos de comércio internacional. E o trânsito, particularmente, possibilita ainda ao país a oportunidade de cooperar com os Estados vizinhos, cujas exportações e importações têm que se efetuar através seu território.

1 - TRÂNSITO

1.1 - Objeto e definição

As mercadorias estrangeiras, para serem introduzidas no mercado consumidor, devem ser liberadas nas Repartições Aduaneiras do país, mediante pagamento dos tributos devidos pela sua importação, salvo quando, por fôrça de dispositivos legais, estão exoneradas de tributação aduaneira.

Contudo, um produto vindo do exterior, ao invés de ser despachado para consumo, poderá, simplesmente, passar pelo país ou permanecer no seu território por tempo limitado, de acôrdo com as determinações legais pertinentes, sob um dos regimes suspensivos dos impostos, ou sejam, o trânsito, o entreposto ou a admissão temporária. Tais regimes aduaneiros, embora cada um se caracterize pelas modalidades de aplicação que lhe são próprios, logram um resultado comum: permitir a estada momentânea, no país, de mercadorias de origem estrangeira, sem a sua nacionalização imediata, incrementando, em consequência, suas relações de comércio exterior bem como suas atividades internas.

Há algum tempo, o trânsito aduaneiro era definido tendo em vista apenas a passagem de uma mercadoria estrangeira pelo território de um país, ou seja, de uma fronteira a outra.

Atualmente, de acôrdo com um conceito mais amplo, o ins-

tituto pode-se definir como sendo " o regime aduaneiro, em virtude do qual as mercadorias sujeitas a direitos aduaneiros, podem atravessar o território aduaneiro, ou ir de um ponto a outro dêste território, em suspensão - dêstes tributos " ou como sendo " o regime aduaneiro sob o qual se colocam as mercadorias transportadas sob contrôle aduaneiro, de uma repartição aduaneira a outra repartição aduaneira de um mesmo território aduaneiro ", se se prefere a definição adotada pelo Conselho de Cooperação Aduaneira de - Bruxelas.

A expressão " território aduaneiro " constante das definições compreende também a zona marítima e o espaço aéreo. Em extensão e limites, no geral, ainda que não necessàriamente, o território aduaneiro - coincide com o território político do Estado e é, segundo o GATT "todo território em relação com o qual se mantenham tarifas separadas ou outras regulamentações ao intercâmbio comercial a respeito de uma parte substancial do comércio de tal território com outros territórios."

O Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas, ao definir o regime de trânsito assinala, através de uma nota à definição, as principais formas de mobilização, dentro do território aduaneiro, das mercadorias sob tal regime, a saber:

a) De uma Repartição Aduaneira, fronteiriça a outra Repartição Aduaneira fronteiriça (geralmente ocorre quando se enviam mercadorias de um país a outro);

b) De uma Repartição Aduaneira fronteiriça a uma Repartição Aduaneira interior (por exemplo, mercadorias que vão ser despachadas para consumo ou colocadas em depósito aduaneiro);

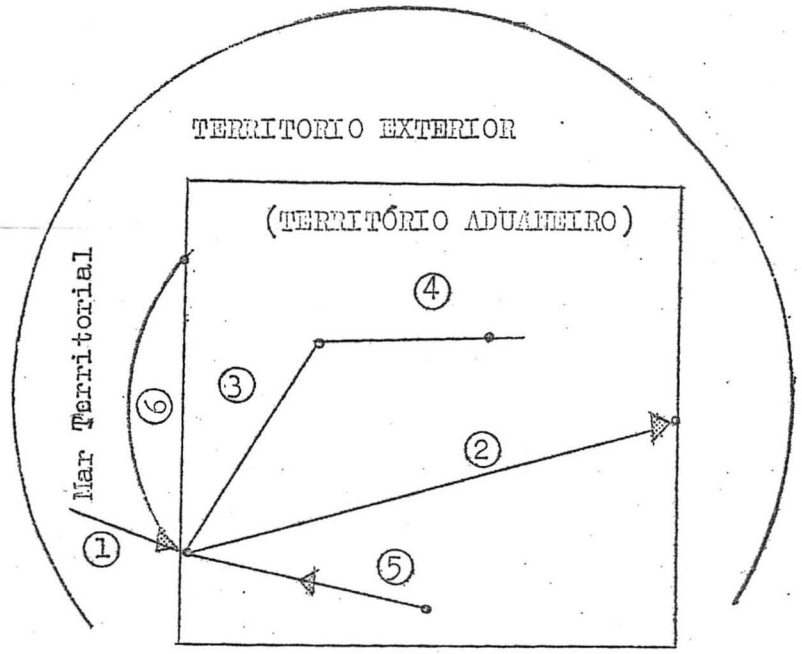
c) De uma Repartição aduaneira interior a uma Repartição aduaneira fronteiriça (por exemplo, mercadorias destinadas a serem exportadas); e

d) De uma Repartição aduaneira interior a outra Repartição Aduaneira interior (por exemplo, mercadorias trasladadas de um depósito aduaneiro a outro).

Cabe aqui ressaltar que o regime de trânsito apresenta - tais relações com o de entreposto, que é mesmo designado comumente, principalmente na França, onde tais regimes têm a maior expressão possível por entreposto móvel. De fato, os entrepostos deixariam, muitas vêzes, de alcançar os fins desejados, não fôra a existência de um elo, de um traço de união entre êles mesmos e entre êles e o exterior, traço de união êste constituído pelo trânsito aduaneiro.

(Ver no gráfico em anexo sôbre a movimentação de mercadorias estrangeiras no território sob contrôle aduaneiro).

TRÂNSITO ADUANEIRO - GRÁFICO -



1. Chegada, ao território aduaneiro, de mercadoria estrangeira.

2. TRÂNSITO INTERNACIONAL - Passagem de mercadoria pelo território aduaneiro, com destino ao exterior.

3. TRÂNSITO NACIONAL - Movimentação da mercadoria, de uma repartição aduaneira fronteiriça a outra interior.

4. TRÂNSITO NACIONAL - Movimentação da mercadoria, de uma repartição aduaneira interior a outra - também interior, ou entre postos aduaneiros.

5. TRÂNSITO NACIONAL - Exportação de mercadoria - sujeita a contrôle aduaneiro, a qual pode ser nacional.

6. TRÂNSITO NACIONAL MARÍTIMO - entre duas repartições aduaneiras fronteiriças.
(não ocorre o trânsito internacional por via marítima).

1.2 - Histórico

Os autores de tratados sôbre Ciências das Finanças, ao / fazerem a divisão dos impostos, reservam um capítulo para os Direitos Alfandegários, os quais são subdivididos em direitos de importação, de exportação e de trânsito. Com referência à última classe, ou seja, a de direitos de trânsito, chamam a atenção para o fato de que embora tendo se revestido outrora de grande importância, sendo praticados, segundo Francesco - Nitti, em numerosos países da África, ainda no ano de 1928, hoje não têm - mais significado, pois foram abolidos pela quase totalidade das legisla- / ções. Tal informação dos doutos estudiosos do assunto nos leva à conclusão de que o regime aduaneiro ora em exame só veio a ter existência nos Estados Contemporâneos, não havendo vestígio do mesmo nas instituições políticas antigas.

De fato, se fizermos um retrospecto através da história, principalmente acompanhando a evolução do comércio entre os povos a partir do sistema feudal, constatamos a existência de uma figura de trânsito das mercadorias entre as diversas organizações, completamente diferente da que se nos apresenta na maioria das Ordens Jurídicas atuais.

Passemos à análise dos fatos:

O comércio "exterior" da época feudal era diferente do moderno, pois se realizava entre os senhorios e, mais tarde, entre as cidades da Idade Média, organizações políticas estas que não se confundem com os Estados atuais.

O que se verifica nos agrupamentos (senhorios) existentes no sistema feudal é que cada um procurava se bastar a si mesmo, fazendo o menor comércio possível, devido aos gastos a que o comerciante estava sujeito, os quais não se compunham apenas das importâncias necessárias ao transporte das mercadorias, através de péssimas vias de comunicação e para se proteger contra os ladrões. Além disso, o mercador tinha que pagar os direitos de trânsito feudais (em espanhol, "derechos de paso" ou "derechos de peaje"). Dizia-se que tais direitos se destinariam ao reparo das vias de comunicações e aos gastos com a proteção dos comerciantes, mas nada disso sucedia. E os senhores feudais estavam por tôda a parte e cada qual tratava de obter dinheiro do movimento tanto das pessoas, como das mercadorias.

Alguns investigadores tentaram fazer uma classificação dos direitos de trânsito feudais, mas não o conseguiram, visto que o seu estabelecimento não se fundamentava em princípio algum, sendo completamente arbitrário. Chegou-se a fazer uma lista de dezessete espécies diferentes, mas tal lista é apenas aproximada.

A existência da citada espécie de direitos teve como resultado privar os rios da Alemanha, que eram, por natureza, o melhor e mais barato meio de transporte de que dispunha o país, de seu valor comercial. No século XIII, numa das margens de Reno, por exemplo, havia quatro postos de cobrança, em uma extensão de pouco mais de trinta milhas. E ainda no ano de 1.500, ao longo dêste mesmo rio, existiam trinta e duas estações em que se arrecadavam os direitos de trânsito.

Na França também houve o mesmo problema. No Loire, no século XIV, entre Louvre e Nantes, havia setenta e quatro direitos de trânsito...

Segundo a teoria feudal, devia ser concedida, em alguns casos, isenção de direitos de trânsito, por exemplo, às provisões para o exército e a armada, para os reis e os altos funcionários, para as igrejas, os hospitais e os mosteiros. Porém, o comerciante não tinha nenhuma válvula de escapo e, desta forma, artigos de comércio que se supunham isentos, tais como aquêles destinados à feira de Lion na França, gozavam apenas de uma imunidade parcial.

Com o aumento do comércio, os postos para a cobrança dêsses direitos aumentaram de valor. Com isso, começou-se a arrendá-los por somas elevadas. E os seus arrendatários, por isso, começaram a imaginar novas tiranias e fraudes para obterem algum benefício. Muitos mantinham a tarifa escondida e exigiam, em cada caso, a importância que bem entendessem. Alguns instalavam os escritórios de arrecadação em vias de difícil acesso e impunham pesadas multas aos comerciantes que tomassem outra direção.

É evidente que o efeito mais imediato da cobrança dos direitos em tela era fazer subir, de maneira extraordinária, o custo do transporte que, em última análise, havia de ser pago pelo consumidor, bem como acarretar grande perda de tempo ao mercador, que podia chegar ao seu destino já tarde para encontrar comprador para suas mercadorias, ou talvez com os mesmos já deteriorados.

Até o fim da Idade Média, o sistema feudal de govêrno / foi sendo substituído, aos poucos, por um sistema mais aproximado daquêle praticado pelos romanos. Quando o comércio e a intercomunicação aumentaram e surgiram as cidades com populações já bem ricas, os reis se convenceram da possibilidade de efetivar a posição de chefia nominal que a tradição e a Igreja lhes conferiam.

Encontraram apoio nas classes mercantis e manufatureiras, que podiam pagar altas somas a título de impostos para se verem livres dos senhores feudais.

O desenvolvimento de uma tendência no sentido de fortalecimento do poder central foi diferente nos diversos países. Na França, por exemplo, foi um processo bastante lento, que se prolongou pelos últimos / quatro séculos da Idade Média.

As grandes mudanças que assinalaram a desaparição da situação anterior começaram com a Revolução Francesa de 1789 e se processaram por tôda a Europa. O maior benefício que o continente recebeu da citada Revolução e das guerras que a seguiram foi a supressão de muitos restos das antigas instituições feudais, os quais haviam persistido até a idade contemporânea, uma vez que os monarcas não conseguiram derrubá-los todos. Dêsses vestígios do feudalismo nenhum foi mais prejudicial ao comércio do que a instituição dos direitos de trânsito.

Na França, o regime de trânsito, com uma certa aparência, embora um pouco distante, com o regime adotado atualmente, pela maioria dos Estados, foi autorizado uma primeira vez, em favor de certas mercadorias / de colônias francesas, por volta de 1684, quando foi concedido o benefício de entreposto a estas mercadorias. Depois da Revolução, à medida que foram sendo anexados novos territórios, permitiu-se, para que as regiões conquistadas conservassem suas relações de comércio, que as mercadorias, para / irem de um país a outro vizinho, atravessassem o território francês em franquia. Contudo, tais facilidades se referiam a casos isolados, dependendo das necessidades do momento. Ainda não era aceita a doutrina do trânsito / como um direito que os países deviam reconhecer-se mùtuamente e tôda mercadoria, como regra geral, simplesmente por atravessar a França estava sujei

ta ao pagamento de direitos. Apenas por uma Lei de 17 de Dezembro de 1814, foi autorizado, no país, o trânsito que se aproxima de sua concepção moderna: certas mercadorias estrangeiras podiam, por esta lei, passar pelo país em franquia, mas sòmente de um pôrto a uma repartição de fronteira de terra. Contudo, até aí o legislador, embora autorizasse a passagem pelo território francês de mercadorias destinadas a países vizinhos, não permitia o embarque de produtos dêsses mesmos países nos portos franceses. Foi uma / lei de 27 de Março de 1817 que veio a autorizar o trânsito, também nêste outro sentido, Por uma lei de 16 de Maio de 1863, finalmente, foi introduzido, em definitivo, o trânsito aduaneiro na legislação francesa como um regime aduaneiro especial.

Atualmente, a maioria dos Estados adota, em suas respectivas legislações, o princípio de liberdade de trânsito pelo seu território de mercadorias estrangeiras destinadas a países terceiros, salvo pou-/ cas excessões, entre as quais se incluem, na América Latina, o México e o Uruguai.

E esta quase completa exclusão dos direitos de trânsito tem suas raízes, conforme se viu, na Revolução Francesa, que deu início a um processo de várias reformas, influindo de maneira decisiva, na modificação das relações internacionais de comércio.

1.3 - Modalidades

A partir da definição de trânsito, verifiquemos quais as modalidades que o instituto pode apresentar.

Primeiramente, sob o aspecto destino da mercadoria, temos:

a) Trânsito interno, ou nacional (no Chile denominado por redestinação), que se dá na hipótese de as mercadorias serem transportadas de um ponto a outro do território aduaneiro, seja para serem despachadas para consumo, seja para serem colocadas sob outro regime aduaneiro especial, por exemplo, para serem levadas para entrepostos, onde permanecerão em suspensão dos direitos e das taxas de que são possíveis, por tempo limitado, seja, ainda, para serem exportadas.

b) Trânsito internacional, ou seja, aquêle que se aplica às mercadorias destinadas a determinado país, os quais, antes de chegarem ao mesmo, necessitam passar por um ou vários territórios de outros países.

Nesta modalidade se inclui a passagem, por um território aduaneiro, de mercadorias originadas de um determinado ponto de outro território aduaneiro, as quais voltam ao país de origem, com destino a outra

localidade. Podemos citar como exemplo da hipótese apontada, o trânsito aduaneiro que se registra frequentemente entre o Brasil e o Paraguai. Dada a proximidade dos dois países, mercadorias de origem do próprio Paraguai, usando rodovias brasileiras, são remetidas, por exemplo, de pôrto Strossner, através da Foz do Iguassu, a outra localidade paraguaia ao longo do rio Paraná. Em Foz do Iguassu, tais mercadorias são devidamente despachadas na Repartição Aduaneira local e, sob contrôle aduaneiro (acompanhamento fiscal) são levados até nossa fronteira, por exemplo, a pôrto Britânia, a pôrto Mendes ou a Guayra, conforme o seu destino dentro do território paraguaio. 7

Além do exemplo citado, o Brasil mantém bastante conexão com o Paraguai, face as suas importações ou exportações via Oceano Atlântico, havendo, inclusive o decreto de nº 50.259-A, de 28/1/61, que regulamenta a utilização de entrepostos de depósito franco em Santos e Paranaguá, em virtude de Convênios assinados entre os dois países.

O trânsito internacional nada mais é do que a aplicação no âmbito do Direito Público, de um Instituto do Direito Privado, "a passagem forçada", que é uma conseqüência do direito de vizinhança e do qual trata o Código Civil Brasileiro em seu artigo 559. 7

Nem sempre as várias organizações políticas, os senhorios e as cidades antigas ou da Idade Média e mesmo os Estados como instituições em seu conceito atual, conforme se verifica da parte anterior do presente trabalho, se reconheceram mùtuamente tal direito da vizinhança que, de acôrdo com o princípio de solidariedade, deve ser aplicado às relações internacionais, sem que se exija ônus algum do beneficiário, a não ser as taxas pela prestação de serviços.

O trânsito internacional, porque decorre de acôrdos ou convenções internacionais (multilaterais ou bilaterais) é, comumente, designado também por trânsito convencional.

Diz-se ainda que o trânsito é <u>direto</u>, quando nos documentos que acompanham a mercadoria já vem indicado o país de seu destino e <u>indireto</u>, quando é posteriormente declarado.

Qualquer das duas formas de trânsito (nacional ou internacional) pode ocorrer, seja por uma operação de transbordo (traslado das mercadorias de um meio de transporte para outro), ou de reembarque (remessa, ao exterior ou a repartições aduaneiras interiores ou fronteiriças, de mercadorias colocadas em depósitos fiscais).

Conforme a via a ser utilizada para o transporte da mercadoria, o trânsito se divide em:

a) Marítimo;

b) Aéreo;

c) Terrestre (ferroviário e automotor ou rodoviário).

Há aspectos interessantes a serem considerados, relativamente ao transporte de mercadorias sob o regime de trânsito aduaneiro.

O primeiro se refere ao trânsito por via marítima (será que o mesmo se dá na prática?). A única hipótese que se pode registrar é a de a mercadoria, passando por uma aduana (armazém alfandegado), por se destinar a outro pôrto do mesmo território, ser reembarcada, quando então atravessa águas nacionais. Dá-se aí, o trânsito nacional.

Mas o trânsito internacional marítimo não se efetua, ou pelo menos é difícil, ou mesmo impossível a sua verificação.

E observa-se ainda que, se não são descarregadas em um / pôrto onde atraca o navio, por se destinarem a outros países, as mercadorias se dizem em trânsito, porém o contrôle aduaneiro a seu respeito é sumário, limitando-se mesmo, nestes casos, à verificação dos manifestos, salvo o caso de uma denúncia ou de suspeita de fraude.

O trânsito por via aérea tem tomado um impulso muito expressivo, mas a legislação aduaneira a seu respeito está marginalizada.

A OACI (Organização da Aeronáutica Civil) estabeleceu / normas para o transporte aéreo, porém, de caráter particular.

De acôrdo com tais normas, o avião não deveria ser examinado devendo a autoridade aduaneira apenas tomar medidas para que as mercadorias não sejam desviadas, através de selagem das portas do aparêlho.

Agora, porém, os Diretores Nacionais de Aduanas, em sua última reunião realizada em Montevidéu, sob os auspícios da ALALC, a fim de que se evite o contrabando por via aérea, o qual está assumindo proporções alarmantes, pediram que se revistem os aviões em todos os aeroportos.

Tal prática poderá prejudicar o transporte aéreo, que é rápido, havendo, muitas vêzes, necessidade de chegada urgente das mercadorias transportadas por tal meio. Em todo o caso, às Repartições Aduaneiras cabe defender, na medida do possível, a economia, não só do país, em que / estão localizadas, mas também, principalmente, na hipótese de uma integração, a dos demais países, através das medidas de que dispõem.

Quanto ao trânsito terrestre é o que tem sido objeto de maior atenção no âmbito internacional. Entre os países da ALALC, há uma / tendência de se intensificar êste tipo de trânsito.

Porém, é êste um problema de difícil solução uma vez que existe pouca conexão entre os vários territórios, o que prejudica enormemente o comércio latino-americano, que se efetua mais por via marítima, e ùltimamente está se tornando mais intenso através do transporte aéreo.

Finalmente, temos a acrescentar, o caso do transporte internacional através de um rio, quando êste constitui a fronteira de um / país que o mesmo não dá motivo ao trânsito aduaneiro. Há, por exemplo, na

Europa, a Convenção do Danúbio, entre todos os países que a êle têm acesso, inclusive a Rússia. As águas do mencionado rio são declaradas internacionais, sendo, portanto, livre o trânsito através das mesmas.

No que diz respeito ao Rio da Prata, há problema sério, pois os países não chegaram a um acôrdo, através de uma Convenção, pelo / que suas águas não são consideradas internacionais.

1.4 Vantagens do regime

São inúmeras as vantagens que a mobilização de mercadorias sob o regime de trânsito aduaneiro traz ao país.

De início podemos apresentar um benefício advindo da descentralização das atribuições alfandegárias, uma vez que as mercadorias / submetidas ao regime de trânsito poderão ser verificadas nas repartições a que são encaminhadas de acôrdo com os interêsses do destinatário.

Com tal expediente, evita-se o acúmulo de serviços nas Aduanas de maior movimento do país.

No que diz respeito às vantagens de ordem econômica, as companhias de transporte e as linhas de navegação, em especial, são as maiores beneficiárias, visto que, face a rendimentos vindos, em grande parte do exterior, amplia-se seu campo de prestação de serviços. E, por via de consequências, haverá um maior contigente de mão-de-obra ocupada dentro do território nacional.

Por outro lado, o país, tendo em vista a entrada de rendimentos externos, vê aumentada sua capacidade de importar.

Outra utilidade do trânsito é aquela a que já fizemos / menção, isto é, a interligação entre os entrepostos aduaneiros. De fato as mercadorias colocadas em entrepostos, em suspensão dos direitos sôbre a importação, necessitam, muitas vêzes, ser movimentadas com as mesmas vantagens dentro do território aduaneiro, quer para serem colocadas em outros / entrepostos, quer para serem reexportadas.

1.5 - Principais Tratados Internacionais

Sobressaem como sendo os de maior importância, por terem traçado as normas fundamentais do trânsito, os seguintes tratados:

a) Convenção de Barcelona, estabelecida em 20 de Abril de 1921 que consagra o princípio de liberdade de trânsito, deixando a cada país contratante a escolha das medidas de garantia que julgue necessárias.

b) Convenção de Genebra, de 3 de Novembro de 1923, que /

em seu artigo 14 dispõe: "Os Estados contratantes examinarão as medidas mais apropriadas para simplificar e tornar mais uniformes ao mesmo tempo que mais equitativas, por meio de uma ação seja individual, seja conjunta, as formalidades referentes ao rápido 7 despacho das mercadorias na aduana..."

Em consequência de tal dispositivo, há uma série de recomendações, inclusive a referente às marcas e selos aduaneiros colocados por um Estado sôbre as mercadorias em trânsito ou dirigidas a um depósito, os quais seria de desejar que fôssem reconhecidos e respeitados pelos outros Estados, com a reserva da faculdade dêstes de completar tais marcas e selos com a colocação de novas marcas aduaneiras.

c) Convenção de Berna, de 23 de Outubro de 1924, que substituiu uma convenção concluída em 1890 e que regulamentou os transportes internacionais por estradas de ferro.

d) Também o Acôrdo Geral sôbre Tarifas e Comércio (GATT), em seu artigo V, repete as recomendações sôbre a liberdade de trânsito.

e) Entre as Nações Latino-Americanas a questão foi objeto de preocupações, havendo no Tratado de Montevidéu, de 18 de fevereiro de 1960, que instituiu a ALALC, o artigo 49 que prescreve a simplificação e a uniformização dos trâmites e formalidades relativas ao comércio entre as Partes Contratantes, bem como o de nº - 51, segundo o qual "os produtos importados ou exportados por uma Parte Contratante gozarão de liberdade de trânsito, dentro da Zona e estarão sujeitos, exclusivamente ao pagamento das taxas normalmente aplicáveis à prestação de Serviços..."

1.6 - Princípios ou Normas de Aplicação e Contrôle

Com base nas Convenções Internacionais, como a de Barcelona e a do GATT (artigo V) e ainda no estudo então resultante sôbre o Trânsito Aduaneiro, o Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas recomenda que devem ser observadas, na aplicação do regime, as normas que se seguem:

a) "O trânsito aduaneiro das mercadorias importadas deve ser autorizado em suspensão dos direitos e impostos sôbre a importação eventualmente exigíveis;

NOTA: Segundo esta norma, a mobilização das mercadorias através do território aduaneiro deve ser livre de tributos, que só eventual -

mente serão recolhidos".

b) "O declarante deve apresentar na repartição de saída as mercadorias que colocará sob regime de trânsito e uma declaração de trânsito."

A maioria das legislações exige uma declaração com as / mesmas características daquela usada para a nacionalização das mercadorias.

Segundo o Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas, no geral, seria suficiente uma declaração simplificada das mercadorias, sendo que, em certos meios de transporte, se pode renunciar a tôda declaração e ainda à apresentação das mercadorias na Aduana.

Há uma certa tendência dos países para suprimir ou pelo menos atenuar a complexidade da declaração das mercadorias em trânsito. No âmbito da Europa há, por exemplo, a Convenção TIR (iniciais de "TRANSPORT INTERNATIONAL ROUTIER") assinada em Genebra em 15 de Janeiro de 1959, por representantes de doze países, pela qual são concedidas facilidades, na / travessia de fronteiras, a coberto do "CARNET" TIR.

Tal "CARNET" veio substituir a declaração de trânsito, tendo validade internacional e é emitido por associações autorizadas pelas Partes Contrastantes, as quais atuam como garantidoras das responsabilidades em que incorram usuários do mesmo, no seu país. Com tal documento, simplifica-se o transporte da mercadoria.

Ainda na Europa, existe outro Convênio do mesmo estilo do retro apontado, aplicado ao trânsito ferroviário no sentido de sua simplificação, sendo usado aí também um "CARNET" internacional, o qual se conhece pela sigla TIF, (Trânsito Internacional Ferroviário).

c) "O declarante é responsável perante as autoridades aduaneiras pela apresentação das mercadorias no estado em que foram importadas na repartição de destino, de acôrdo com as condições prescritas pelas autoridades aduaneiras.

Se o transporte das mercadorias se efetua por outra pessoa que não o declarante, esta pode igualmente ser responsável.

Declarante e transportador se designam por "interessado".

d) "Se o interessado não cumpre as obrigações assumidas, pode ser obrigado a pagar às autoridades aduaneiras uma soma que corresponda ao montante dos direitos e impostos sôbre a importação exigíveis para as mercadorias em questão, assim como, eventualmente, ao montante das multas e outras penalidades a que estaria sujeito em caso de fraude, de contravenção ou de abuso".

e) "A repartição de saída pode exigir que o interessado apresente uma garantia total ou parcial das somas a que se refere o ítem retro."

A suspensão do pagamento dos direitos é uma "condition sine qua non" da existência do trânsito. A Repartição Aduaneira pode exigir do interessado uma garantia que deve ser reduzida, na medida do possível, para facilitar o trânsito. A custódia aduaneira é a garantia ideal, mas é muito cara, pois há que se pagar "extraordinário" ao funcionário.

Podem ser adotadas várias medidas de garantia, desde a selagem, as marcas, os certificados, até se chegar ao uso dos cofres de carga ("containers"), que representam a maior segurança possível.

Felizmente, o Comitê Técnico Permanente do Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas está, no momento, dedicando grande parte de seus trabalhos ao estabelecimento de um regime internacional de transporte de mercadorias em cofres de carga, o que tornará o regime de Trânsito simplificadíssimo.

Na América Latina, apenas a Argentina, o Brasil e a Colômbia possuem legislação sôbre cofres de carga pelo que o sistema de / transporte não está difundido.

Entre nós se referem à matéria a lei 4.907, de 17/12/65 regulamentada pelo Decreto 59.316/66, bem como a Circular nº 31, de ..... 20/3/67, do Departamento de Rendas Aduaneiras.

f) "Em geral, a verificação aduaneira na Repartição de saída se limita ao contrôle da quantidade, natureza, marcas e numeração dos volumes ou, se as mercadorias não estiverem contidas em embalagens, da sua natureza.

NOTA: A verificação detalhada deveria ser reservada aos casos de suspeita de fraude ou de impossibilidade de verificar de outra maneira a identificação das mercadorias."

g) "A Aduana de saída deve assegurar-se de que a de destino estará em condições de identificar as mercadorias ou de constatar qualquer operação não autorizada.

NOTA A identificação das mercadorias pode ser assegurada por meio de selos aduaneiros, estampilhas, etc., colocadas nas mesmas mercadorias, embalagens ou meios de transporte, ou ainda por qualquer outro procedimento considerado útil. A título de precaução, as mercadorias podem / ser pesadas ou medidas... Pode ser exigido que o veículo de transporte disponha de um sistema de fechamento eficaz, de forma que permita a colocação de selos aduaneiros e que esteja preparado de tal maneira que qualquer atentado ao seu conteúdo, ou qualquer operação não autorizada, sejam fàcilmente descobertos. Se as mercadorias são transportadas em veículo em tais

condições e se os selos aduaneiros são colocados por uma autoridade aduaneira de outro país, a repartição de saída pode considerá-los suficientes. Contudo, têm a liberdade de juntar seus próprios selos aduaneiros,"

h) "Pode estabelecer-se um prazo dentro do qual as mercadorias devem ser apresentadas na Aduana de destino, o qual poderá ser de aplicação geral ou ser determinado, de acôrdo com o tempo necessário ao transporte das / mercadorias."

i) "A repartição de saída pode exigir que as mercadorias sejam enviadas seguindo um determinado itinerário."

j) "A Repartição de destino deve estar em condições de constatar que as mercadorias são efetivamente as remetidas em trânsito aduaneiro.

NOTA: Êste objetivo pode ser alcançado através de envio, pela repartição de saída quer de um exemplar da declaração de trânsito aduaneiro, quer de um aviso, com a indicação das medidas de identificação adotadas e as condições impostas bem como de outros informes úteis."

l) "O interessado pode, por razões excepcionais, apresentar as mercadorias em uma Aduana competente que / não seja a de destino inicialmente indicada na declaração de trânsito aduaneiro."

NOTA: As autoridades aduaneiras podem exigir que o interessado lhes comunique, o mais ràpidamente possível, a mudança de destino e que / justifique as razões excepcionais que o obrigaram a assim proceder."

m) "Quando as mercadorias transportadas em trânsito aduaneiro são destruídas total ou parcialmente ou sofrem danos durante o transporte em consequência de um acidente ou em caso de fôrça maior, tais circunstâncias devem ser comunicadas, com urgência, às autoridades aduaneiras. O mesmo deve dar-se quando na ruptura ou alteração dos selos aduaneiros, ou quando houver atraso no transporte das mercadorias que implique o vencimento do prazo marcado."

n) "A Aduana de destino pode proceder a qualquer contrôle útil a fim de verificar se o interessado cumpriu tôdas as obrigações para autorizar, se fôr o caso, a devolução da garantia. Em caso de serem constatadas irregularidades, pode ser recusada tal autorização."

NOTA: A Repartição de destino deve certificar a data da apresentação das mercadorias e o resultado de seu contrôle, informando a respei-

to, eventualmente, à repartição de saída".

o) "Quando as autoridades aduaneiras houverem verificado que o interessado cumpriu devidamente suas obrigações, devem autorizar a devolução da garantia eventualmente prestada."

p) "Se as mercadorias não chegarem à Repartição de destino no prazo prescrito, a Repartição responsável pelo contrôle da operação de trânsito aduaneiro deve informar-se com respeito a causa da não apresentação e, se fôr necessário, exigir o pagamento das somas eventualmente devidas."

1.7 - O Regime de Trânsito Aduaneiro no Brasil

A reforma aduaneira promovida em 1957, através da lei... 3.244 e que atingiu a maioria dos instrumentos de política de comércio exterior de nosso país, não se estendeu às normas legais até então em vigor e atinentes ao trânsito aduaneiro.

Foi o decreto-lei nº 37 de 18 de novembro de 1966, que, pelos seus artigos 73 e 74, contidos no Capítulo III, Título II, inovou nossos dispositivos referentes à matéria.

O "caput" do artº 73 define o regime de trânsito como / sendo aquêle que permite o transporte de mercadoria sob contrôle aduaneiro de um ponto a outro do território aduaneiro, com suspensão de tributos.

Tal definição, a nosso ver, não se afasta daquela adotada pelo Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas, transcrita na primeira parte dêste trabalho, pois contém seus elementos fundamentais. Desta / forma, pode abranger tanto o trânsito nacional que, conforme se viu é conceito moderno, como o internacional. Porém, o legislador pátrio preferiu complementar o artigo de lei em exame, acrescentando-lhe um parágrafo que estende a aplicação do regime também ao transporte de mercadoria destinada a outro país.

O artigo 74 se refere, em sua primeira parte, ao têrmo de responsabilidade para garantia do transporte da mercadoria e traça em seus parágrafos, os delineamentos essenciais do regime, os quais, contudo, para serem aplicados dependem de regulamentação.

Assim, ainda estão em vigor entre nós, embora o decreto-lei 37 date do ano de 1966, as mesmas normas gerais relativas ao trânsito, contidas na "Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Renda".

E, embora a N.C.L.A.M.R. adote o princípio da não cobrança de direitos de trânsito em seu artigo 541, ou seja, da liberdade de passagem, pelo território brasileiro, de mercadorias destinadas a portos es -

trangeiros, no que está de acôrdo com os Tratados Internacionais sôbre o assunto e, conseqüentemente, com o artigo 51 do Tratado de Montevidéu, não contém outras normas de grande importância e mais atuais, por exemplo as relativas ao trânsito interno, ao qual faz referência, em seu artigo 6º, o Decreto 59.316 de 28 de setembro de 1966, que regulamentou o transporte de mercadorias em cofres de carga.

A regulamentação dos dispositivos do Decreto-lei 37, referentes ao instituto em tela é, assim, uma necessidade imperiosa a fim de que seu funcionamento se adapte à evolução industrial e comercial do país bem como às normas de cooperação aduaneira ditadas tanto pelo Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas, como pela ALALC.

2 - ADMISSÃO TEMPORÁRIA

2.1. - Objeto e Definição

A admissão temporária, consoante já foi dito, se inclui entre os regimes suspensivos dos tributos incidentes sôbre a entrada das mercadorias estrangeiras no território nacional.

Alguns autores lhe dão, bem como ao trânsito e ao entreposto, a designação de regimes aduaneiros corretivos do protecionismo, o que quer dizer que, se de um lado o país protege a produção interna, por outro lado, tende ao liberalismo, através dos citados institutos aduaneiros. Na verdade, tais regimes especiais nada mais representam do que uma solução intermediária entre livre comércio e protecionismo, os quais foram objeto de longa discussão, notadamente a partir do século XVIII, tanto dentro da Economia como entre os economistas e os homens de emprêsa. Mas, se a principal barreira livre comércio entre os países - a tarifa aduaneira - em tais casos, deixa provisòriamente de ser aplicada, são, contudo, exigidas garantias próprias para prevenir a entrada clandestina, no mercado nacional, de mercadorias submetidas a tais tratamentos aduaneiros de exceção.

A definição, para admissão temporária adotada pelo anteprojeto de ALALC, para o fim de completar o GLOSÁRIO de têrmos aduaneiros latino-americanos, é a seguinte:

"Regime aduaneiro que permite entrar em um território aduaneiro, com suspensão do pagamento de gravames, certas mercadorias importadas com um fim determinado e destinadas a ser reexportadas num prazo estabelecido, seja no estado em que foram importadas, ou depois de haver sofrido uma transformação, elaboração ou reparação determinada. A aplicação dêste regime está geralmente submetida à constituição de uma garantia e pode ser acompanhada de medidas especiais de contrôle aduaneiro. (Documento ALALC/CAPC/GE/II/Informe de 17 de Junho de 1969).

A definição ora transcrita dá à admissão temporária um sentido amplo: assim, tanto se aplica o regime à entrada no país de mercado

rias que são, por exemplo, destinadas a participar de exposições ou feiras, sendo depois devolvidas ao país de origem no mesmo estado, como à daquelas que vão sofrer modificações, para, a seguir ser reexportadas. Tal concepção é a que vem dominando nas legislações de países industrializados, bem como na América Latina, exceto no Chile, onde se aplica o regime apenas à entrada de mercadorias que não passam por processos de transformação.

Na Espanha, é oportuno observar, a legislação se refere a dois regimes diferentes, conforme o estado em que a mercadoria é reexportada: admissão temporária e importação temporária. Aquela diz respeito apenas à introdução provisória de mercadorias que vão sofrer qualquer modificação e forma, juntamente com a reposição e o "draw-back", um conjunto de institutos aduaneiros conhecido na Europa por "tráfico de aperfeiçoamento ativo". Já através da importação temporária, verificam-se os demais casos de permanência provisória de produtos estrangeiros, que vão ser reexportadas nas mesmas condições em que entram no território espanhol.

No Brasil, conforme se verá em momento oportuno, a instituição ora considerada está regulada como uma espécie de "draw-back", enquanto permite a transformação das mercadorias.

2.2 - Características

Pela análise da definição há pouco transcrita, poderemos constatar que a admissão temporária possui as seguintes características:

a) "Regime aduaneiro que permite entrar em um território aduaneiro, com suspensão do pagamento de gravames, / certas mercadorias importadas..."

Sendo a admissão temporária um regime suspensivo dos direitos de importação, as mercadorias submetidas ao mesmo conservam a condição de estrangeiras, vale dizer não são nacionalizadas.

Esta característica é a que diversifica a admissão temporária do "draw-back" e da reposição, pois que as mercadorias beneficiadas com os dois últimos regimes se nacionalizam desde o momento em que são introduzidas no território aduaneiro.

b) "... com um fim determinado e destinadas a ser reexportadas num prazo estabelecido, seja no estado em / que foram importadas, ou depois de haver sofrido uma transformação, elaboração ou reparação determinada.."

I - As mercadorias entram temporàriamente no país, para um fim determinado, sob duas formas:

a) Para serem reexportadas como foram introduzidas, como nos casos de veículos de turistas, de artigos destinados a participar de exposições ou de feiras, de mate-

rial científico etc;

b) Para serem reexportadas, depois de passar por qualquer processo que as transforme.

II - Há sempre um prazo para o término de admissão temporária, senão a admissão passaria a ser definitiva.

As legislações, no geral, permitem a prorrogação do prazo inicial.

Normalmente a admissão temporária termina pela reexportação. Mas tal reexportação (grande parte das legislações o admitem, inclusive a brasileira, através do artigo 77 do Decreto-Lei 37/66) pode ser substituída pela nacionalização das mercadorias.

Em alguns países não se autoriza a admissão temporária / de mercadorias cuja importação seja proibida, para se evitar a sua nacionalização, caso não sejam reexportadas.

c) "... A aplicação dêste regime está geralmente submetida à constituição de uma garantia..."

A garantia exigida é variável conforme a legislação. Pode consistir numa garantia pessoal (fiança) ou numa garantia global constituída pela própria emprêsa.

Na Europa, há o Convênio ATA (Admission Temporaire / Temporal Admission) através do qual vários países adotaram um "CARNET" (emitido pela Câmara de Comércio, que tem em cada país um representante que responde pelos direitos aduaneiros) o qual garante a admissão temporária de mercadorias que se reexportam no mesmo estado. Tal "CARNET" tem validade / internacional, simplificando bastante a operação aduaneira, pois dispensa a constituição de garantia em cada território aduaneiro.

O "Carnet" é emitido em várias vias, para cada caso, destinando-se cada via a uma Aduana. Esta tendência ainda não chegou à América Latina, embora a Resolução 150 (VI) da ALALC recomende, com referência às amostras com valor comercial, que se adote um documento internacional - CAT-MC ("carnet" internacional) para a sua admissão temporária.

d) "... e pode ser acompanhada de medidas especiais de contrôle aduaneiro".

Depois que a mercadoria, uma vez feita a competente declaração pelo interessado, é despachada, sendo colocada sob o regime de / admissão temporária, a Aduana perde o contrôle direto sôbre a mesma, embora perdure um contrôle aduaneiro implícito. Isto quer dizer que a Repartição Aduaneira tem o poder de tomar os cuidados que achar convenientes até que as matérias primas e insumos, passando por transformações, em determinados lugares, são reexportados em forma de produtos acabados. Tal situação não se verifica com os dois outros regimes vinculados à exportação. O

"draw-back" só é invocado pelo interessado no momento da exportação da mercadoria produzida internamente com o emprêgo de matéria prima ou insumo estrangeiros enquanto que a reposição, uma vez aplicada a determinado material, êste está definitivamente nacionalizado, através da concessão de isenção dos tributos aduaneiros, podendo o seu dono dar-lhe o destino que lhe convier.

2.3 - Finalidade Econômica

A admissão temporária de mercadorias que se transformam, em seu aspecto econômico, consegue vários fins:

a) Dar oportunidade às indústrias já existentes no país, bem como possibilitar as instalações de outras;

b) Dar impulso ao comércio exportador, colocando os produtos nacionais no mercado internacional em igualdade de condições com os estrangeiros, face ao barateamento do seu custo;

c) Oferecer condições para o surgimento de emprêsas ligadas com o setor exportador;

d) Oferecer por via de conseqüências, maiores possibilidades de emprêgo de mão-de-obra.

Note-se que os rendimentos advindos da aplicação do regime em questão são tanto mais apreciáveis para a economia geral porque são proporcionados pelo estrangeiro.

Também a admissão temporária sob o seu aspecto mais simples, ou seja, a aplicada às mercadorias reexportadas na mesma situação, não deixa, em vários casos, de produzir efeitos bastante apreciáveis para a economia nacional. Podemos citar o exemplo das matrizes que, sendo admitidas temporàriamente, são empregadas na produção nacional, tanto de mercadorias para consumo interno, como para exportação.

2.4 - Os princípios de identidade ou equivalência das mercadorias beneficiadas pelo regime.

Na admissão temporária aplicada às mercadorias que se devolvem no mesmo estado, tem que se comprovar que os artigos reexportados são os mesmos que entraram no país, isto é, aqui se emprega o princípio da identidade. É o que se dá por exemplo, com as amostras comerciais, com material profissional, com os automóveis de turistas etc.

Tal princípio se assegura, na maioria das vêzes, pelo uso de selos ou, ainda, em casos de animais, pela marca e, de veículos, pelas suas características próprias (marca, motor, etc.). As Aduanas têm am-

pla gama de recursos para proceder à identificação das mercadorias em tais casos.

Com a evolução do instituto que passou a ser usado para fomentar as exportações via transformação de matérias primas ou de insumos estrangeiros, a exigência de identidade e individualização perdeu um pouco seu sentido. Por exemplo, uma certa quantidade de lingotes de chumbo que vai ser transformada em soldados de chumbo. Ao serem apresentados os objetos para serem exportados há que se calcular se sua identidade equivale ao material estrangeiro introduzido no país. É êste o princípio da equivalência. E aí está um problema, cujo contrôle deve ser bastante criterioso a fim de que se evite, através de um cálculo justo, que mercadoria produzida com material estrangeiro fique no país, para consumo, sem o recolhimento / de direitos. Do contrário, se estará dando margem a fraudes, em prejuízo - das fábricas nacionais similares.

2.5 - Convênios Internacionais.

Na Europa, têm sido assinados convênios sôbre quase tôdas as matérias aduaneiras, buscando estabelecer-se uma verdadeira cooperação entre os países, sendo que a admissão temporária tem sido também objeto de preocupação.

Assim, podemos apontar com referência à matéria:

a) Convênio assinado sob os auspícios das Nações Unidas, em 1º de Outubro de 1952, visando facilitar a importação de amostras comerciais e de material publicitário. O convênio estabelece que as amostras passíveis de direitos à importação serão admitidas em franquia temporária dos direitos à importação sôbre o território de cada uma das Partes Contratantes, mediante consignação de montante dos direitos de importação e de ou- / tras somas, eventualmente exigíveis, ou caução para - garantir seu eventual pagamento;

b) Convenção assinada sob os auspícios do Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas em 8 de Junho de 1961, relativa às facilidades sôbre a importação temporária de mercadorias destinadas a serem apresentadas ou a / serem utilizadas em uma exposição, uma feira, ou congresso ou uma manifestação similar. As mercadorias - sob o regime de admissão temporária, segundo uma das cláusulas do citado instrumento internacional, podem receber uma destinação diferente da reexportação, notadamente, serem colocadas no consumo interno;

c) Convênio assinado também em Bruxelas, em 15 de Maio / de 1963, ainda sob os auspícios do Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas, tendo em vista a necessi

dade de se estender o campo de aplicação do regime de importação temporária em franquia e de adoção de regras gerais relativas à aplicação do regime ao material profissional, facilitando a troca, no plano internacional, de conhecimentos e de técnicas especializados.

Os dois últimos Convênios estabelecem que o montante da garantia a ser prestada pela entrada das mercadorias de que se trata, em regime de admissão temporária, não pode ultrapassar a mais de 10% do valor dos direitos exigíveis sôbre a importação.

Observamos que nos instrumentos citados, usam-se indiscriminadamente os têrmos "importação temporária" e "admissão temporária" para indicar o mesmo instituto aduaneiro.

Cabe aqui ressaltar que os países da América Latina têm se mantido bem distantes da cooperação aduaneira, sendo em número reduzidíssimo aquêles que aderem às convenções internacionais. É o que se dá com os casos ora mencionados, infelizmente.

2.6 - O Regime no Sistema Brasileiro

Na legislação brasileira, conforme o estado em que a mercadoria, com entrada temporária no país, é reexportada, a questão está tratada da seguinte forma:

a) Decreto-Lei 37/66, artigo 75 - Estão aí contidos os / dispositivos gerais referentes à admissão temporária, com suspensão de tributos, de bens que vão ser reexportados no mesmo estado em que ingressaram no país.

Com fundamento no referido artigo de lei, foi baixado o Decreto 64.248, de 24 de Março de 1969, que regulamenta a concessão de autorização para admissão temporária de bens destinados à execução de obras de interêsse público.

b) Decreto-Lei nº 37/66, artigo 78, que contém normas atinentes, tanto ao "draw-back", como à admissão temporária de mercadorias que vão passar no país por um processo de beneficiamento ou que vão ser destinadas à fabricação, complementação ou acondicionamento de outra a ser reexportada e à reposição (artigo 78 - ítens I, II e III, respectivamente).

Mas como o Decreto-Lei nº 37, nesta parte ainda não mereceu regulamentação, a matéria continua a ser regulada pelo Decreto ..... 53.967/64. Tal Decreto considera sob a mesma denominação ("draw-back"), ou melhor, como se constituíssem um mesmo instituto a admissão temporária, a reposição e o "draw-back". A questão está, assim, tècnicamente mal coloca-

da em nossa lei, uma vez que se trata, no caso, de três regimes aduaneiros perfeitamente distintos, cada um com suas características próprias.

Nada impede que tais regimes sejam considerados sob o mesmo título, tendo em vista que constituem instrumentos de estímulo às exportações, como o fêz o Decreto-Lei 37/66. Na Europa, em vários países, são considerados como as três modalidades do chamado "tráfico de aperfeiçoamento ativo", conforme anteriormente já se disse.

É de se desejar que ao ser regulamentado o artigo 78 do Decreto-Lei 37, a matéria seja devidamente apreciada, para que se evite o êrro da legislação anterior. Assim, os nossos princípios legais sôbre tão importantes instrumentos aduaneiros estarão seguindo as normas internacionais, o que é necessário, para que haja uma linguagem aduaneira comum, conforme aliás, recomendado pela ALALC.

3 - EXPORTAÇÃO TEMPORÁRIA

3.1 - Definição

A exportação temporária consiste na saída temporária de mercadorias nacionais ou nacionalizadas, da área aduaneira de um país e a sua livre readmissão ao retornarem ao mesmo país.

O grupo de expertos em técnica aduaneira, da Comissão Assessora de Política Comercial da ALALC, em sua quarta reunião realizada em 9 de Junho do ano em curso, com referência ao anteprojeto de GLOSÁRIO de / têrmos aduaneiros latino-americanos, concordou em fazer sinônimas as expressões "exportação temporária" e "saída temporária" e aprovou a seguinte definição para o instituto:

"Regime aduaneiro que permite reimportar a um território aduaneiro, com isenção total ou parcial dos direitos e impostos sôbre a importação, mercadorias que foram exportadas dêsse mesmo território com um fim determinado, condicionadas a ser devolvidas em um prazo estabelecido e, eventualmente, com suspensão dos direitos e impostos sôbre a exportação.

A isenção parcial admite a aplicação de modalidades especiais de tributação.

A aplicação dêste regime pode estar submetida à constituição de uma garantia e acompanhada de medidas especiais de contrôle aduaneiro."

Em alguns países, a exportação temporária é definida como a contrapartida de admissão temporária, enquanto êste último regime é considerado na sua acepção mais simples. De fato, numa admissão temporária de mercadorias destinadas a sofrer modificações, não se pode pressupor uma exportação temporária da parte do país de onde procedem ditas mercadorias. O mais frequente é que os materiais produzidos em consequência da aplica -

ção da admissão temporária se destinem a outros países que, não aquêles de onde originaram as matérias primas ou insumos com que foram fabricados, uma vez que as leis sôbre a matéria, em geral, deixem que a exportação se faça livremente.

3.2 - Características

Para melhor compreensão do que seja a exportação temporária, façamos uma análise da definição adotada pelo grupo de expertos em técnica aduaneira, há pouco transcrita.

a) "Regime aduaneiro que permite reimportar a um território aduaneiro, com isenção total ou parcial dos / direitos e impostos sôbre a importação..."

Como se sabe, há um princípio aduaneiro geral, segundo o qual as mercadorias, nacionais ou nacionalizadas, ao serem exportadas / passam a ser consideradas como se fôssem estrangeiras e, se retornam ao ponto de origem, estão sujeitas aos tributos incidentes sôbre a importação.

A exportação temporária, portanto, admite uma exceção a êste princípio geral, isto é, a reimportação com isenção de direitos.

Tal isenção pode ser total, quando a mercadoria volta ao país no mesmo estado em que saiu, como no caso de um veículo exportado temporàriamente para uso no exterior e, parcial, quando passa por um beneficiamento que lhe agrega maior valor. Nesta última hipótese, há a cobrança de tributos que são calculados sôbre tal valor agregado, que é estrangeiro, equivalendo a uma importação pura e simples.

Por exemplo, um minério que sai em bruto do país e volta beneficiado: para se calcularem os direitos de importação, deduz-se, do valor que o produto beneficiado passou a ter, o valor com que foi exportado. Aí se tem a base tributável.

b) "... mercadorias que foram exportadas dêsse mesmo território com um fim determinado..."

As mercadorias sujeitas ao regime de exportação temporária saem do país, quer para uso temporário, quer para, por exemplo, participar de exposições ou ainda para passar por um processo de transformação ou ser beneficiadas ou reparadas no exterior, permanecendo vinculadas a uma reimportação, estando apenas em trânsito no país estrangeiro.

Nos casos comuns de exportação, ou melhor, de exportações definitivas as mercadorias saem do território aduaneiro com um fim / determinado bem diverso, ou seja, para incorporar-se ao mercado do país ao qual se destinam.

Daí, se vê que as mercadorias objeto de exportação tempo

rária, por não se destinarem ao consumo no exterior, não perdem a nacionalidade originária. Portanto, nada mais lógico do que a sua não tributação, quando se as reimportam.

c) "... condicionadas a serem devolvidas em um prazo estabelecido..."

Constata-se aqui que o instituto se caracteriza sobretudo pelo fato de que, no momento mesmo da exportação, é prevista a reimportação, ou melhor dizendo, a volta da mercadoria ao território aduaneiro é previamente estabelecida. Há ainda um prazo, dentro do qual a mercadoria é livre de direitos: depois de expirado tal prazo, considera-se, para todos os efeitos, que perdeu a nacionalidade originária. A partir daí, se volta ao país do qual saiu, está sujeita aos impostos sôbre a importação.

d) "... e, eventualmente, com suspensão dos direitos e impostos sôbre a exportação..."

Enquanto a admissão temporária é um regime suspensivo / dos direitos de importação, a exportação temporária permite a saída de mercadorias, do território aduaneiro, sem o pagamento dos tributos, que eventualmente incidam sôbre a sua exportação definitiva.

e) "... a isenção parcial admite a aplicação de modalidades especiais de tributação..."

A mercadoria exportada, a fim de ser manufaturada ou reparada no exterior, estará, como se viu, sujeita a direitos no "quantum" referente ao valor que lhe fôr agregado no exterior, o que não implica, necessàriamente, no cálculo das importâncias devidas, tomando-se as mesmas alíquotas referentes aos casos comuns de importação. O regime admite, pois, perfeitamente o estabelecimento de uma pauta especial para a cobrança dos tributos sôbre a reimportação.

f) "... a aplicação dêste regime pode estar submetida à constituição de uma garantia e acompanhada de medidas especiais de contrôle aduaneiro."

Segundo já se viu, o regime em apreciação é, eventualmente, suspensivo dos direitos de exportação incidentes sôbre a exportação / definitiva das mercadorias a que é aplicado. Diz-se eventualmente, porque, como regra mais geral, os Estados não cobram impôsto de exportação. Na América Latina, exceituam-se desta regra a Colômbia, o Equador, a Bolívia e o Paraguai.

Assim, nas exportações temporárias ocorridas no país que cobre direitos sôbre a exportação, poderá ser exigida uma garantia para o recolhimento do montante correspondente a tais direitos, caso a mercadoria não retorne ao país. Uma vez que aqui estamos imaginando a hipótese da existência de direitos sôbre a exportação, cabe, na oportunidade, chamar a atenção para um aspecto ligado à admissão temporária. Esta não confere ao im

portador, por si mesma, por se tratar de um regime suspensivo de direitos sôbre a importação a faculdade de se eximir dos impostos sôbre a exportação, quando existem, ao reexpedir ao exterior, a mercadoria objeto de tal regime.

As medidas de contrôle aduaneiro a que diz respeito a definição podem ser traduzidas nas mesmas empregadas relativamente às mercadorias sujeitas à admissão temporária: selos, marcas, etc. E aqui ocorrem também os princípios de identidade, quando a mercadoria reimportada / não se transforma no exterior, e o de equivalência, quando se dá o contrário e aos quais nos referimos anteriormente.

3.3 - Outra exceção ao princípio geral de tributação das mercadorias reimportadas.

As legislações podem prever, por uma questão de justiça, casos em que mercadorias desnacionalizadas, voltando ao país, estejam desoneradas de direitos sôbre a importação. Aqui o que há é uma autêntica reimportação e não um simples retôrno de mercadorias que hajam sido remetidas ao exterior, para um fim determinado, que não a sua incorporação ao mercado estrangeiro, como sucede numa exportação temporária.

O nosso Decreto-Lei nº 491, de 5 de Março do corrente ano (sôbre estímulos fiscais), em seu artigo 11, prevê casos excepcionais de não incidência de direitos sôbre a reimportação, revogando, assim, em parte, o artigo 93 do Decreto-Lei 37/66, a saber:

> "ARTIGO 11 - Não constitui fato gerador do impôsto de / importação e demais tributos, inclusive taxa de Melhoramento de Portos e de Renovação da Marinha Mercante, a reimportação de produtos nacionais que retornem ao país nas seguintes condições:
>
> I - enviado em consignação e não vendido nos prazos autorizados;
>
> II - por defeito técnico que exija sua devolução para reparo ou substituição;
>
> III - por motivo de modificação na sistemática de importação por parte do país importador;
>
> IV - por motivo de guerra ou calamidade pública;
>
> V - por quaisquer outros fatôres alheios à vontade do / exportador."

Tôdas as hipóteses previstas no dispositivo legal ora transcrito dizem respeito a uma saída normal de mercadorias do território

brasileiro, para serem incorporadas ao mercado estrangeiro. Excetuando-se a do ítem I, em que a exportação se vai consumando à medida em que os contratos de venda vão se firmando, as demais se referem a casos em que as mercadorias se desnacionalizam desde a sua saída do país.

3.4 - Aplicação do regime

Na América Latina há aplicação mínima do regime de exportação temporária.

Os países europeus altamente industrializados o adotam em alta escala, permitindo que as matérias primas ou mercadorias semi-elaboradas sejam levadas, de um país a outro, para serem transformadas, ou mesmo terminadas, retornando à sua origem. Tal mecanismo pode, conforme o caso, representar uma economia considerável, bem como permitir certo grau de especialização entre nações que, por exemplo, pretendem constituir um Mercado Comum, dadas as tendências naturais, ou mesmo o grau de evolução tecnológica em que cada povo se encontre com referência a determinadas atividades.

Os autores citam, como exemplo histórico típico de aplicação do regime, a Itália. Em tal país, embora tradicionalmente um grande produtor de sêda, mostrando notória aptidão para esta indústria, houve época em que não logrou aperfeiçoar-se em tintura. Para suprir esta deficiência, exportava temporàriamente os novelos ou mesmo os tecidos de sêda em cru para LION ou CREFELD, centros famosos na indústria em questão, para reimportar tais artigos após terem sido tingidos.

3.5 - O Regime em nossa legislação

No direito brasileiro, a exportação temporária tem seus princípios gerais traçados pelos artigos 92 e 93 do Decreto-Lei 37, de 18 de Novembro de 1966, os quais se encontram regulamentados pelo Decreto nº 63.433, de 16 de Outubro de 1968.

De acôrdo com o disposto nos diplomas legais em referência, a exportação temporária consiste na saída, do país, de mercadoria nacional ou nacionalizada, condicionada a sua reimportação ao prazo de um ano, prazo êste prorrogável, excepcionalmente, a pedido do interessado e a juízo do chefe da repartição aduaneira, pelo período máximo de um ano, de acôrdo com o prescrito pelo artigo 71 do Decreto-Lei 37, o qual permite o aumento dos prazos para os regimes aduaneiros especiais de que trata nossa legislação.

O regime só se aplicará às mercadorias em geral, quando estas se destinem simplesmente a ser usadas no exterior, ou vão participar de feiras, competições esportivas ou exposições, sem que sua saída do país tenha por finalidade qualquer transformação.

Quanto às manufaturas, poderão as mesmas ser apenas consertadas, reparadas ou restauradas em outro país, quando tais operações se fizerem necessárias para seu uso ou funcionamento.

Portanto, nossa lei não permite, como regra geral, a exportação temporária, nem de matérias primas, nem de manufaturas, para que passem por uma elaboração que as transforme, por mínima que seja.

Exceção a tal regra é a que vem especificada no artigo 5º do Decreto. 63.433/68, segundo o qual o regime "poderá ser aplicado / aos minérios e metais com impurezas, para fim de recuperação e beneficiamento no exterior, desde que sob autorização da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S/A. (CACEX)".

Afora a exceção ora mencionada, a competência para autorizar a exportação temporária está afeta ao chefe da repartição aduaneira habilitada para tal operação, a qual se processará mediante requerimento que se fará acompanhar de uma relação em quatro vias, em que devem constar obrigatoriamente".....

I - Indicação da marca, número, espécie e pêso bruto dos volumes, e, quando se tratar de veículo automotor de qualquer natureza, destinado a consêrto ou reparo no exterior, o tipo, modêlo, número do motor e número da série;

II - Especificação da mercadoria, compreendendo a sua denominação comercial e classificação tarifária, quantidade, pêso líquido, valor e demais características que possibilitem perfeita identificação quando da reimportação;

III - Indicação do estado em que se encontra a mercadoria e natureza dos serviços a serem executados, caso tenha de ser submetida a processo de consêrto, reparo ou restauração. (artº 7º do Decreto 63.433/68).

O pedido deve se fazer preceder, salvo para a saída temporária do veículo automotor para ser usado no exterior, a qual está regulada por disposições especiais sujeitas a normas de caráter internacional (artigos 12 a 14 do Decreto 63.433/68), de licenciamento pela CACEX.

Nenhuma das formalidades ora mencionadas é exigida relativamente a aparêlhos e máquinas de uso pessoal, doméstico ou profissional dos quais se faça acompanhar o passageiro.

4 - CONCLUSÃO

Vimos que o regime do trânsito aduaneiro, como o contempla hoje a maioria das legislações, é o resultado da evolução paulatina

das relações do comércio entre os povos. E ainda, que se chegou a uma conceituação ampla do instituto, que não é mais considerado apenas como um / conjunto de normas relativas à passagem, pelo território aduaneiro, de - mercadorias estrangeiras com destino a outro território aduaneiro. Também as mercadorias importadas por determinado Estado, e mesmo as destinadas à sua exportação, podem transitar pelo seu próprio território, sob contrôle aduaneiro.

A importância do regime é, pois, evidente: por um lado, êle traz consideráveis benefícios para o próprio país no qual se opera e, por outro lado, no plano internacional, pode-se dizer que é um dos instrumentos que melhor se prestam a uma mais ampla cooperação aduaneira entre os países.

Mas para que tal cooperação não venha a ter diluídos os seus efeitos, mister se faz que as normas alfandegárias venham cada dia / mais se libertando dos formalismos tradicionais, adaptando-se ao crescimento das relações entre os Estados. É êste o sentido das recomendações / contidas nos tratados internacionais sôbre o assunto.

Contudo, o trânsito aduaneiro existe para servir ao comércio honesto e não para facilitar o contrabando. Desta forma, as autoridades aduaneiras devem possuir discernimento bastante, a fim de que sua interferência se faça de maneira rigorosa, com relação às mercadorias em trânsito, sòmente em casos excepcionais. As Repartições Aduaneiras deveriam estar interligadas por um sistema de comunicações, rápido e eficiente, o que viria substituir com vantagem a verificação das mercadorias em cada repartição aduaneira.

A melhor solução para o transporte de mercadorias em / trânsito seria a utilização dos cofres de carga ("containers").

Uma vez que a questão está sendo objeto de profundos estudos por parte do Conselho de Cooperação Aduaneira de Bruxelas, será oportuno que as nações latino-americanas aproveitem o resultado do mesmo, a fim de que se use tal instrumental entre nós, em alta escala, o que tornará o trânsito aduaneiro muito simplificado, evitando as manobras desonestas, sem prejudicar o comércio normal.

No que se refere aos regimes de admissão temporária e de exportação temporária, nossos países devem adotá-los na sua maior amplitude e mesmo propagá-los entre os industriais, a fim de que os produtos de exportação em nossa Zona se diversifiquem o mais possível.

A legislação brasileira padece de uma deficiência, não / admitindo a exportação temporária para que as mercadorias se transformem no exterior. Com tal permissão, o país poderia economizar enormemente, aproveitando através de tal mecanismo, de uma especialização estrangeira, que poderia ser de outro país da própria Zona latino-americana, na elaboração de determinado artigo ou no simples beneficiamento de certa matéria prima. Com isto evitaria, muitas vêzes, a instalação de uma indústria que,

face às condições locais de seu funcionamento, viesse encarecer o custo final do produto, impedindo a sua competição no mercado internacional.

Os dois últimos regimes aduaneiros, contudo, devem ser utilizados de maneira tal que não venham contribuir para que haja competição de preços entre países interessados num processo de integração econômica. E isto só se conseguirá através de uma uniformização das normas que os regulam.

A ALALC vem se preocupando com o processo de harmonização dos dispositicos legais aduaneiros de caráter não tarifário dos países que a compõem, sendo a resolução de nº 79 (III) um de seus primeiros atos sôbre o assunto. Através da mesma, determinou-se a adoção do regime de admissão temporária dos moldes e matrizes para uso industrial, os quais eram anteriormente arrendados por altos preços. Êste é um dos grandes passos para o barateamento uniforme dos custos industriais na Zona.

Aguardemos pois, novos atos que venham igualmente concorrer para a tão almejada integração latino-americana.

5 - OBRAS CONSULTADAS

ALLIX, Edgard. Los droits de douane; traité théorique et pratique de législation douanière. Paris, Lib. Arthur Rousseau, 1932. v. 1.

CONSEJO DE COOPERACION ADUANERA. Normas internacionales; tránsito aduanero de mercaderías importadas. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1969. (Curso de Política e Administração Aduaneira, 4).

DAY, Clive. História del comercio. Madrid, Fondo de Cultura, 1941.

GONZALEZ, Ariosto D. Tratado de derecho aduanero uruguayo. Montevideo - Facultad de Derecho, 1962. v. 1.

GUAL VILLABI, Pedro. Teoría y técnica de la política aduanera y de los tratados de comercio. Barcelona, Ed. Juventud |s. d.| v.2.

MELO, José Onofre. Legislação Aduaneira; regimes especiais. Rio de Janeiro, CETREMFA | s. d. | (Curso de Treinamento Básico em Julgamento de Processos Fiscais).

MONTEIRO, Manuel Gonçalves. Elementos de direito aduaneiro e de técnica pautal. Lisboa, 1964. v. 1.

NITTI, Francesco. Principes de sciences des finances. Paris, Marcel Giard, 1928. v. 1.

OPAZO RAMOS, Hugo. Legislación aduanera. Rio de Janeiro, FGV/EIAP, 1969. (Curso de Política e Administração Aduanera, 4).

SCHIMIDLIN, M. & DUCROCQ, J. L'organisation et la reglamentation du comerce extérieur à l'heure du Marché Commun | s. n. t.|