

# **COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

## **PROJETO DE LEI Nº 4.726, DE 2016**

Altera o art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para excluir as importações por conta e ordem de terceiros, bem como as importações por encomenda, da presunção de interposição fraudulenta nas operações de comércio exterior.

**Autor:** Deputado COVATTI FILHO

**Relator:** Deputado FAUSTO PINATO

### **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.726, de 2016, altera o Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, com a intenção de excluir das hipóteses de presunção de interposição fraudulenta nas operações de importação, aquelas realizadas pelas modalidades “por encomenda” e “por conta e ordem de terceiros”, desde que estas tenham seguido as balizas da legislação específica.

Justifica o autor, após admitir a existência de procedimentos burocráticos de análise da legitimidade da operação de importação, que a legislação atual acaba por presumir fraudulentas as duas modalidades de importação indireta mencionadas. Ainda segundo ele, com a possibilidade de presunção de atuação fraudulenta da empresa importadora, as mais prejudicadas são as empresas de menor porte, pois ficam “à mercê de uma fiscalização que presume suas operações como fraudulentas a qualquer tempo”.

A matéria foi despachada à Comissão de Finanças e Tributação para análise de viabilidade orçamentária e de mérito. Vencido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

### 1. Análise Financeira e Orçamentária

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que "estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira".

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que “importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública” estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

A proposição em análise objetiva dar segurança jurídica e viabilizar as importações por conta e ordem de terceiros, bem como as importações por encomenda, afastando-se o risco de que as mesmas possam ser equivocadamente presumidas como interposição fraudulenta, razão pela qual não cabe a esta CFT manifestar-se sobre sua adequação orçamentária e financeira.

Ante o exposto, **voto pela NÃO IMPLICAÇÃO do Projeto de Lei nº 4.726, de 2016**, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, **não cabendo pronunciamento por parte desta Comissão quanto à adequação financeira e orçamentária do PL nº 4.726, de 2016.**

### 2. Análise do Mérito

No que tange ao mérito da proposição legislativa, temos as seguintes considerações.

Inicialmente, esclarecemos que a atual legislação aduaneira permite que o adquirente de produtos fabricados no exterior os importe de forma direta ou indireta.

A importação direta é aquela em que a própria pessoa jurídica que utilizará o produto – para alienação ou consumo – figura como importador. Já na indireta, tem-se a atuação de outro ente, o qual prestará o serviço de importação por conta e ordem do adquirente (importação por conta e ordem) ou importará o bem para revender a empresa específica (importação por encomenda).

Esclareça-se que ambas as formas de importação indireta são válidas, representando útil ferramenta ao empresário que não está acostumado a atuar no meio aduaneiro – e permitindo que se concentre no seu negócio central.

De modo a equilibrar a tributação da importação direta com a da indireta, a legislação do IPI estendeu àqueles que optem por esta última a condição de equiparados a industriais, tornando-os contribuintes do imposto (assim como ocorre com o importador que revende o produto industrializado). Vejamos:

*“Art. 9º Equiparam-se a estabelecimento industrial:*

*(...)*

*IX - os estabelecimentos, atacadistas ou varejistas, que adquirirem produtos de procedência estrangeira, importados por encomenda ou por sua conta e ordem, por intermédio de pessoa jurídica importadora;*

*(...)”*

A partir dessa equiparação de tributação das modalidades, passa a ser interessante para determinadas empresas a ocultação de sua condição de adquirente do produto internacional, escapando da condição de contribuinte do IPI (em virtude do status de equiparado a industrial).

Outra hipótese que estimula a ocultação do real adquirente é o intuito de burlar a legislação que trata de preços de transferência e comércio

internacional entre partes relacionadas (deslocamento do lucro tributável entre países com objetivo de buscar a menor tributação).

De modo a dificultar a perpetração de fraudes e ocultação das empresas envolvidas, a legislação tributária cuidou dos detalhes necessários à regularidade do procedimento de importação.

Para a importação por encomenda (mercadorias adquiridas no exterior para revenda a encomendante predeterminado sem adiantamento de recursos por este), há a Instrução Normativa SRF nº 634, de 24 de março de 2006. Já para tratar da importação por conta e ordem de terceiros, encontramos a IN-SRF nº 225, de 18 de outubro de 2002.

No que se refere ao perdimento dos bens importados, no caso de incompatibilidade entre volumes transacionados no comércio exterior e a capacidade econômica e financeira da empresa adquirente, é conveniente a consulta à IN-SRF nº 228, de 21 de outubro de 2002.

Entendemos, contudo, que a proposição em tela representa conveniente oportunidade para o aperfeiçoamento do texto legal em vigor, principalmente para reforçar a segurança jurídica em situações especiais relacionadas à importação. Isso porque ainda ocorrem situações em que a fiscalização tem extrapolado os limites legais ao presumir que sempre o importador tem conhecimento das operações e da origem dos recursos financeiros de seu cliente (adquirente ou encomendante), e vice-versa.

Em razão do sobreprincípio jurídico da boa-fé, e dos princípios da presunção de inocência, da aparência de Direito, do propósito negocial e da verdade material, não pode o importador ser responsabilizado por eventual ato de terceiros, salvo comprovado conluio do importador com esse terceiro. Da mesma forma, o terceiro de boa-fé, comprador de mercadoria já nacionalizada, que não participa da operação de importação, não pode ser responsabilizado por eventual irregularidade cometida por terceiros (importador, adquirente ou encomendante).

Considerando que a pena de perdimento é a pena máxima prevista no Direito Aduaneiro, tal penalidade deve ser aplicada em casos

extremos e efetivamente comprovados. Assim, o dolo e a fraude, para efeitos do inciso V e § 2º do art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, de 1976, não serão presumidos em caso de pagamento integral dos tributos devidos na operação, devendo o dano ao Erário ser econômico-financeiro, e não apenas uma informação errônea na Declaração de Importação.

Da mesma forma, visando restringir má interpretação ou abusos de autoridade pela fiscalização aduaneira e, principalmente, divergências de entendimentos em relação a órgãos anuentes na importação de mercadorias, no caso de mercadorias sujeitas a registro de marca (INPI), licenças em órgãos anuentes (ex: ANVISA, MAPA, INMETRO etc.) ou regras específicas de etiquetagem ou rotulagem (ex: alimentos, tecidos, eletrônicos etc.), caso haja cessão do uso da marca, autorização junto ao órgão anuente, etiquetagem ou rotulagem indicando os dados do adquirente ou encomendante, o importador pode realizar a importação por conta e ordem de terceiros ou importação por encomenda prévia, sem que se presuma haver ocultação ou interposição fraudulenta.

Por fim, esclarece-se que não se deve considerar falta de comprovação da origem, disponibilidade e transferência dos recursos empregados, nem mesmo utilização de recursos de terceiros, a prestação de garantia (real, bancária ou título de crédito) ou mesmo arras parciais (sinal), não sendo considerado adiantamento de recursos aqueles recebidos após a emissão da nota fiscal de saída do importador para o adquirente ou encomendante, mesmo que antes do fechamento ou liquidação do contrato de câmbio.

Por fim, para que se considere uma operação de importação como fraudulenta, deve haver prova inequívoca da simulação, fraude ou dolo na operação, além de dano ao Erário efetivo, bem como a comprovação da ausência de capacidade econômica e financeira para operação, e a origem, disponibilidade e transferência dos recursos empregados na operação.

Ante o exposto, **voto** pela **NÃO IMPLICAÇÃO do Projeto de Lei nº 4.726, de 2016**, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, **não cabendo pronunciamento por parte desta Comissão quanto**

**à adequação financeira e orçamentária do PL nº 4.726, de 2016, e, no mérito, por sua aprovação nos termos do substitutivo anexo.**

Sala da Comissão, em       de       de 2017.

Deputado FAUSTO PINATO

Relator

## COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.726, DE 2016

Altera o art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, para excluir as importações por conta e ordem de terceiros, bem como as importações por encomenda, da presunção de interposição fraudulenta nas operações de comércio exterior.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 23. ....

.....

§ 2º *Presume-se interposição fraudulenta na operação de comércio exterior a não-comprovação da origem, disponibilidade e transferência dos recursos empregados, desde que comprovado dolo ou fraude, e observado o disposto no § 5º ao § 9º.*

.....

§ 5º *Não se presume interposição fraudulenta nas operações de comércio exterior as importações por conta e ordem de terceiros bem como as importações por encomenda quando assim caracterizadas nos termos da legislação específica.*

§ 6º *O dolo e a fraude, para efeitos do inciso V do caput e § 2º deste artigo não serão presumidos em caso de pagamento integral dos tributos devidos na operação, devendo o dano ao Erário ser econômico-financeiro, e não apenas informação errônea na Declaração de Importação, que fica sujeita à multa do art. 69, §1º, da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.*

§ 7º *O disposto no inciso V do caput somente será aplicável às pessoas que comprovadamente agirem em conluio para a prática da infração e dela se beneficiarem, não sendo aplicável àquele que agiu de boa-fé, ainda que seja importador, adquirente, encomendante ou terceiro;*

*§ 8º No caso de mercadoria sujeita a registro de marca, licença em órgão anuente ou regras específicas de etiquetagem ou rotulagem, caso haja cessão do uso da marca, autorização do órgão anuente, etiquetagem ou rotulagem indicando apenas os dados do adquirente ou encomendante, o importador pode realizar a importação por conta e ordem de terceiros ou importação por encomenda prévia, sem que se presuma haver ocultação ou interposição fraudulenta.*

*§ 9º Não se considera falta de comprovação da origem, disponibilidade e transferência dos recursos empregados, nem mesmo utilização de recursos de terceiros, para fins do disposto no § 2º, a prestação de garantia real, bancária ou por meio de título de crédito, ou arras parciais, não sendo considerado adiantamento de recursos aqueles recebidos após a emissão da nota fiscal de saída do importador para o adquirente ou encomendante, mesmo que antes do fechamento ou liquidação do contrato de câmbio.” (NR)*

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2017.

Deputado FAUSTO PINATO

Relator