A RELEVÂNCIA DO *DRAWBACK* NO DIREITO MARÍTIMO PARA A CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS NO COMÉRCIO EXTERIOR: O MERCOSUL NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO

Yasmin Santa Clara Vieira[1]

Marcelo Fernando Quiroga Obregón[2]

Fecha de publicación: 01/07/2018

Sumário: Introdução; **1.** A importância do direito marítimo para o desenvolvimento do comércio exterior; **2.** A atuação do Brasil no Mercado comum do Sul (Mercosul); **3.** Regime jurídico especial do drawback e sua contribuição no desenvolvimento econômico do país; - Considerações finais; - Referências.

Resumo: O presente artigo versa sobre a relevância do regime aduaneiro *Drawback* no Direito Marítimo para o desenvolvimento do comércio exterior e consequente crescimento econômico do Brasil. Sendo assim, far-se-á um corte do papel que o Brasil desempenha no bloco econômico do

[1] Graduando da Faculdade de Direito de Vitória – FDV.
yasminsantaclara@gmail.com

[2] Graduado em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, Especialista em Política Internacional pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, Mestre em Direito Internacional e Comunitário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais na Faculdade de Direito de Vitória - FDV, Coordenador Acadêmico do curso de especialização em Direito Marítimo e Portuário da Faculdade de Direito de Vitória - FDV, Professor de Direito Internacional e Direito Marítimo e Portuário nos cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Direito de Vitória - FDV.
mfqobregon@yahoo.com.br

Mercosul como forma de demonstrar a relação intrínseca entre o Direito Marítimo, o Direito Comercial Internacional e o Direito Aduaneiro. Para tanto, serão analisados o Tratado de Assunção, os relatórios retirados do Alice Web referentes ao comércio exterior brasileiro, o Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966 que criou o regime jurídico do Drawback e o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que regulamenta as atividades aduaneiras. Sendo assim, para o presente artigo, será feito com base em relatórios, doutrinas e legislações com a intenção de demonstrar o potencial marítimo brasileiro como forma de desenvolver a economia interna do país.

Palavras-Chave: Direito Marítimo; Drawback; Direito Aduaneiro; Comércio Exterior;

INTRODUÇÃO

A exploração do mar é uma atividade com grande potencial econômico, e desde séculos passados, tanto governos quanto particulares já sabiam dessa iminente fonte de riqueza. É necessário ter em mente que a navegação foi um dos maiores responsáveis pelo desenvolvimento da humanidade e até mesmo a criação de novas nações, como ocorreu com o Brasil ao ser descoberto pelos portugueses no século XVI.

A partir desse contexto histórico, houve o desenvolvimento do comércio exterior e, consequentemente, do direito marítimo, vez que as relações de compra e venda ou troca de serviços internacionais se dá de forma preferencial, pelos mares. Além disso, interessa apontar que o Direito Marítimo não é um ramo autônomo do direito, sendo que está relacionado de forma íntima com o direito privado e público. Entretanto, o presente trabalho terá a atenção voltada, especialmente, para o ramo do direito público aduaneiro, em especial para o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.

Importante ter em mente também que o Direito Marítimo e o Comércio Exterior têm como fonte do direito tratados e acordos internacionais, que regulam normas em comum entre vários países que constantemente se relacionam em transações econômicas. Dessa forma, será essencial a análise do Mercosul como bloco econômico e sua atuação na criação de tratados e convenções internacionais, nos quais o Brasil faz parte.

No que diz respeito ao Direito Aduaneiro, direito público interno do país, responsável pela regulamentação das relações internacionais será necessário um estudo mais aprofundado sobre o regime do *Drawback*, criado pelo Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966. Será feita a análise de tal instituto como uma forma de proporcionar o desenvolvimento do país. Principalmente levando em conta a situações geográfica de zona costeira.

O presente artigo tem, portanto, o objetivo de elucidar que o instituto do Direito Marítimo é de grande importância para o desenvolvimento do comércio exterior que, consequentemente influencia diretamente no crescimento econômico do Brasil. Ademais, busca demonstrar ainda a importância do Direito Aduaneiro neste contexto econômico. E,

especialmente, evidenciar a relevância de tratados internacionais advindos do Mercosul e sua forma de efetivação em solo nacional.

Sendo assim, o presente trabalho apresenta relevância a partir do momento em que é importante demonstrar que a exploração do recurso marítimo é de grande importância para o crescimento econômico do país. Ademais, é essencial evidenciar que para tal exploração ser viável, é necessário um regime jurídico em comum entre os Estados que se relacionam e, além disso, colocar tais regras internacionais em prática.

Para a apreciação das questões apontadas acima, o trabalho se pautará no método hipotético-dedutivo de pesquisa, partindo-se da hipótese de que o Mercosul tem o objetivo de promover o desenvolvimento econômico de seus membros. Dessa forma, será necessário o estudo do Tratado de Assunção – que criou o Mercosul – e resoluções do Conselho de Mercado Comum no Mercosul (CMC). Bem como análise do Decreto-Lei nº 37/66 – que criou o regime do *Drawback*. Além disso, será utilizado dados de relatórios internacionais para o embasamento da presente pesquisa.

1. A IMPORTÂNCIA DO DIREITO MARÍTIMO PARA O DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR

O interesse da humanidade no mar como uma via de lucratividade e desenvolvimento existe há muitos anos. É possível fazer um recorte histórico a partir das navegações portuguesas no Brasil nos séculos XIV e XV, em que a coroa portuguesa vislumbrava o Brasil uma fonte de renda, a ser explorada por meio do mar.

Entretanto, foi apenas nos séculos XIX, primordialmente nos países da Europa, é que começou a haver regulamentação dos primeiros Códigos Comerciais com capítulo específico de Direito Marítimo. Regulamentação importante, tendo em vista que o comércio se dava especialmente pelo mar. Sendo que o Brasil seguiu as bases do ordenamento jurídico francês – Ordenanças Francesas e Código Comercial Francês.

Foi a partir desse contexto histórico que se desenvolveu o comércio exterior, que é, basicamente, a troca de produtos ou serviços em âmbito internacional, entre países. Entretanto, com tamanha integração globalizada, fez-se necessária a uniformização de normas regulamentadoras em âmbito internacional, vez que as regras internas de cada Estado, muitas vezes, colidiam entre si.

Vislumbrou-se então a necessidade de criação de organismos internacionais, como o *United Nations Conference on Trade and Development* —

UNCTAD, para desenvolver tratados e convenções internacionais a serem adotadas por diversos países. E em âmbito mais relevante para o Brasil, a criação do Mercosul e seu Conselho de Mercado Comum.

Importa ainda considerar que o comércio exterior tem grande relevância para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. A fala do secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) Alessandro Teixeira expressa bem esse fato:

> Não existem reduções das desigualdades e da miséria e desenvolvimento econômico e social do nosso País sem comércio exterior. A economia brasileira é hoje globalizada, em que as exportações de bens e serviços são determinantes dentro de nossas estratégias. Portanto, todo o desenvolvimento de nossa economia passa pelo setor externo.[3]

Ou seja, é possível perceber que o comércio exterior é um dos grandes responsáveis pelo Brasil ser, atualmente, a sexta maior economia mundial, que é auferida de acordo com os critérios de Produto Interno Bruto (PIB) e colocou o país entre as dez maiores economias mundiais.[4]

É importante considerar, além disso, o dado trazido pelo doutrinador Geraldo Moura ao dispor que o globo terrestre possui apenas 27% da superfície formada por continente e 73% de espaço marítimo[5]. Ou seja, mais de 90% de todas as mercadorias que circulam em transações econômicas, são transportadas pelo mar.[6] Dessa forma é possível perceber a forte relação existente entre o comércio exterior e o transporte marítimo de mercadorias para o desenvolvimento do país. Segundo Kendall e Buckley:

> O transporte de mercadorias por navios é o que dá vitalidade à econômica de muitos países, situados ou não no litoral (...). Com quase três quartos da superfície da terra coberta por água. O transporte marítimo necessariamente possui um papel muito relevante no comércio internacional.[7]

---

[3] BRASIL, Portal. **Comércio Exterior é Fundamental para o Desenvolvimento do País.** Publicado em: 18 ago. 2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/08/comercio-exterior-e-fundamental-para-desenvolvimento-do-pais-diz-teixeira>. Acesso em: 08 ago. 2017.

[4] JUSTUS, Paulo. **O Brasil é a Sexta Maior Economia do Mundo.** São Paulo: O Globo. Disponível em: < https://oglobo.globo.com/economia/brasil-a-sexta-maior-economia-do-mundo-4233033>. Acesso em: 08 ago. 2017.

[5] MOURA, Geral Bezerra de. **Direito da Navegação.** São Paulo: Aduaneiras, 1991. p. 65-66.

[6] CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Marítimo, Regulação e Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 54.

[7] KENDALL, Lane C; BUCKLEY James J. **The Bussiness of Shipping.**7ª edição. Centreville: Cornell Maritime Press, 2001. p. 07.

Sendo assim é importante a promoção do Comércio Exterior e, no caso do Brasil, intensificar as circulações de riquezas por meio do mar é de vital relevância para o desenvolvimento do país. Principalmente pelo fato de que, como se verá adiante, a via marítima é a mais utilizada para o transporte de mercadorias.

Em uma visão bastante simplificada, pode-se entender o Direito Marítimo como parte do direito que rege as relações do comércio exterior que ocorrem por meio do mar. Ademais, também pode ser visto com o conjunto de normas que disciplinam as atividades necessárias para que as embarcações efetuem o transporte pela via aquaviária. Na visão de Agripino, o Direito Marítimo é:

> Uma disciplina autônoma, tendo inclusive, em face de sua relevância, assento constitucional (art. 22, inciso I, da CF/88), e tem como objeto principal regular as relações jurídicas que se dão em torno do navio, aqui considerado espécie de embarcação, por meio das relações jurídicas que se dão através dos contratos de transportes e de afretamento de embarcações, hipoteca naval, registro de embarcações, entre outros.[8]

Entretanto, apesar de Agripino conceituar o Direito Marítimo como autônomo há que se levar em consideração que este ramo do direito sofre grande influência tanto do direito público quanto do direito privado, interno e internacional. Dessa forma é importante observar a visão de Godofredo Mendes Vianna, ao disciplinar que:

> O Direito Marítimo brasileiro é um conjunto de normas altamente complexo e de extrema especialidade, sendo regulado pelo direito internacional, interno, público e privado de diferentes épocas e hierarquias.[9]

Tendo em vista esse fato, será imprescindível, para o presente artigo uma atenção especial para o Direito Aduaneiro, que se encarrega de controlar as operações de comércio exterior, com o objetivo de proteger o interesse do Estado. Menciona-se a relevância do Direito Aduaneiro vez que a carga da tributação no transporte marítimo no Brasil é alta.[10]

Importante ainda levar em consideração que tal ramo jurídico é composto por várias fontes do direito, tais quais tratados e acordos internacionais,

---

[8] CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Marítimo, Regulação e Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 62-63.

[9] VIANNA, Godofredo Mendes. **Direito Marítimo.** Rio de Janeiro: Direito FGV, 2016. Disponível em: <https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u1882/direito_maritimo_2016-2_1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.

[10] CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Marítimo, Regulação e Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011. p. 63.

códigos e regulamentos aduaneiros locais de um país ou bloco econômico, tais quais o Mercosul. Nesse sentido, é relevante conceituar o Direito Internacional Público nesse contexto, vez que:

> (...) tem como objeto regular e uniformizar as relações jurídicas entre Estados e/ou organismos internacionais, por meio de tratados, considerados acordos celebrados por escrito entre dois ou mais Estados e/ou organismos internacionais. (...) O Direito Internacional Público, portanto, é essencial no processo de segurança jurídica ao meio ambiente marinho e no combate do comércio internacional injusto.[11]

Ou seja, o estudo do Direito Marítimo juntamente com o Direito Aduaneiro em uma visão de Direito Público Internacional é de grande relevância para o entendimento de como o comércio exterior e de como este influencia no desenvolvimento interno do Brasil. Para tanto, passar-se-á para o tópico seguinte.

1.1 DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO E COMÉRCIO MARÍTIMO

Como já foi dito anteriormente, o mar abriu vastas oportunidades para o desenvolvimento econômico dos países por meio da circulação de mercadorias. Contudo, com o crescimento desse movimento, se fez importante a regulamentação de medidas de defesa comercial nas mercadorias. Para tanto, são criados os órgãos internacionais, tal qual a OMC e os blocos econômicos, por exemplo, o Mercosul. Na visão de Agripino:

> A liberalização do comércio internacional pode ser entendida com o processo de facilitação e aumento do comércio entre os Estados por meio da eliminação ou redução de barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio de produtos e serviços provenientes de outros países.[12]

Ou seja, a liberação do comércio internacional seria, basicamente, a eliminação das medidas restritivas impostas pelos governos dos países, por exemplo, as tarifas aduaneiras em grande escala. As medidas restritivas podem ser de duas ordens, primeiramente, existem as barreiras tarifárias – que dizem respeito ao direito aduaneiro – e as barreiras não tarifárias.

A mitigação dessas barreiras, provocam a liberalização do comércio exterior e, consequentemente, melhora as oportunidades de exportação e facilita a importação. Sendo assim, há que se levar em consideração a conclusão de Agripino de que a redução das tarifas aumenta a competição, promove a

---

[11] Ibidem. p. 72-73.

[12] Ibidem. p. 315.

redução dos preços para consumidores e o aumento na eficiência produtiva das empresas.[13]

Ou seja, já é possível perceber a importância do Direito Aduaneiro para o comércio exterior, juntamente com o Direito Marítimo, isso porque os Estados devem se organizar de modo a promover a maior circulação de riqueza. Dessa forma, quanto mais houver a exportação e importação, mais o poder de mercado de um país cresce e consequentemente, há a sua melhoria econômica, que promove melhoria em todos os setores da vida de um cidadão.

Sendo assim, os Estados devem adotar medidas públicas com o objetivo de alcançar essa maior circulação de mercadorias, e no comércio exterior, essa política recebe o nome de antitruste que na conceituação de Mitchell ao dispor que a política antitruste, como política pública, visa a proteção dos interesses dos consumidores contra práticas anticompetitivas de agentes econômicos que procuram aumentar excessivamente os preços e maximizar os lucros.[14]

Tendo em vista a importância da intervenção estatal no comércio exterior, é possível fazer uma ligação direta dessa relevância com o Direito Aduaneiro, principalmente, no regime jurídico do Drawback, que representa justamente essa intervenção do Estado em nível internacional, buscando viabilizar as transações comerciais. Para tanto, serão analisados a seguir o papel do Brasil no Mercosul, e como o regime do Drawback influencia em tais relações.

2. A ATUAÇÃO DO BRASIL NO MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)

Em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção foi assinado pelos seguintes países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o objetivo de criar o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Inicialmente, é necessário ter em mente que o Mercosul foi criado com a intenção de promover a integração econômica de seus países membros.

> O objetivo primordial do Tratado de Assunção é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma

[13] Ibidem. p. 316.

[14] MITCHELL, Andrey D. **Broadering the Vision of Trade Liberalization:** Internacional Competition Law and the WTO. World Competition, v. 24, n. 3, 2001. p. 346.

> política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes.[15]

Ou seja, a criação de tal bloco econômica visa, de forma primordial, o desenvolvimento de seus países membros. Interessa notar que o Mercosul é formado pelos Estados Membros e pelos Estados Associados, sendo que todos os países da América Latina fazem parte do bloco econômico, de alguma forma.

Os Estados Membros são os Estados que estavam presentes na criação do Mercosul, quais sejam: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Sendo que são os Estados Associados o Chile, que ingressou em 1996, o Peru, desde 2003, a Colômbia e o Equador, integrantes desde 2004, a Guiana e o Suriname, desde 2013 e a Bolívia que ainda está em processo de adesão ao Bloco Econômico.

O primeiro passo para esse processo de integração seria a Zona de Livre Comércio, na eliminação de barreiras alfandegárias. Na visão de Marcelo Obregón esse primeiro passo significa que as iniciativas políticas entre os Estados-membros devem ser consolidadas, definindo-se o ordenamento jurídico a ser utilizado pelo sistema de integração.[16]

Ou seja, a formação de um regime jurídico convergente entre os países membros do Mercosul se mostrou vital para que os Estados passassem a promover políticas públicas que assegurasse uma zona de livre comércio efetivamente. O passe seguinte adotado pelo Mercosul com a intenção de promover a integração dos países, seria a União Aduaneira, em que é necessária a criação de uma tarifa externa comum para todos os membros e os Estados Comum passam a negociar com os demais países em forma de bloco econômico.

Além disso, o Mercosul passou a instituir um Mercado Comum, que tem dentro de seu conceito os institutos da Zona de Livre Comércio e da União Aduaneira acrescido, principalmente, da livre circulação de mercadorias, que é o que nos interessa para o presente trabalho. Dispõe Marcelo Obregón que:

> Tal liberdade encontra-se prevista no Tratado de Assunção e concretiza-se, na prática, através da fixação de uma tarifa comum perante terceiros países. Caracteriza-se esta liberdade pela liberação dos direitos aduaneiros entre os

---

[15] BRASIL, Portal. **Sobre o Mercosul.** Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 10 ago. 2017.

[16] OBREGÓN, Marcelo Fernandes Quiroga. **A Necessidade da Aplicação do Direito Comunitário no Mercosul.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004. p. 49.

> Estados-membros, a proibição de práticas desleais e a eliminação de restrições tarifárias e outras medidas de efeitos equivalentes.[17]

Diante o exposto, importa passar a análise do Tratado de Assunção e seus objetivos principais, que estão dispostos no artigo primeiro:

> Art.1º (...) Este Mercado Comum implica:
>
> - A livre circular de bens serviços e fatores produtivos entre os países entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários restrições não tarifárias à circulação de mercado de qualquer outra medida de efeito equivalente.
>
> - O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições me foros econômico-comerciais regionais e internacionais. (...)[18]

Ou seja, os benefícios aduaneiros estão presentes entre os objetivos principais para a promoção do desenvolvimento entre os membros do Mercosul. Sendo assim, como uma forma de concretizar tais objetivos, os países membros do Mercosul assinaram em 2010 o Código Aduaneiro do Mercosul, com vistas a harmonizar a legislação aduaneira. Contudo, necessário deixar claro que o Brasil ainda não ratificou tal legislação internamente.

Como dito anteriormente, o maior meio de transporte de mercadorias brasileiras se dá por via fluvial, e com relação ao Mercosul, não é diferente. É possível vislumbrar com base na tabela abaixo retirada do sistema de análise de informações do comércio exterior Alice Web que o meio marítimo é o mais importante para o Brasil em exportação.

Tabela 1 – Exportação do Brasil para o MERCOSUL (FOB) (Milhões)

Modal	1996-1999	2000-2002	2003-2005
Marítimo	10.341.566.102,00	17.866.445.073,00	22.447.089.724,00
Fluvial	219.957.096,00	4.253.899.991,00	5.488.117.635,00
Aéreo	1.751.300.534,00	30.855.539,00	32.777.346,00
Ferroviário	136.669.894,00	420.164.588,00	991.160.666,00
Rodoviário	18.692.161.126,00	8.700.731.218,00	10.107.202.872,00

19

[17] OBREGÓN, Marcelo Fernandes Quiroga. **A Necessidade da Aplicação do Direito Comunitário no Mercosul.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004. p. 54.

[18] BRASIL. **Tratado de Assunção.** Mercosul. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

[19] Alice Web/ Mdic.

Sendo que a importação do Brasil também se dá, majoritariamente, por meio do mar, como é possível ver da tabela a seguir:

Tabela 2 – Importação do Brasil, os meios mais utilizados. (FOB) (Milhões)

Modal	1996-1999	2000-2002-	2003-2005
Marítimo	16.429.793.807,00	11.517.405.179,00	9.276.548.076,00
Fluvial	51.519.716,00	1.903.245,00	8.267.949,00
Aéreo	1.027.839.254,00	529.907.286,00	369.185.924,00
Ferroviário	377.373.832,00	276.014.729,00	420.912.933,00
Rodoviário	15.926.798.294,00	7.994.835.952,00	8.972.398.741,00

[20]

Ou seja, claramente é possível ter a percepção de que a via marítima é de vital importância para a integração do Brasil, não só com os demais países da América Latina, mas com todas as outras nações do mundo com as quais mantém relações de comércio. Daí a importância de um Direito Marítimo integrado com um Direito Aduaneiro para a promoção dos objetivos primordiais do Tratado de Assunção e do Código Aduaneiro do Mercosul.

Percebe-se, então, a necessidade dos governos se movimentarem no sentido de promover políticas públicas e legislações que convirjam com o desenvolvimento econômico de seu país. Tal qual o Brasil ao regulamentar o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre as normas internas das atividades aduaneiras e institui o regime jurídico especial do Drawback, que será dissecado no próximo tópico.

3. REGIME JURÍDICO ESPECIAL DO DRAWBACK E SUA CONTRIBUIÇÃO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO PAÍS

Inicialmente, deve-se considerar que a maior circulação de riquezas através do Mercosul se dá por operações de importação e exportação de produtos. Obviamente, esse tipo de movimentação enseja a incidência de tributos, que está prevista de forma expressa na Constituição Federal de 1988, principalmente nos artigos 145, inciso I e 149, parágrafos e alíneas que são a base da tributação do Brasil no comércio exterior.[21]

As tributações mais relevantes para serem estudadas para o presente trabalho são os Impostos de Importação (II) e Impostos de Exportação (IE).

[20] Ibidem.

[21] BRASIL. **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

Primeiramente, nos atendando para o Imposto de Importação, ele apresenta fundamento constitucional no art.153, I, da CF/88 e regulamentações legais infraconstitucionais, o art. 19 do CTN, o Decreto Lei nº 37/66, os artigos 69 a 105 do Decreto Lei nº 4.543/02 (Regulamento Aduaneiro) e tratados internacionais como o Mercosul.

O sujeito ativo do imposto em voga é a União, que detém competência normativa exclusiva em matéria de comercio exterior. Enquanto o sujeito passivo é o importador, sendo pessoa física ou jurídica. O art. 153, I, da CF/88 determina que o Imposto de Importação deve incidir em casos de importação de produtos estrangeiros, enquanto o art. 71, do Regulamento Aduaneiro, em seus incisos, dispõe sobre as hipóteses em que determinado imposto não há incidência.

Já no que diz respeito ao Imposto de Exportação, resta deixar claro que este está previsto constitucionalmente no art. 153, II, da CF/88 e regulamentada no art. 23, do CTN e nos artigos 212 a 236, do Decreto Lei nº 4.543/02 (Regulamento Aduaneiro). Sendo importante considerar que o sujeito ativo é a União e o sujeito passivo é o exportador de produtos.

O controle de valor aduaneiro é importante para as importações e exportações, sendo esta uma decorrência lógica e direta do acúmulo de competência constitucionais privativamente deferidas à União, para legislar sobre comércio exterior e câmbio, para fiscalizar as operações de câmbio, portos, aeroportos e fronteiras, bem como para tributar a importação, exportação e câmbio.[22]

Ou seja, o controle do valor aduaneiro das importações e exportações como um procedimento administrativo de controle, integrante do procedimento de despacho aduaneiro. O que ocorre é a verificação da realidade dos valores aduaneiros declarados por importadores ou exportadores e de sua conformidade com as regras da valoração aduaneiro regidas na legislação.

Essa fiscalização e regulamentação do controle do valor aduaneiro é feito pelo Ministério da Fazenda mais especificamente da Secretaria da Receita Federal, sendo exercido em todos os lugares em que é possível a entrada ou saída de mercadorias do país. Por exemplo, os portos. Tal procedimento se baseia nas normas de Acordo de Valoração Aduaneira (AVA) previsto no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), promulgado pelo Decreto

[22] AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do. **Direito do Comércio Internacional:** Aspectos Fundamentais. São Paulo: Aduaneiras. 2004. p. 137-138.

nº 1.355/94, encontra-se descrito na Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 327/03.[23]

O procedimento se dá da seguinte maneira: análise dos documentos comprobatórios do valor aduaneiro que foi declarado e o exame físico das mercadorias. Quando se constata a conformidade do valor declarado pelo exportador ou importador e efetuado o lançamento tributário, dar-se-á o desembaraço aduaneiro.

Nesse sentido, é importante considerar as fontes do direito internacional e interno que justificam a adoção desse procedimento de controle aduaneiro. Cumpre destacar que a Constituição Federal, em seu art. 4º determinam que os direitos e garantias expressos naquele texto não excluem outros que, porventura, surjam de tratados internacionais aos quais o país faz parte. Ou seja, a partir do momento em que o tratado internacional é aprovado pelo Congresso Nacional, adquire status de lei interna.

Um tratado internacional relevante para o Direito Aduaneiro brasileiro é o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT – *General Agrrement on Tarifs and Trade*), do qual o Brasil é signatário desde 1947. Tal acordo estabelecia que o valor das mercadorias para fins alfandegários deveria ser o valor real da mercadoria ou o valor de uma mercadoria similar. Sendo que o "valor real" deve ser entendido como o preço pelo qual essa mercadoria seria vendida em condições normais de concorrência (art. VII, nº 2, "a" e "b", do GATT).

Entretanto, a redação do acordo acarretou grandes dificuldades interpretativas e não foi possível definir de forma precisa uma série de termos, como por exemplo, o "valor real". Ademais, na prática, o controle dos valores nas importações são feitos através de comunicados da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) o que poderia acarretar contradições quanto ao determinado pelo GATT.

Deste modo, em 1994 foi realizado o Acordo de Valoração Aduaneira (AVA) que buscou eliminar os inconvenientes do GATT e instituiu novos métodos de valoração, usados até hoje para a determinação dos valores de transação. O primeiro método diz respeito ao "valor da transação", entendido como o preço efetivamente pago ou a pagar pela mercadoria, desde que cumpram uma série de requisitos dispostos pelo AVA e pelo GATT.[24]

---

[23] Ibidem. p. 139.

[24] Ibidem. p. 142.

Quando não for possível determinar o valor aduaneiro pelo primeiro método, passa-se para o segundo que dispõe que o valor aduaneiro será apurado com base em mercadoria idêntica. Ou se não houver mercadoria idêntica que sirva de base, passa-se ao terceiro método, que determina o valor de acordo com uma mercadoria similar.

Caso a mercadoria não possa ter seu valor aduaneiro determinado pelos critérios acima, este será determinado alternativamente ou a critério do importador com a aquiescência da autoridade aduaneira – quarto e quinto métodos de valoração.[25] Por fim, caso não seja possível a utilização de nenhum método acima, passa-se ao sexto método, residual, e dispõe que o valor aduaneiro das mercadorias deverá ser determinado por meio de critérios razoáveis e que respeitem os princípios gerais do AVA e do GATT (art. 7º, AVA-GATT).

Dessa forma, todas as importações e exportações feitas pelo Brasil, estão submetidas à apreciação do valor aduaneiro de forma geral, dado que tais valores refletem de forma direta na tributação do país, com o pagamento dos impostos de importação e os impostos de exportação, dentre outros. Ou seja, todo o exposto até agora está disciplinado na parte do regime aduaneiro geral.

Contudo, o próprio Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009),[26] dispõe sobre os regimes aduaneiros especiais. De forma geral, os regimes especiais têm a intenção de suspender o os tributos antes referidos com o objetivo de incentivar a economia e a maior circulação de determinados setores de produção. Normalmente, o prazo de suspensão é de um ano, podendo ser prorrogado até cinco. Em situações excepcionais, o prazo pode ser prorrogado em tempo superior.[27]

Importa ainda destacar que, em caso de descumprimento das condições determinadas para que um produto seja beneficiado do regime especial, o sujeito ativo fica obrigado ao pagamento de todos os impostos incidentes, perdendo, dessa forma, o benefício. Os regimes especiais são dos mais diversos possíveis, sendo que para o presente trabalho, nos atentaremos para o *Drawback*.

---

[25] Ibidem. p. 147.

[26] BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

[27] AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do. **Direito do Comércio Internacional:** Aspectos Fundamentais. São Paulo: Aduaneiras. 2004. p 157.

O Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966 criou o regime jurídico do Drawback e o incluiu no Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre o Regulamento Aduaneiro. Podemos entender que o *Drawback* é

> Um incentivo à exportação, e está previsto nos arts. 335 e seguintes do Regulamento Aduaneiro, que autoriza operações de importação com suspensão, isenção ou restituição de tributos, de insumos e produtor intermediários a serem empregados em produto exportado ou destinado à exportação.[28]

Ou seja, tal regime especial tem objetivo de promover o incentivo aduaneiro para produtos importados pelo Brasil contanto que tais insumos sejam utilizados em produtos que serão exportados. Daí a importância de conhecer tanto o regime jurídico da importação quanto da exportação. Dessa forma, busca incentivar a exportação, visto que resulta em uma queda do custo de produção. De certa forma "barateira" o produto.

O *Drawback* existe em várias modalidades. A mais utilizada é a modalidade suspensão, que compreende a importação de matérias-primas, materiais secundários, embalagens e partes e peças, com suspensão de tributos, quando destinados à industrialização de bem a ser exportado.[29]

Existem também as modalidades de isenção, que consiste na isenção dos tributos na importação de insumos, em quantidades e qualidades equivalentes às dos utilizados na industrialização de produto já exportado.[30] E, por fim, a de restituição, que permite restituir os tributos federais que gravaram a importação de insumos empregados na produção de bens já exportados.[31]

Contudo, é importante considerar que há aqueles que entendam que tal regime especial não é vantajoso para o Brasil. Moori, que acredita que o *drawback* apresente mais vantagens que desvantagens, cita em seu texto Araújo e Sartori, dispondo que:

---

[28] AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do. **Direito do Comércio Internacional:** Aspectos Fundamentais. São Paulo: Aduaneiras. 2004. p. 160.

[29] Comexleistreinamentos. Empresa Especializada em Comércio Exterior. ***Drawback***. Disponível em: <https://www.comexleistreinamentos.com.br/site2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=211:drawback-exportacao-temporaria-&catid=59:exame-de-qualificacao-tecnica-ajudantes-de-despachante-aduaneiros-receita-federal> Acesso em: 20 ago. 2017.

[30] Ibidem.

[31] Ibidem.

> Por outro lado, Araújo e Sartori veem as principais desvantagens em se adotar o regime de Drawback ocasionadas pela atuação dos órgãos públicos gerenciadores do regime, o que pode levar a: elevado custo administrativo ocasionado pelo controle; inviabilidade do processo devido a aspectos macroeconômicos; lentidão ocasionada pela burocracia; indefinições decorrentes da falta de regulamentação de pequenas e médias empresas; falta de acesso dos consórcios de exportação; tributação do ICMS nas modalidades isenção e restituição; demora no despacho aduaneiro de importação; problemas decorrentes da operacionalização da comprovação das exportações no Sistema de Comércio Exterior (SISCOMEX).[32]

Entretanto, o próprio Moori contrapõe determinando que as vantagens apresentadas por esse regime especial devem ser levadas em considerações em detrimento das desvantagens.

> Algumas das vantagens em adotar o regime Drawback podem ser encontradas em aspectos, tais como: redução de encargos tributários; redução de custos; competitividade em preço no mercado interno e externo; competitividade em qualidade; atender exigências do cliente importador e como resultado da exportação, a entrada de divisas no país. Também se destacam a dispensa de transporte em navio de bandeira brasileira, assim como o exame de similaridade, o que ocorre quando há isenção ou redução da alíquota do imposto de importação.[33]

Além disso, também consta na Cartilha de *Drawback* Integrado uma série de vantagens com a sua utilização, tais quais:

> Diminuição dos encargos fiscais por meio da suspensão dos seguintes tributos: Imposto de Importação (II); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição para o Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – (PIS/PASEP) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Contribuição para o PIS/PASEP-Importação; COFINS-Importação; Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre os insumos importados. E também o preço e a qualidade que viabiliza a escolha de fornecedores, desenvolvendo mais alternativas de preços e qualidade dos produtos.[34]

---

[32] MOORI, R. G.; KONDA, S. T.; BENEDETTI, M. H. O **Regime Aduaneiro de Drawback em Operações Logísticas Internacionais**. Pretexto 2012, Belo Horizonte. Vol. 13 – Nº 1 p. 114- 133 jan./mar. 2012.

[33] Ibidem.

[34] BRASIL. **Cartilha de Drawback Integrado**. Brasília. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1311196743.pdf> Acesso em: 20 ago. 2017.

Importa considerar ainda que, no Brasil, uma parte considerável das transações de mercadorias são feitas a partir do regime especial do *Drawback* – em sua modalidade suspensão –, como é possível asseverar do relatório apresentado pelo Ministério da Industrial, Comércio Exterior e Serviços, pela Secretaria do Comércio Exterior e pelo Departamento de Operações do Comércio Exterior. Em relação às exportações, o relatório dispõe que:

> Em maio de 2017, as exportações brasileiras amparadas pelo regime aduaneiro especial de *drawback*, na moralidade suspensão, atingiram US$ 3,9 bilhões, correspondendo a 19,6% do total exportado neste mês (US$ 19,8 bilhões). Em relação ao mês de maio de 2016, a análise comparativa evidencia redução de 12,4% das operações amparadas pelo regime de *drawback*, representando diminuição de US$ 0,5 bilhões (variação de 4,4 para 3,9 bilhões de dólares). No acumulado dos últimos doze meses, as exportações via *drawback* somaram US$ 45,7 bilhões, correspondendo a 22,9% do total exportado (US$ 199,6 bilhões).[35]

Já no que diz respeito às importações, o relatório traz os seguintes dados:

> Em maio de 2017, as importações brasileiras amparadas pelo regime aduaneiro especial de drawback, na modalidade suspensão, atingiram US$ 648,2 milhões, correspondendo a 5,3% do total importado neste mês (US$ 12,1 bilhões). Em relação ao mês de maio de 2016, a análise comparativa evidencia aumento de 17,4% das operações amparadas pelo regime de drawback, representando aumento de US$ 96,3 milhões (variação de 551,9 para 648,2 milhões de dólares). No acumulado dos últimos doze meses, as importações via drawback foram de US$ 7,2 bilhões, correspondente a 5% do total importado (US$ 142,6 bilhões).[36]

Ou seja, percebe-se que o regime especial do *Drawback* tem extrema relevância em valores econômicos para o Brasil, vez que movimenta bilhões de dólares anuais. O que apresenta grande impacto para a economia do país, sem sombra de dúvidas. Dessa forma, por mais que existam as desvantagens, tais os apontados acima, há que se concordar que as vantagens são muito maiores.

Além disso, também importa considerar que o regime especial do *Drawback* é admitido no Mercosul. Por meio da Decisão nº 24/15 do Conselho do Mercado Comum, relativa a "Regimes Especiais de Importação", foi

---

[35] BRASIL. Ministério da Industria, Comércio Exterior e Serviços, Secretaria de Comércio Exterior e Departamento de Operações de Comércio Exterior. **Dados do *Drawback* Suspensão e Isenção.** Brasília: maio 2017. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/decex/CGEX/RelatorioAtualizadoISO-8859-1.maio.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

[36] Ibidem.

incorporado pelo Brasil ao Acordo de Complementação Econômica nº 18, por meio do Decreto nº 9.072, de 2 de junho de 2017, dispõe que os Estados Partes estão autorizados a utilizar o *Drawback* e admissão temporária intrazona.[37]

Importa notar que os Estados Partes compreendem a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Além disso, essa autorização terá validade até 31 de dezembro de 2023, como mais uma forma de incentivar à exportação/importação brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo tem como objetivo primordial demonstrar que o regime jurídico do *Drawback* tem grande relevância para o desenvolvimento econômico do país. Como tal regime especial se efetiva em âmbito de importações e exportações de mercadorias, a ligação desse regime jurídico com o Direito Marítimo se apresenta muito forte, sendo que a maior parte da importação/exportação de mercadorias se dá por meio marítimo.

Sendo assim, é importante associar as duas matérias para um melhor funcionamento de todo o aparato benéfico que o regime especial do *Drawback* propõe. Ou seja, o Direito Marítimo e o Direito Aduaneiro devem ser estudados e aplicados de forma conjunta para que as propostas de incentivo aduaneiro sejam efetivadas. Tendo em vista que, não adianta em nada ter todo um aparato jurídico aduaneiro forte e, em contrapartida, um Direito Marítimo ainda com tão pouca regulamentação interna, como ocorre no Brasil.

Essa obscuridade que o Direito Marítimo ainda apresenta pode ser considerada como um grande obstáculo para a efetiva produção de efeitos dos benefícios aduaneiros, no caso em questão, o *Drawback*. Ou seja, é necessário que haja uma maior regulamentação do Direito Marítimo tendo em vista o regime aduaneiro. A maior parte da regulamentação marítima tem em vista o direito privado, tais quais as relações entre particulares de exportação e importação. Entretanto, é importante não se esquecer que o Direito Marítimo também deve ser regulado para atender as expectativas do direito público.

---

[37] BRASIL. **Decreto nº 9.072, de 2 de junho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9072.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

Dessa forma, o presente artigo propõe demonstrar que o regime jurídico especial do *Drawback* tem extrema relevância para a movimentação econômica do país. Entretanto, o Direito Aduaneiro não pode ser visto como uma fonte do direito autônoma, vez que na prática, as importações e exportações se dão, especialmente, via marítima. Sendo assim, a regulamentação de um Direito Marítimo voltado para o Direito Aduaneiro se faz necessária. Essa estrita ligação entre ambos os ramos do direito não pode ser ignorada e precisa ser estudada de forma mais próxima.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do. **Direito do Comércio Internacional:** Aspectos Fundamentais. São Paulo: Aduaneiras. 2004.

BRASIL. **Cartilha de Drawback Integrado**. Brasília. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1311196743.pdf > Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Constituição [da] República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm>. Acesso em: 15 ago. 2017.

_____. **Decreto nº 9.072, de 2 de junho de 2017**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9072.htm>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. Ministério da Industria, Comércio Exterior e Serviços, Secretaria de Comércio Exterior e Departamento de Operações de Comércio Exterior. **Dados do *Drawback* Suspensão e Isenção.** Brasília: maio 2017. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/secex/decex/CGEX/RelatorioAtualizadoISO-8859-1.maio.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____, Portal. **Comércio Exterior é Fundamental para o Desenvolvimento do País.** Publicado em: 18 ago. 2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/08/comercio-exterior-e-fundamental-para-desenvolvimento-do-pais-diz-teixeira>. Acesso em: 08 ago. 2017.

_____, Portal. **Sobre o Mercosul.** Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____. **Tratado de Assunção.** Mercosul. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **Direito Marítimo, Regulação e Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

Comexleistreinamentos. Empresa Especializada em Comércio Exterior. ***Drawback***. Disponível em: <https://www.comexleistreinamentos.com.br/site2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=211:drawback-exportacao-temporaria-&catid=59:exame-de-qualificacao-tecnica-ajudantes-de-despachante-aduaneiros-receita-federal> Acesso em: 20 ago. 2017.

JUSTUS, Paulo. **O Brasil é a Sexta Maior Economia do Mundo.** São Paulo: O Globo. Disponível em: < https://oglobo.globo.com/economia/brasil-a-sexta-maior-economia-do-mundo-4233033>. Acesso em: 08 ago. 2017.

KENDALL, Lane C; BUCKLEY James J. **The Bussiness of Shipping.**7ª edição. Centreville: Cornell Maritime Press, 2001.

MITCHELL, Andrey D. **Broadering the Vision of Trade Liberalization:** Internacional Competition Law and the WTO. World Competition, v. 24, n. 3, 2001.

MOORI, R. G.; KONDA, S. T.; BENEDETTI, M. H. O **Regime Aduaneiro de Drawback em Operações Logísticas Internacionais**. Pretexto 2012, Belo Horizonte. Vol. 13 – Nº 1 p. 114- 133 jan./mar. 2012.

MOURA, Geral Bezerra de. **Direito da Navegação.** São Paulo: Aduaneiras, 1991.

OBREGÓN, Marcelo Fernandes Quiroga. **A Necessidade da Aplicação do Direito Comunitário no Mercosul.** Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004.

VIANNA, Godofredo Mendes. **Direito Marítimo.** Rio de Janeiro: Direito FGV, 2016. Disponível em: <https://direitorio.fgv.br/sites/direitorio.fgv.br/files/u1882/direito_maritimo_2016-2_1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2017.