

# CONSIDERAÇÕES SOBRE A ADUANA BRASILEIRA

## 1. Introdução

Inicialmente reproduzimos uma matéria publicada na *Folha de S. Paulo* que serve de paradigma para uma análise mais profunda sobre o real papel que deve ser exercido pelo sistema aduaneiro.

*Governo diz que 62% dos PCs vendidos são contrabandeados*  
**ANDRÉ SOLIANI**  
*da Folha de S. Paulo*

*Mais da metade (62%) dos 3,312 milhões de computadores vendidos no Brasil no ano passado entrou ilegalmente no mercado, avaliam os ministérios do Desenvolvimento e da Ciência e Tecnologia. O contrabando e o subfaturamento de componentes são apontados pelo governo como os principais empecilhos para o desenvolvimento da indústria nacional de eletroeletrônicos - um dos itens mais deficitários da balança comercial brasileira.*

*A quantidade de peças importadas oficialmente no ano passado não foi suficiente para montar os 3,312 milhões de computadores vendidos. Em 2001, por exemplo, os importadores trouxeram do exterior 1,545 milhão de discos rígidos. Não foi produzida nenhuma unidade no Brasil. Como quase todos os computadores comercializados vêm com um disco rígido instalado, a conclusão do governo é que muitos entraram contrabandeados. O mesmo aconteceu com outras peças básicas de um microcomputador, como placas-mãe e leitores de CD e de discos flexíveis.*

*Técnicos do Ministério da Ciência e Tecnologia acreditam que essas peças vêm escondidas dentro dos gabinetes importados. O gabinete é o móvel, normalmente de plástico ou metal, no qual se encaixam a memória do computador, os leitores de disco e CD, a fonte e as demais peças que fazem o micro funcionar.*

*No ano passado foram importados quase 3 milhões de gabinetes. O governo desconfia de que muitos desses gabinetes eram na verdade computadores completos que passaram debaixo do nariz da fiscalização aduaneira.*

*Não satisfeitos em trazer peças contrabandeadas, o mercado ilegal, conhecido como cinza, ainda subfatura as importações para pagar menos impostos. Entre janeiro e outubro deste ano, entraram no país 339,6 mil gabinetes com valor declarado de US\$ 0,03. O preço mínimo desse produto no exterior, segundo levantamento feito pelo Desenvolvimento, é de US\$ 5. O mais grave é que, provavelmente, muitos desses gabinetes eram na verdade micros.*

*O tamanho do mercado que opera fora da lei assusta o governo. O secretário-executivo do Ministério do Desenvolvimento, Benjamim Sicsú, estima que, somente neste ano, 65% do mercado de informática será dominado por negociantes que não pagam nenhum imposto ou pagam apenas parte dos tributos que deveriam incidir sobre o setor.*

*Preocupados com essa realidade, os ministérios do Desenvolvimento e da Ciência e Tecnologia criaram uma base de dados pública com as importações de cada empresa. Além do produto importado, está disponível o preço das importações. O nome da empresa é mantido em sigilo.*

*É com base nessas informações que o governo está descobrindo o tamanho das falcatruas do mercado de eletroeletrônicos e tomando medidas para acabar com o contrabando e o subfaturamento.*

#### ***Plataforma inviável***

*A incapacidade do governo, até agora, de coibir as práticas ilegais do chamado mercado cinza praticamente inviabiliza a construção da sonhada plataforma de produção de eletroeletrônicos no país.*

*O governo, por meio da Lei de Informática, tenta atrair investimentos para o setor para criar uma indústria exportadora. Os investidores, no entanto, não demonstram interesse em investir, pois dizem que não teriam como concorrer com o contrabando.*

*O próprio ministro Sergio Amaral (Desenvolvimento) reconhece que o fabricante local não tem condições de competir com o mercado informal, acostumado a operar com subfaturamento de importações, sonegação e contrabando. Além de perder a receita de impostos, o país perde investimentos, reduz o potencial exportador e deixa de criar empregos.*

*Hoje, um computador vendido no mercado cinza custa, em média, 40% a menos que um produzido pela indústria instalada no país. O diferencial de preço, obtido em consequência da sonegação, faz o mercado cinza dominar o setor. Enquanto as fábricas instaladas no Brasil e representantes de multinacionais venderam 1,259 milhão de computadores no ano passado, o mercado cinza comercializou 2,053 milhões.*

*Sem conseguir competir com o contrabando, os investidores alegam que não conseguem alcançar uma escala de produção para justificar mais investimentos. Potenciais fabricantes de componentes também relutam em investir, pois teriam dificuldades de concorrer com as importações subfaturadas. Dessa forma, a diminuição do tamanho do mercado cinza no país é elevada a uma das condições necessárias para o aumento dos investimentos no setor eletroeletrônico.*

A matéria citada acima, embora se refira a apenas um dos inúmeros setores econômicos do país, é emblemática, na medida em que desnuda uma realidade que precisa ser enfrentada com muito rigor. O descaso com o controle aduaneiro ou o enfoque administrativo equivocado que tem sido imprimido ao sistema têm produzido grandes distorções interpretativas e operacionais. Muitos outros setores econômicos enfrentam problemas semelhantes, e muitos projetos de interesse nacional acabam sendo frustrados por falta de instrumentos adequados de controles do poder público.

A construção, ou a reconstrução, de uma Aduana atuante e eficiente é tarefa que interessa a toda a sociedade brasileira, sobretudo em uma nação que pretenda um desenvolvimento planejado e sustentado. Embora reconheçamos que muitos esforços têm sido implementados no sentido de dar eficiência à Aduana brasileira, entendemos que eles acabam por não cumprir seus objetivos, basicamente por não estarem vinculados àquilo que identificamos como finalidade institucional. Entender a verdadeira finalidade da Aduana é a condição inicial para se conseguir identificar as deficiências do sistema existente e ousar propor alternativas. Poder-se-ia dizer que, metaforicamente, seguindo exemplo utilizado por José Lence

Carluci<sup>1</sup>, sendo o país um organismo vivo, a aduana seria sua pele, controlando suas fronteiras e interferindo nos fluxos com o mundo exterior, e como pele, não pode ser impermeável, mas deve ser seletiva, ou quem sabe, conforme Roosevelt Baldomir Sosa<sup>2</sup>, “é a membrana que circunda nosso corpo territorial, contraindo-se ou expandindo-se, regulando, enfim, as trocas externas”. Infere-se desses exemplos a idéia de que a Aduana deve ter a capacidade de moldar-se às situações impostas pelos ambientes interno e externo, prestando-se aos fins ora arrecadatários, ora protecionistas. Tais propósitos vinculam-se às políticas aduaneiras e de comércio exterior vigentes, mas não se confundem com a finalidade permanente do sistema aduaneiro, que é de regular os fluxos com o mundo exterior.

As trocas com o mundo exterior são necessárias, mas devem ser controladas de forma a não causar danos ao funcionamento harmônico do todo. O mundo atual impõe, como nova ordem, vinculada ao processo de globalização, o livre mercado e estabelece aos seus membros, por intermédio de organismos internacionais, restrições a livre e discriminada manipulação nos fluxos comerciais. No entanto, nenhuma norma ou regra internacional pode sobrepor-se aos interesses públicos nacionais, sobretudo aqueles tutelados pelas constituições dos países. Dessa forma, o próprio livre mercado não é ilimitado e deve estar ou ser adequado ao universo jurídico dos países intervenientes.

Roosevelt Baldomir Sosa, na *Revista do Serviço Público*, Ano 45, V118, número 3, de 1994, já observava que “não há estado politicamente organizado que permita ingressos e saídas de mercadorias de seu território à exclusiva conveniência das forças do mercado, especialmente economias em desenvolvimento, altamente suscetíveis de serem aviltadas, a seu desfavor, as relações de trocas internacionais. O Estado deve manter mecanismos capazes de proteger aqueles setores econômicos que sucumbiriam ante uma concorrência externa predatória, como também zelar pelo equilíbrio de sua balança comercial e de serviços, assim como se acautelar com o ‘comércio’ de produtos de alta periculosidade social etc. Assim, os Estados nacionais sempre exercerão a função normativa, reguladora e controladora de seus fluxos comerciais. O que varia é a amplitude dessa regulação: ostensiva ou abrandada, mas sempre presente”.

A atividade aduaneira é, dessa forma, uma função de Estado, de intervenção deliberada na economia tanto interna quanto externa do país. Tal interferência se dá fundamentalmente em cumprimento a preceitos constitucionais que têm em última instância, ou como princípio, a proteção e a promoção do trabalho nacional como forma de produzir aumento de riquezas e promover, planejadamente, o desenvolvimento econômico e a justiça social. Todo planejamento e estabelecimento de políticas, especialmente de comércio exterior, deve estar norteado por esse princípio e deve buscar alcançar esses objetivos. E mais, é como dizer que toda política econômica do país só se justifica enquanto forma de alcançar melhor

---

<sup>1</sup> Carluci, José Lence – Uma Introdução ao Direito Aduaneiro

<sup>2</sup> Sosa, Roosevelt Baldomir – Temas Aduaneiros – Estudos sobre Problemas Aduaneiros Contemporâneos

qualidade de vida para seu povo. É justamente aí que reside a grande importância do sistema aduaneiro, estabelecendo e executando as políticas de controle sobre o comércio internacional e produzindo os efeitos desejados, seja promovendo restrições aos fluxos comerciais, seja facilitando-os, tendo sempre em vista o bem público. Vale dizer que o sistema aduaneiro ultrapassa a esfera tributária e alcança praticamente todas as áreas das atividades sociais e econômicas do país, na medida em que é responsável por equalizar os fluxos, adequando-os aos regramentos internos de proteção à saúde, à agricultura, à pecuária, à segurança, ao meio-ambiente, à economia, etc., bem como por combater ilícitos que estejam relacionados com esses fluxos.

Ora, o cuidado com as fronteiras, além de ser uma questão de segurança e soberania nacional, é também uma forma de preservar e promover o desenvolvimento. Não é demais salientar o quanto atividades de comércio exterior interferem na economia dos países. Eliminar os controles aduaneiros, como eventualmente se advoga, é no mínimo um equívoco, haja vista que isto deixaria todo um planejamento econômico interno à mercê de influências externas, sobre as quais não se tem ingerência. A construção e a manutenção de uma nova aduana não se justificam apenas pela imediata arrecadação tributária, mas sim por ser um investimento necessário ao desenvolvimento do país e conseqüente aumento de riquezas. O controle aduaneiro eficiente é um dos serviços públicos que deve ser prestado pelo Estado à sociedade. O poder público deve garantir que a Ordem Econômica e Social cumpra seus objetivos constitucionais, devendo, para tanto, dispor de um sistema eficiente que possa regular de forma eficaz todos os fluxos de comércio exterior e possa coibir qualquer prática ilícita.

## 2. Diagnóstico

O enfoque administrativo equivocadamente acabou deslocando a aduana oficial do Brasil, a cargo da SRF, para uma função meramente arrecadatória, dando a ela um grau de importância proporcional ao quantum de tributos arrecadados, que normalmente gira em torno de 5% da arrecadação tributária federal. Sabe-se, no entanto, que o tributo aduaneiro tem função extrafiscal e que a missão de um sistema aduaneiro eficiente transcende essa função arrecadatória.

Independentemente da política de comércio exterior adotada pelo país, seja ela mais ou menos liberal, o controle aduaneiro precisa ser eficiente, ou seja, deve ter condições de interferir nos fluxos de forma perfeitamente adequada, segundo os interesses nacionais.

As políticas de comércio exterior, por sua vez, são ou deveriam ser adotadas levando-se em conta os efeitos que os fluxos internacionais deveriam produzir na economia doméstica e pressupõem uma correta aplicação das normas sobre todos os fluxos. Controles ineficientes acabam facilitando as fraudes e maximizando os efeitos nocivos e anulando os benefícios que as políticas de comércio exterior pretendem produzir.

Tratar com descaso a questão das fraudes no comércio internacional é submeter qualquer projeto nacional de desenvolvimento e o próprio futuro da nação aos interesses de outras nações ou, ainda pior, aos interesses das corporações empresariais.

É preciso ter em conta que uma importação fraudulenta no país importador não significa necessariamente uma exportação fraudulenta do país exportador. As fraudes praticadas nas importações muitas vezes proporcionam inúmeras vantagens aos centros exportadores e às próprias empresas, sobretudo na medida em que conseguem desestruturar ou até mesmo quebrar alguma indústria doméstica daqueles produtos. Além disso, a entrada de produtos estrangeiros de forma clandestina no território nacional representa uma elevação das exportações de algum país. A simples adequação dos fluxos às normatizações internas do país já consiste em uma restrição ao livre mercado e, conseqüentemente, numa barreira ao crescimento das vendas dos mercados exportadores. O exemplo mais emblemático está no tráfico ilegal de armas pelo mundo. Grande parte das armas que ingressam no país entra de forma clandestina, e são usadas pelo crime organizado. Essas armas, no entanto, são produzidas por grandes empresas localizadas nos países centrais, e sua exportação possivelmente seja revestida de todas as formalidades. Como, na maioria dos países, a entrada desses produtos sofre severas restrições, resta como alternativa, para preservação das vantagens, o comércio clandestino.

Outro exemplo é o setor de informática, citado na matéria jornalística do início do texto, em que grande parte do mercado nacional é abastecida por importações clandestinas ou fraudulentas. Existem grandes corporações empresariais e também países produtores que se aproveitam e tiram enormes vantagens econômicas dessa nossa ineficiência em termos de controles internos. Além disso, já se formam, na própria economia doméstica, verdadeiros conglomerados empresariais, que crescem de forma vertiginosa e que são alavancados e alicerçados por este tipo de atividades, abastecidos por esse mercado clandestino, produzindo danos irreparáveis aos projetos nacionais.

Não é por nada que haja tantas restrições para que sejam criados mecanismos internacionais que possam permitir intercâmbio de informações entre os países com vista a conciliar dados relativos a exportações de um com importações de outro. Erradicar a clandestinidade ou a ilegalidade nas operações de comércio exterior implicaria com certeza grandes prejuízos para muitas empresas produtoras, e consideráveis desvantagens aos países exportadores. Em condições de legalidade e de controle eficiente, muitos produtos estrangeiros talvez nem fossem competitivos no Brasil, outros nem seriam importados por não atender a normas nacionais de saúde, de segurança, etc.

À administração pública e às Aduanas cabe o exercício do controle, da adequação dos fluxos às normas internas do país e da repressão às fraudes. Muitas vezes, comete-se o equívoco de advogar a tese de que as administrações aduaneiras devem estar a serviço do comércio e do mercado internacionais e, nessa visão, são produzidas normas e interpretações distorcidas da real finalidade do sistema.

O valor dos prejuízos produzidos pelos fluxos clandestinos, seja na perda de arrecadação direta, seja nos custos produzidos à economia nacional (setores produtivos que quebram) ou mesmo no custo social do desemprego, da degradação da saúde e da segurança públicas, representa, na verdade, o valor do investimento que fazemos na produção estrangeira e, conseqüentemente, na geração de empregos no exterior. De outro lado, investir positivamente no controle e no combate a estas práticas ilícitas de comércio exterior representa a promoção de desenvolvimento, com geração de empregos nacionais, distribuição de renda e defesa do Estado e, conseqüentemente, aumento de arrecadação.

### 3. Princípios e Diretrizes do Sistema Aduaneiro

- Proteger o trabalho nacional
  - o Setores com importância estratégica ou econômica (programa nacional de desenvolvimento)
  - o Setores que possuem potencial competitivo internacional (política de comércio exterior)
  - o Setores que possuem potencial como geradores de empregos
- Proteger as riquezas nacionais
  - o Espécies animais e vegetais (combate à biopirataria)
  - o Minérios e pedras preciosas
  - o Obras artísticas e objetos históricos
- Resguardar a segurança pública
  - o Combate ao tráfico de armas e de drogas
- Resguardar a saúde pública
- Garantir a soberania nacional

### 4. Missão

Controlar os fluxos de bens e mercadorias com o exterior (entrada e saída), promovendo uma adequada intervenção sobre os mesmos, até mesmo prevenindo e reprimindo o contrabando e o descaminho, administrando e fiscalizando regimes aduaneiros especiais e atípicos, fiscalizando atividades de comércio exterior, tanto do ponto de vista tributário como no dos controles administrativos, estabelecendo políticas aduaneiras e monitorando os efeitos produzidos por estes fluxos internacionais.

## 5. Análise e diagnóstico

É preciso analisar os problemas, elaborando um mapeamento de vulnerabilidade e de risco, sob a ótica dos seguintes grupos específicos:

- Estruturais
  - o Material
    - Equipamentos
    - Informática
    - Outros
  - o Logística
    - Veículos
    - Depósitos
    - Outros
- Administrativos
- De coordenação e planejamento
- Legais
  - o Adaptação da legislação para dar maior agilidade para a ação fiscal.
    - o Tratamento específico aos casos de fraudes, permitindo que os procedimentos possam ser sumários, e com o envolvimento imediato do Ministério Público, desde o início dos procedimentos, para que seja dada precedência à denúncia criminal. Em caso de fraudes, o crédito tributário deve ficar em segundo plano. A prioridade deve ser a ação criminal.
- De Pessoal
  - o Cargos
  - o Quantitativo
  - o Treinamento

### 5.1 Cenário

A situação atual revela um cenário em que uma parcela significativa do comércio internacional ocorre de forma total ou parcialmente clandestina. Essa clandestinidade não se restringe à informalidade. Já são muitos setores empresariais consagrados, muitos deles verdadeiros ícones da economia nacional, que acabam abastecendo-se no mercado clandestino. Dessa forma, é possível identificar as seguintes situações:

- Produtos estrangeiros circulando sem qualquer controle
  - o De saúde (incalculáveis prejuízos à saúde pública) e meio ambiente
    - Produtos medicinais
    - Lentes
    - Cosméticos
    - Drogas
    - Produtos contaminadores do ambiente
    - Produtos não biodegradáveis
  - o De segurança
    - Tráfico de armas

- Drogas
  - Explosivos
  - Radioativos
- De regulamentação
  - Pneus
  - Peças (rolamentos etc.)
  - Brinquedos
- Concorrência desleal
  - Introdução clandestina no território nacional
    - Sem qualquer pagamento de tributos
  - Mediante fraude
    - Com pagamento reduzido de tributos
      - Subfaturamento
      - Declaração inexata de classificação para diminuição de alíquota ou para fugir de controles específicos
- Evasão de Riquezas
  - Contrabando de minerais e pedras preciosas para o exterior
  - Contrabando de espécies vegetais e animais silvestres para o exterior
  - Biopirataria
  - Objetos do patrimônio histórico e cultural

## 5.2 Proposta

- Promover um grande seminário aduaneiro com representantes de várias unidades (fiscalização, prevenção e repressão ao contrabando, unidades de despacho, etc.) com vistas a discutir os problemas aduaneiros sob a ótica dos princípios, diretrizes e missão do sistema, produzir um diagnóstico e apresentar propostas para solução de problemas.

- Novo seminário com representantes do grande grupo
  - Detalhar os resultados obtidos no primeiro seminário
  - Elaborar propostas para a solução dos problemas
  - Estabelecer cronograma a ser aplicado
  - Definir custos envolvidos
  - Identificar as fontes de financiamento

Obs.: Com base nesse trabalho coletivo, será elaborado um diagnóstico detalhado sobre as fragilidades e problemas do sistema aduaneiro do Brasil, e será definida uma pauta de propostas a serem implementadas com vistas a melhorar a eficiência do sistema.

- Integrar a sociedade no controle e combate ao contrabando

- o Conscientização sobre os efeitos maléficos do contrabando
- o Incentivo a denúncias
- o Incluir no currículo escolar temas relacionados com o contrabando

- Integrar os órgãos públicos de controle - Grande Força Tarefa com repercussão nacional e com projeções regionais. Essa integração permitirá a realização de ações comuns e também a colaboração mútua entre os diversos órgãos intervenientes, inclusive com a disponibilização de sistemas de informações.

- o SRF - Coana/Cofis/Copei
- o Ministério da Saúde
- o Ministério da Agricultura
- o Ministérios Militares
- o Departamento da Polícia Federal
- o Inmetro
- o Ibama
- o Bacen
- o Secex

- Intensificar controles nas áreas vulneráveis

- Política de pessoal adequada

- o Treinamentos e aperfeiçoamentos constantes
- o É preciso criar uma política de pessoal que incentive os servidores para ocupar áreas estratégicas e prioritárias. Na aduana, os setores prioritários são a zona primária e os órgãos centrais. Estes locais devem ser ocupados por pessoas com maiores conhecimentos e experiência. Isso só será possível com a criação de gratificações especiais, fazendo com que haja concorrência interna para ocupar estes locais.
- o Criação de cargos auxiliares para a atividade aduaneira.

## 6. Projeto específico

**Projeto:** reorganização do sistema aduaneiro

**Objetivo:** estabelecer um novo modelo de sistema aduaneiro para o Brasil levando em conta sua efetiva missão e finalidade. Redesenhar o sistema administrativo e estrutural da aduana considerando todas as áreas de abrangência, os princípios e diretrizes do sistema e seu necessário atrelamento aos interesses públicos nacionais. Partindo do sistema atual, avaliar e identificar suas deficiências para que sejam corrigidas e suas virtudes para que sejam preservadas no novo modelo.

**Forma:** promover um amplo debate com entidades organizadas dos mais variados setores, econômicos, sociais, de trabalho, etc., com vistas a identificar o que a sociedade espera de um sistema aduaneiro.

Organizar grupos de trabalhos multidisciplinares formados por pessoas experientes na área aduaneira com participação de técnicos de outros órgãos públicos. Esses grupos trabalharão com dedicação exclusiva na elaboração de um modelo para o sistema aduaneiro.

**Áreas de trabalho:** atividade operacional de controle aduaneiro (despachos aduaneiros de importação e exportação); análise de riscos; fiscalização em zona primária; fiscalização em zona secundária; auditoria de comércio exterior; combate a fraudes; regimes aduaneiros especiais e atípicos; repressão ao contrabando e descaminho; prevenção ao contrabando e descaminho; inteligência; evasão de divisas; integração entre os órgãos públicos; acordos internacionais; políticas de comércio exterior; poder de polícia; polícia aduaneira; logística aduaneira; monitoramento e análise de efeitos, organização administrativa e estrutural; centro de treinamento aduaneiro; etc.

**Campos para análise:** aduana e saúde pública; aduana e segurança pública; aduana e segurança nacional; aduana e tributação; aduana e meio ambiente; aduana e política de desenvolvimento; aduana e o crime organizado; aduana e o comércio exterior; aduana e soberania nacional; aduana e a produção nacional; aduana e a propriedade industrial.

**Organização:** definir uma comissão organizadora. Esta comissão fará contatos com todos os órgãos públicos envolvidos na questão aduaneira, bem como realizará reuniões temáticas com os diferentes setores sociais organizados com vistas a identificar quais os problemas e coletar sugestões. Esta comissão definirá a forma de execução dos trabalhos, bem como um cronograma de atividades e formará grupos de trabalhos multidisciplinares com servidores experientes para a elaboração de proposta para uma nova aduana, levando-se em conta tudo o que foi coletado junto aos diversos setores da sociedade. As propostas que forem apresentadas pelos grupos de trabalho serão consolidadas pela comissão organizadora, a quem cabe fazer uma análise de

consistência dos trabalhos, bem como uma avaliação de custos para implantação das medidas sugeridas e propor procedimentos para convergência do sistema atual para o sistema proposto.

**Prazos:** de seis a oito meses a partir da definição da comissão organizadora.

**Implantação:** estabelecer um plano para a implantação do sistema de acordo com os recursos disponíveis bem como apresentar proposta de novas fontes de recursos.

Brasília, outubro de 2006.

---

Documento elaborado pelo UNAFISCO SINDICAL - Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - Departamento de Estudos Técnicos

*É permitida a reprodução deste texto e dos dados neles contidos, desde que citada a fonte.*