

INCLUSÃO DO SERVIÇO DE CAPATAZIA NO VALOR ADUANEIRO: A MUDANÇA DE POSICIONAMENTO DO STJ E IMPACTOS ECONÔMICOS NAS EMPRESAS

WHARFAGE INCLUSION IN CUSTOMS VALUE: THE CHANGE OF STJ POSITIONING AND ECONOMIC IMPACTS ON COMPANIES

Gabriel Ralile de Figueiredo Magalhães¹

Marcio André de Assis Brasil²

RESUMO: O comércio exterior é setor de suma importância para a economia global e brasileira. Contudo, diversos gargalos impedem uma maior competitividade do Brasil nesse meio, como uma infraestrutura ineficiente, riscos advindos do judiciário ou a conjunção desses e de outros fatores. Nesse aspecto, o recente caso de mudança de entendimento do Superior Tribunal de Justiça em prol da inclusão dos serviços de capatazia na base de cálculo do Imposto de Importação não só afrontou ao estabelecido pelo acordo GATT, mas também trouxe diversos impactos econômicos negativos às empresas. Visto isso, o presente artigo busca analisar esse tema, incluindo dita mudança de posicionamento como um dos gargalos existentes ao desenvolvimento do comércio exterior e agravando sua ineficiência. Para isso, analisa-se tanto os impactos econômicos trazidos, com base na decisão judicial, bem como se verifica duas estratégias passíveis de serem adotadas pelas empresas para mitigação desse problema: a via judicial e a utilização de estratégias internas às empresas, sobretudo pelos departamentos financeiros de controladoria. Por fim, conclui-se sobre a necessidade de, por um lado, defender a conformidade de interpretação das normas ao pré-estabelecido em acordos internacionais, e de outro, a importância que tem a atuação das próprias empresas para se adaptar aos eventos imprevisíveis que compõe o chamado “custo Brasil”.

PALAVRAS-CHAVE: Capatazia. Comércio Exterior. Direito Aduaneiro. Empresas.

ABSTRACT: International trade is an extremely important field for both global and Brazilian economy. However, several bottlenecks prevent Brazil from becoming more competitive in this sector, such as an inefficient infrastructure, judiciary risks, or the combination of these and other factors. In this respect, the recent case of a change in the STJ's positioning in favor of including wharfage services in the calculation of the Import Tax not only affronts the norms established by

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e MBA/E em Comércio Exterior pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente cursa Graduação em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

² Graduado em Engenharia Elétrica (Telecomunicações) na PUC-RJ. Mestre em Engenharia Elétrica (Telecomunicações) na Universidade Presbiteriana Mackenzie. MBA em Gestão Empresarial na FGV-RJ. Atualmente cursa Graduação em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.



the GATT agreement, but also brings several negative economic impacts to companies. In view of this, the present article seeks to analyze this theme, including this change of positioning as one of the existing bottlenecks to the development of foreign trade in Brazil and the aggravation of its inefficiency. To do so, it is analyzed both the economic impacts of the STJ decision and strategies that can be adopted by companies to mitigate the problem, namely two: the judicial one and the use of internal strategies, especially in the financial department. Lastly, it is concluded that there is a need to defend the conformity of norms interpretation to international agreements, also being important the performance of companies themselves in order to adapt to the unpredictable events that makes up the so-called “Brazil cost”.

KEYWORDS: Companies. Custom Law. Foreign Trade. Wharfage.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo da história humana, o comércio tem sido um dos elementos centrais para desenvolvimento e interação das sociedades. Por conta disso, ao longo do desenvolvimento do direito e das relações internacionais, a regulação da economia internacional tomou espaço relevante, culminando em uma série de rodadas de negociação e tratados que, por fim, resultariam na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Em meio a isso, definiu-se, para um comércio internacional mais justo e uniforme, diretrizes e regras para diversos temas, entre eles em relação às tarifas aduaneiras. Nesse campo, uma das questões abordadas foram os elementos que determinam a formação do valor aduaneiro. O Brasil, como membro da OMC e participante das negociações e tratado que a antecederam, também aderiu a essas normas, devendo, portanto, aplicá-las em seu âmbito jurídico interno.

Ocorre que, em decisão recente do Superior Tribunal de Justiça a respeito da temática da tarifa aduaneira (o Imposto de Importação no Brasil), mudou-se o posicionamento que anteriormente prezava pela exclusão do serviço de capatazia de sua base de cálculo, com isso adotando interpretação que vai de encontro ao estabelecido pelas normas internacionais. Deveras, para além da discussão sobre a aplicabilidade da interpretação, fato é que empresas que atuam com comércio exterior passam a sentir impactos econômicos adversos em decorrência dessa decisão.

Com base nisso, o objetivo do presente estudo é averiguar quais são esses impactos, bem como as possíveis estratégias a serem adotadas pelas empresas para a mitigação dos efeitos negativos. Para tal, o artigo está estruturado em quatro partes, ademais desta introdução. A



primeira parte faz um apanhado geral sobre a importância do comércio exterior para a economia brasileira, em especial o setor portuário, destacando-se os gargalos atualmente presentes. A segunda parte trata da questão da taxa de capatazia e a mudança de posicionamento do STJ, abordando o histórico do caso e o debate legal envolvido. Na terceira parte, aborda-se os impactos econômicos da decisão proferida, destacando-se a relação dessas com o cenário do comércio exterior e sistema portuário brasileiro, bem como apontando possíveis estratégias a serem adotadas pelas empresas. Por fim, a quarta e última parte traz as conclusões pertinentes.

A metodologia aplicada consiste, sobretudo, em uma pesquisa qualitativa utilizando-se da análise de leis, doutrina, artigos e outras fontes de informação, mas também se vale de um levantamento quantitativo para trazer dados complementares à análise.

2 IMPORTÂNCIA DO COMÉRCIO EXTERIOR E DO SETOR PORTUÁRIO PARA A ECONOMIA BRASILEIRA

O comércio exterior é um setor de suma importância tanto para economia brasileira, como global. Segundo o Banco Mundial (2021), cerca de 60% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial advém do comércio, enquanto no Brasil esse valor é de 29%. Não é de se estranhar que, tanto no âmbito normativo como acadêmico, diversas iniciativas têm sido realizadas para o aprofundamento da regulação, incentivo e entendimento da economia internacional. De acordo com Gonçalves (1997, p.2):

O desenvolvimento do pensamento econômico a respeito do comércio internacional não pode ser sumariado aqui. Por ora, basta dizer, mesmo correndo o risco de uma simplificação exagerada, que os recentes desenvolvimentos e elaborações poderiam ser convenientemente classificados dentro dos seguintes grupos: teorias neofatoriais; teorias neotecnológicas; economias de escala; estrutura de mercado; e influências de demanda.

Nesse diapasão, cabe destaque as chamadas teorias neotecnológicas, sobretudo o modelo da “defasagem tecnológica” (GONÇALVES, 1997, p. 7-8):

De acordo com esse modelo, o processo de inovação tecnológica gera vantagens comparativas e influencia o padrão de comércio internacional do país. Por um lado, a criação de vantagens tecnológicas específicas em um dado país faz surgir o comércio; por outro, leva os produtores de fora do país (competidores em potencial), a responderem através da imitação à inovação. Consequentemente, o desempenho das



exportações basear-se-á nas diferenças de custos comparativos induzidos pela mudança tecnológica e dependerá do tempo em que durar a defasagem para a imitação.

Daí se observa a necessidade de inovação e desenvolvimento tecnológico, pontos que acabam por pesar, salvo setores específicos, contra o Brasil. Esse desenvolvimento tecnológico inclui, mas não se limita, a produtos, serviços e infraestrutura, inclusive aos serviços prestados em prol dos próprios agentes de comércio exterior. Ademais, outra corrente teórica que merece destaque é a que aborda as economias de escala e concorrência imperfeita (GONÇALVES, 1997, p. 8):

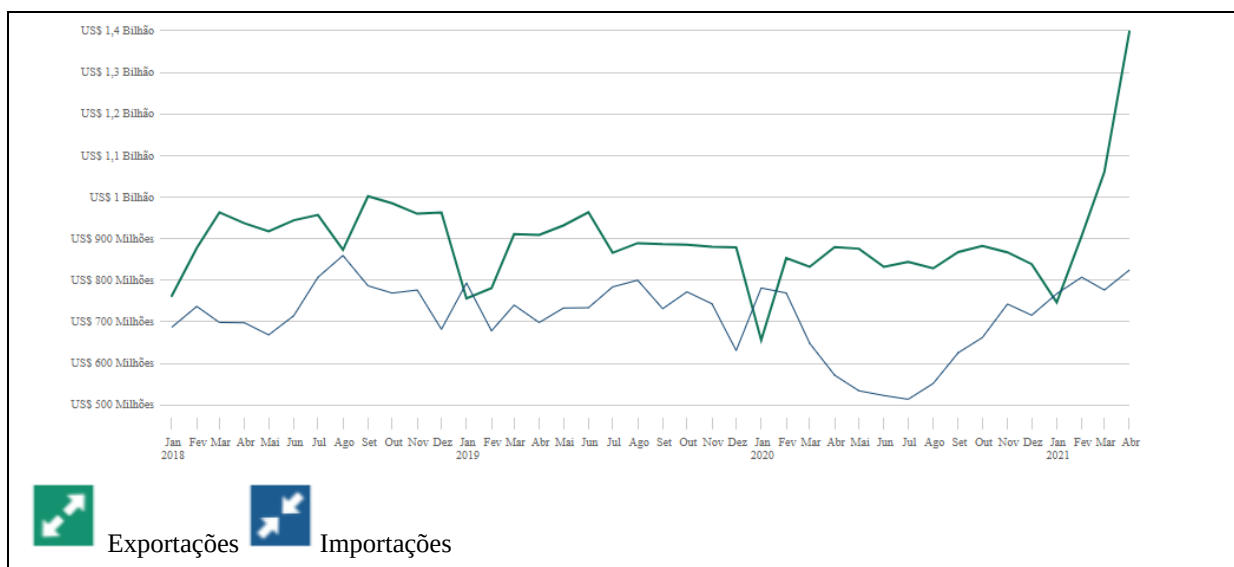
Na abordagem que trata do impacto das economias de escala sobre o comércio internacional, o argumento básico é bem simples: quando as funções de produção exibem retornos de escala crescentes, os padrões de comércio e o desempenho das exportações dependem do tamanho absoluto do mercado doméstico. Consequentemente, os países maiores terão vantagens comparativas em setores com economias de escala significativas. Neste sentido, as economias de escala podem ser importantes em produtos finais homogêneos e diferenciados, bem como em bens intermediários, através da especialização intrasetorial.

Parte da economia de escala, pode-se dizer, decorre dos processos e capacidade de inovação da empresa. Por outro lado, é possível pensar também que a importância da infraestrutura, arcabouço institucional e ambiente de negócios no qual se está inserido. No comércio exterior seria o caso de todo o aparato que viabiliza a produção, importação e exportação de bens e serviços, como é o caso do judiciário, a infraestrutura de portos e aeroportos, rodovias e hidrovias e a regulação estatal.

Visto isso, passa-se a colocar em números o comércio exterior brasileiro. De acordo com os dados do Ministério da Economia do Brasil (2021), o cenário de exportações e importações no Brasil teve a seguinte evolução nos últimos anos:



Gráfico 1 – Exportações e importações no Brasil (2018 – abr/2021): visualização dos Valores Totais em Média Diária



Fonte: Ministério da Economia (2021)

Como se observa, o Brasil ao longo do período selecionado manteve certa estabilidade em suas trocas comerciais, mantendo-se balança comercial positiva. Os dois grandes contrastes se concentram na queda de importações de fevereiro a agosto de 2020, mesmo período de início da crise internacional da COVID-19, e de janeiro a abril de 2021, indicando um grande aumento de exportações.

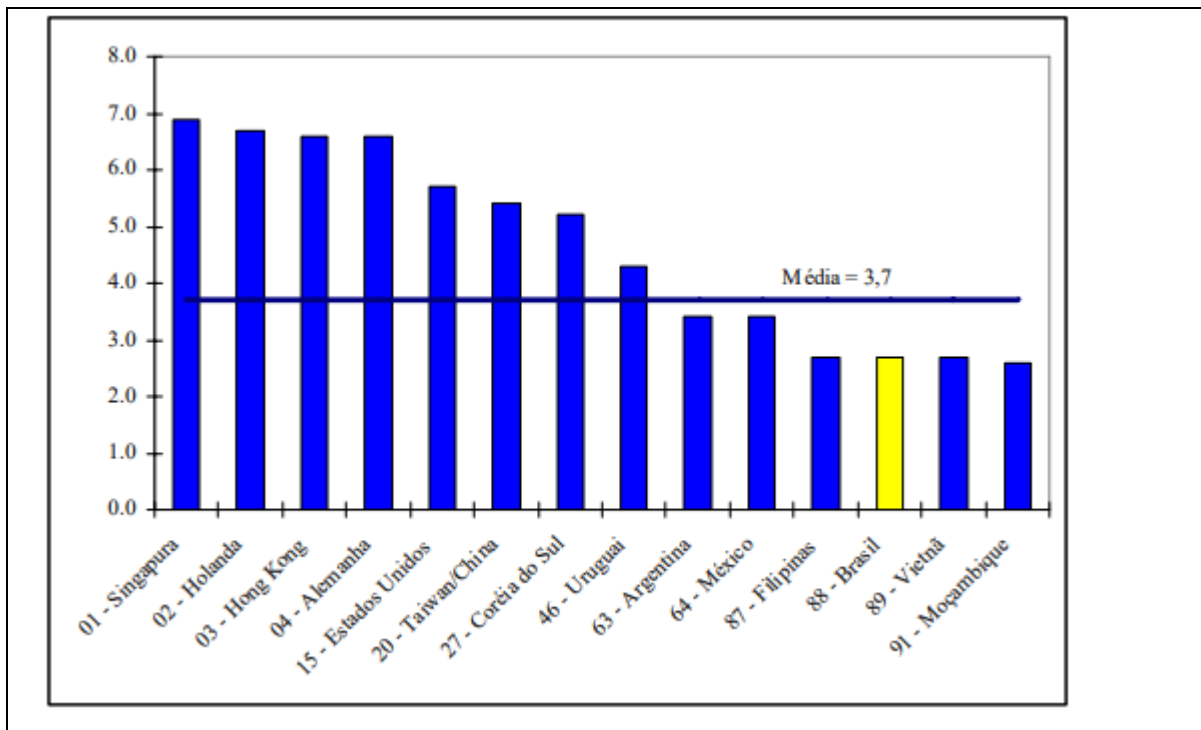
Contudo, apesar dos números e relevância na economia, o Brasil é responsável por participação mínima no comércio internacional se comparado a outros países, o que indica a necessidade de fomentar esse setor tão importante e estratégico para nós. Dessa forma, como assinalado, elementos como infraestrutura, regulação e o âmbito jurídico e fiscal de um país são alguns dos fatores essenciais para a criação de um ambiente favorável à maior inserção brasileira no mercado global.

Diante disso, figura central em nossa sistemática de comércio exterior e que perpassa todos esses fatores é a infraestrutura portuária, visto sua responsabilidade para o escoamento e entrada de produtos, além de sua importância para a formação de clusters. Lembra Constante *et al.* que (2014, p. 127):

Notteboom (2008) alega que, para além desses fatores tradicionais, outro fator chave está se tornando cada vez mais importante que é a excelência na cadeia logística, o que inclui o porto. Isto significa fornecer um melhor serviço e reduzir os custos para o cliente. Os esforços têm sido dirigidos a criar estruturas de custos competitivos, visando possibilitar a aplicação de taxas ou tarifas competitivas.

Entretanto, o sistema portuário brasileiro, apesar das reformas ao longo dos últimos anos, ainda está aquém de um sistema ótimo. De fato, a qualidade de infraestrutura portuária brasileira por muito tempo permaneceu abaixo da média:

Gráfico 2 – Índice de qualidade de infraestrutura portuária



Fonte: GCR (2006) apud SANTOS (2007, p. 14)

Assim sendo, o Brasil possui um custo constante para alavancar sua competitividade, o “custo Brasil”. Dessa forma, não se deve apenas tentar contorná-lo, mas também não o agravar. Situações assim podem ser produzidas por diversos meios, dentre eles o âmbito jurídico, imputando um impacto negativo às empresas brasileiras e ensejando que as mesmas se adaptem à situação.

3 A TAXA DE CAPATAZIA E A JURISPRUDÊNCIA DO STJ

Grosso modo, pode-se dizer que taxa de capatazia, em inglês mais conhecida como *Terminal Handling Charge* (THC), ou *wharfage*, é o valor cobrado pelo serviço de movimentação de mercadoria que é realizado nas instalações portuárias. De acordo com o artigo 40 da Lei nº 12.815/2013, a capatazia se define como (BRASIL, 2013):

O trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos.

§ 1º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - capatazia: atividade de movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;

Dessa forma, observa-se que, segundo a lei, o serviço compreende as atividades de “recebimento”, “conferência”, “transporte interno”, “abertura de volumes”, “manipulação”, “arrumação”, “entrega”, “carregamento e descarga de embarcações”, estas quando efetuadas por aparelhos portuários. Isto é, tarefas essenciais aos trâmites portuários e viabilização das operações de comércio exterior, sobretudo nas importações.

Por óbvio, ditas atividades são prestadas de forma onerosa, sendo esses valores, devido à complexidade e essencialidade dos serviços, bem elevados, o que se soma aos custos totais para aquisição de produtos e por conseguinte aumenta o preço final dos mesmos, diminuindo sua competitividade. Além disso, a capatazia é apenas mais um dos serviços que integram uma vasta lista necessária para a realização de uma operação de comércio exterior.

Além dos custos com essas atividades e o preço do produto em si, um outro aspecto essencial para calcular os gastos totais em uma operação é a tributação aplicável. Nesse aspecto, os principais tributos incidentes sobre o bem importado são o ICMS, IPI, PIS, COFINS e o Imposto de Importação (II). Esse último, por sua relevância com o tema da capatazia, merece destaque. De acordo com o Decreto-Lei nº 37/1966, a base de cálculo do imposto pode ser calculada de duas formas (BRASIL, 1966):

Art.2º - A base de cálculo do imposto é:

I - quando a alíquota for específica, a quantidade de mercadoria, expressa na unidade de medida indicada na tarifa;

II - quando a alíquota for "ad valorem", o valor aduaneiro apurado segundo as normas do art.7º do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio - GATT.



Como se observa, dito dispositivo prevê aplicação de dois tipos de base de cálculo: a quantidade de mercadoria, quando no caso de alíquota específica; e o valor aduaneiro, quando no caso de alíquota “ad valorem”. No segundo caso, deve-se respeitar as normas estabelecidas pelo artigo 7 do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) e ao disposto no Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994. Esses dispositivos elencam que, para determinação do valor aduaneiro, considerar-se-á o custo de transporte de mercadorias importadas até o porto ou local de importação, bem como os gastos relativos ao carregamento, descarregamento e manuseio associados ao transporte das mercadorias importadas até o porto ou local de importação e o seguro referente a essas atividades.

Destaca-se nessas hipóteses a frase “até o porto ou local de importação”. Assim, para integrar o valor aduaneiro considera-se, basicamente, o preço do produto somado ao frete, seguro e gastos associados ao transporte de mercadorias até referidos locais. Quando se tratando da capatazia, a polêmica está se ela estaria incluída ou não dentro dessas hipóteses. É de se notar que, como referido, o § 1º do artigo 40 da Lei nº 12.815/2013 define capatazia como “atividade de movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto” (BRASIL, 2013).

Note-se que o legislador utiliza a expressão “dentro do porto”, ou seja, fora dos limites do porto alfandegado. Por sua vez, o Acordo de Valoração Aduaneira estabelece que o valor aduaneiro inclui qualquer despesa com carga, descarga e manuseio das mercadorias importadas até o porto ou local de importação, o que não inclui o local de prestação de serviços de capatazia, assim a excluindo da hipótese de inclusão na composição do valor aduaneiro.

Dessa forma, qualquer interpretação que seja contrária ao estabelecido pelo Acordo de Valoração Aduaneira, assim desrespeitando um tratado internacional ratificado pelo Brasil, estaria indo em contra ao artigo 98 do Código Tributário Nacional (CTN) de que “tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha” (BRASIL, 1966).

Nesse aspecto, cabe ressaltar recente entendimento reforçado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o Recurso Especial nº 1.618.897 – RJ, que devem prevalecer os tratados

internacionais sobre as normas brasileiras internas, cabendo destacar o seguinte trecho da decisão (STJ, 2020):

A jurisprudência desta Corte Superior orienta que as disposições dos Tratados Internacionais Tributários prevalecem sobre as normas jurídicas de Direito Interno, em razão da sua especificidade, ressalvada a soberania da Carta Magna. Inteligência do art. 98 do CTN. Precedentes: REsp 1.272.897/PE, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 9.12.2015, REsp. 1.161.467/RS, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 1.6.2012.

(...)

8. Nesse didático voto (REsp. 1.325.709/RJ, DJe 20.5.2014) que proferiu o douto Ministro GILMAR MENDES deixou consignado o rumo que deve seguir o intérprete dos Tratados Internacionais Tributários, ensinando que, pelas suas peculiaridades, esses pactos tocam em pontos sensíveis da soberania dos Estados, demandando – como disse – extenso e cuidadoso processo de negociação, com a participação de diplomatas e de funcionários das respectivas administrações tributárias, de modo a conciliar interesses e a permitir que esse instrumento atinja os objetivos de cada Nação, com o menor custo possível para a receita tributária de cada qual.

9. Nesse mesmo voto, o eminente Ministro pontuou que essa complexa cooperação internacional seria garantida essencialmente pelo *pacta sunt servanda*, assinalando que, nesse contexto, tanto quanto possível, o Estado Constitucional Cooperativo reivindicaria a manutenção da boa-fé e da segurança dos compromissos internacionais, ainda que diante da legislação infraconstitucional, notadamente no que se refere ao Direito Tributário, que envolve garantias fundamentais dos contribuintes e cujo descumprimento colocaria em risco os benefícios de cooperação cuidadosamente articulada no cenário internacional.

Contudo, ocorreu que, em 2003, a Receita Federal do Brasil (RFB), por meio da Instrução Normativa de nº 327 de 2003 (IN 327/03), indicou que deverão ser incluídos no valor aduaneiro os gastos relativos à carga, descarga e manuseio associados ao transporte das mercadorias importadas no território nacional, o que incluiria a capatazia. Com isso, muitos contribuintes e especialistas se opuseram a essa interpretação, bem como indicaram o ferimento do princípio da legalidade por tal inclusão ter sido feita por Instrução Normativa, socorrendo-se, então, ao judiciário. Por exemplo, a Confederação Nacional da Indústria (CNI), representante de diversos contribuintes, protocolou embargos de declaração no STJ onde apontou as seguintes omissões (CNI, 2020a):

Ausência do enfrentamento da inconstitucionalidade do art. 4º, §3º da IN/SRF 327/2003, por violação ao princípio da legalidade; ausência do enfrentamento da bitributação suscitada nos votos vencidos e da indicação das consequências jurídicas do julgado; e ausência da modulação dos efeitos da decisão, para que sejam exclusivamente prospectivos e somente atinjam os fatos geradores ocorridos após a publicação do acórdão que vier a julgar os embargos de declaração.

O caso foi tamanho que chegou ao STJ, e este que entendeu pela não inclusão da capatazia na composição do valor aduaneiro, chegando a preparar projeto de súmula que retiraria a despesa da base de cálculo do Imposto de Importação. Contudo, quando se pensava que dito assunto estava pacificado na justiça, decidiu a Primeira Seção do STJ, sob o rito dos recursos repetitivos, que os serviços de capatazia devem ser incluídos na base de cálculo do Imposto de Importação (Tema 1.014). Essa reviravolta se deu, sobretudo, com a entrada do ministro Francisco Falcão, que ocupou a vaga do ministro Humberto Martins, o qual acolhia a tese dos contribuintes, bem como o voto de desempate do ministro Maia Filho.

A decisão, por óbvio, não agradou os contribuintes, bem como diversas entidades de diferentes setores econômicos. Ainda, corroborando com a decisão negativa, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do ARE 1298840, decidiu se tratar de tema infraconstitucional, prevalecendo, portanto, o posicionamento do STJ.

4 IMPACTOS ECONÔMICOS SOBRE AS EMPRESAS BRASILEIRAS

Por certo, a mudança de posicionamento do STJ surtiu um impacto econômico negativo para as empresas que atuam no setor de comércio exterior. Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a taxa de capatazia encarece as importações em cerca de 1,5% (OTTA, 2020), o que significa um prejuízo de crescimento em R\$ 19,7 bilhões em cinco anos (CNI, 2020b).

Esse impacto traz um efeito negativo para as empresas nacionais e, por consequência, à economia brasileira, visto que 39% das empresas exportadoras brasileiras são de micro ou pequeno porte, isto é, de pouco poder financeiro, sendo que grande parte inclui atividades de importação em sua estratégia de negócio (CNI, 2018).

Visando minar tais efeitos negativos, além de uma tentativa de reversão no judiciário, atualmente o Governo estuda retirar a taxa de capatazia da base de cálculo do Imposto de Importação através de uma lei (OTTA, 2020). Com isso, restaria superada a IN 327/03, bem como o embate no judiciário, sendo o impacto econômico no PIB no valor de R\$ 134,5 bilhões em 20 anos, ampliando também o fluxo de comércio exterior em R\$ 90 bilhões (CNI, 2020b).



Para visualizar melhor esse impacto financeiro, faz-se necessário realizar uma comparação entre uma simulação de operação de importação com e sem a taxa de capatazia na base de cálculo do Imposto de Importação (II):

Tabela 1 – Simulação de importação sem inclusão da taxa de capatazia na base de cálculo do II
(apenas tributos federais)

Valor da mercadoria no local de embarque	US\$ 10.000,00
Frete internacional	US\$ 250,00
Seguro do transporte internacional	US\$ 50,00
Valor aduaneiro	US\$ 10.300,00
Imposto de importação (alíquota de 10%)	US\$ 1.030,00
IPI (alíquota de 10%)	US\$ 1.133,00
PIS/Pasep (2,10%)	US\$ 216,30
Cofins (9,65%)	US\$ 993,95
Subtotal	US\$ 13.673,25

Fonte: Elaboração própria

Tabela 2 – Simulação de importação com inclusão da taxa de capatazia na base de cálculo do II
(apenas tributos federais)

Valor da mercadoria no local de embarque	US\$ 10.000,00
Frete internacional	US\$ 250,00
Capatazia	US\$ 100,00
Seguro do transporte internacional	US\$ 50,00
Valor aduaneiro	US\$ 10.400,00
Imposto de importação (alíquota de 10%)	US\$ 1.040,00
IPI (alíquota de 10%)	US\$ 1.144,00
PIS/Pasep (2,10%)	US\$ 218,40
Cofins (9,65%)	US\$ 1.003,60
Subtotal	US\$ 13.806,00

Fonte: Elaboração própria

Como se pode observar, apenas se considerando os tributos federais (isto é, excluindo-se o valor do ICMS da conta, este responsável por grande parte dos custos de importação), o



acréscimo da taxa de capatazia na base de cálculo do II representa um aumento de US\$ 132,75 no custo total (após conversão, um total de R\$ 727,93, o que representa um aumento de cerca de 0,97%). Dessa forma, essa simples inclusão tem um poder exponencial de elevar os custos de importação o que, considerando a competitividade no setor de comércio exterior, é extremamente prejudicial às empresas.

Além disso, um grande problema nessa inclusão está no fato do Imposto de Importação fazer parte da base de cálculo de outros impostos, como o IPI e ICMS. Sobre isso, cabe apontamento de Sacha Calmon Navarro Coelho de que é inaceitável usar um imposto na base de cálculo de outro, o que perverte o conceito de capacidade contributiva previsto na Constituição, sufoca empresas e aumenta o chamado custo Brasil (CONJUR, 2014):

Se juristas e juízes se conscientizarem de que a base de cálculo dos tributos deve refletir o fato eleito pelo legislador como expressivo da capacidade contributiva, não se poderia aceitar jamais que um imposto entrasse na base de cálculo de outro imposto, como ocorre no sistema tributário brasileiro.

Soma-se a isso o fato de que, de acordo com levantamento feito pela CNI, entende a maior parte das empresas exportadoras brasileiras (51,8%) que elevadas tarifas cobradas por portos e aeroportos são os principais entraves ao comércio exterior no País (CNI, 2018). Isso indica uma forte desvantagem em relação à competitividade no comércio exterior, uma vez que cerca de 95% do comércio exterior brasileiro se dá pela via marítima (MARINHA DO BRASIL, 2021). Em face a isso, Raul Antonio Cristóvão dos Santos, em sua dissertação de mestrado denominada “Eficiência portuária no Brasil”, com base na metodologia de Blonigen & Wilson (2006) e o estimador de Heckman (1979), traz a seguinte consideração (2007, p. 81):

Chamamos a atenção para a existência de economias de escala no transporte marítimo, isto é, a queda no custo decorrente do aumento do volume total transportado entre um porto e um país. Notamos também que as economias de escala podem vir a se tornar deseconomias de escala devido a congestionamento ou desequilíbrio no comércio.

Assim sendo, a competitividade das empresas brasileiras mantém relação com a competitividade de nossos portos, os custos atrelados às suas atividades, bem como os trâmites aduaneiros. Diante do congestionamento ou desequilíbrio no comércio, o setor que se qualifica como economia de escala acaba por vir a se tornar uma deseconomia de escala. Assim, qualquer incremento em custos, seja ele monetário ou de tempo, acaba sendo replicado ao longo da grande



cadeia que é uma operação de comércio exterior e sua inserção na estratégia de atuação das empresas. A inserção dos custos com capatazia no valor aduaneiro, portanto, para além de ir contra ao estabelecido pelo GATT, representa a inserção da má eficiência portuária, ilustrada pelos seus custos elevados, na esfera tributária, reforçando o chamado “custo Brasil”.

Para fins de comparação, temos o caso do sistema portuário espanhol, que estrutura sua aplicação tarifária em prol do atendimento da busca por uma coordenação do sistema de transporte de interesse geral, bem como do princípio da autossuficiência do sistema portuário, corroborando com a visão da tarifa como um fator de competitividade dos portos (NOTTEBOOM, 2008 *apud* CONSTANCE *et al*, 2014, p. 139). Dessa forma, a competitividade é aumentada pela eficiência do porto e a redução de custos que, ainda que propagados na cadeia de produção e ou logística, terão menor impacto.

Diante disso, decisões no mundo jurídico trazem grandes impactos econômicos quando versam sobre esse setor, sendo, portanto, âmbito de extrema relevância para se assegurar o fiel cumprimento da lei e garantir o equilíbrio da ordem econômica. Dessa forma, sob a visão dos negócios, o judiciário é fonte de garantia de direitos, mas, como em caso de mudança de entendimento em matérias de relevância, pode se tornar fato gerador de incremento de custos.

Visto isso, decorre dessas observações que o impacto econômico negativo da inclusão da capatazia na base de cálculo do II deve tentar se mitigado, principalmente, pelas próprias empresas, podendo-se apontar dois principais meios para isso. O primeiro, já elencado ao longo deste estudo, é a busca por uma solução pelo judiciário. De fato, um setor ou suporte jurídico para uma empresa é fundamental, tanto para solução e prevenção de diversos problemas, como para a defesa de seus interesses.

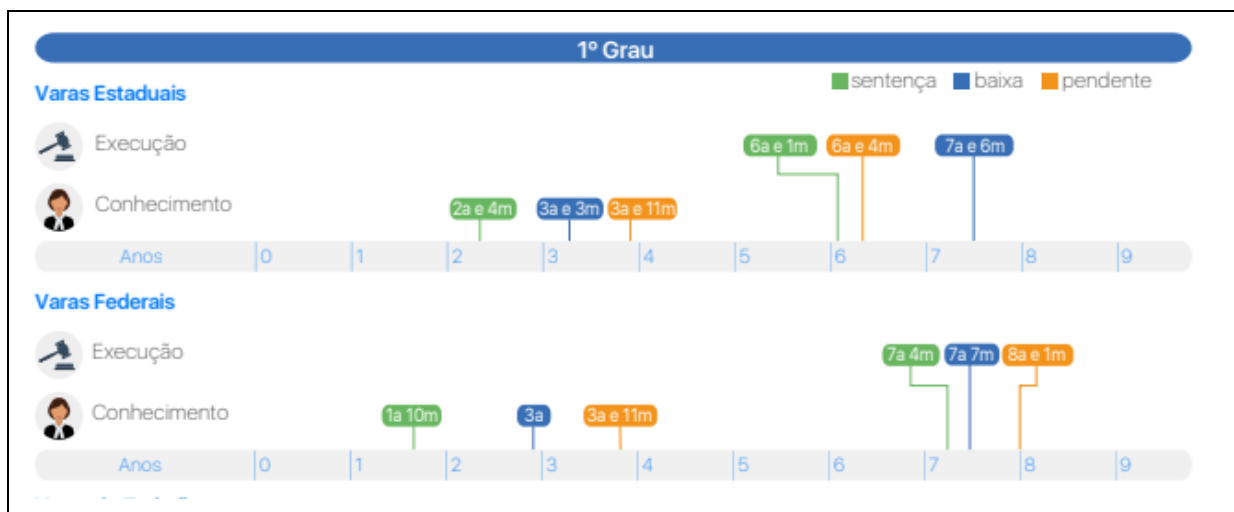
Contudo, apesar de vitórias no judiciário representarem ganhos expressivos ao longo prazo e implicarem em maior segurança para o negócio, os custos elevados e o longo tempo para a tramitação de um processo são barreiras constantes a essa estratégia, como se observa:

Gráfico 3 – Série histórica do tempo médio de duração dos processos

Fonte: CNJ (2019, p. 151)

Como se observa, o tempo médio de tramitação de um processo é de 4 anos e 10 meses no Brasil, tempo esse que conseguiu ser reduzido ao longo dos últimos anos, mas que continua extenso. Em relação a cada instância do judiciário temos o seguinte cenário:

Gráfico 4 – Série histórica do tempo médio de duração dos processos



Fonte: CNJ (2019, p. 149-150)

Ademais de um tempo demasiadamente longo para tramitação de ações em nosso judiciário, a estrutura em si não é barata. Os valores necessários para se movimentar o aparelho judiciário podem ser ilustrados por elevadas custas processuais:

Tabela 3 – Valor das custas judiciais em Estados brasileiros selecionados

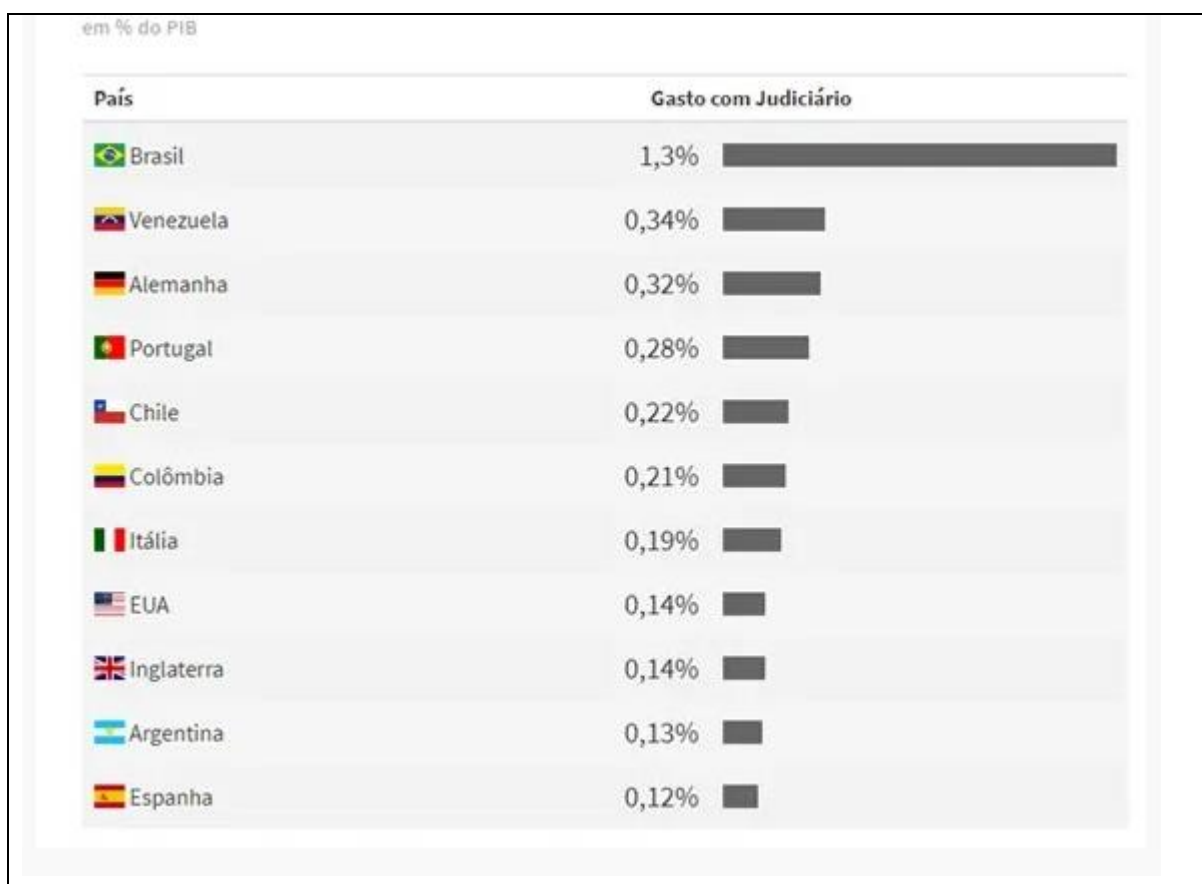
Estado	Custas Judiciais 2019 (valor da causa: R\$ 100 mil)
Piauí	R\$ 7.750,00
Paraíba	R\$ 6.567,35
Maranhão	R\$ 4.941,10
Bahia	R\$ 4.659,84
Rio de Janeiro	R\$ 2.768,80
São Paulo	R\$ 1.000,00
Rio Grande do Sul	R\$ 2.500,00
Média: R\$ 4.312,44	

Fonte: Migalhas (2019)



Não é de se espantar que, ao compararmos o Brasil aos demais países, vemos que nosso judiciário é um dos mais caros do mundo, chegando a custar cerca de nove vezes mais do que nos Estados Unidos e Inglaterra (INSTITUTO MILLENIUM, 2019):

Gráfico 5 – Gasto com o judiciário de países selecionado



Fonte: Instituto Millenium (2019)

Com base nisso, é visível que optar por uma estratégia no judiciário requer um dispêndio de recursos considerável, ficando, na maior parte das vezes, os casos de extrema relevância como a discussão da capatazia no STJ nas mãos de empresas ou entidades com maior poder aquisitivo.

Por sua vez, um caminho alternativo recai na própria estratégia das empresas para se adaptarem aos cenários e reduzirem custos, aqui se destacando o papel dos setores financeiro e de controladoria. De acordo com Mosimann e Fisch (2005, p. 205 *apud* SAGAZ; SAGAZ, 2007, p. 6), “a missão da controladoria é otimizar os resultados econômicos da empresa, para garantir sua



continuidade, por meio da integração dos esforços das diversas áreas”. Assim sendo, faz parte de sua missão a busca pela redução de custos, o que inclui, por óbvio, a redução tributária. Ainda, completa Nascimento e Reginato (2007, p. 237 *apud* SAGAZ; SAGAZ, 2007, p. 6):

Neste contexto, pode-se dizer que o impacto das legislações tributárias no resultado econômico da empresa tem influência em qualquer planejamento estratégico e na gestão tributária, pois frequentemente surgem novas leis, decretos, atos normativos, entre outros, que podem impactar as operações da empresa.

Em primeiro lugar, o conhecimento da lei tributária, principalmente em relação à sua aplicabilidade e existência de benefícios, é elemento essencial para uma controladoria eficiente. Essa não é uma tarefa fácil, uma vez que a própria realização do presente estudo já é indício da complexidade do tema no país. Sem dúvidas a utilização do regime especial de Drawback, para empresas exportadoras, ou a escolha pela importação de produtos oriundos de países com os quais o Brasil tenha firmado acordo pelo Mercosul para redução ou isenção do Imposto de Importação são estratégias válidas, mas nem sempre aplicáveis. Casos como empresas que importam para abastecimento ou distribuição interna e aquelas que trabalham com produtos de nações com as quais o Brasil não tem acordo, como os Estados Unidos e a China, não podem ser incluídos nessa estratégia. Assim sendo, recai-se novamente no impacto econômico negativo trazido pela inclusão da capatazia no valor aduaneiro.

Dessa forma, a gestão financeira de uma empresa pressupõe capacidade de adaptação frente a quaisquer riscos, inclusive os legais e operacionais. Antever possíveis cenários e seus impactos econômicos é parte imprescindível para a manutenção do objeto de uma empresa, não sendo diferente no comércio exterior. Incerteza é elemento chave nesse setor, sendo a mudança de posicionamento do STJ exemplo claro disso.

Por fim, visto esses pontos, resta claro que dois setores são essenciais para mitigar os impactos econômicos negativos de casos como a mudança de posicionamento do STJ: o judiciário e o financeiro. Não basta a busca pela mitigação de impactos por cada meio, mas também o diálogo entre as duas áreas. Com isso, o efeito negativo inerente da decisão proferida pelo tribunal, se não revertido, pode ser mitigado, ressaltando-se, então, a necessidade de constante adaptabilidade das empresas brasileiras.

5 CONCLUSÃO

A mudança de posicionamento do STJ quanto à inclusão do serviço de capatazia na base de cálculo do Imposto de Importação (valor aduaneiro) representou um impacto econômico negativo às empresas que operam no comércio exterior brasileiro, somando-se ao chamado “custo Brasil”. Não obstante, a insuficiência portuária brasileira, por mais que o setor venha avançando ao longo dos últimos anos, contribui para um maior prejuízo frente ao problema.

Visto que essa mudança é indevida por ir contra ao disposto pelo acordo GATT, muito se especula como contornar a situação. De fato, entende-se que a decisão proferida pelo STJ vai de encontro ao disposto pelo acordo internacional e, portanto, precisa ser revista. Contudo, por ora, é sabido que as empresas devem considerar o caso como mais um elemento adverso corriqueiro no cotidiano do comércio exterior, pois é bem sabido que o judiciário, por um lado, garante diversos direitos às empresas, mas por outro também representa elemento de risco e incerteza.

Para minar tais efeitos negativos, uma empresa deve considerar formular estratégias tanto no judiciário, como em seu setor de controladoria. O primeiro, por um lado, garante maior segurança e eficiência quando do resultado positivo, porém enseja custos elevados de tempo e dinheiro; por outro lado, o segundo permite maior flexibilidade de atuação da empresa, pois depende de sua adaptabilidade e capacidade técnica para superar obstáculos, contudo deixando a empresa mais exposta à imprevisibilidade de eventos como a mudança de posicionamento do STJ. Resta com isso um diálogo eficaz e eficiente entre os dois setores, conciliando ambas as estratégias para sanar desafios.

Assim, resta claro que as decisões no âmbito do judiciário, ainda que pareçam versar sobre temas ínfimos, têm capacidade de trazer grandes impactos econômicos, o que demonstra que a realidade fática dos negócios é elemento intrínseco ao mundo jurídico, negando qualquer caráter abstrato. Dessa forma, percebe-se que o arcabouço legal e seu entendimento perpassam o escopo da infraestrutura e quando não se está condizente ao estabelecido, como em relação a acordos internacionais, apenas aponta mais uma face do gargalo que vive o Brasil.

6 REFERÊNCIAS

BACELO, Joice. **Contribuinte perde no STF disputa sobre serviços portuários**. Valor Econômico, 2021. Disponível em: <<https://www.google.com/amp/s/valor.globo.com/google/amp/brasil/noticia/2021/03/20/contribuinte-perde-no-stf-disputa-sobre-servicos-portuarios.ghtml>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Trade (% of GDP)**. 2021. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS>>. Acesso em 22 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994**. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1355.htm>. Acesso em: 09 abr. 2021.

_____. **Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966**. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0037.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20imposto%20de,aduaneiros%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art%201%C2%BA%20O%20imp%C3%B4sto%20de,sua%20entrada%20no%20territ%C3%B3rio%20nacional.>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em: 09 abr. 2021

_____. **Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013**. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm>. Acesso em: 09 abr. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **Recurso Especial nº 1.618.897/2020 – RJ**. Tributário. Recurso Especial. Prevalência dos tratados internacionais tributários sobre a norma de direito interno. Conceito de lucro. Incidência do imposto de renda. Empresa com sede na França e sem estabelecimento permanente instalado no Brasil. Convenção celebrada entre a República Federativa do Brasil e a França, promulgada pelo decreto 70.506/1972. Cobrança de tributo que deve ser efetuada no país de origem (França). Recurso especial da sociedade empresarial provido. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. 2020. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1943709&num_registro=201602081105&data=20200526&formato=PDF>. Acesso em: 22 abr. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça – STJ. **Serviços de capatazia integram base de cálculo do Imposto de Importação**. 2020. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Servicos-de-capatazia-integram-base-de-calculo-do-Imposto-de-Importacao.aspx>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **CNI entra com embargos no STJ contra decisão que aumenta custo de importação para capatazia**. 2020. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/leis-e-normas/cni-entra-com-embargos-no-stj-contra-decisao-que-aumenta-custo-de-importacao-para-capatazia/>>. Acesso em: 09 abr. 2021.



CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Desafios à Competitividade das Exportações Brasileiras.** 2018. Disponível em: <<http://desafioexport.org.br/desafios-a-competitividade-das-exportacoes-brasileiras-2018/>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI. **Fim da incidência de impostos sobre a capatazia adicional R\$ 134,5 bi ao PIB em 20 anos.** 2020. Disponível em: <<https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/fim-da-incidencia-de-impostos-sobre-a-capatazia-adicional-r-1345-bi-ao-pib-em-20-anos/>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Justiça em números 2019.** 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

CONSTANTE et al. **Tarifas Portuárias: Um estudo comparativo entre os sistemas portuário brasileiro e espanhol.** Revista APGS, Minas Gerais, 6 (3), p. 109-167, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4636>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

CONSULTOR JURÍDICO – CONJUR. **É inaceitável usar um imposto na base de cálculo de outro, diz Sacha Calmon.** Revista Consultor Jurídico, 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-nov-12/inaceitavel-usar-imposto-base-outro-sacha-calmon>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

GONÇALVES, Reinaldo. **A teoria do comércio internacional: uma resenha.** Economia Ensaios, Volume 12, N. 1, p. 3-20, dezembro 1997.

INSTITUTO MILLENIUM. **O custo excessivo das instâncias superiores do judiciário brasileiro.** 2019. Disponível em: <<https://www.institutomillennium.org.br/o-custo-excessivo-das-instancias-superiores-do-judiciario-brasileiro/>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

MARINHA DO BRASIL. **Economia Azul.** 2021. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/economia-azul/sobre>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

MIGALHAS. **Piauí, Paraíba e Maranhão têm as custas judiciais mais caras do país.** 2019. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/316382/piaui--paraiba-e-maranhao-tem-as-custas-judiciais-mais-caras-do-pais>>. Acesso em 23 abr. 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Balança Comercial Preliminar Parcial do Mês.** 2021. Disponível: <https://balanca.economia.gov.br/balanca/pg_principal_bc/principais_resultados.html>. Acesso em: 22 abr. 2021.

OTTA, Lu Aiko. **Governo estuda retirada de taxa de capatazia do Imposto de Importação.** Valor Econômico, 2020. Disponível em: <<https://www.sopesp.com.br/2020/12/15/governo-estuda-retirada-de-taxa-de-capatazia-do-imposto-de-importacao/#:~:text=Embora%20a%20regra%20atual%20esteja,maior%20seguran%C3%A7a%20jur%C3%ADdica%20aos%20importadores.>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

SAGAZ, Carla Amarilho; SAGAZ, Fernando Rodrigo. **A participação da controladoria na gestão estratégica da tributação reduzindo os custos das importações.** XXVII congresso



Brasileiro de Custos, João Pessoa, p. 1- 13, 2007. Disponível: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/1560/1560>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

SANTOS, Raul Antonio Cristóvão dos. **Eficiência portuária no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 104, 2007.

