PHOENICIA
consultoria

ARTIGO · DIREITO ADUANEIRO

Modalidades de Importação: direta, por conta e ordem e por encomenda

LUIZ ANTONIO RAMIRO – Consultor Chefe, Phoenicia Consultoria · Artigo · Direito Aduaneiro · produzido em 09/11/2026, às 13h35min · ATUALIZADO ATÉ 04/11/2026 · não considera legislação publicada a partir de 05/11/2026

I. PREÂMBULO

Em 24 de outubro de 2023, o Carf cancelou uma autuação por interposição fraudulenta que atingia uma cadeia inteira de importação por encomenda. A Fazenda recorreu à Câmara Superior, e a Câmara Superior não conheceu do recurso.

A lição vale para qualquer empresa que compra produto estrangeiro: a lei não pune a escolha do caminho, mas a ocultação de quem realmente comanda ou financia a operação.

Esse é o ponto central deste texto. A empresa brasileira que precisa de um produto estrangeiro tem quatro caminhos legítimos, e escolher entre eles é direito seu: importar diretamente; adquirir no exterior e contratar uma importadora para nacionalizar em seu nome (importação por conta e ordem de terceiros, ICOT, em que a empresa é o adquirente); encomendar os bens a uma importadora que os adquire com recursos próprios e os revende (importação por encomenda predeterminada, IEP, em que a empresa é a encomendante); ou comprar no mercado interno a mercadoria já nacionalizada, inclusive na condição de "encomendante do encomendante", figura que a Receita Federal reconheceu como compatível com a encomenda.

A escolha depende de fatores tributários, financeiros e operacionais. O que a lei pune é outra coisa.

O texto percorre quatro pontos:

- os caminhos legítimos para importar;
- a linha em que a escolha deixa de ser estratégia e passa a ser infração;
- o aproveitamento do crédito dos tributos na importação por conta e ordem, e o documento que o sustenta; e
- a posição do encomendante do encomendante.

O propósito deste artigo é dar ao leitor, em especial ao leigo ou iniciante na área, uma visão prática e objetiva das modalidades de importação e dos limites que separam a escolha legítima da infração. Cabe

esclarecer que este não é um artigo jurídico e não se destina a juristas, mas a operadores do comércio exterior.

Ficaram fora do texto os regimes aduaneiros especiais e o tratamento do ICMS fora de Rondônia, que entra apenas como exemplo. Esses assuntos poderão ser tema de futuro artigo.

II. INTRODUÇÃO – ESCOPO E LIBERDADE DE ESCOLHER

O texto trata da importação de mercadorias destinadas à revenda, nacionalizadas por declaração de importação no regime comum.

Hoje a declaração pode ser a DI ou a DUIMP, conforme o cronograma do Novo Processo de Importação (assunto tratado em outro artigo da casa). Em qualquer caso, a empresa interessada nos bens estrangeiros deve estar habilitada para operar no Siscomex (IN RFB 1.984/2020), e o tipo de habilitação depende do volume e da natureza das operações.

Há uma regra de transição que merece atenção. Pelo cronograma da Secex e da RFB, quando adquirente ou encomendante tem apenas CPF (ou o encomendante tem radar limitado), a DUIMP é registrada como importação direta, e o tipo de operação (conta e ordem ou encomenda) e o CPF são informados nas informações complementares.

A legislação aduaneira não obriga a empresa a importar por conta própria. A MP 2.158-35/2001, a Lei 11.281/2006 e a IN RFB 1.861/2018 reconhecem, ao lado da importação direta, duas modalidades de importação indireta. A Receita Federal, em solução de consulta, admite ainda que a mercadoria já nacionalizada passe por mais um comprador.

Escolher entre esses caminhos é decisão empresarial legítima: custo, tributos recuperáveis, fluxo de caixa, risco de estoque, capacidade técnica e foco no negócio.

O que a lei pune é a ocultação do sujeito passivo, do real vendedor ou comprador, ou do responsável pela operação, mediante fraude ou simulação (DL 1.455/1976, art. 23, V). Quem escolhe um caminho e o executa como a lei prevê, com contratos reais, recursos próprios e documentação, não incorre nessa infração.

Caminho	Quem promove o despacho	Papel da empresa interessada	Fundamento	Cuidado principal
1. Importação direta	A própria empresa	Importadora	Regulamento Aduaneiro; IN SRF 680/2006	Estrutura própria para o despacho e para a gestão de riscos
2. Conta e ordem (ICOT)	Importadora contratada, em seu nome	Adquirente: compra no exterior, com recursos próprios, e contrata o serviço	MP 2.158-35/2001, arts. 77 a 81; Lei 10.637/2002, art. 27; IN RFB 1.861/2018	Contrato, vinculação no Portal Único e recursos próprios do adquirente

Caminho	Quem promove o despacho	Papel da empresa interessada	Fundamento	Cuidado principal
3. Encomenda (IEP)	Importadora, que compra com recursos próprios	Encomendante predeterminado: compra a mercadoria já nacionalizada da importadora	Lei 11.281/2006, art. 11; IN RFB 1.861/2018	Contrato prévio; a importadora paga o fornecedor e detém o domínio
4. Compra de mercadoria nacionalizada, inclusive como encomendante do encomendante	Terceiro (importadora ou encomendante)	Comprador no mercado interno: não é importador, adquirente nem encomendante da importação	SC Cosit 158/2021 e 43/2025; Nota Coana 76/2020; DL 1.455/1976, art. 23, § 2º	Relações efetivas e independentes; capacidade financeira; lastro dos recursos

O quarto caminho exige uma distinção. Comprar bem de origem estrangeira já nacionalizado em importação legítima é sempre possível, desde que a importação não tenha ocorrido por iniciativa ou pedido da empresa compradora, isto é, desde que a operação seja aleatória (nota 1).

Já o encomendante do encomendante compra de quem é encomendante em uma importação por encomenda feita para revenda. Sua posição foi examinada pela Receita e está na seção VII.

a. Onde está a liberdade de escolher, e onde está o seu limite

A liberdade de escolher a modalidade não é tolerância da fiscalização. É consequência do regime jurídico da atividade econômica.

A Constituição assegura a todos "o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei" (art. 170, parágrafo único). E dispõe que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (art. 5º, II).

Não há lei que obrigue quem precisa de mercadoria estrangeira a importá-la pessoalmente.

No plano do direito privado, cada modalidade é um contrato, e é o Código Civil que diz o que vale para eles.

O art. 421 dispõe que "a liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato". O parágrafo único acrescenta que, "nas relações contratuais privadas, prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual". A redação e a inclusão vêm da Lei nº 13.874/2019.

O art. 421-A estabelece que "os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção". O inciso II manda respeitar a alocação de riscos definida pelas partes.

E o art. 425 declara lícito "às partes estipular contratos atípicos, observadas as normas gerais fixadas neste Código".

Ou seja:

- o contrato de prestação de serviço que sustenta a conta e ordem e o contrato de compra e venda que sustenta a encomenda são negócios empresariais típicos;
- presumem-se paritários e simétricos, e a alocação de riscos que as partes definiram deve ser respeitada; e
- o afastamento dessa presunção depende de **elementos concretos**, não da estranheza que a estrutura cause a quem a examina.

Cabe esclarecer um ponto sobre a Lei de Liberdade Econômica, porque o nome da lei promete, em matéria tributária, mais do que ela entrega.

A Lei nº 13.874/2019 enuncia a liberdade como garantia no exercício de atividades econômicas e a boa-fé do particular perante o poder público (art. 2º, I e II). Manda, ainda, que se interpretem "em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos" as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas (art. 1º, § 2º).

Entretanto, o § 3º do art. 1º, na redação da Lei nº 14.195/2021, é expresso: o disposto naquele Capítulo e nos Capítulos II e III "não se aplica ao direito tributário e ao direito financeiro". A única ressalva é o inciso X do art. 3º, que trata de arquivamento digital de documentos.

De fato, em matéria tributária e aduaneira a Lei de Liberdade Econômica não incide diretamente. O que dela permanece aplicável são as alterações que promoveu no Código Civil — os arts. 421 e 421-A acima —, que valem como Código Civil.

Do lado do procedimento, o Código de Defesa do Contribuinte traz garantias que interessam ao tema. A Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026, impõe à Autoridade Fiscal presumir a boa-fé do contribuinte, "sem prejuízo da realização das diligências e auditorias" (art. 3º, VII).

O mesmo artigo manda respeitar a segurança jurídica e a boa-fé ao aplicar a legislação tributária (inciso I) e indicar os pressupostos de fato e de direito que justifiquem os atos da administração (inciso VIII). O § 4º determina que esse dever seja observado especialmente nos atos que imponham deveres, ônus, sanções ou restrições.

Convém esclarecer o alcance dessas garantias, para que não se espere delas mais do que dão. A Lei Complementar não revoga a presunção do § 2º do art. 23 do Decreto-Lei nº 1.455/1976, que opera sobre a não comprovação da origem, da disponibilidade e da transferência dos recursos. O que ela desloca é o padrão exigível de fundamentação, não o ônus ali fixado.

Cabe esclarecer, também, que a Lei Complementar é de janeiro de 2026 e que não se localizou, até a data deste artigo, julgado do Carf ou do Cejul sobre essa leitura. Convém verificar, a cada caso, o estado da jurisprudência antes de sustentá-la.

Finalmente, o limite da liberdade está no mesmo Código Civil que a assegura. Simulação é o nome que se dá ao negócio que aparenta ser aquilo que não é.

O art. 167 dispõe que "é nulo o negócio jurídico simulado, mas subsistirá o que se dissimulou, se válido for na substância e na forma". O § 1º, I, caracteriza a simulação quando os negócios "aparentarem conferir ou transmitir direitos a pessoas diversas daquelas às quais realmente se conferem, ou transmitem".

É a descrição, em linguagem civilista, daquilo que o art. 23, V, do Decreto-Lei nº 1.455/1976 pune no plano aduaneiro. **A fronteira não é a escolha do caminho, e sim a correspondência entre o caminho declarado e o caminho percorrido.**

III. IMPORTAÇÃO DIRETA

É o modelo mais usual. A empresa negocia com o fornecedor estrangeiro, que embarca os bens ao Brasil tendo-a como consignatária.

Chegados os bens, ela os nacionaliza no despacho aduaneiro e, após o desembaraço e a entrega, pode lhes dar a destinação desejada.

Incidem o Imposto de Importação (II), o IPI, o PIS-Importação, a Cofins-Importação e o ICMS, além de custos parafiscais ou de defesa comercial, como a Taxa Siscomex, o AFRMM e eventuais medidas antidumping.

Na revenda, incide IPI por equiparação do importador a industrial. O STF considerou constitucional a incidência do IPI no desembaraço aduaneiro e na saída do estabelecimento importador para o mercado interno (RE 946.648, Tema 906 da repercussão geral, julgado em sessão virtual de 14 a 21 de agosto de 2020).

A reforma tributária muda o desenho: PIS/Cofins-Importação e ICMS serão substituídos por CBS e IBS (LC 214/2025). Em 2026, as alíquotas de teste são de 0,9% (CBS) e 0,1% (IBS), e a Receita informa que esses valores não devem ser recolhidos na importação em 2026.

De 2027 a 2028, o IBS é cobrado a 0,05% (estadual) mais 0,05% (municipal) e a CBS à alíquota de referência menos 0,1 ponto percentual (LC 214, arts. 344 e 347). De 2029 a 2032, o IBS cresce gradualmente (arts. 361 a 364), e em 2033 a transição é completa (art. 365). Entre o teste de 2026 e a transição completa de 2033, são sete anos.

Convém esclarecer que, na CBS e no IBS, o art. 72, parágrafo único, da LC 214/2025 diz que, na importação por conta e ordem, quem promove a entrada dos bens é o adquirente dos bens no exterior, que passa a ser o contribuinte (assunto tratado em outro artigo da casa).

IV. ATIVIDADES-MEIO E NEGÓCIO PRINCIPAL

Uma operação de importação completa, do início ao fim, exige conhecimentos multidisciplinares: comercial, logístico, administrativo, fiscal, cambial e financeiro. Exige também pessoal treinado, instalações e sistemas.

É comum delegar a terceiros o que não é estratégico no negócio. Daí nasceram empresas que se especializaram em importar para atender a demanda de clientes.

Durante anos elas atuaram sem regulação específica, o que permitia irregularidades difíceis de identificar e punir.

A Receita Federal reagiu criando a habilitação para operar no Siscomex e regulamentando a atividade de importar para terceiros em dois modelos de "importação indireta": a conta e ordem e a encomenda.

V. IMPORTAÇÃO POR CONTA E ORDEM DE TERCEIROS (ICOT)

A IN RFB 1.861/2018 (art. 2º) define a operação em que a pessoa jurídica importadora é contratada para promover, em seu nome, o despacho aduaneiro de mercadoria de procedência estrangeira adquirida no exterior por outra pessoa, física ou jurídica.

O adquirente realiza a compra e venda no exterior, em seu nome e com recursos próprios, e contrata o importador. O objeto principal da relação jurídica é a prestação do serviço de promover o despacho, mediante contrato previamente firmado.

a. Pontos importantes

- importadora e adquirente devem estar habilitados no Siscomex (IN RFB 1.984/2020) e vinculados no Portal Único (Pucomex); a vinculação não se aplica ao adquirente pessoa física (art. 4º e parágrafo único);
- ao registrar a declaração, a importadora indica o CNPJ ou CPF do adquirente e anexa o contrato previamente firmado (art. 5º);
- o responsável econômico pela aquisição dos bens é o adquirente, e a importadora é mera prestadora de serviços, sem domínio dos bens;
- o adquirente era responsável solidário pelo Imposto de Importação (MP 2.158-35/2001, art. 77, que alterou o art. 32 do DL 37/1966), e a LC 227/2026 (art. 176), ao dar nova redação ao DL 37/1966, passou a considerar que o adquirente promove a entrada (art. 31, parágrafo único) e a apontar como responsáveis solidários a pessoa que registra a declaração em seu nome, isto é, a importadora, e o encomendante predeterminado (art. 32, parágrafo único, III e IV). O adquirente responde, conjunta ou isoladamente, pelas infrações (art. 78, que acrescentou o inciso V ao art. 95 do DL 37); o estabelecimento atacadista ou varejista que adquire produto de procedência estrangeira importado por sua conta e ordem equipara-se a estabelecimento industrial (art. 79);
- a operação realizada com recursos de terceiro presume-se por conta e ordem deste (Lei 10.637/2002, art. 27);
- a RFB pode exigir garantia como condição da entrega quando o valor das importações for incompatível com o capital social ou o patrimônio líquido do importador ou do adquirente (MP 2.158-35, art. 80, II);

- a importadora deve apresentar a Escrituração Contábil Digital (ECD) e registrar, em conta específica e de forma discriminada para cada adquirente, as importações (IN RFB 1.861, arts. 9º e 10);
- o contrato com o adquirente pode incluir, além do despacho, serviços como cotação de preços, intermediação comercial e pagamento ao fornecedor estrangeiro (IN RFB 2.121/2022, art. 39, § 3º). O câmbio de importação segue a Resolução BCB 277/2022, cujo texto vigente não menciona a importação por conta e ordem nem define em nome de quem se contrata o câmbio nela; o ponto deve ser tratado com a instituição autorizada.

b. Tributos e notas fiscais

A IN RFB 1.861 (art. 7º) exige, para cada operação, três documentos.

O primeiro é a nota fiscal de entrada, após o desembaraço (ou autorização de entrega antecipada), com os valores aduaneiros e os tributos da importação. O segundo é a nota fiscal de saída, na data da saída das mercadorias do estabelecimento do importador ou do recinto alfandegado, tendo como destinatário o adquirente: essa nota não caracteriza compra e venda. O terceiro é a nota fiscal de serviços, com o valor cobrado do adquirente, indicando as notas de saída correspondentes.

O destaque do ICMS na nota de saída, previsto na redação original, foi revogado pela IN RFB 1.937/2020.

Quanto ao CFOP, o Anexo II do Convênio SINIEF s/nº/1970, na redação do Ajuste SINIEF 03/24 (DOU de 29 de abril de 2024, retificado em 15 de julho de 2024), não traz código específico para a conta e ordem nem para a encomenda (nota 2).

Na prática de mercado, a importação própria e a encomenda usam a entrada pelo 3.102 e a saída pelo 5.102 ou 6.102 (5.106 ou 6.106 se a saída for direta do recinto alfandegado, sem passar pelo estabelecimento do importador).

Na conta e ordem, usam-se os CFOPs 3.949 na entrada do importador e 5.949 ou 6.949 na saída, e o adquirente emite documento fiscal próprio na entrada, com destaque do ICMS (CFOP 3.102 em São Paulo). A saída do adquirente (e a do encomendante, na revenda) é feita pelo 5.102 ou 6.102, ou pelo 5.106 ou 6.106 se a saída for a partir do recinto alfandegado.

Convém esclarecer que os códigos 3.949, 5.949 e 6.949 são de "outra entrada ou saída não especificada" e não são específicos da conta e ordem. Além disso, o ICMS segue o art. 176-J do RICMS/RO, como se vê adiante.

A resposta à consulta 24408/2021 da SEFAZ-SP diz que o adquirente paulista emite nota de entrada em seu nome, com destaque do ICMS e CFOP 3.102, e que a nota do importador por conta e ordem (CFOP 6.949) não deve ser registrada nos livros de ICMS. Isso afasta a leitura de que a nota 5.949 ou 6.949 ampara o crédito de ICMS do adquirente.

Na importação: II, IPI-Importação, PIS-Importação, Cofins-Importação e ICMS-Importação. **Na remessa ao adquirente:** IPI e ICMS.

Quanto ao PIS e à Cofins, a IN RFB 2.121/2022 (art. 39) dispõe que a receita bruta da importadora por conta e ordem é a dos serviços prestados ao adquirente, e a do adquirente é a da comercialização da mercadoria importada. As normas de incidência aplicáveis ao importador se aplicam à receita do adquirente na venda (MP 2.158-35/2001, art. 81), e o art. 40 condiciona essa regra ao cumprimento dos requisitos da IN 1.861/2018. Em eventual revenda, o adquirente é equiparado a estabelecimento industrial para fins de IPI (MP 2.158-35/2001, art. 79; Regulamento do IPI, art. 9º, IX).

Quanto aos créditos de PIS-Importação e Cofins-Importação, o art. 18 da Lei 10.865/2004 manda que sejam aproveitados pelo "encomendante", expressão que, na conta e ordem, o STJ lê como o adquirente (REsp 1.552.605/SC, 1ª Turma, relator Min. Paulo Sérgio Domingues, julgado em 11 de junho de 2024). O importador por conta e ordem, mero mandatário, não os aproveita.

O adquirente os aproveita se estiver no regime não cumulativo (art. 15, caput) e na hipótese do art. 15, como bens para revenda ou insumos.

As vantagens econômicas: o adquirente não se envolve no processo burocrático, mantém foco no seu negócio, não precisa de equipe própria para despachos e aproveita a especialização e a escala da contratada.

VI. IMPORTAÇÃO POR ENCOMENDA PREDETERMINADA (IEP)

A IN RFB 1.861 (art. 3º) define a operação em que a pessoa jurídica importadora é contratada para promover, em seu nome e com recursos próprios, o despacho aduaneiro de mercadoria de procedência estrangeira por ela adquirida no exterior para revenda a encomendante predeterminado, pessoa física ou jurídica.

O objeto principal é a compra e venda da mercadoria nacionalizada, mediante contrato previamente firmado. O encomendante pode participar ou não das operações comerciais de aquisição no exterior.

a. Pontos importantes

- importadora e encomendante devem estar habilitados no Siscomex e vinculados no Portal Único (salvo encomendante pessoa física); o contrato é anexado ao dossiê;
- o responsável econômico pela aquisição é a **importadora**, que detém o domínio dos bens entre a compra no exterior e a venda ao encomendante;
- consideram-se recursos próprios da importadora os valores recebidos do encomendante a título de pagamento, total ou parcial, da obrigação relativa à revenda, ainda que antes da importação ou da compra (art. 3º, § 3º, redação da IN 2.101/2022);
- a importadora pode pedir garantia, inclusive arras, sem descaracterizar a operação (§ 4º);
- o pagamento ao fornecedor estrangeiro deve ser feito **exclusivamente pela importadora** (§ 5º);

- operações de montagem, acondicionamento ou reacondicionamento no País não modificam a natureza da revenda (§ 6º);
- a pessoa física que atue como encomendante só pode realizar operações de comércio exterior nos limites do § 3º do art. 4º da IN RFB 1.984/2020 (§ 7º);
- se o encomendante for ocultado mediante fraude ou simulação, aplica-se o perdimento do art. 689, XXII, do RA, independentemente de contrato formal ou do cumprimento dos requisitos da IN (§ 8º);
- a importadora deve apresentar a ECD e manter escrituração específica por encomendante (arts. 9º e 10).

Tributos e notas: na importação, II, IPI-Importação, PIS-Importação, Cofins-Importação e ICMS, com nota fiscal de entrada (CFOP 3102, compra para comercialização, conforme o Anexo II do Convênio SINIEF, na redação do Ajuste SINIEF 03/24).

Na venda ao encomendante, IPI, PIS, Cofins e ICMS, com nota fiscal de venda na data da saída das mercadorias do estabelecimento da importadora ou do recinto alfandegado (art. 8º da IN). O CFOP é o 6106 ou 5106, que o Anexo II descreve como venda de mercadoria que não transita pelo estabelecimento, inclusive a importada com saída do recinto alfandegado. A tabela não traz CFOP específico para conta e ordem nem encomenda.

Em eventual revenda, o encomendante é equiparado a estabelecimento industrial para o IPI (Regulamento do IPI, art. 9º, IX).

Na encomenda, a Lei 10.865 não tem regra como a do art. 18: o importador é o contribuinte e fica com o crédito do PIS-Importação e da Cofins-Importação (art. 15), se estiver no regime não cumulativo e na hipótese de bens para revenda.

Na venda ao encomendante, o PIS e a Cofins da importadora incidem conforme o regime dela. O encomendante, se estiver no regime não cumulativo, pode se creditar na compra, desde que a aquisição se enquadre nas hipóteses de crédito da Lei 10.833, art. 3º (inciso I: bens adquiridos para revenda).

b. Crédito dos tributos da fase de venda: quem aproveita

O quadro abaixo traz quem credita o PIS e a Cofins em cada modalidade. Foi construído com base na Lei 10.865/2004 (arts. 6º, 15 e 18) e no REsp 1.552.605/SC, e vale para o PIS e a Cofins em 2026:

Modalidade	Quem credita o PIS e a Cofins da importação	Condições
Importação direta	O importador	Regime não cumulativo e hipótese do art. 15 (revenda, insumo etc.); no lucro presumido ou no Simples, sem crédito
Conta e ordem	O adquirente (Lei 10.865, art. 18; STJ, REsp 1.552.605/SC); o importador, mero mandatário, não credita	Adquirente no regime não cumulativo e na hipótese do art. 15; no lucro presumido ou no Simples, sem crédito

Modalidade	Quem credita o PIS e a Cofins da importação	Condições
Encomenda	O importador, que importa e revende; o encomendante credita o PIS e a Cofins da compra, não os da importação	Importador e encomendante no regime não cumulativo; a compra do encomendante deve estar numa hipótese de crédito

Regime não cumulativo não é sinônimo de lucro real. O art. 10 da Lei 10.833/2003 mantém no regime cumulativo, entre outros, as pessoas jurídicas de lucro presumido ou arbitrado, as optantes do Simples e as imunes, e ainda relaciona outras pessoas e receitas. Por isso a conferência deve ser feita caso a caso.

O crédito de IPI e de ICMS segue as regras de cada imposto, e não o regime de PIS e Cofins. O quadro seguinte traz quem aproveita o IPI e o ICMS da importação em cada modalidade:

Modalidade	Quem aproveita o IPI e o ICMS da importação	Condição
Importação direta	O importador	Que ele não seja optante do Simples Nacional
Conta e ordem	IPI: o importador recupera o IPI pago no desembaraço contra o IPI da saída, e o adquirente aproveita o IPI destacado na saída. ICMS: o crédito é do adquirente, pelo documento fiscal de entrada que ele emite (RICMS/RO, art. 176-J, II); o importador recolhe o imposto em nome do adquirente e emite as suas notas sem destaque	Adquirente fora do Simples Nacional
Encomenda	O importador, que é o real vendedor dos bens (seu faturamento decorre da saída); a saída do importador para o encomendante pode gerar crédito ao encomendante	Importador e encomendante fora do Simples Nacional

Comecemos pelo IPI. O Regulamento do IPI (Decreto 7.212/2010, art. 226, V a VIII) permite ao estabelecimento industrial ou equiparado creditar-se do imposto pago no desembaraço aduaneiro e do imposto relativo aos produtos recebidos que saiam tributados. O importador é equiparado a estabelecimento industrial quando dá saída ao produto (art. 9º, I).

Na conta e ordem, a IN RFB 1.861, art. 7º, II, manda que a nota de saída do importador ao adquirente informe os tributos da importação, exceto o IPI vinculado, e o IPI incidente na saída. Isso combina com a leitura de que o IPI pago no desembaraço fica com o importador e o IPI da saída é aproveitado pelo adquirente. Na encomenda, o art. 8º, II, exige o IPI da saída na nota de venda ao encomendante.

A Solução de Consulta Cosit 159/2019 (item 17) e a 105/2020 indicam que o IPI vinculado à importação, pago no desembaraço, é descontado pelo importador do IPI devido na saída, e o IPI da saída incide de novo (dupla incidência confirmada pelo STF).

O Simples Nacional tem regra própria. A LC 123/2006, art. 23, veda ao optante a apropriação e a transferência de créditos dos tributos abrangidos pelo regime, e o IPI, o PIS e a Cofins incidentes na importação ficam fora do Documento de Arrecadação do Simples (LC 123, art. 13, § 1º, XII). Por isso a vedação ao optante, nessas importações, é a leitura prudente, e não texto expresso.

Passemos ao ICMS. O destaque na nota de saída foi revogado (IN RFB 1.937/2020), e o imposto da importação é devido ao Estado do adquirente, e não ao do domicílio do importador (Tema 520/STF, ARE 665.134, relator Min. Edson Fachin, julgado em 27/04/2020: na conta e ordem, o destinatário jurídico é quem contrata o despacho aduaneiro; RE 268.586/SP, 1ª Turma, relator Min. Marco Aurélio, julgado em 24/05/2005, citado no Parecer 254/2019). O sujeito ativo da obrigação é, portanto, o Estado de destino, e as regras de documento e de crédito são as desse Estado. A LC 87/1996, art. 20, assegura o crédito do ICMS cobrado nas operações de que resulte a entrada de mercadoria no estabelecimento.

Em Rondônia, o Parecer 254/2019/GETRI/CRE/SEFIN-RO (Gerência de Tributação da Coordenadoria da Receita Estadual, de 13 de maio de 2019) sustenta, na análise, que o adquirente é o verdadeiro contribuinte e que o crédito do ICMS pago na importação é dele. É obrigatória a nota fiscal de entrada emitida pelo adquirente, que é o documento adequado para amparar a operação e o crédito. O importador por conta e ordem é mero prestador de serviços e responsável solidário.

O RICMS/RO (arts. 176-I a 176-K, Decreto 25.169/2020, publicado no DOE-RO de 24 de junho de 2020, sem alteração posterior na consolidação do Anexo X da SEFIN-RO até o Decreto 31.961/2026) manda o importador pagar o ICMS em guia em nome do adquirente e emitir as notas de entrada e de saída sem destaque. O adquirente, por sua vez, emite documento fiscal, com destaque do ICMS se devido, na entrada da mercadoria.

O Tribunal Administrativo de Tributos Estaduais aplicou o Parecer no Acórdão 0152/2024 da 1ª Câmara (processo 20212700100209, sessão de 19 de agosto de 2024). A resposta SP 24408/2021 diz que o adquirente paulista emite nota de entrada com destaque e CFOP 3.102 e que a nota do importador não deve ser registrada nos livros de ICMS.

Na prática: o crédito de ICMS é do adquirente fora do Simples Nacional, documentado pela nota de entrada que ele emite. A nota de saída do importador (CFOP 5.949 ou 6.949) acoberta o trânsito e, quanto ao IPI, destaca o imposto da saída (IN RFB 1.861, art. 7º, II, "c"), mas não é o documento do crédito de ICMS do adquirente.

A leitura de que essa nota ampara o crédito de ICMS, difundida no mercado, não encontra apoio nos textos oficiais. Apoiar o crédito só nela expõe o adquirente à glosa e à multa, e o importador, que não é o titular do crédito, não deve se creditar do imposto recolhido em nome do adquirente.

Fora de Rondônia, vale conferir a norma do Estado do adquirente.

Pode haver, assim, desencaixe financeiro temporário. Em alguns casos a operação é economicamente semelhante à importação direta; em outros, o custo efetivo sobe porque parte dos tributos não é recuperável.

Por isso a escolha do modelo exige análise caso a caso, e muitas vezes ajuda profissional.

VII. O ENCOMENDANTE DO ENCOMENDANTE – COMPRAR A MERCADORIA JÁ NACIONALIZADA

Em muitas cadeias, quem encomenda a importação já tem um cliente. O encomendante predeterminado importa por meio de uma importadora, nacionaliza e revende a um terceiro, por exemplo um varejista.

Esse terceiro é o "encomendante do encomendante". Ele não aparece na IN RFB 1.861/2018, que só conhece a importadora e o encomendante predeterminado.

A dúvida era se sua presença descaracterizaria a encomenda ou levaria à acusação de ocultação do real adquirente. A insegurança foi levada à Receita Federal por entidades de atacadistas e de supermercados, que pediram aprimoramento da IN 1.861 (Nota Coana 76/2020), e a resposta veio na Solução de Consulta Cosit 158/2021.

a. O que diz a Receita Federal

A Solução de Consulta Cosit 158/2021 e, depois dela, a de nº 43/2025 firmaram os seguintes pontos:

1. A importação por encomenda envolve, usualmente, só dois agentes econômicos: o importador por encomenda, que é o contribuinte, e o encomendante predeterminado, que é o responsável solidário pelos tributos.
2. A presença de um terceiro, o encomendante do encomendante, **não é vedada pela legislação**, não descaracteriza a encomenda e **não precisa ser informada na declaração de importação**, desde que as relações entre os envolvidos sejam transações efetivas de compra e venda.
3. Relações comerciais autênticas com terceiros, por si sós, não caracterizam a ocultação do real comprador (DL 1.455/1976, art. 23, V) nem o acobertamento de reais intervenientes (Lei 11.488/2007, art. 33), desde que as relações sejam legítimas e haja comprovação da origem, da disponibilidade e da transferência dos recursos (art. 23, § 2º).
4. A simples vinculação societária entre empresas nacionais que participam de uma operação legítima de encomenda não se confunde com a infração de ocultação.
5. A legislação não fixa prazo mínimo de permanência da mercadoria em estoque; o curto tempo, isoladamente, não descaracteriza a encomenda.
6. Na SC 43/2025: o adiantamento de recursos pelo cliente ao encomendante, a título de arras ou sinal, por si só não descaracteriza a encomenda (nem a importação por conta própria, quando o cliente não tem características de adquirente), ainda que parte do valor seja usada na operação, desde que haja compatibilidade financeira e operacional e os termos pactuados sejam legítimos.

A solução registra três cautelas. A compatibilidade entre a capacidade financeira de todos os envolvidos e os termos pactuados é elemento fundamental de legitimidade. Relações comerciais obscuras entre empresas vinculadas podem ser indício de conduta infracional punível com perdimento. E a solução não impede a fiscalização de investigar irregularidades acobertadas por importação indireta.

Segundo a própria solução, nas autuações por ocultação o ônus de provar a fraude ou a simulação é do Fisco, que deve indicar os elementos nos autos, conforme a jurisprudência do Carf. A solução cita, a esse respeito, o Acórdão 3403-002.842, de 25 de março de 2014 (item 16 da SC 158/2021).

A solução acrescenta que a vinculação societária entre empresas nacionais, em operação legítima de importação por encomenda, não se confunde com a ocultação do sujeito passivo por fraude, simulação ou interposição fraudulenta do art. 23, V, do DL 1.455/1976 (item 18).

b. O que decidiu o Carf

Um caso julgado pelo Carf envolve uma cadeia em que uma importadora ostensiva registrou declarações de importação por encomenda para duas encomendantes. A fiscalização sustentou que a real encomendante, oculta, era uma grande varejista, e exigiu a multa equivalente ao valor aduaneiro (DL 1.455, art. 23, V e §§ 1º e 3º).

O Carf, no Acórdão 3302-013.835, publicado em 15 de dezembro de 2023 (relatora Denise Madalena Green), deu provimento ao recurso voluntário e cancelou a autuação. Entendeu que a interposição fraudulenta não se configura quando os intervenientes estão amparados em contratos comerciais válidos, têm capacidade econômico-financeira e operacional e não há irregularidade na execução. E entendeu que meras conjecturas fundadas em relações societárias e direitos de exclusividade não servem de prova.

A Câmara Superior, no Acórdão 9303-015.344, publicado em 21 de agosto de 2024 (3ª Turma, relatora Semíramis de Oliveira Duro), **não conheceu** do recurso especial da Fazenda Nacional, por ausência de similitude fática com os paradigmas e porque o acórdão recorrido tinha fundamentos autônomos não impugnados.

Ou seja, a CSRF não julgou o mérito da tese: o cancelamento foi mantido por razões processuais. Há também julgados em sentido contrário, pois a prova de cada caso é decisiva.

O Acórdão 3302-013.835 (Processo 15444.720106/2018-19, relatora Denise Madalena Green) rejeitou a preliminar de nulidade por unanimidade e deu provimento ao recurso voluntário por maioria, vencido o presidente da turma, conforme o portal de acórdãos do Carf. A ementa registrada no portal trata da juntada de provas complementares em recurso voluntário (art. 16, § 4º, do Decreto 70.235/1972).

c. Como o encomendante do encomendante se mantém no lado seguro

As soluções de consulta respondem a fatos narrados e não convalidam informações. Em termos práticos, os pontos que decorrem das condições delas são os seguintes (a lista é de boas práticas, não um texto oficial):

Faça	Evite
Comprar do encomendante em transação própria de compra e venda, com contrato ou pedido, preço e prazos de entrega	Tratar o encomendante como mero “fachada” ou mero emissor de nota fiscal

Faça	Evite
Manter o pagamento e a negociação no seu elo da cadeia (com o encomendante), por contas bancárias de cada parte	Negociar preço ou condições com o exportador, pagá-lo ou dar instruções à importadora
Conferir a capacidade financeira e operacional do encomendante e da importadora, e guardar a documentação	Operar com partes sem lastro financeiro compatível com o volume da operação
Declarar e documentar eventual vínculo societário, mantendo termos e condições de mercado	Manter relações obscuras entre empresas vinculadas, sem contratos ou com preços fora de mercado
Registrar eventuais arras ou sinal com compatibilidade financeira e termos legítimos	Antecipar recursos que, na prática, financiem a importação sem contrato que os justifique
Guardar os documentos pelo prazo legal e atender à fiscalização	Descartar a trilha documental (pedido, contrato, nota, pagamento, entrega)

Do ponto de vista tributário, a Nota Coana 76/2020, transcrita na SC 158/2021, afirma, no item 2.5, que o encomendante do encomendante está distante da operação de importação e não integra a relação tributária. O item 2.6 faz a ressalva: a conclusão parte da premissa de que todas as partes são independentes entre si e de que as relações representam operações efetivas de compra e venda.

Na reforma tributária, a LC 214/2025 trata a importação por conta e ordem como entrada promovida pelo adquirente no exterior (art. 72, parágrafo único). Nomeia como responsável solidário quem registra a DI em seu nome (art. 74, I) e o encomendante predeterminado que adquire de pessoa jurídica importadora (art. 74, II). O Regulamento da CBS (**Decreto nº 12.955, de 29 de abril de 2026**, arts. 83 e 85) repete a regra, e repete-a com remissão expressa aos arts. 72 e 74 da Lei Complementar. Os dispositivos não nomeiam o comprador seguinte da cadeia, como o encomendante do encomendante.

Do lado do IBS, o regulamento é a **Resolução CGIBS nº 6, de 30 de abril de 2026**, e segue a mesma linha: na conta e ordem, quem promove a entrada é o adquirente; e respondem solidariamente quem registra a declaração em seu nome e o encomendante predeterminado. Nem ele nem o da CBS usam as siglas ICOT e IEP, e nenhum dos dois nomeia o comprador seguinte da cadeia.

VIII. O RISCO DE INTERPOSIÇÃO FRAUDULENTA

A importação indireta é legítima quando documentada e real. Vira problema quando oculta quem é o verdadeiro adquirente ou quem financia.

O art. 23, V, do Decreto-Lei 1.455/1976 prevê a pena de perdimento nas hipóteses de ocultação do sujeito passivo, do real vendedor, comprador ou responsável pela operação, mediante fraude ou simulação, inclusive interposição fraudulenta de terceiros.

O § 2º do mesmo artigo presume a interposição quando não comprovadas a origem, a disponibilidade e a transferência dos recursos empregados.

Se a mercadoria não é localizada ou foi consumida ou revendida, o perdimento converte-se em multa equivalente ao valor aduaneiro (§ 3º), pelo rito do Decreto 70.235/1972.

O art. 33 da Lei 11.488/2007 prevê outra sanção: a multa de 10% do valor da operação (mínimo de R$ 5.000,00) para quem cede seu nome para acobertar os reais intervenientes ou beneficiários.

O Carf pacificou dois pontos em súmulas de observância obrigatória. A multa do art. 33 da Lei 11.488/2007 não se confunde com a pena de perdimento do art. 23, V, do DL 1.455/1976, o que afasta a retroatividade benigna do art. 106, II, "c", do CTN (Súmula 155). E a multa substitutiva do perdimento independe de prova de prejuízo ao recolhimento de tributos (Súmula 160).

Na prática, a documentação do contrato, a demonstração da capacidade econômica e financeira de cada parte e a rastreabilidade dos pagamentos são a melhor proteção.

O julgamento do perdimento segue o rito do Cejul (Lei 14.651/2023); a multa substitutiva segue o Decreto 70.235/1972.

IX. A IMPORTÂNCIA DE UM SISTEMA DE GESTÃO ESPECÍFICO

Um sistema de gestão — ERP – Enterprise Resource Planning — é necessário por duas razões que andam juntas: agilizar a condução dos processos e assegurar as regras de conformidade financeira e fiscal.

A importação é operação de muitas etapas, muitos documentos e muitos prazos, e cada etapa gera obrigação acessória. Conduzir isso em planilha é possível; conduzir sem erro e de forma auditável, não é.

Há uma mudança de método em curso, e ela altera o que se deve exigir de um sistema. O hábito de subir o arquivo XML para elaborar a nota fiscal de entrada acaba com o fim da DI.

Na DUIMP não há necessidade de ir ao Portal Único baixar um XML e levá-lo ao sistema. Os ERP já devem estar aptos a conversar diretamente com o Portal Único, recuperando por integração as informações necessárias à elaboração da nota de entrada.

Além disso, um bom sistema deve estar totalmente adaptado às novas exigências e aos novos padrões do Novo Processo de Importação, e em especial ao catálogo de produtos.

O catálogo deixou de ser cadastro interno e passou a ser peça da própria operação. É dele que saem os atributos da mercadoria, e é por ele que a declaração se liga ao produto.

Nas modalidades de que trata este artigo, a utilidade é direta. O sistema gera a nota fiscal de remessa nas operações de conta e ordem e a de venda nas de encomenda, a partir dos dados da declaração, com informação manual apenas do mark-up pactuado no caso da encomenda.

Isso permite que o adquirente ou o encomendante receba os bens ainda no recinto alfandegado e os leve diretamente ao seu estabelecimento. Durante a migração, em que operações de DI e de DUIMP convivem, o sistema precisa trabalhar com as duas.

Ou seja, para quem vai escolher um sistema, três requisitos resumem o critério:

- integração direta com o Portal Único;
- catálogo de produtos tratado como parte da operação; e
- emissão das notas das duas modalidades a partir dos dados da declaração.

X. EM RESUMO – OS QUATRO CAMINHOS NUMA PÁGINA

O quadro abaixo reúne o que este artigo desenvolveu. Serve para consultar antes de estruturar uma operação, e para mostrar a quem precisa decidir sem ler o artigo inteiro.



Escolher o caminho é direito da empresa. **O que a lei pune é ocultar quem comanda e financia a operação.**

1 Importação direta

Você importa em seu nome, compra do exterior e promove o despacho.

CUIDADO
Estrutura própria para o despacho, a gestão de risco e os tributos.

Regulamento Aduaneiro · IN SRF 680/2006

2 Conta e ordem
você é o adquirente

Você compra no exterior e contrata uma importadora para despachar em nome dela.

CUIDADO
Contrato, vinculação no Portal Único e recursos próprios do adquirente.

MP 2.158-35/2001 · Lei 10.637/2002, art. 27 · IN RFB 1.861/2018

3 Encomenda
você é o encomendante

A importadora compra com recursos próprios e revende a você, já nacionalizada.

CUIDADO
Contrato prévio; a importadora paga o fornecedor e detém o domínio até a venda.

Lei 11.281/2006, art. 11 · IN RFB 1.861/2018

4 Mercadoria nacionalizada
inclusive como encomendante do encomendante

Você compra no mercado interno de quem encomendou a importação. Não precisa constar na declaração de importação.

CUIDADO
Relações efetivas, capacidade financeira e lastro dos recursos.

SC Cosit 158/2021 e 43/2025

Onde está o risco: ocultação do real comprador mediante fraude ou simulação (DL 1.455/1976, art. 23, V). Presume-se interposição quando não se comprovam a origem, a disponibilidade e a transferência dos recursos (art. 23, § 2º).

Contratos reais, recursos próprios e documentação sustentam qualquer dos quatro caminhos.

PHOENICIA www.phoenicia.com.br · Fontes: DL 1.455/1976; IN RFB 1.861/2018; Soluções de Consulta Cosit 158/2021 e 43/2025; Nota Coana 76/2020. Conteúdo informativo, não substitui análise do caso concreto.
Produzido em 07/11/2026, às 22h59min · atualizado até 04/11/2026 · não considera legislação publicada a partir de 05/11/2026

XI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Voltemos ao começo. Uma cadeia inteira de importação por encomenda foi autuada e, no fim, a autuação caiu: havia contratos, capacidade financeira e execução regular.

Esse é o critério. Qualquer dos quatro caminhos é legítimo quando é real e comprovado; o que não é legítimo é ocultar quem comanda e financia a operação.

A escolha entre importação direta, conta e ordem e encomenda deve considerar tributação, fluxo de caixa, regime de apuração do lucro, risco e a estrutura da própria empresa, e deve ser documentada desde o início.

Para o leitor que desejar se aprofundar no tema, recomenda-se:

- a Instrução Normativa RFB nº 1.861/2018, com suas alterações, que disciplina a importação por conta e ordem e a importação por encomenda;
- o manual do despacho de importação, publicado no sítio da Receita Federal (nota 3);
- as Soluções de Consulta da Coordenação-Geral de Tributação citadas ao longo do texto, disponíveis no sítio da Receita Federal; e
- o acompanhamento da regulamentação da reforma tributária e do cronograma de desligamento da DI, porque ambos seguem em movimento.

Rio de Janeiro, 4 de novembro de 2026.

Luiz Antonio Ramiro
Consultor Chefe · Phoenicia Consultoria

Notas

1. Importante: sempre é possível adquirir bem de origem estrangeira já nacionalizado em importação legítima, desde que a operação seja aleatória e não decorra de pedido da adquirente.
2. CFOPs: Anexo II do Convênio SINIEF s/nº/1970, na redação do Ajuste SINIEF 03/24 (DOU de 29/04/2024). Os CFOPs citados para a conta e ordem (3.949, 5.949 e 6.949) são usados na prática de mercado, mas não são texto de norma, e o ICMS segue o art. 176-J do RICMS/RO.
3. Manual do despacho de importação: gov.br/receitafederal (Aduana e Comércio Exterior > Manuais).
4. Os arts. 39 e 40 da IN RFB 2.121/2022 tratam da incidência do PIS/Pasep e da Cofins na importação por conta e ordem.

Referências consultadas

- **Legislação:** Constituição, arts. 5º, II, e 170, parágrafo único; Código Civil (Lei 10.406/2002), arts. 167, 421, 421-A e 425, estes três na redação ou inclusão da Lei 13.874/2019; Lei 13.874/2019, arts. 1º, §§ 2º e 3º (§ 3º na redação da Lei 14.195/2021), e 2º; Lei Complementar 225/2026 (Código de Defesa do Contribuinte), arts. 3º, I, VII e VIII, e § 4º; IN RFB 1.861/2018 (multivigente), arts. 2º a 10; IN RFB 1.984/2020 e 1.986/2020; MP 2.158-35/2001, arts. 77 a 81; Lei 10.637/2002, art. 27; Lei 11.488/2007, art. 33; DL 37/1966, art. 31, parágrafo único; DL 1.455/1976, art. 23; Regulamento Aduaneiro, art. 689, XXII; LC 214/2025, arts. 72, 74, 343 a 347 e 361 a 365; IN RFB 2.121/2022, arts. 39 e 40; Decreto nº 12.955, de 29/04/2026

(Regulamento da CBS), arts. 83 e 85; Resolução CGIBS nº 6, de 30/04/2026 (Regulamento do IBS), identificada no sítio do Comitê Gestor; RICMS/RO, arts. 176-I a 176-K (Decreto 25.169/2020).

- **Atos e decisões:** Súmulas Carf 155 e 160; Soluções de Consulta Cosit 158/2021, 43/2025, 159/2019 e 105/2020; Nota Coana 76/2020; Acórdãos Carf 3302-013.835 e CSRF 9303-015.344; Parecer 254/2019/GETRI/CRE/SEFIN-RO; Acórdão TATE-RO 0152/2024; resposta SEFAZ-SP 24408/2021; STF, RE 946.648 (Tema 906); cronograma de desligamento da DI (Siscomex, 29/10/2026).

Nota ao leitor

Alguns pontos convém ter em mente ao usar este artigo:

- **Este artigo descreve um terreno que a reforma tributária ainda está reorganizando.** As regras de conta e ordem e de encomenda na Lei Complementar nº 214/2025 e nos dois regulamentos — o da CBS e o do IBS — refletem o estado em 4 de novembro de 2026, e a regulamentação segue em movimento. Para decisão concreta, confira a redação vigente na data da operação.
- **A parte de ICMS usa Rondônia como exemplo, e só como exemplo.** O tratamento do crédito e da nota fiscal muda de Estado para Estado. Fora de Rondônia, a norma a consultar é a do Estado do adquirente — o artigo diz isso no lugar próprio, e vale repetir aqui.
- **Os CFOPs citados para a conta e ordem são prática de mercado, não texto de norma.** Estão na nota de rodapé com essa ressalva; quem for usá-los deve conferir com a contabilidade e com a legislação estadual.
- **As soluções de consulta respondem aos fatos que lhes foram narrados.** Valem para quem consultou e para quem estiver na mesma situação de fato. Não são salvo-conduto: a tabela de boas práticas da seção VII é orientação, não garantia.