

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO - CSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

THUANY GESSER

**COMÉRCIO EXTERIOR E POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS: UMA
ANÁLISE DO REGIME DRAWBACK NO BRASIL (2013-2018)**

Florianópolis

2020

THUANY GESSER

**COMÉRCIO EXTERIOR E POLÍTICAS DE INCENTIVOS FISCAIS: UMA
ANÁLISE DO REGIME DRAWBACK NO BRASIL (2013-2018)**

Monografia submetida ao curso de graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador:

Prof. Dr. Daniel de Santana Vasconcelos

Florianópolis
2020

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 à acadêmica THUANY GESSER na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Florianópolis, 17 de fevereiro de 2020

Prof. Dr. Daniel de Santana Vasconcelos
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Daniel de Santana Vasconcelos
Orientador
UFSC

Prof. Dr. Silvio Ferraz Cario
Membro
UFSC

Prof. Dr. Fernando Seabra
Membro
UFSC

RESUMO

O Brasil, apesar de deter características propícias para tornar-se uma potência mundial exportadora, tem desapontado nos aspectos de aproveitamento da sua plena capacidade no comércio internacional, e além disso, pouco se conhece sobre a importância do fomento dos instrumentos de incentivos fiscais existentes. Dessa forma, este trabalho tem por objetivo realizar uma análise das políticas de incentivos fiscais às exportações, no Brasil, mais precisamente o regime drawback, e entender a importância desse regime para o comércio exterior brasileiro. Para isso, investigou-se as legislações tributárias e aduaneiras pertinentes ao drawback, aplicou-se um conjunto simulações de uso do regime e analisou-se os dados referentes ao período de 2013 a 2018, no país. Os resultados demonstram que o regime drawback é mais vantajoso, em termos de recompensa financeira, para as empresas optantes pelo Lucro Presumido, e que nos últimos anos uma média de 23% das exportações brasileiras se devem exclusivamente a exportações beneficiadas pelo regime drawback. Dessa forma, esses resultados permitem concluir que a influência do regime drawback nas exportações brasileiras assume grande importância para o comércio exterior brasileiro.

Palavras-chave: Regime Drawback. Incentivos Fiscais. Legislação Tributária.

ABSTRACT

Brazil, despite having favorable characteristics to become a world exporting power, has been disappointed in the aspects of taking advantage of its full capacity in international trade. Moreover, little is known in the country about the importance of promoting tax incentive instruments to exports. Thus, this work aims to carry out an analysis of tax incentive policies in Brazil, more precisely the drawback regime, and to understand the importance of this regime for Brazilian foreign trade. For that, drawback's policies tax and customs legislation were investigated, a set of simulations of using drawback in exports were applied, and exports and drawback data referring to the period from 2013 to 2018 in Brazil was analyzed. The results show that drawback regime is more advantageous, in terms of financial reward, for companies opting for Presumed Profit ("Lucro Presumido", in brazilian legislation), and that in recent years, an average of 23% of Brazilian exports are due exclusively to exports benefited by the drawback regime. These results allow to conclude that the influence of the drawback regime on Brazilian exports is of great importance for Brazilian foreign trade.

Keywords: Drawback regime. Tax breaks. Tax Legislation.

Pensar é o trabalho mais difícil que existe. Talvez por isso tão poucos se dediquem a ele.

Henry Ford.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
Objetivos geral e específicos	4
Objetivo Geral	4
Objetivos Específicos	4
Justificativa.....	4
Metodologia.....	5
CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS DE INCENTIVO AO COMÉRCIO EXTERIOR E O DESEMPENHO DO SETOR EXPORTADOR DA ECONOMIA BRASILEIRA	7
1.1 - Políticas de incentivo às exportações: críticos e defensores	7
1.2 - O comércio externo e a economia brasileira na segunda metade do Século XX: o papel do câmbio, das commodities, do Mercosul e do GATT/OMC.....	10
1.2.1 - Comércio exterior na economia brasileira nas últimas décadas.....	13
1.2.2 - A reforma tributária de 1988 e o processo de abertura econômica brasileira	14
1.2.3 - O papel das commodities no comércio exterior brasileiro	14
1.2.4 - A influência do câmbio no comércio internacional brasileiro	18
1.2.5 - A importância do MERCOSUL no comércio exterior brasileiro.....	19
1.2.5.1 - A influência do câmbio nas relações comerciais do Mercosul: o caso da relação Brasil x Argentina	20
1.2.6 - O papel do GATT/OMC no comércio internacional brasileiro.....	21
1.2.7 - O comércio exterior brasileiro em anos recentes	22
1.3 - Política de incentivo à exportação no Brasil: os Programas BNDES-EXIM.....	24
CAPÍTULO 2 – EXPORTAÇÕES, REGIMES ADUANEIROS, INCENTIVOS E OS INSTRUMENTOS DE DRAWBACK.....	27
2.1 Tipos de exportações (direta, indireta e por trading company)	27
2.2 Incentivos fiscais e política econômica: alternativa ao desenvolvimento	28
2.4 O que é um regime aduaneiro especial?	29
2.5 Características de funcionamento do regime drawback no comércio exterior brasileiro...	29
2.6 Definindo o regime drawback	30
2.6.1 Drawback Suspensão.....	31
2.6.2 Drawback Isenção.....	32
2.6.3 Drawback Restituição.....	33

2.7 - Especificidades da legislação sobre drawback.....	34
2.8 Benefícios do Drawback e possíveis críticas.....	35
2.9 Providências a serem tomadas quando não houver exportação do produto no regime drawback.....	37
CAPÍTULO 3 – DRAWBACK, REGIMES TRIBUTÁRIOS E OS RESULTADOS PARA O BRASIL, 2013-2018.....	39
3.1 Os regimes tributários e sua função determinante: quem pode utilizar o benefício do regime drawback?.....	39
3.1.1 - A incidência das diferentes modalidades do regime drawback.....	40
3.1.2 - Lucro Real x Lucro Presumido: em que caso vale a pena utilizar o regime drawback?	41
3.2 - Simulação de utilização do regime aduaneiro drawback: Lucro Real e Lucro Presumido.	42
3.2.1 Simulação de utilização do regime aduaneiro drawback para empresas optantes pelo Lucro Real.....	43
3.2.2 Simulação de utilização do regime aduaneiro drawback para empresas optantes pelo Lucro Presumido	45
3.3 - Desempenho das exportações brasileiras com drawback: 2013-2018	48
3.3.1 – Discussão sobre os dados	48
3.3.2 - Apresentação dos resultados dos dados	48
CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - A evolução das commodities brasileiras no período 1980-2011.....	17
Gráfico 2 – Resultado da redução de custo das simulações (Lucro Real e Lucro Presumido).....	47
Gráfico 3 - Exportações (% do PIB/preços correntes/US\$) – Brasil: 1960-2018.....	49
Gráfico 4 - Exportações totais (FOB/US\$) x Exportações com Drawback (FOBUS\$) no período 2013-2018.....	50
Gráfico 5 - Participação das Exportações com Drawback (% FOB US\$) nas Exportações Totais (2013-2018).....	52
Gráfico 6 - Participação das Exportações no PIB - Totais e Modalidade Drawback.....	53

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Produção e Exportações Brasileiras no Ranking Mundial em 2017.....	16
Figura 2 – Regime de Incentivo Esquemático.....	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Simulação de Uso do Regime Drawback – Lucro Real.....	44
Tabela 2 – Simulação de Uso do Regime Drawback – Lucro Presumido.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM	Adicional de Frete da Marinha Mercante
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
BIT	Bens de Informática e Telecomunicações
BK	Bens de Capital
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- Financiamento à Produção de Bens e Serviços Destinados à
BNDES-EXIM	Exportação.
BNTs	Barreiras Não-Tarifárias
CACEX	Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil
CE-	
MERCANTE	Conhecimento Eletrônico-Mercante
CF	Constituição Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FED	Federal Reserve System
FINEX	Fundo de Financiamentos às Exportações
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOB	Free On Board
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
II	Imposto de Importação
IPEADATA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-Data
IPI	Imposto sobre Produto Industrializado
MDIC	Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul
OMC	Organização Mundial do Comércio
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto

PIS	Programa de Integração Social
PROEX	Pró-Reitoria de Extensão
RFB	Receita Federal do Brasil
SECEX	Secretaria de Comércio Exterior
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comércio Exterior
TEC	Tarifa Externa Comum
TTD	Tratamento Tributário Diferenciado
TVC	Teoria das Vantagens Comparativas
AFRMM	Adicional de Frete da Marinha Mercante

INTRODUÇÃO

Após a crise financeira internacional de 2008 e uma enorme perda de confiança dos agentes econômicos ao redor do mundo, surgiram, no Brasil, as necessidades de medidas de estímulo à demanda interna, buscando manter o ciclo de crescimento e inclusão social, o que permitiu manter o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em um nível aceitável de crescimento. Mesmo com esta retomada, influenciada diretamente pela expansão do crédito, a economia não se recuperou completamente das implicações do episódio de 2008. A desigualdade social se perpetua até hoje, os salários continuam baixos, e o que tem mantido o Brasil visível no mercado internacional, atualmente, são as exportações de commodities.

Além disso, existem outras dificuldades que levam o Brasil a não exportar tanto quanto o seu potencial parece permitir, como as barreiras tarifárias, que, conforme explicação da Organização Mundial do Comércio (OMC), são implementadas para evitar a perda de competitividade da indústria doméstica no mercado interno (MDIC, 2019). Isso acontece, essencialmente, para proteger o produto nacional dos importados, que acabam sendo mais atraentes devido ao seu menor custo e, em muitos casos, sua qualidade superior. Sendo assim, há políticas que influenciam diretamente o desempenho do setor exportador brasileiro, e essas políticas podem ser tanto favoráveis quanto desfavoráveis a esse setor.

A análise do presente trabalho concentra-se no papel das políticas de incentivo fiscal no Brasil, mais precisamente do regime drawback, no período de 2013 a 2018, com intenção de analisar a relevância da sua participação no setor exportador brasileiro, bem como seu funcionamento e dinâmica tributária. O regime denominado *drawback*, constitui-se numa operação concedida no processo de importação de produtos primários, destinados à industrialização de produto acabado, posteriormente exportado. Esse tipo de política tem como objetivo principal a redução de tributos, o que resulta na atratividade das empresas nacionais a se inserirem no comércio internacional.

Atualmente, no comércio exterior brasileiro, há muita assimetria de informação no que diz respeito ao acesso e conhecimento de todos os recursos (em termos de legislação, programas de incentivos, políticas de fomento, etc.) disponíveis aos que possuem interesse em se inserir no comércio internacional. Sendo o Brasil um país cujo ambiente empresarial é

maioritariamente constituído por micro e pequenas empresas, é preciso que essas empresas tão essenciais à economia brasileira sejam capazes de alcançar as informações e recursos necessários para a obtenção de meios que facilitem e barateiem suas operações, a fim de fomentar a sua lucratividade e competitividade, levando o país a obter maior crescimento e desenvolvimento também através de seu comércio externo. É com essa proposta que o presente trabalho foi construído, para apresentar, discutir e esclarecer a importância das políticas de incentivos fiscais, especificamente, em razão das limitações de um trabalho monográfico, o regime aduaneiro *drawback*, principal objeto desse trabalho.

Objetivos geral e específicos

Objetivo Geral

Analisar a influência das políticas de incentivos fiscais, mais precisamente do regime aduaneiro *drawback*, no comércio internacional brasileiro no período de 2013 a 2018, entender por que políticas de incentivo às exportações são importantes, bem como a importância do *drawback* dentre essas políticas.

Objetivos Específicos

Complementares ao objetivo geral desse trabalho, os objetivos específicos são:

- Analisar os fatores de influência das exportações brasileiras nas últimas décadas, com foco principal nas políticas de incentivos fiscais;
- Entender como o regime aduaneiro *drawback* funciona, por meio do estudo da legislação tributária pertinente e simulações técnicas;
- Esclarecer, via análise de legislação tributária, contábil e também regulamentação aduaneira, quais tipos de empresas podem ou não se beneficiar do *drawback*;
- E finalmente, avaliar o comportamento do regime *drawback* nas operações de exportação, ou seja, avaliar se a atuação do *drawback* têm sido relevante para o comércio exterior brasileiro, no período correspondente de 2013 a 2018.

Justificativa

Essencialmente, a importância do estudo das políticas de incentivos fiscais, mais precisamente da influência do regime drawback, se dá pela sua relevante participação no setor exportador brasileiro. Além disso, apesar de sua participação, pouco se conhece sobre o que é esse regime, quais são seus embasamentos legais, como ele atua de fato na incidência dos tributos e na tomada de decisão das empresas, etc. Sendo assim, esse trabalho, além de informativo, possui ainda, complementarmente, um caráter divulgativo, direcionado às empresas, instituições, atuantes na área de aduana, bem como servir de estímulo intelectual e material de pesquisa a quaisquer outros estudiosos que tenham interesse em utilizar e compreender melhor o regime de drawback.

Metodologia

A metodologia abordada no presente trabalho é de caráter descritivo, que segundo Gil (2008), consiste na descrição das características de uma população ou fenômenos, utilizando técnicas padrões no que se refere a coleta de dados. A busca concentra-se na apresentação das políticas de incentivos fiscais com foco no regime drawback, através de fundamentação teórica e análise documental e de banco de dados, encontrados principalmente nos sites: Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC – atualmente incorporado integralmente ao Ministério da Economia), Receita Federal do Brasil (RFB), Portal Siscomex, Banco Central do Brasil, etc. O tema será abordado quantitativa e qualitativamente, utilizando dados estatísticos, gráficos e tabelas, para fundamentar o referencial teórico estudado, permitindo maior clareza e verificação de hipóteses.

A organização do trabalho está estruturada da seguinte forma: no capítulo 1, com base na literatura, realiza-se a apresentação do referencial teórico sobre o desempenho exportador brasileiro no comércio internacional nas últimas décadas e em anos recentes, bem como a influência das commodities, do câmbio, da criação do Mercosul e do GATT/OMC, dos programas do BNDES, e uma breve explicação sobre as políticas de incentivos fiscais ao comércio exterior, com argumentos tanto de críticos como de defensores dessas políticas. No capítulo 2, a partir da análise dos regulamentos técnicos e normativas legais, a apresentação dos tipos de exportações, regimes aduaneiros, incentivos fiscais e instrumentos de drawback – definição, legislação, funcionamento, benefícios e críticas. O capítulo 3 traz a análise empírica acerca do regime drawback, com a utilização de legislação tributária e aduaneira para entender as diferentes incidências dentre os regimes tributários existentes. Este capítulo comporta ainda

duas simulações detalhadas de operações hipotéticas de utilização do regime drawback - a metodologia referente a essas simulações encontra-se no capítulo 3, a fim de ser mais fácil ao leitor a retomada de como foram conduzidas - e também as discussões dos dados e a análise dos resultados da participação do drawback nas exportações brasileiras no período de 2013 a 2018. O capítulo 4, apresenta as conclusões.

CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS DE INCENTIVO AO COMÉRCIO EXTERIOR E O DESEMPENHO DO SETOR EXPORTADOR DA ECONOMIA BRASILEIRA

Nesse capítulo, serão brevemente mencionados em termos sintéticos o debate teórico por trás de políticas de incentivo às exportações, e, em seguida, alguns dos principais fatores que têm afetado o comportamento das exportações brasileiras nas últimas décadas. Em síntese, entre esses fatores temos especialmente a reforma tributária de 1988, a criação dos incentivos fiscais e subsídios às exportações, o papel da alta dos preços das commodities, a influência do câmbio, o papel do GATT/OMC e do Mercosul no comércio internacional brasileiro. O capítulo também trará uma análise geral do comércio internacional brasileiro nos últimos anos.

1.1 - Políticas de incentivo às exportações: críticos e defensores

O debate teórico em torno de políticas de incentivo às exportações possui entusiastas e críticos. Serão apresentados, sinteticamente, os argumentos dos críticos a esse tipo de políticas, e em seguida, os argumentos dos entusiastas. A noção fundamental por trás dessa análise é a de “subsídios às exportações”. Conforme Krugman (2015), define-se subsídio à exportação o pagamento realizado a uma empresa ou indivíduo que realizar o envio de mercadoria para o exterior, podendo ser específico (valor fixo por unidade) ou *ad valorem* (proporcional ao valor exportado). O subsídio leva à exportação da mercadoria até que o ponto em que o preço nacional ultrapasse o preço estrangeiro pelo valor subsidiado.

Krugman é um dos críticos a subsídios, sendo um defensor típico de políticas de abertura comercial plena. Para explicar os efeitos de um subsídio à exportação, Krugman (2015) desenvolveu um modelo explanando o que acontece com os preços no país importador e no país exportador. O modelo mostra, tudo mais constante, que no país exportador há ganhos apenas para os produtores que exportam, e há perda para os consumidores e para o governo. O modelo

permite concluir que o subsídio à exportação piora os termos de troca do comércio¹ devido a diminuição do preço da exportação no mercado externo, levando a uma diluição dos custos dos subsídios entre governo (que paga diretamente os subsídios) e consumidores (que arcam com preços domésticos mais elevados). Os custos das políticas de subsídios, portanto, são maiores que os benefícios, nesse modelo.

Em contraposição, há outras teorias concorrentes, que contestam essa conclusão negativa de Krugman quanto aos subsídios às exportações. Na verdade, diversas abordagens alternativas, como as teorias cepalinas do desenvolvimento, e as teses furtadianas, defendem que políticas comerciais ativas por parte de países atrasados são instrumentos importantes para a promoção do desenvolvimento e superação dos problemas econômicos desses países (Bielschowski, 2004). Como argumenta Bielschowski, a tese de Prebisch de que os termos de comércio entre países industrializados e países subdesenvolvidos nunca foi realmente contestada, nas abordagens ortodoxas.

Chang (2002), na linha dos defensores de políticas de incentivo às exportações, mostra como políticas de comércio, que hoje são combatidas nas teorias mainstream, como no caso do modelo de Krugman, foram muito utilizadas pelos países hoje desenvolvidos. Na sua abordagem, tais países, ao se desenvolver, chutam foram a escada que lhes permitiu subir ao nível de países avançados. Assim, teses que condenam políticas de apoio à exportação são um receituário inadequado de países já ricos para países ainda em desenvolvimento.

Chang (2015) exemplifica esse argumento através de um exemplo baseado na Teoria das Vantagens Comparativas. Pela TVC, quando há uma diminuição nas tarifas de insumos importados, como por exemplo o aço, os consumidores de aço se beneficiarão imediatamente desta redução, tendo em vista que o preço do insumo diminuiu, mas em contrapartida, os produtores domésticos (capitalistas e trabalhadores) poderão ter danos, pois haverá perda no caixa das empresas devido à diminuição de custos da importação, o que pode levar os trabalhadores ao desemprego, num primeiro momento. Porém, em seguida, as empresas sobreviventes terão suas atividades niveladas com as das suas concorrentes externas, reduzindo o problema de desvantagem comparativa do país, com maior lucratividade, conforme o capital e o trabalho empregado forem absorvidos na indústria e gerarem maiores níveis de

¹ De acordo com Krugman (2015), os termos de troca do comércio podem afetar diretamente o bem-estar da população, pois o crescimento dos termos pode aumentá-lo, assim como o declínio dos termos pode diminuí-lo. Na abordagem geral, define que “os ganhos agregados raramente são distribuídos de modo uniforme, o que leva tanto a ganhos como perdas para os consumidores individuais. (Krugman, 2015, pg. 97)” .

produtividade, pagando maiores lucros e salários. Ou seja, num processo assim, de modo geral, esta prática acaba por beneficiar tanto as empresas e trabalhadores, quanto os consumidores.

As tarifas aduaneiras, as barreiras não tarifárias (BNTs), os mecanismos de defesa comercial e os programas de crédito com fins de incentivo às exportações compõem os instrumentos de políticas existentes tanto de importação como de exportação, e afetam diretamente a concorrência do mercado interno e a alocação de recursos entre os distintos setores existentes. Na visão dos defensores dessas políticas, é de suma importância que esses instrumentos de política comercial sejam usados articuladamente com os instrumentos de política fiscal e industrial, com potencial relevância entre os sistemas nacionais de produção, de acordo com Miranda e Castilho (2017). Esses autores defendem tais políticas a partir de um referencial neoschumpeteriano, que enfatiza os processos de inovação e difusão tecnológica.

A teoria *neoschumpeteriana* buscou fundamentar a importância da adoção de políticas seletivas de incentivo ao comércio via processos de inovação e diferenciação, visando a potencialização da concorrência entre as empresas. Nessa visão, as empresas aprendem com o processo, e desenvolvem capacitações mais complexas e adequadas à concorrência. As novas capacitações estão associadas a alguns processos, que são eles: i) de aprendizado acumulativo, com muitas especificidades que seriam difíceis de se obter sozinho (em relação à firma e a consequente falta de informação ou acesso isolado a mercados e tecnologias, tornando o processo mais arriscado e incerto); ii) condicionado pelas especificidades das tecnologias acumuladas entre setores, não sendo necessariamente transferíveis ou proveitosas em outros setores; iii) dependentes da trajetória (path dependence) das firmas, dos setores, e, no fim, das próprias economias nacionais.

Estudos empíricos nessa linha corroboram essas hipóteses. Gazzoli e Messa (2017) estimaram os efeitos da alteração tarifária para a produtividade das empresas brasileiras no período de 1997 a 2007, e os resultados demonstraram que tanto as tarifas de insumos quanto as tarifas de produtos levam a aumento significativo da produtividade das firmas. Além disso, os benefícios das reduções tarifárias, para insumos, estendem-se ao longo de um período de 5 anos, e para produtos, os benefícios são mais imediatos. Esses autores afirmam ainda que a abertura comercial, isoladamente, não é capaz de garantir desenvolvimento econômico, e que são necessárias estratégias como políticas econômicas e institucionais, pois essas, utilizadas articuladamente, são essenciais para contribuir na alocação de recursos adequadamente e na expansão de oportunidades econômicas, e que muitas dessas são trazidas pela ascensão do comércio internacional.

Baumann e Messa (2017) afirmam que, as políticas que restringem importações e dificultam seu acesso, são responsáveis por promover a distorção na alocação dos fatores de produção, causando elevação dos preços no mercado interno e prejudicando os consumidores. Portanto, concluem que a restrição de importações não é uma política adequada para economias que desejam impulsionar produtividade, emprego e arrecadação fiscal. Além disso, defendem que desde a criação do GATT até a Rodada do Uruguai, os países em desenvolvimento, na época, negociaram tarifas e se beneficiaram das vantagens de “nação mais favorecida”, tornando suas estruturas tarifárias mais viesadas, visando um caráter de penalização para os produtos exportados pelos países em desenvolvimento.

O argumento principal em abordagens como a de Chang (2002; 2015), entre os neoschumpeterianos, cepalinos, estruturalistas e outros, é que países que estão atrás, na corrida pelo desenvolvimento, não tem condições de adotar um receituário liberalizante puro e assim obter sucesso. As teorias de comércio internacional não tratam as questões de incentivos e subsídios como instrumentos de desenvolvimento, mas tão somente como instrumentos de transferências de ganhos econômicos para grupos de interesse. Os pensadores que argumentam em favor de tais políticas compreendem que, de fato, existem ganhadores nessas políticas, em termos diretos – os grupos de interesse – mas a economia como um todo pode se beneficiar ao elevar sua complexidade econômica, sua dinâmica produtiva e acessar tecnologias mais novas, ao passo que, a manterem-se abertas e terem foco no comércio puro, a tendência é para a manutenção do status quo: os desenvolvidos permanecem desenvolvidos, e os em desenvolvimento nunca chegariam lá (Chang, 2002).

1.2 - O comércio externo e a economia brasileira na segunda metade do Século XX: o papel do câmbio, das commodities, do Mercosul e do GATT/OMC.

Nesta seção, realiza-se uma exposição sucinta de um conjunto de aspectos que foram fundamentais para a formatação das características do comércio externo brasileiro na segunda metade do século XX e primeiros anos do século XXI. A análise será subdividida em tópicos, para melhor compreensão, e não pretende, nem poderia, ser exaustiva, pois um tratamento muito detalhado está além do escopo e objetivos do presente trabalho.

Conforme pesquisa realizada por Lima, Junior e Velasco (1998), que procuram investigar as principais dificuldades que impediam o aumento do nível das exportações brasileiras na década de 1990, são seis as principais objeções às exportações: i) tarifas portuárias domésticas; ii) taxa de câmbio; iii) custos de frete internacional; iv) inexistência ou escassez de financiamento às exportações; v) tributos domésticos; e vi) custos de frete doméstico. Dentre estes, os dois que se mostraram mais relevantes concentraram-se na questão taxa de câmbio e dos tributos domésticos, com o governo demonstrando dificuldade em solucioná-los, devido à alta complexidade política e macroeconômica. Em certo sentido, esses problemas ainda são observáveis na situação brasileira. Essa seção abordará várias questões ligadas ao comércio externo do país, particularmente nas décadas finais do século XX e início do século XXI.

Meyer e De Paula (2009) argumentam que o Plano Real (1994-1999) resultou em déficits na balança comercial que perduraram até 1997. Este resultado foi revertido após a crise de 1998, juntamente com a mudança do regime cambial brasileiro, com a adoção do câmbio flutuante, o que levou a um superávit nas contas do país. Os anos 2000, inicialmente, foram de ajustes no cenário externo, mas dada a melhora na balança comercial e a apreciação da taxa de câmbio, a economia iniciou um ciclo de crescimento no âmbito do comércio mundial em 2003, devido ao crescimento da demanda externa mundial, levando a um choque externo positivo e a elevação do nível (volume, em quantum) e do preço (valor) das exportações de commodities brasileiras. Desta forma, a balança comercial encaminhou-se para resultados positivos e crescentes, devido ao alto volume das exportações em relação às importações. A alta demanda externa, notadamente por commodities, e o ciclo de alta dos preços dos produtos brasileiros exportados levaram este resultado positivo a perdurar até 2006.

Por sua vez, o crescimento das exportações de um país também está atrelado às importações, tanto de insumos quanto de produtos acabados. Para o caso brasileiro, nos anos 2000, Puga (2006) explica como se dava, então, esta relação:

De acordo com os dados da Funcex, o coeficiente de exportação demonstrou um crescimento generalizado, o aumento mais expressivo nos setores das indústrias extrativas, madeira, material eletrônico e comunicações, máquinas e equipamentos e veículos automotores. Já a questão relacionada ao movimento de substituição de importações, observa-se uma presença maior de bens importados na demanda doméstica em diversos setores. No entanto, esse movimento tem sido expressivo em setores que experimentam maior aumento no coeficiente de exportações, ou seja, material eletrônico e comunicações, máquinas e equipamentos, e veículos e automotores. Esta expansão das importações está particularmente relacionada ao próprio crescimento nas exportações do setor, e consiste na compra de insumos importados para a fabricação de bens para a exportação. Já a dinâmica em veículos automotores está relacionada a um aumento no comércio intraindústria. O Brasil exporta determinados modelos e importa outros, dentro de uma lógica que visa ganhos de escala, com especializações internacionais (PUGA, 2006 p.03).

Desta forma, a importação de insumos, máquinas e equipamentos cumpre importante papel na indústria, tendo em vista sua interdependência nos processos produtivos, dando força aos setores responsáveis pela exportação dos produtos originados deste processo. Sendo assim, um expressivo aumento das importações, principalmente de insumos para setores que produzem mercadorias destinadas às exportações, pode ser considerado um aliado, quando se trata de aumento do nível das exportações brasileiras. Isto ocorre, em sua maioria, nos setores onde o Brasil não possui grande vantagem competitiva, que geralmente são os setores constituídos por manufaturas de alta capacidade produtiva. Em geral, são esses mesmos setores que acabam por demandar políticas de incentivo, a fim de reduzir sua diferença em termos de competitividade com seus concorrentes internacionais.

De acordo com Lohbauer (2000, p.91):

Os anos 90 serão marcados por três momentos diferentes de atuação externa brasileira: o período Collor de Mello, que pretendia atualizar a agenda do país de acordo com os novos temas internacionais, construindo uma agenda positiva com os EUA e afastando-se do perfil terceiro mundista do país; o período do presidente Itamar Franco, que retoma a condição de país em desenvolvimento, priorizando a atuação do Brasil em foros multilaterais; e a “diplomacia presidencial” do presidente Fernando Henrique Cardoso, desde sua posse em 1995.

Nesse contexto, segundo Tápias (1999), a estratégia de inserir o país no comércio internacional utilizando o mecanismo de exportação foi decisiva para a reversão de sua posição mundial, mesmo que, historicamente, observando sua situação na década de 1990, sua participação não avançou muito além do 1% do total de fluxos de comércio internacional, pois fluxo de exportações brasileiras aumentou, porém, não na mesma velocidade das exportações mundiais, que viveram, nos anos 1990, o processo que ficou conhecido como “globalização”.

De acordo com Silva (2008), a implementação do Brasil no Mercosul como país-membro, que surgiu em 1991, proporcionou a intensificação das trocas comerciais entre os demais países-membros,² através da redução e extinção das barreiras tarifárias, via Tarifa Externa Comum (TEC), alavancando a participação do comércio exterior brasileiro. A TEC implementou a redução de tarifas de importação a partir de 1994, estimulando a competitividade entre as empresas brasileiras na corrida aos produtos importados, levando a uma redução nas alíquotas de importação de 30% em 1990 para 13,9% em 1995.

2 A saber: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai.

1.2.1 - Comércio exterior na economia brasileira nas últimas décadas

Após um período de crescimento expressivo da economia, nos anos do chamado “milagre econômico” brasileiro (1968-1973), entre o final da década de 1960 e o início dos anos 1970, o país se viu colhido pela crise de nível internacional dada pelo Primeiro Choque do Petróleo (1973). Os anos subsequentes foram de tentativas frustradas de reativar o “milagre”. Conforme Da Silva (2008), a política desenvolvimentista adotada no final dos anos 1970 pelo governo brasileiro (governo João Figueiredo, tendo como Ministro do Planejamento Delfim Neto), que tinha como objetivo a retomada do período conhecido como “milagre econômico”, obteve resultado insatisfatório, comprometendo o crescimento, a produtividade e a dívida externa brasileira, numa crise que se arrastou até meados dos anos 80. O ajuste macroeconômico tomado, então, diante da crise do endividamento externo, foi o foco no comércio exterior, contendo importações e incentivando exportações, a fim de obter reservas para pagamento dos compromissos da dívida. A rigidez dos ajustes macroeconômicos, diante ao momento de crise, levou ao comprometimento do desempenho das indústrias brasileiras, na medida em que seu foco deixou de ser a qualidade de produção e tecnologia, ocasionando sua perda de competitividade.

Segundo De Almeida (2000), o choque do petróleo de 1973 comprometeu diretamente o fluxo de importações brasileiras. Entretanto, o maior dos choques sofridos pela economia brasileira ocorreu no início da década de 1980 – a Crise da Dívida – que levou à desestabilização dos fluxos de capital, provocando um exorbitante aumento dos custos dos serviços de pagamento da sua dívida externa, e conseqüentemente, consumando a crise da dívida brasileira. Este evento levou o país a uma série de oscilações em seu PIB, com fases de crescimento e recessão alternadas. A solução para o problema da balança comercial, então, foi a ascensão do desempenho exportador brasileiro, que não levou o país a se tornar destaque no comércio internacional, porém, provocou saldos positivos em sua balança. A modalidade das exportações ganhou força, e começou a ser vista como instrumento de inserção no comércio internacional, dando origem às reformas tributárias, acordos econômicos e políticas de liberalização, visando sua incorporação no cenário internacional.

1.2.2 - A reforma tributária de 1988 e o processo de abertura econômica brasileira

A estrutura tarifária brasileira nos últimos anos, conforme Castilho e Miranda (2017), pouco se alterou, mesmo sendo o principal mecanismo das políticas de importação e um assunto recorrente nas discussões sobre a competitividade da indústria brasileira. As reformas tributárias realizadas em julho de 1988 e setembro de 1989, como parte das mudanças advindas com a Constituição Federal de 1988, implementadas no processo de início da abertura comercial brasileira, de acordo com Kume (1996), tiveram como objetivo eliminar tarifas e extinção de barreiras não-tarifárias. Nessas reformas ocorreu a aplicação de um cronograma de reduções tarifárias, deixando o controle das importações efetivamente nas mãos da tarifa aduaneira e da taxa de câmbio.

No entanto, esse cronograma foi acelerado com a mudança presidencial de 1990. A década de 1990, no Brasil, explica Da Silva (2008), foi marcada por mudanças no cenário econômico mundial – externamente, era o processo de globalização econômica ganhando força – e também interno, devido ao início de um processo de rápida abertura econômica, implementado pelo presidente Fernando Collor. O governo Collor lançou planos de estabilização econômica, a fim de combater o problema inflacionário (Planos Collor I e II, em março de 1990 e janeiro de 1991, respectivamente), e tinha um ideário de rápida abertura comercial do país. Conforme Faro e Faro (2012), a “Era Collor” não foi marcada somente pela introdução de um componente heterodoxo – o chamado “sequestro das poupanças” – mas por intermediar a internacionalização da economia, na medida em que promoveu a desregulamentação das operações, possibilitando ao país a redução dos níveis de vulnerabilidade ao exterior e dos fluxos comerciais internacionais.³

1.2.3 - O papel das commodities no comércio exterior brasileiro

De acordo com Meyer e De Paula (2006), desde 2003 o país beneficiou-se de um cenário externo positivo, impulsionado principalmente pelo crescimento da economia chinesa. Em especial, o alto crescimento da demanda mundial contribuiu para um expressivo aumento dos

³ A abertura sob Collor, de fato, foi um exercício de exposição das empresas nacionais à competição externa. Era parte do processo de globalização, e de um conceito chamado à época de “reengenharia”, pelo qual as empresas enxugavam operações e reduziam custos de forma drástica. Por isso mesmo, a abertura de Collor é criticada não por ser uma abertura, em si, mas por ter sido feita de forma muito rápida, sem dar tempo para as empresas nacionais se prepararem para concorrer com empresas externas mais eficientes (Giambiagi et al, 2011).

preços das commodities exportadas pelo Brasil, elevando a demanda pelas exportações brasileiras e os preços dos nossos produtos exportados.

Quanto aos produtos básicos dessa composição, pode-se destacar: café em grão, minério de ferro, milho, óleo combustíveis e carnes. A soja deixou de ser o produto com melhor desempenho, devido à queda de seu preço em 2003, e o petróleo assume o posto de produto com maior relevância. Quanto aos produtos semimanufaturados com melhor desempenho entre 2003 e 2006, destacam-se o óleo de soja e os semimanufaturados de ferro e aço. Os manufaturados destaques no período de 1999 a 2006 foram fios-máquina de ferro e aço, tratores, veículos automotores e aviões. O setor de fabricação e montagem de veículos automotores também assumiu importância, dobrando seu volume de exportações (em US\$) no período entre 2003 e 2006, explicam Meyer e De Paula (2006).

O crescimento econômico mundial, explica André Singer (2012), pulou de 2,8% no ano de 2002 para 5,1% em 2006, e junto a isso ocorreu o *boom das commodities* brasileiras, ou seja, a elevação dos preços dos produtos brasileiros exportados. Esta valorização das commodities brasileiras junto a uma redução do nível das taxas de juros compuseram os fatores que levaram o país a um aumento de 67% em seu crescimento (de 2,1% no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso para 3,5% no primeiro mandato do governo Lula). O *boom das commodities*, conseqüentemente, levou a um superávit da balança comercial no período de 2002 a 2006 que foi multiplicado por três no referido período (de US\$13,2 bilhões para US\$46,4 bilhões).⁴

⁴ Isso também contribuiu com o aumento das reservas internacionais que chegaram a quintuplicar neste período, e a relação dívida externa/PIB foi reduzida de 42% em 2002 para 16% em 2006 (Singer, 2012).

Figura 1 - Produção e Exportações Brasileiras no Ranking Mundial em 2017

Principais Produtos	Ranking Mundial		Part. no Comércio Internacional (Exportações)
	Produção	Exportação	
Açúcar	1º	1º	48%
Café	1º	1º	27%
Suco de laranja	1º	1º	76%
Soja em grãos	2º	1º	43%
Carne de frango	2º	1º	42%
Carne bovina	2º	1º	20%
Milho	3º	2º	20%
Óleo de soja	4º	2º	12%
Farelo de soja	4º	2º	22%
Algodão	5º	4º	8%
Carne suína	4º	4º	11%

Fonte: USDA - Elaboração CNA.

Os dados da USDA (CNA, 2019)⁵ mostram os principais produtos brasileiros e a participação dos mesmos nas exportações nacionais, num ranking mundial em 2017. Nota-se que alguns produtos (como o café, milho e óleo de soja), que eram líderes nas exportações dos produtos básicos em meados de 2003, permaneceram na relação de principais produtos brasileiros exportados e continuam assumindo relevância no que diz respeito à participação do comércio internacional. Chama a atenção, principalmente, o açúcar brasileiro, líder no ranking mundial de produção e responsável por quase 50% do volume mundial exportado.

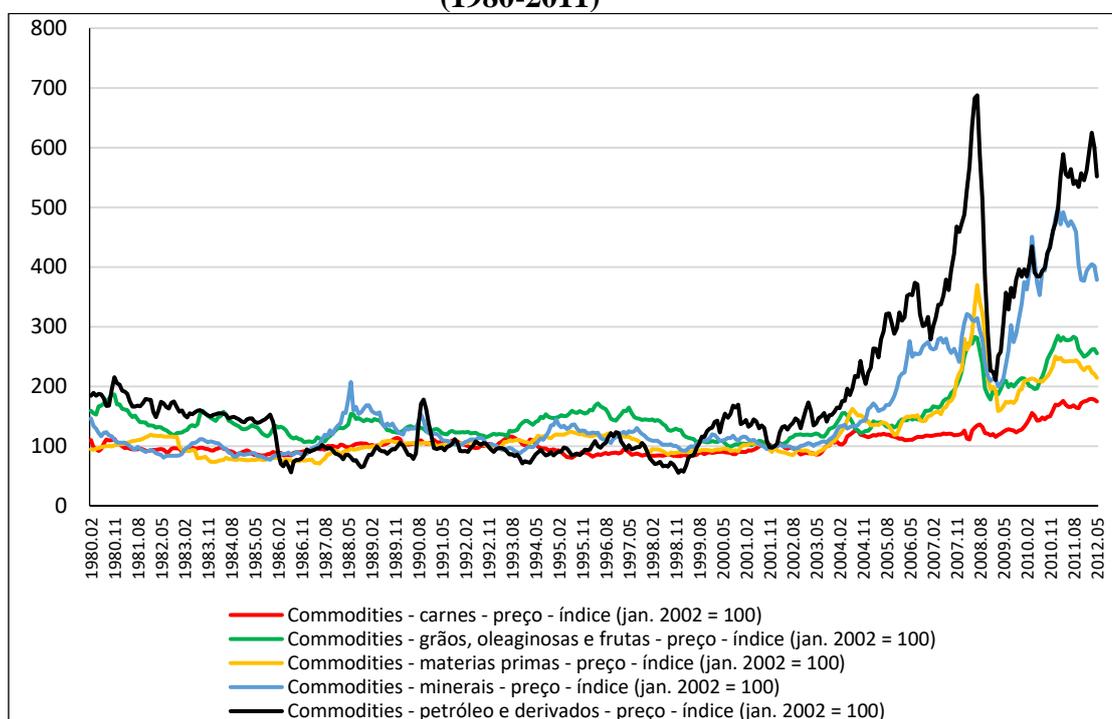
Buscando contextualizar a situação atual brasileira no setor externo, Arienti *et al* (2017) procuraram analisar o comportamento de alguns aspectos importantes na economia, como o nível da balança comercial, o ciclo de commodities e o nível de transações correntes. Na análise da balança comercial brasileira, observou-se que o intervalo de maior relevância ocorreu entre 2002 e 2008, devido ao *superávit* comercial do período. Anteriormente a isso, entre 1995 e 1998, a situação era de *déficit*, devido aos problemas no que tange a implementação do Real e da âncora cambial. Beneficiada com a expansão da economia chinesa e norte-americana nos anos 2000, ocorreu o boom das exportações brasileiras e uma valorização dos preços das

⁵ Disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/cna/panorama-do-agro>, acesso em Novembro//2019.

commodities, alavancando fortemente a economia e a pauta exportadora do país nos anos 2000. Como consequência do cenário externo favorável, do boom das exportações e dos preços dos produtos brasileiros, as transações correntes registraram um saldo positivo entre 2002 e 2007 (nos demais anos entre 1995 e 2015, apresentou saldo negativo em todos os anos).

O Gráfico 1 mostra a evolução dos preços das commodities internacionais desde a década de 1980. Nota-se claramente como esses preços cresceram nos anos 2000, como efeito do boom chinês e norte-americano.

Gráfico 1 – Evolução dos preços das principais commodities internacionais (1980-2011)



Fonte: Elaborado com dados de Preços Internacionais de Commodities – IPEADATA (Arienti et al, 2017)

A partir de meados de 2002, as commodities brasileiras obtiveram uma alta de preços que não havia sido registrada nos demais anos, com diversos produtos de setores distintos, dando destaque ao petróleo e derivados que tiveram seus preços disparados em 2006. Contudo, a partir de 2004, os setores de matérias primas, grãos, oleaginosas e frutas apresentaram resultados insatisfatórios, - devido a esses tipos de segmentos serem facilmente afetados por fatores exógenos, como choques agrícolas ou condições climáticas - registrando a baixa de seus preços, enquanto os minérios e o petróleo mantiveram-se em trajetórias crescentes no mesmo período. Esse ciclo de crescimento de 2002 a 2006 foi também, conforme dito anteriormente, afetado diretamente pelo crescimento da economia mundial a partir de 2002.

1.2.4 - A influência do câmbio no comércio internacional brasileiro

Conforme Brum (2002), o início do processo de abertura econômica em 1990, que buscou a inserção de maior variedade de bens internacionais no país e a estabilidade do nível geral de preços, ancorado no funcionamento da taxa de câmbio, criou condições para que o câmbio viesse a ser uma peça chave para o sucesso no plano de estabilização que o país viveria a partir do governo Itamar (1991-1994). Desde o lançamento do Plano Real, em julho de 1994, o câmbio assumiu papel decisivo no funcionamento do mercado de ativos, tendo como resultado a sobrevalorização do dólar na fase inicial do plano (câmbio oscilando em torno de R\$0,82/US\$1,00). Mais à frente, como resposta aos problemas externos gerados pela crise no México (Krugman, 2012) o Banco Central fez implementar um regime de bandas cambiais (flutuação suja, ou *crawling peg*), visando proporcionar a desvalorização lenta do real em relação ao dólar (depreciação do real frente ao dólar), por medidas preventivas, dadas as adversidades do cenário externo. A apreciação moderada do dólar, gerada pelo regime de bandas cambiais (medida que não foi suficiente para contornar o problema) foi insuficiente para deter os déficits em transações correntes do país, devido ao câmbio relativamente desfavorável e a estabilidade dos preços ter atraído mais importações, e em contrapartida, ter desestimulado as exportações. A importação de bens cresceu, além de que o câmbio favoreceu fortemente viagens ao exterior.⁶

A crise asiática iniciada em julho de 1997 e a crise russa em 1998 não provocaram aumento na inflação brasileira, porém, deixaram questionamentos quanto à capacidade de crescimento do Brasil e também receios quanto à possibilidade de sofrer uma crise cambial similar à asiática (Krugman, 2010; Krugman, 2012; Giambiagi et al, 20113). A insistência do Banco Central, capitaneado por Gustavo Franco, na chamada âncora cambial com instrumento para sustentar as expectativas, teve efeitos nocivos sobre o equilíbrio externo do país.

Em dezembro de 1998, após o auge da crise na Rússia, o Brasil chegou a uma sobrevalorização cambial de aproximadamente 32%, levando o governo à adoção de estratégias de ajuste na tentativa de garantir uma depreciação cambial mais suave. No entanto, o país já vivenciava o início de um ataque especulativo contra o real sobrevalorizado (Giambiagi et al, 2011), tal que as reformas não tiveram sucesso, pois não evoluíram da forma e no período de tempo esperado. Para proteger a moeda contra o ataque especulativo ocorreu uma alta queima de reservas, devido ao câmbio mantido artificialmente apreciado (o real em relação ao dólar) e

⁶ Uma crítica mais incisiva contra a manutenção da âncora cambial chama essa política de populismo cambial, já que favorecia importações e viagens ao exterior para as classes médias e mais abastadas (Giambiagi et al, 2011).

o problema dos fluxos financeiros internacionais. A alternativa encontrada para saída do ‘‘olho do furacão’’ foi o fim da âncora cambial, com o início da fase de flutuação do câmbio (*dirty floating*) para o real em relação ao dólar, a partir de janeiro de 1999, e a obtenção de uma linha de crédito junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), levando a mudanças de abordagem do governo em relação aos problemas de comércio externo do país.

1.2.5 - A importância do MERCOSUL no comércio exterior brasileiro

Conforme Stelzer (2007), o Brasil procurou inserir-se no contexto da globalização, inicialmente, tentando implementar o Mercado Comum dos países do cone Sul da América Latina, a partir de 1985. Em seguida, na década de 1990, ocorreu o processo de abertura comercial sob o governo Collor, discutido anteriormente, e a assinatura do Tratado de Assunção em 1991, dando origem ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). O Tratado de Assunção contemplava as seguintes regras, válidas para os quatro países-membros (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai): i) eliminação de restrições não tarifárias e/ou desgravamento tarifário progressivo, linear e automático a ser implementado no comércio de bens, serviços e fatores produtivos; ii) implementação da Tarifa Externa Comum (TEC); iii) adoção de política comercial comum em relação a outros países; iv) coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os participantes; e v) eliminação de barreiras ao comércio local.

Conforme observado por Brum (2002), o Brasil inseriu-se no Mercosul pelo Tratado de Assunção, em 1991, com um total de US\$2,3 bilhões exportados para o bloco. Tais exportações representavam 7,3% do total exportado pelo país naquele período. Por sua vez, o país importava US\$2,2 bilhões dos parceiros do bloco, totalizando 10,7% do total importado pelo país. O saldo líquido, portanto, era um superávit de US\$100 milhões em exportações brasileiras no novo bloco econômico. A eficiência da zona-livre de comércio e do Mercosul em 1995 contribuiu para um aumento significativo: 13,23% do total exportado pelo país se dirigia para o bloco, porém, essa expansão foi acompanhada de um aumento de 13,7% das importações oriundas do bloco, causando um déficit comercial de US\$700 milhões. Em 1999, o total exportado pelo país para o Mercosul foi de 14,1% das exportações brasileiras, e o total importado foi de 13,6%, levando a um saldo positivo no comércio intra-bloco.

Em resumo, a relação comercial entre Brasil e Mercosul, que registrou movimentação de US\$4,58 bilhões em 1991, chegou a registrar US\$13 bilhões em 1995, atingindo um recorde

de US\$18,47 bilhões em 1997 e 1998, e um recuo de US\$13,5 bilhões em 1999. O recuo deve-se, principalmente, aos problemas oriundos dos desajustes no câmbio brasileiro, que encontrava-se em situação de crise, especialmente com a forte depreciação cambial de janeiro de 1999, tratada anteriormente).

De acordo com Fortes e Peláez (1997), as principais dificuldades enfrentadas pelo Brasil após a criação do Mercosul, foram a elevação dos juros pelo Federal Reserve System (FED) - ou seja, o Sistema de Reserva Federal dos Estados Unidos - em 1994 e os déficits na balança comercial e na conta corrente do balanço de pagamentos (aumento de 2,5% em 1995 para quase 4% em 1997). Visando reduzir o déficit comercial em 1995, o governo tomou medidas que poderiam comprometer o câmbio e a estabilidade da inflação. Essas medidas basearam-se no aumento das barreiras comerciais, com a criação e aumento de tarifas de importação.

1.2.5.1 - A influência do câmbio nas relações comerciais do Mercosul: o caso da relação Brasil x Argentina

De especial interesse nas condições de inserção do país no Mercosul é a relação especialmente conturbada entre o Brasil e a Argentina nos períodos iniciais de funcionamento do mercado comum. Falando em termos de comércio bilateral no Mercosul, de acordo com Brum (2002), houve forte desequilíbrio comercial entre o Brasil e a Argentina, originado por mudanças adotadas na política cambial na década de 1990. Em janeiro daquele ano, o déficit existente na balança comercial brasileira era de US\$810,8 milhões (em relação à Argentina). Em dezembro desse mesmo ano esse déficit apresentou redução de 51%, redução essa influenciada pela valorização da moeda argentina em relação à moeda brasileira (devido ao plano de estabilização econômica da Argentina, iniciado em 1991).⁷ Entre março de 1991 e dezembro de 1992 o Cruzeiro sofreu desvalorização de 27% em relação ao dólar, enquanto a moeda argentina valorizou-se em 60% também em relação ao dólar, tornando os produtos e insumos argentinos importados pelo Brasil relevantemente mais caros, enquanto os produtos brasileiros importados pela Argentina tornavam-se significativamente mais baratos (já descontada a inflação brasileira nesse custo).

⁷ O plano argentino, chamado Plano Cavallo, em razão do nome do ministro das finanças portenho, adotou a paridade entre o peso argentino e o dólar norte-americano, como estratégia de combate à inflação, com forte impacto no consumo de importados e viagens internacionais por parte da população argentina (Krugman, 2010; 2012).

Assim, a causa da maior parte desses resultados foi dada pela rápida sobrevalorização da moeda argentina (usada em função da adoção da política anti-inflacionária com base em paridade fixa), e não pela desvalorização do câmbio brasileiro. Como já discutido, as condições de câmbio no Brasil foram modificadas em 1994, com o Plano Real, que teve como objetivo a manutenção de uma âncora cambial da moeda brasileira em relação dólar, visando o combate à inflação. Como também já discutido, isso tornou o país mais propenso a uma situação deficitária em sua balança comercial, conforme ficara mais atraente importar e mais difícil exportar.⁸

1.2.6 - O papel do GATT/OMC no comércio internacional brasileiro

O surgimento do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) em 1947, de acordo com Arienti *et al* (2017), foi responsável pela criação do acordo multilateral que possibilitou ao Brasil e mais 22 países, em termos práticos, aderir a procedimentos e regras comuns no que tange ao comércio internacional e a proteção da economia nacional. Com a intenção de um comércio internacional mais claro, justo e livre, e também o reconhecimento a proteção adotada pelos governos em relação a determinados setores, o GATT realizou rodadas de negociação nas quais os termos do acordo eram discutidos e novos grupos de produtos eram objeto de reduções tarifárias. A chamada Rodada do Uruguai constituiu-se na mais famosa e importante delas, que aconteceu entre 1986 a 1993, lançando as bases para a reformatação do GATT através da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. É através da OMC que os países buscam e deliberam suas disputas de negociações comerciais, via regras comuns de acordos internacionais.

Krugman (2015) informa duas estimativas em relação aos impactos econômicos gerados pela Rodada do Uruguai. Uma delas sugere um ganho para a economia mundial em aproximadamente USD 200 bilhões em comércio internacional anualmente, o que, de acordo com a segunda estimativa, acabou levando a um aumento de 1% na renda mundial. Essa estimativa ratifica o quanto as mudanças de liberalização impactam na economia mundial. Na perspectiva desse autor, apesar dos custos sentidos pela Rodada do Uruguai, por grupos

⁸ É importante enfatizar que o Brasil, embora tenha se inspirado em parte no Plano Cavallo, em termos de utilizar o câmbio como instrumento de combate à inflação e ancoragem de expectativas, não adotou o câmbio fixo, como no caso argentino, mas preferiu uma banda de flutuação em torno do qual a moeda doméstica oscilava em relação à moeda norte americana (Giambiagi et al, 2011).

concentrados, houve um conjunto de benefícios líquidos em termos de ganhos de comércio que se reverteram aos países, tornando-se um importante acontecimento na história do comércio mundial.

1.2.7 - O comércio exterior brasileiro em anos recentes

Após a crise de 2008, foram tomadas uma série de medidas anticíclicas visando a manutenção do crescimento econômico brasileiro, abalado nos últimos trimestres daquele ano, e particularmente em 2009, quando caiu 0,3%.⁹ As medidas anticíclicas tiveram natureza fiscal, como políticas de incentivo, redução de impostos federais em setores específicos, e a ampliação do crédito, incluindo o uso de bancos públicos (Vasconcelos et al, 2018). A respeito das lições que o Brasil tomou no meio ao caos econômico internacional, a manutenção do tripé macroeconômico (câmbio flutuante, superávit fiscal e regime de metas de inflação) teve sua eficiência questionada por muitas instituições, tais como o FMI e o Banco Mundial, em meio à crise. Internamente, havia uma forte tendência, pelo governo da ocasião, de afrouxar o cumprimento das metas de superávit e de inflação, a fim de garantir uma rápida retomada do crescimento. A crise de 2008 gerou uma série de consequências para o Brasil, como a perda de confiança dos agentes, a interrupção do fornecimento de crédito e a contração das atividades econômicas em nível mundial, afetando o comércio, a liquidez da economia e interrompendo o ciclo de alta persistente das commodities, afetando as exportações do país (não em volume, isto é, em *quantum*, mas em preço).

A partir de 2010, com o início de um período de tentativas de recuperação das atividades nos países centrais, principalmente utilizando instrumentos de política monetária, como a generalização das taxas de juros reduzidas por todos os bancos centrais dos países mais ricos, a economia brasileira mostrou sinais de recuperação. No entanto, a economia foi afetada pela política monetária mais frouxa praticada pelo banco central norte-americano – chamada de *quantitative easing* - que iniciou um período de forte liquidez internacional, embora sem contrapartida por parte dos sistemas financeiros em termos de concessão de empréstimos e crédito, afetando as cotações das commodities, levando a um ‘tsunami monetário’ nos países com moedas emergentes. Esse processo persistiu até meados de 2013. Isso contribuiu diretamente com a dinâmica econômica do Brasil, o qual, sendo um país emergente, tendo

9 Vide <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14125-asi-em-2009-pib-varia-03-e-atinge-r-324-trilhoes>. Acesso em janeiro de 2020.

sofrido com a redução dos preços nos mercados de commodities e a redução da demanda global, foi colocado em situação desfavorável em termos de concorrência, dado que o real apreciou fortemente em relação ao dólar mais barato e abundante nos mercados internacionais. Aliado a isso, a mudança de governo em 2011 e problemas políticos internos levaram o país a uma desaceleração econômica preocupante (Brasil Debate et al, 2015). Assim como os outros países periféricos emergentes, a busca pelo crescimento via exportações foi primordial, em um cenário adverso.

A situação do Brasil diante aos problemas originados pela crise, como a queda do preço das commodities, afetou diretamente as suas contas externas, na medida em que as exportações domésticas foram declinando e as importações chinesas de bens manufaturados aumentaram. A taxa de câmbio tornou-se, na perspectiva de alguns economistas, um sério problema a indústria do país (Bresser-Pereira, 2010; Bresser-Pereira e Marconi, 2010). Como consequência do declínio das cotações de commodities causada principalmente pela desaceleração da economia chinesa - principal demandante dos produtos brasileiros exportados - o saldo da balança comercial passou a apresentar situação deficitária a partir de 2013.

O período de 2011 a 2014 marcado pelo abalo da economia mundial - dada a piora do cenário internacional, a desaceleração da economia chinesa, a situação debilitada das economias europeias frente a crise e a diminuição dos fluxos de importações dos principais países comerciais brasileiros na América Latina – além de impactar no comércio e nos preços das commodities brasileiras, levou ao fracasso da tentativa de retomada de crescimento implementada pelo governo. Os esforços para manter o nível de emprego e renda e colocar as commodities brasileiras em evidência no cenário internacional não surtiram o efeito esperado, colocando a economia em situação de perda de dinamismo.

Em 2011 já era perceptível o enfraquecimento de dinamismo do consumo, do crédito e das exportações de commodities. Sendo assim, a saída encontrada em 2012 pelo governo foi o setor privado, de modo a apostar na ampliação do crédito, redução dos juros, redução dos custos de energia elétrica e desoneração fiscal de setores produtivos específicos. Entretanto, o setor privado não respondeu aos estímulos conforme o esperado e a combinação de baixo crescimento com desoneração fiscal agravou as contas públicas, afetando ainda o cumprimento da meta de superávit primário, sem geração de investimentos significativos nos setores produtivos mais diretamente beneficiados.

O governo adotou políticas que buscassem indiretamente afetar o câmbio, de forma a reduzir a apreciação excessiva dos anos de *quantitative easing*. As medidas tomadas para afetar o câmbio, ainda assim, não obtiveram sucesso, deixando o Real em um patamar de valorização

maior em relação ao dólar ou euro, superior ao de outros países emergentes, limitando assim as chances de recuperação da indústria brasileira. Além disso, a partir de meados de 2013, a incerteza política predominou nas tomadas de decisões dos empresários, afetando os níveis de investimentos e a confiança, tanto de empresários quanto de consumidores.

1.3 - Política de incentivo à exportação no Brasil: os Programas BNDES-EXIM

De acordo com Faro e Faro (2012), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem atuado com estímulos às empresas brasileiras que buscam a inserção no mercado internacional, dispondo de assistência financeira às exportações. Contudo, apesar do BNDES ter outras fontes de captação de recursos, é o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que compõe a principal fonte de *funding* e apoia os programas assistenciados pelo BNDES. O FAT tem seus recursos financeiros captados do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Este fundo tem seus recursos destinados a fins específicos, como o financiamento das operações de produção e comércio de bens com foco no comércio externo.

O Programa BNDES-EXIM de apoio ao segmento exportador se dá por três grandes grupos de modalidades de crédito: EXIM pré-embarque (pré-embarque; pré-embarque empresa âncora; pré-embarque empresa inovadora); EXIM Pós-embarque (pós-embarque bens, pós-embarque serviços, pós-embarque aeronaves) e EXIM Automático. As características dessas linhas são explicadas a seguir.

Características das modalidades:¹⁰

1) Linhas Exim Pré-Embarque: operações indiretas, realizadas por intermédio de agente financeiro no Brasil.

- **BNDES Exim Pré-embarque:** visa o financiamento à produção nacional de máquinas, equipamentos, bens de consumo, entre outros bens e serviços, para exportação.
- **BNDES Exim Pré-embarque Empresa Âncora:** foco no financiamento à exportação de bens e serviços, efetuada por intermédio de uma empresa âncora, assim consideradas as trading companies, empresas comerciais exportadoras e demais empresas exportadoras que

¹⁰ As definições foram retiradas do site do BNDES, disponível em <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/BNDES-Exim>

participem da cadeia produtiva e que adquiram a produção de outras empresas para exportação.

- **BNDES Exim Pré-embarque Empresa Inovadora:** para financiamento a empresas com perfil inovador para exportação de bens de capital e serviços de tecnologia da informação (TI) desenvolvidos no Brasil.

2) Linhas Exim Pós-Embarque: operações diretas, realizadas por intermédio de bancos mandatários no Brasil.

- **BNDES Exim Pós-embarque Bens:** financiamento à exportação de bens de fabricação nacional, como máquinas equipamentos, bens de consumo e serviços a eles associados.
- **BNDES Exim Pós-embarque Serviços:** financiamento à exportação de serviços nacionais, como construção civil, serviços de engenharia e arquitetura, de tecnologia de informação, entre outros. Inclui os bens de fabricação nacional a serem utilizados e/ou incorporados ao empreendimento.
- **BNDES Exim Aeronaves:** essa modalidade visa financiamento à exportação de aeronaves e motores aeronáuticos civis, bem como partes, peças e serviços associados – todos de fabricação nacional.

3) Linha Exim Automático: operações indiretas realizadas por intermédio de agentes financeiros no exterior.

- **BNDES Exim Automático:** financiamento à exportação de bens e serviços nacionais, por intermédio de agente financeiro no exterior, que aprova a operação de crédito (papel semelhante ao do agente financeiro no Brasil, em operações indiretas da empresa com o BNDES).

4) PROEX – Programa de Financiamento às Exportações

Conforme Faro e Faro (2012), criado em 1960, o Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX) foi destinado ao apoio às exportações, produções exportáveis de indústrias interessadas em ingressar no mercado externo, assim como promoções comerciais e investimentos brasileiros no exterior, e tinha sua condição à cargo da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX). Sua capacidade operacional foi expandida no final dos anos 1970, de modo a cumprir o lema ‘exportar é o que importa’, que o Brasil vivia na época. Esse programa, porém, foi extinto no início da década de 1990, no Governo Collor, por falta de fôlego em sua autossustentação. Além disso, o FINEX foi instrumento da adoção de políticas de pressão que permitiam ao CACEX custear o risco cambial das operações financiadas,

situação que começou a tornar-se insustentável ao final dos anos 1980, quando as restrições no Balanço de Pagamentos do país encontravam-se em fase bastante crítica.

Surge então o Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), em 1991, um programa de financiamento destinado às exportações que encontram-se em fase de comercialização, a cargo do Banco do Brasil, com estrutura de base regulatória mais sólida e preocupada com sua blindagem e segurança, visando evitar os erros que levaram à ineficácia do FINEX. Seu objetivo é fornecer às empresas que desejam realizar exportações maiores condições de competitividade em relação aos custos, tornando-se compatíveis com os demais atores/concorrentes no comércio internacional.

CAPÍTULO 2 – EXPORTAÇÕES, REGIMES ADUANEIROS, INCENTIVOS E OS INSTRUMENTOS DE DRAWBACK

No presente capítulo, serão discutidos os assuntos referentes as políticas de incentivo às exportações existentes no Brasil, com especial destaque para uma apresentação detalhada do regime aduaneiro especial denominado drawback.

2.1 Tipos de exportações (direta, indireta e por trading company)

As exportações podem ser classificadas como direta, indireta e por trading company. Os detalhes sobre esses tipos serão explicados a seguir.

Conforme Garcia (2005), a exportação direta, conforme Garcia (2005), ocorre quando o fabricante ou produtor exporta o produto diretamente ao importador, que deve ser devidamente domiciliado no exterior, contendo os documentos de exportação em seu nome. A exportação indireta é a operação caracterizada quando há um interveniente ou intermediário (empresa, agente de exportação) que seja obrigatoriamente constituída no Brasil, ou seja, quando o produto é vendido internamente a uma empresa comercial que se responsabilize, posteriormente, pela exportação do mesmo. Já a exportação por *trading company* é uma prática comum no âmbito do comércio exterior, feita pelo fabricante ou produtor do bem, destinando o produto a uma empresa comercial exportadora – a *trading company*. Seu principal diferencial é o tratamento fiscal para as empresas que realizam este tipo de atividade, com benefícios fiscais nas operações de venda ao exterior.¹¹

¹¹ As operações de exportação por trading company são regidas pelo Decreto Lei nº 1.248/72, com tratamento tributário específico. O decreto pode ser acessado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De1248.htm.

2.2 Incentivos fiscais e política econômica: alternativa ao desenvolvimento

Definem-se incentivos fiscais, de acordo com Garcia (2005), todos os benefícios com a finalidade de extinção dos tributos incidentes sobre os produtos que encontram-se nas operações de mercado interno, assim como outras medidas cujo objetivo seja a compensação de tributos agregados aos produtos, que não são capazes de serem dissociados do seu preço interno.

Um dos maiores questionamentos existentes no que se refere aos incentivos fiscais é sobre a sua eficiência no campo do desenvolvimento econômico.¹² Para discutir essa questão, Araújo e Sartori (2004) afirmam que o estado pode utilizar os incentivos fiscais como meio de estímulo à iniciativa privada e indução do desenvolvimento de atividades econômicas, dirigindo-os aos setores que seriam menos atraentes caso não houvesse a vantagem de menores encargos, seja por causa dos altos riscos envolvidos, ou das margens de lucros menores em face de custos (fixos, variáveis) elevados, etc. Sendo assim, as leis que criam ou regulam os incentivos fiscais seriam, na perspectiva desses autores, capazes de oferecer aos contribuintes – ou seja, todos aqueles que efetuam pagamento de tributos – um instrumento de alavancagem para empreendimentos que, embora privados, são de interesse público, ao criarem empregos, elevarem a capacidade produtiva, a modernização tecnológica, etc, desde que essa legislação integre as normas sem quaisquer privilégios a grupos de interesse específicos. Para determinar se o interesse público está prevalecendo, é feita uma relação de custo-benefício entre a fatia arrecadada pelo Estado em relação ao seu efeito econômico-social multiplicador.

No caso brasileiro, a própria Constituição Federal (CF) reconhece um papel de indutor do desenvolvimento aos incentivos fiscais. De acordo com o inciso I do Artigo 151 da Constituição Federal de 1988, os incentivos fiscais são vistos como alternativa de promover o desenvolvimento socioeconômico. Em especial, esse artigo encontra-se em perfeita consonância com o inciso II do artigo 150 da Constituição Federal, que foca mais especificamente em incentivar às exportações, permitindo a atribuição de tratamento equivalente para contribuintes que encontram-se em situação similar, podendo através dos incentivos fiscais conceder tratamento diferenciado para os exportadores. A CF parece entender que os exportadores que encontrarem-se em situação de desvantagem, em termos de concorrência internacional ou acesso a mercados externos, podem receber apoio oficial, proporcionando-lhes maior capacidade de competir no mercado externo. É essa base legal que

12 Como já discutido anteriormente, a literatura mais ortodoxa em economia apresenta argumentos contrários a esse tipo de ação, alegando que ele gera distorções e ineficiências econômicas, como visto em Krugman (2009).

fundamenta a possibilidade de criação de instrumentos específicos voltados a política comercial internacional do país, como os regimes aduaneiros especiais, a serem tratados na próxima seção.

2.4 O que é um regime aduaneiro especial?

O surgimento dos regimes aduaneiros especiais, de acordo com Lopez e Gama (2008), definem-se “especiais” por apresentarem situações diferenciadas, seja pelo fato de exigir alternativas operacionais mais eficientes àqueles que nesse âmbito aduaneiro atuam, ou pela existência de situações incomuns que necessitam de controles e rotinas mais específicas, tendo em vista que esse tipo de regime aduaneiro têm como principal aspecto em comum a suspensão de pagamento de tributos incidentes nas operações de importação e de exportação. Os regimes aduaneiros especiais, regulamentados no Decreto Nº 6.759/2009¹³, prevê as obrigações fiscais que são suspensas e firmadas via termo de responsabilidade pela empresa que vier a ser beneficiada desse tipo de atividade aduaneira, de acordo com Lopez e Gama (2008).

A criação dos regimes aduaneiros especiais, explica Faro e Faro (2012) surgiu da necessidade do Estado quanto ao estímulo e simultânea regulamentação do comércio exterior, de forma a dinamizar as atividades pertinentes a ele, conforme as deficiências existentes no mercado, tornando os custos logísticos e operacionais mais atraentes para as empresas que nele atuam. A principal diferenciação do regime aduaneiro especial em relação ao regime especial comum, é em relação à oportunidade e momento de cobrança dos direitos aduaneiros, pois aqueles que são classificados como “especiais” têm sua entrada e saída de mercadorias do território nacional com isenção ou suspensão dos tributos aplicáveis.

2.5 Características de funcionamento do regime drawback no comércio exterior brasileiro

De acordo com Araújo e Sartori (2004), dentre os efeitos da implementação de políticas nacionais voltadas para o comércio exterior, podemos citar: aumento do potencial exportador, crescimento do mercado interno, com geração de emprego e maior qualidade dos produtos, além da possibilidade de obter saldos positivos no balanço de pagamentos decorridos das transações internacionais. O regime aduaneiro drawback é um exemplo de geração de todos

13 Consulta do Decreto 6.759/2009 disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm#art820

esses efeitos, pois fornece auxílio na inserção das mercadorias domésticas no mundo globalizado, dando chance a potencialização das exportações brasileiras, com preços mais competitivos internacionalmente.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), as operações que utilizam o regime drawback são autorizadas e não são consideradas operações de exportações subsidiadas. Essa concessão pode existir, conforme Araújo e Sartori (2004), desde que haja atenção a algumas diretrizes básicas estabelecidas no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias firmado na Rodada do Uruguai. No Brasil, esse conjunto de diretrizes e normas ficou estabelecido legalmente via Decreto n. 1.355, de 30/12/94. Ali se define uma lista de benefícios legais às exportações, esclarecendo que o retorno dos direitos (tributos) de importação não é considerado subsídio se for enquadrado no caso em que o produto faça parte da composição de produto final a ser exportado. Também se aplica nos casos de utilização de insumo nacional equivalente ao insumo importado pela empresa, quando houver a devolução dos tributos incidentes do processo de importação equivalente em quantidade e qualidade ao produto nacional, com prazo máximo de dois anos para submeter-se à exportação.¹⁴

O Código Aduaneiro do Mercosul implementou um protocolo que descreve o regime de drawback como “admissão temporária para aperfeiçoamento ativo”, conceituando-o como o regime que “permite o ingresso no território aduaneiro, com suspensão do pagamento de gravames de importação e da aplicação de restrições de caráter econômico, de mercadorias não comunitárias para aperfeiçoamento e posterior reexportação, sob a forma de produtos resultantes” (Araújo e Sartori, 2004, pg. 44)

2.6 Definindo o regime drawback

O termo *drawback* significa, numa tradução literal, *sacar de volta*, e de acordo com Faro e Faro (2012, p. 125) “trata-se, na verdade, de um vigoroso estímulo às exportações, capaz de imprimir competitividade ao produto brasileiro”. Segundo Ashikaga (2007), o *drawback* é

14 Na Aladi e no Mercosul, explicam Araújo e Sartori (2004), o 13º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica (Decreto n. 1700 de 14/11/95), enfatiza o compromisso de respeitar o GATT (ainda vigente à época) no que diz respeito aos incentivos às exportações e a importância de evitar a utilização de subsídios, além da necessidade de submissão à consulta de cada novo incentivo criado. O protocolo trata da isenção e restituição de tributos para diversas situações, tais como a utilização do drawback não sendo utilizado como subsídio, desde que a devolução dos tributos incidentes não supere os montantes efetivamente pagos, e que os países que fizerem uso do mesmo implantem sistemas de controle eficientes.

definido como um regime aduaneiro especial utilizado nas operações de importação, e é considerado um incentivo fiscal de exportação, através do qual os produtos importados têm como destino a industrialização, e posteriormente, a reexportação. Este regime possui três tipos de modalidades: suspensão e isenção, que competem à Secretaria de Comércio Exterior (Secex), e restituição, de competência da Secretaria da Receita Federal. O prazo de vigência para qualquer tipo de modalidade é de um ano, prorrogável por mais um ano (totalizando 2 anos), exceto para os casos de bens de capital com ciclos longos de fabricação, que possuem 5 anos de prazo limite.

Lopez e Gama (2008, p. 354) explicam sobre como se dá a dinâmica do drawback dentro das empresas. Como explicam esses autores,

A empresa tem direito a importar a mesma quantidade e qualidade de insumos antes importados nas condições normalmente vigentes, com pagamento dos tributos, e posteriormente empregados na elaboração de um bem comprovadamente já exportado, sem ter que recolher os tributos de importação. Trata-se, pois, de uma reposição de estoque. Se essa nova mercadoria importada for utilizada em produto exportado, a empresa terá direito a fazer outra importação com o benefício da isenção e assim sucessivamente.

De acordo com Silvano e Petri (2015), a implementação do regime especial drawback torna as empresas beneficiárias do regime mais competitivas (externamente) e controladas financeiramente, apresentando quatro benefícios específicos: maior fluxo de caixa, devido à redução de custos; realocação do valor não gasto em investimentos nos processos produtivos; tornar-se mais competitiva, na medida em que se insere no mercado internacional; e maior lucratividade via redução de carga tributária.

A seguir, são apresentadas modalidades de drawback e suas características, com base na legislação pertinente e na literatura sobre o tema.

2.6.1 Drawback Suspensão

Nesta modalidade, que é a mais utilizada dentre as existentes, de acordo com Faro e Faro (2012), o interessado pode adquirir tanto no mercado interno¹⁵ quanto no âmbito exterior produtos utilizados na fabricação, complementação ou acondicionamento de uma outra

¹⁵ No regime drawback modalidade suspensão, no caso de compras no mercado interno, a suspensão dos tributos é diferente das compras via importação. Na importação, há suspensão de II, IPI, PIS e COFINS, ICMS e taxa AFRMM. No mercado interno, há suspensão apenas do IPI, PIS, COFINS e ICMS (com base reduzida). Para mais informações, acesse: <https://portais.becomex.com.br/drawback/solucoes>

mercadoria final que tenha como destino a venda externa. Os tributos incidentes nesta modalidade são suspensos, no ato da liberação aduaneira na importação ou aquisição em território nacional, e pode ser concedido às empresas do ramo industrial e comercial. No caso de empresa comercial, a mercadoria deverá ser industrializada por outro estabelecimento que tenha competência para tal, via operação de conta e ordem da beneficiária do regime em questão, a quem cabe a responsabilidade pelo processo de exportação da mercadoria final. Tanto a autorização quanto o controle dessas operações são realizadas via Portal Único de Comércio Exterior (antigo Sistema Integrado de Comércio Exterior - SISCOMEX) junto ao MDIC/SECEX.¹⁶

O Comunicado DECEX nº 21/97, alterado pelo Comunicado DECEX nº 2 (da atual Secretaria de Comércio Exterior - SECEX), estende o benefício a algumas operações especiais. Assim, a modalidade suspensão é aplicada às seguintes operações:

- **Drawback Genérico** – caracterizado pela discriminação genérica da mercadoria a importar e o seu respectivo valor;
- **Drawback Sem Cobertura Cambial** - quando não há cobertura cambial, parcial ou total, na importação;
- **Drawback Solidário** - quando existe participação solidária de duas ou mais empresas industriais na importação; e
- **Drawback para Fornecimento no Mercado Interno** - que trata de importação de matéria-prima, produto intermediário e componente destinados à industrialização de máquinas e equipamentos no País, para serem fornecidos no mercado interno, em decorrência de licitação internacional - venda equiparada à exportação (Lei nº 8.402, de 08/01/92).

2.6.2 Drawback Isenção

Na modalidade isenção, conforme Faro e Faro (2012), a mercadoria importada ou adquirida em território nacional é autorizada a ter seus tributos isentos para os casos de renovação ou reposição de estoque, com a mesma quantidade e qualidade de produtos utilizados

¹⁶ No atual organograma do governo federal, a SECEX está subordinada ao Ministério da Economia, que abarcou as atividades do antigo MDIC. As referências ao MDIC, ao longo do trabalho, podem ser reinterpretadas para Ministério da Economia.

em vendas anteriores. Assim como na modalidade suspensão, a autorização se dá via MDIC/SECEX.

Nesta modalidade, é concedido o drawback para reposição de matéria-prima nacional, que consiste na importação de mercadoria (insumo) para reposição de matéria-prima nacional utilizada em processo de industrialização de produto exportado, com vistas a beneficiar a indústria exportadora ou o fornecedor nacional, para atender a conjunturas de mercado.

Em ambas as modalidades, isenção e suspensão, as normas e instrumentos legais destacam ainda duas operações especiais: i) drawback intermediário; e ii) drawback para embarcação. O primeiro ocorre na importação por empresas denominadas *fabricantes-intermediários* de mercadoria para industrialização de produto intermediário a ser fornecido a empresas industriais-exportadoras, e utilizado na industrialização de produto final destinado à exportação. Já o segundo, o drawback para embarcação, ocorre na importação de mercadoria para industrialização de embarcação e venda no mercado interno.¹⁷

2.6.3 Drawback Restituição

A modalidade restituição é a menos utilizada, e segundo Faro e Faro (2012), o beneficiário deste regime obtém a restituição dos tributos incidentes sobre a mercadoria submetida à importação, que tenha sido beneficiada ou utilizada em processo de fabricação, complementação ou acondicionamento de mercadoria final cujo destino é a exportação. Sua validade depende da comprovação da venda do produto ao exterior, venda essa resultante de um processo de industrialização, que esteja condicionado a mercadorias importadas anteriormente, observando-se os tributos normais. A restituição é realizada via concessão de crédito, de forma a ser utilizado em importações futuras.

¹⁷ Mais informações podem ser obtidas em <http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/drawback>. Acesso em 12.11.2019.

2.7 - Especificidades da legislação sobre drawback

No Regulamento Aduaneiro, conforme já discutido, definem-se as modalidades de suspensão, isenção e restituição do drawback. O Art. 383 desse Regulamento estabelece certas características e especificidades do regime de concessão de drawback, as quais sintetizamos a seguir:

- i)* suspensão - permite a suspensão de impostos específicos, como Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS.,
- ii)* isenção - permite a isenção do Imposto de Importação e a redução a alíquota zero do Imposto sobre Produtos Industrializados, PIS/PASEP e COFINS - Importação, e vale na importação, de forma combinada ou não, com a aquisição no mercado interno, de mercadoria equivalente à empregada ou consumida na industrialização de produto exportado.
- iii)* restituição - permite a restituição, total ou parcial, dos tributos pagos na importação de mercadoria exportada após beneficiamento, ou utilizada na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra mercadoria exportada.

Como o drawback basicamente estimula a produção ou transformação nacional de insumos com vistas à exportação, é importante ter clareza de que tipos de operação de transformação industrial ou produtiva o regime trata, mais especificamente. Nesse caso, as definições são dadas de acordo com o estabelecido na Portaria SECEX nº 23/2011, Art. 71. Essa norma legal estabelece que o regime de drawback poderá ser concedido a operações do tipo:

- i)* transformação – atividade que, a partir de matéria-prima ou produto intermediário, possibilite a obtenção de outro produto (“espécie nova”, no texto do da Portaria);
- ii)* beneficiamento – basicamente consiste em modificar, aperfeiçoar ou alterar o funcionamento, utilização, acabamento ou a aparência do produto;
- iii)* montagem – consiste na reunião de produto, peças ou partes de tal forma que resulte em um novo produto ou unidade autônoma (ainda que, de acordo com a Portaria, seja um produto mantido sob a mesma classificação fiscal);

- iv) renovação ou recondicionamento – ocorre quando a atividade exercida sobre produto usado ou parte remanescente de produto deteriorado ou inutilizado implique na renovação ou restauração do produto para utilização;
- v) acondicionamento ou recondicionamento – altera a apresentação do produto, por colocação de embalagem, mesmo que apenas para transporte do mesmo;

Na mesma Portaria, o Art. 72 acrescenta ainda que o regime de drawback poderá ser também concedido a:

- a) mercadoria para beneficiamento no País e posterior exportação;
- b) matéria-prima e produtos semielaborados ou acabados, utilizados na fabricação de mercadoria exportada, ou a exportar;
- c) peça, parte, aparelho e máquina complementar de aparelho, de máquina, de veículo ou de equipamento exportado ou a exportar;
- d) mercadoria destinada à embalagem, acondicionamento ou apresentação de produto exportado ou a exportar, desde comprovadamente, agregue valor ao produto final;
- e) animais destinados ao abate e posterior exportação;
- f) matéria-prima e outros produtos que, embora não integrando o produto a exportar ou exportado, sejam utilizados em sua industrialização, em condições que justifiquem a concessão.

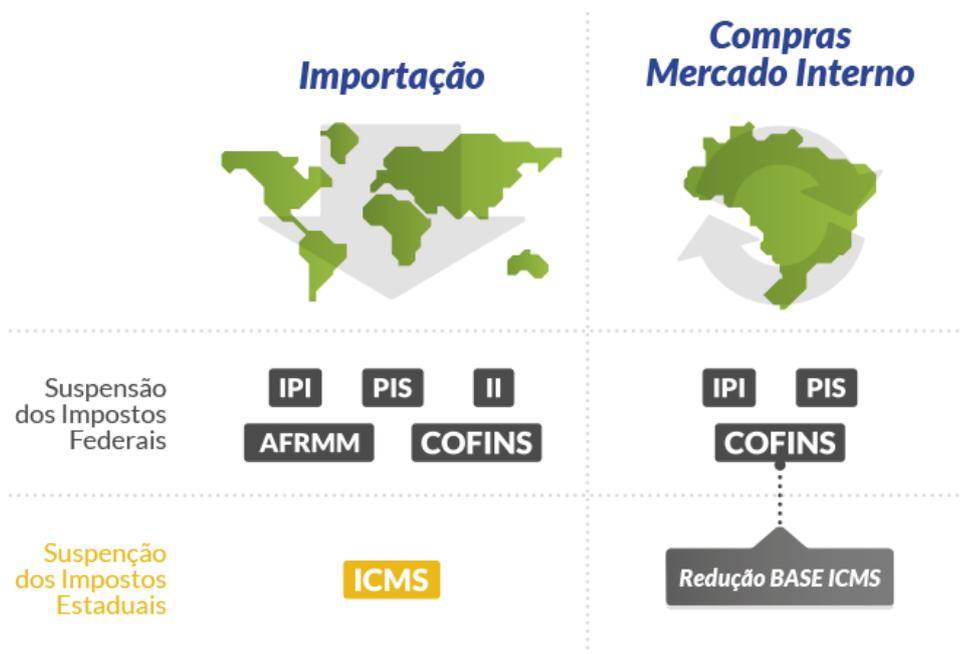
Por sua vez, o Art. 73 estabelece os limites da concessão de drawback. Nos termos desse artigo, em linhas gerais, não poderá ser concedido o regime de drawback para: i) *importação de mercadoria utilizada na industrialização de produto destinado ao consumo na Zona Franca de Manaus e em áreas de livre comércio localizadas em território nacional*; ii) *exportação ou importação de mercadorias suspensas ou proibidas*; iii) *exportações ou importações conduzidas em moedas que não possuam taxa de conversão diária para o dólar dos Estados Unidos*; iv) *importação de petróleo e seus derivados, à exceção de coque calcinado de petróleo e nafta petroquímica*;

2.8 Benefícios do Drawback e possíveis críticas

O regime drawback constitui um mecanismo de renúncia fiscal, que serve como política de incentivo às exportações. Como se pode ver na Figura 2, a seguir, existem benefícios de obtenção de produtos via mercado externo e interno que impactam na incidência de impostos

do regime drawback. Na compra via importação, o regime drawback é incidente sobre todos os impostos federais, e também sobre o ICMS (integralmente) e taxa do Adicional de Frete da Marinha Mercante (AFRMM), enquanto na compra via mercado interno, o regime contempla apenas o IPI, PIS e COFINS, e o ICMS parcialmente, via redução de sua base de cálculo. Portanto, é perceptível que o regime drawback é muito mais vantajoso para as empresas que realizam operações de importação, ao invés de compras via mercado interno.

Figura 2 – Regime de Incentivo Esquemático



Fonte: Becomex.

Regimes como o drawback não são, entretanto, isentos de críticas. Alguns autores apresentam críticas ao regime como Cadot et al (2003, apud Gazzoli e Messa, 2017), que destacam os problemas de eficiência econômica que o regime drawback pode causar. Esses autores explicam que os países que adotam esse regime tendem a apresentar maiores tarifas sobre os produtos intermediários importados. Indo mais além, Gazzoli e Messa (2017) argumentam que o drawback é responsável por dificultar a entrada de novas empresas no ramo exportador, pois obriga as empresas a praticarem atividades mais burocráticas e elevam a incerteza em relação às tributações e tarifas futuras, prejudicando a dinâmica da economia e o desempenho das micro e pequenas empresas, a medida em que esse regime cria barreiras à entrada.

No entanto, como será visto na parte empírica, o regime drawback possui uma participação relativa importante nas exportações brasileiras, e críticas como essa, baseadas muito em teoria econômica pura, precisam ser relativizadas: um país em desenvolvimento teria de fato melhores resultados em exportações em políticas de incentivo como essas, que reconhecidas por organismos internacionais como legais e benéficas, e são adotadas no mundo inteiro?

2.9 Providências a serem tomadas quando não houver exportação do produto no regime drawback

Sendo o drawback um regime que consiste em renúncia fiscal visando elevar exportações, é importante que a legislação também tratasse das situações que o propósito final, ou seja, a exportação, não fosse efetivado, por qualquer motivo que seja. Assim, caso a empresa não consiga exportar, a mesma deve adotar uma das providências a seguir, em até 30 dias, contados a partir do fim da validade do Ato Concessório:

- 1) Devolução ao exterior do insumo importado não utilizado;
- 2) Destruição do insumo, sob controle aduaneiro;
- 3) Nacionalização com recolhimento dos tributos suspensos da parte importada dos insumos remanescentes;
- 4) Recolhimento dos tributos, destruição, sinistro ou devolução do insumo adquirido no mercado interno, observada a legislação de cada tributo envolvido.

Essas providências deverão ser informadas no SISCOMEX Drawback WEB, na comprovação do Ato Concessório.

No caso de não observação da legislação e normas pertinentes, existe a previsão de penalidades cabíveis ao regime de drawback. Posto isso, cabe a esta análise também apresentar estas penalidades, aplicadas comumente nos autos de infração no que se refere ao regime abordado. Conforme Araújo e Sartori (2004), com base na legislação, são elas:

- I. multa de mora, de caráter punitivo e não indenizatório ou compensatório;
- II. multa administrativa ao controle das importações;
- III. multa por falta de destaque na nota fiscal ou documento equivalente;
- IV. multa por falta de licenciamento de importação;
- V. multa de ofício.

Em síntese, todas as multas mencionadas acima são aplicadas no caso de descumprimento das condições estabelecidas no regime drawback.¹⁸

18 Vale observar que em 2015 foi instituído um grupo de trabalho unindo Receita Federal e SECEX, com vistas a aperfeiçoamento da legislação e procedimentos de drawback no país. Até o momento da conclusão do presente trabalho, não há ainda uma definição dos resultados do trabalho desse grupo. A notícia de sua criação pode ser encontrada em <http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/109-comercio-exterior/1315-portaria-conjunta-secex-e-rfb-cria-grupo-de-trabalho-para-aperfeicoamento-do-regime-aduaneiro-de-drawback>

CAPÍTULO 3 – DRAWBACK, REGIMES TRIBUTÁRIOS E OS RESULTADOS PARA O BRASIL, 2013-2018

3.1 Os regimes tributários e sua função determinante: quem pode utilizar o benefício do regime drawback?

Para melhor entendimento a respeito da tomada de decisão do uso do regime drawback, previamente é necessário o conhecimento sobre o regime tributário da empresa que deseja utilizar o benefício. Atualmente, no Brasil, existem três tipos de regimes tributários empresariais: Simples Nacional, Lucro Real e Lucro Presumido, que serão sucintamente discutidos nessa seção.

No caso das empresas contempladas pelo regime tributário Simples Nacional, o regime drawback não é permitido, pois, conforme explicitado no Art. 24 da Lei Complementar 123, de 14 de Dezembro de 2006,¹⁹ as microempresas e as empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional não poderão obter incentivo fiscal. Além disso, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) posicionou-se em relação a essa discussão afirmando que por ser considerado um incentivo fiscal, conforme o Art. 1 da Lei 8.402/1992,²⁰ o regime drawback portanto não pode ser utilizado pelas micro e pequenas empresas optantes pelo Simples Nacional.²¹ De acordo com a Lei 10.637/2002, o PIS para empresas optantes pelo Lucro Real são não cumulativos, ou seja, deduzem os créditos, embasados na legislação dos débitos arrecadados no ato da contribuição. Para fins de exemplo, supondo que os débitos totais de PIS em determinada operação de importação sejam de R\$100,00 e o crédito previsto em lei para a compra da mercadoria em questão é de 1,65%, que é a alíquota geral do PIS²², ou seja, um crédito total de R\$1,65, o valor do PIS da operação será os R\$100,00 de débitos totais,

19 Vide em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm. Acesso em janeiro de 2020.

20 Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8402.htm. Acesso em janeiro de 2020.

21 É uma questão importante a ser no mínimo colocada: se o Brasil é em maior parte constituído por micro e pequenas empresas, por qual motivo – isto é, existiria de fato um motivo justo? - essa grande fatia não pode se beneficiar de políticas de incentivo às exportações do tipo drawback?

22 (vide em art. 2º da Lei 10.637/2002 as alíquotas específicas, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110637.htm)

deduzidos dos R\$1,65 de créditos previstos na legislação, totalizando um valor total devido de R\$98,35 de PIS.

O COFINS, por sua vez, conforme a vigência da Lei 10.833/2003, para as empresas do regime tributário Lucro Real que entrou em vigor a partir de 01/12/2004, também não é cumulativo e assume uma alíquota geral de contribuição de 7,60%.²³ Para as empresas optantes do Lucro Presumido, a tomada de crédito do [PIS](#) e do [COFINS](#) não é permitida, pois esse tipo de regime tributário não é contemplado pelo sistema não cumulativo. No caso do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), não existe legislação específica para os regimes lucro real e o presumido. Além disso, o ICMS é um imposto de incidência e legislação estaduais.

3.1.1 - A incidência das diferentes modalidades do regime drawback

A modalidade drawback suspensão é incidente sobre o ICMS e o Adicional de Frete para Renovação de Marinha Mercante (AFRMM), conforme informado no site da Receita Federal²⁴, onde explica-se que as importações beneficiadas pela modalidade drawback suspensão podem ser aplicadas ao Conhecimento Eletrônico Mercante (CE-Mercante), e acrescenta que não há previsão para a mesma aplicação tornar-se válida para os casos de modalidade drawback isenção. No regulamento aduaneiro, por sua vez, consta a informação de incidência do regime drawback apenas dos impostos federais (Imposto de Importação, Imposto sobre Produto Industrializado, PIS/Pasep e COFINS), não inclusos o AFRMM e o ICMS. A ausência dessa informação é fácil de ser explicada, pois os referidos tributos não são federais, sendo o ICMS um imposto estadual (seu valor cobrado varia de acordo com a unidade federativa) ou seja, não é regulado por uma entidade federal. O AFRMM também é suspenso²⁵ para os casos de regime aduaneiro especial, como o regime drawback, para quaisquer tipos de regime tributário das empresas. O AFRMM consiste em uma taxa cobrada apenas nos casos de

23 (vide em art. 21 da Lei 10.865/2004 os casos de alíquota específica, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.865.htm)

24 (disponível em

http://receita.economia.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais/mercante/topicos/afrmm/copy_of_beneficios/particularidade-das-suspensoes/drawback)

25 De acordo com o Art. 15 da Lei 12.599/2012, “o pagamento do AFRMM incidente sobre o frete relativo ao transporte de mercadoria submetida a regime aduaneiro especial fica suspenso até a data do registro da declaração de importação que inicie o despacho para consumo correspondente.”

operações marítimas, comumente o valor de 25% do valor do frete marítimo internacional²⁶, com recolhimento obrigatório e não cumulativo.

3.1.2 - Lucro Real x Lucro Presumido: em que caso vale a pena utilizar o regime drawback?

No regime tributário Lucro Real²⁷, a empresa toma crédito dos impostos federais IPI, PIS e COFINS e do imposto estadual ICMS, na importação. O único imposto que não é tomado de crédito nesse caso é o Imposto de Importação, que possui fato gerador na entrada de produtos estrangeiros em território nacional, é calculado sobre o valor aduaneiro da mercadoria, e possui alíquota que pode assumir um percentual de até 20%. Além disso, o regime drawback não seria vantajoso no caso de quando há por exemplo, Ex-tarifário²⁸ que leve o Imposto de Importação à tarifa de 2%, aplicado aos casos de redução de alíquota aplicada a bens de capital e bens de informática e telecomunicações (conhecidos na TEC como ‘BK’ e ‘BIT’, respectivamente). Dessa forma, nesse caso, não haverá vantagem em termos de custo, exceto no caso da operação envolver um valor aduaneiro exorbitante, como, por exemplo, acima de R\$10 milhões, tornando os 2% de Imposto de Importação compensatórios. Analisar a compensação econômica nesse tipo de operação é essencial, tendo em vista a burocracia do regime drawback e o trabalho dispendido em toda a operação para realizá-lo, incluindo a regularização junto à RFB e fechamento interno e contábil da empresa que for tomá-lo.

No caso das empresas do regime tributário Lucro Presumido²⁹, toma-se de crédito apenas o imposto federal IPI e o imposto estadual ICMS, ou seja, não são tomados os créditos

26 Para mais informações, acesse: <https://portogente.com.br/portopedia/75329-afrmm-adicional-ao-frete-para-renovacao-da-marinha-mercante>)

27 Conforme Art. 14 da Lei 12.814 de 2013, ‘‘estão obrigadas à apuração do lucro real as pessoas jurídicas: cuja receita total no ano-calendário anterior seja superior ao limite de R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) ou proporcional ao número de meses do período, quando inferior a 12 (doze) meses.

28 De acordo com o MDIC, define-se por Ex-tarifário ‘‘o regime que consiste na redução temporária da alíquota do imposto de importação de bens de capital (BK), de informática e telecomunicação (BIT), assim grafados na Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC), quando não houver a produção nacional equivalente.’’ Sua utilização promove a atratividade de investimentos no Brasil, uma vez que é reduzido à 0% (zero), pois viabiliza os investimentos em BK e BIT (sem produção nacional equivalente), possibilitando o aumento da inovação via implementação de novas tecnologias em setores produtivos, além de possuir efeito multiplicador de emprego e renda na economia nacional. Para mais informações, consulte:

<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/acoes-e-programas-13/o-que-e-o-ex-tarifario>

29 ‘‘ Conforme [Art. 13 da Lei 9.718 de 1998](#), ‘‘a pessoa jurídica cuja receita bruta total no ano-calendário anterior tenha sido igual ou inferior a R\$ 78.000.000,00 (setenta e oito milhões de reais) ou a R\$ 6.500.000,0 (seis milhões

do Imposto de Importação, do PIS (que, como visto anteriormente, possui alíquota geral de 1,65%, com alíquotas específicas para determinados produtos, conforme Lei 10.865/2004) e do COFINS (que possui alíquota geral de 7,6%, com alíquotas específicas para determinados produtos, conforme Lei 10.865/2004)³⁰, ou seja, as empresas optantes do Lucro Presumido tem direito a tomar menos créditos em relação às empresas do Lucro Real, pois são contempladas por uma operação muito mais atraente em termos de custos. Sendo assim empresas optantes pelo Lucro Presumido são as mais indicadas para fazerem o uso desse tipo de regime aduaneiro.

Para melhor entendimento das informações acima, na próxima seção serão apresentadas simulações de uso do regime drawback para ambos os casos (empresas optantes pelo Lucro Real e pelo Lucro Presumido), com dados fictícios, apenas para fins de compreensão do mecanismo de cálculo dos tributos aduaneiros, afim de demonstrar e exemplificar como o regime drawback atua sobre os custos de uma operação hipotética, mas típica, de importação.

3.2 - Simulação de utilização do regime aduaneiro drawback: Lucro Real e Lucro Presumido.

Nessa seção, serão apresentadas simulações de uso do regime drawback para dois casos: empresas optantes pelo Lucro Real e empresas optantes pelo Lucro Presumido, que, conforme visto na seção anterior, devido às suas legislações tributárias distintas, assumem um tratamento diferenciado quando trata-se de utilizar o regime drawback. Essas simulações foram elaboradas com dados fictícios, mas com o mecanismo de cálculo real de uma operação típica de importação. Os parâmetros gerais dessas simulações são: o valor da mercadoria, US\$ 100 mil, o valor do frete, US\$ 5 mil, e o seguro US\$ 500, para fins didáticos.

Para efetuar o cálculo do valor da mercadoria em reais, utilizou-se a taxa de câmbio (US\$/R\$) de 4,1771 do dia 13/11/2019, data de elaboração da simulação, para a conversão dos valores de mercadoria, frete e seguro, de dólares para reais. Portanto, o valor da mercadoria US\$ 100 mil foi convertido em R\$ 417.710,00, o valor do frete US\$ 5 mil foi convertido em R\$ 20.885,50, e o valor do seguro US\$ 500, convertido em R\$2.088,55. O produto importado escolhido foi o ‘Módulo de telefonia para utilização em redes celulares’, pertencente ao NCM 8517.6262, que assume as seguintes alíquotas³¹ nos tributos aduaneiros federais desse produto:

e quinhentos mil reais) multiplicado pelo número de meses de atividade do ano-calendário anterior, quando inferior a 12 (doze) meses, poderá optar pelo regime de tributação com base no lucro presumido.”

30 Para mais informações, vide em: <http://www.portaltributario.com.br/artigos/tributosimportacao.htm>

31 A consulta das alíquotas do NCM foi feita no TECWinWeb, disponível em <https://tecwinweb.aduaneiras.com.br/Modulos/Usuario/Login.aspx?ReturnUrl=%2f>, porém, o acesso à

2% de Imposto de Importação (aplicado ao caso de Ex-tarifário, pois sua alíquota original é de 12%), 15% de IPI, 2,10% de PIS, 10,65% de Cofins. A Taxa Siscomex, por sua vez, não está inclusa nas taxas beneficiadas pelo drawback. Além disso, a mesma é calculada conforme o número de adições da Declaração de Importação, ou seja, ela não varia conforme o valor aduaneiro da mercadoria, portanto, não será comentada na presente análise, somente fará o seu papel de integrante da base de cálculo do ICMS.

O imposto estadual ICMS foi calculado sobre o percentual de 17%³² (conforme definido pelo estado de Santa Catarina) e sua base de cálculo tem como incidência o valor aduaneiro da mercadoria, os impostos federais e a Taxa Siscomex. A taxa do AFRMM, por sua vez, é calculada sobre 25% do valor do frete internacional, já convertido em reais. Para mais clareza das informações citadas, na próxima seção serão apresentadas as tabelas com os impostos/taxas e suas respectivas alíquotas, simulando o cálculo de seus valores em reais.

3.2.1 Simulação de utilização do regime aduaneiro drawback para empresas optantes pelo Lucro Real.

Para a construção da simulação, foram utilizadas a taxa de câmbio do dia e a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) de um produto importado com bastante frequência por empresas de tecnologia, e as alíquotas dos impostos federais para elaboração dos cálculos foram retiradas da TEC. O valor do ICMS, por sua vez, foi calculado integralmente, – pois existem casos desse valor não ser integral, como por exemplo quando a mercadoria é aplicada à revenda, assumindo um Tratamento Tributário Diferenciado (TTD)³³ - conforme a unidade federativa (que nesse caso, é Santa Catarina) na qual o produto será nacionalizado. O AFRMM, por sua vez, foi calculado sobre o valor do frete marítimo internacional, já convertido em reais. A Tabela 1 mostra os cálculos de toda a tributação, taxas e benefícios envolvidos nessa operação hipotética.

informação dessas alíquotas se dá mediante assinatura por empresas e profissionais da área. A autora obteve acesso às alíquotas através de sua experiência profissional.

32 Vide <https://www.fazcomex.com.br/blog/icms-na-importacao-como-funciona/>

33 Vide <http://www.sef.sc.gov.br/servicos/modulo/18/TTD>

Tabela 1 – Simulação de Uso do Regime Drawback – Lucro Real

SIMULAÇÃO DE USO DO REGIME DRAWBACK - LUCRO REAL			
Câmbio 13/11/2019			4,1771
Produto: módulo de telefonia para utilização em redes celulares.			
NCM:			85176262
VALOR ADUANEIRO DA MERCADORIA			
VALOR DA MERCADORIA	USD	100.000,00	R\$ 417.710,00
FRETE	USD	5.000,00	R\$ 20.885,50
SEGURO	USD	500,00	R\$ 2.088,55
VALOR ADUANEIRO TOTAL	USD	105.500,00	R\$ 440.684,05
IMPOSTOS FEDERAIS			
	ALÍQUOTA	VALOR	
(A) - IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO (II)	Ex: Ex-tarifário 2%	R\$	8.813,68
(B) - IMP. SOBRE PROD. INDUSTRI. (IPI)	15%	R\$	67.424,66
(C) - PIS	2,10%	R\$	9.254,37
(D) - COFINS	10,65%	R\$	46.932,85
(E) - TAXA SISCOMEX		R\$	214,50
	TOTAL IMPOSTOS	R\$	132.640,06
IMPOSTOS ESTADUAIS			
	ALÍQUOTA	VALOR	
(F) - ICMS	17%	R\$	117.471,76
OUTRAS TAXAS			
	PERCENTUAL	VALOR	
(G) - AFRMM	25% DO FRETE	R\$	5.221,38
VALOR TOTAL DA IMPORTAÇÃO		R\$	696.017,24
VALOR TOTAL UTILIZANDO DRAWBACK		R\$	681.982,19
REDUÇÃO DE CUSTO TOTAL		2,02%	R\$ 14.035,06

Fonte: elaboração própria, com dados fictícios.

A simulação acima foi elaborada com base em uma operação de importação, detalhando todos os impostos (que nessa simulação possuem valores fictícios, em face do valor base da operação), com base nas alíquotas, que são as mesmas vigentes em operações típicas dessa natureza, e taxas que comumente são cobrados da empresa que deseja importar. Para melhor

explicação dos mecanismos da simulação, foram atribuídas letras (A, B, C, D, E, F e G) para cada um dos impostos e taxas que serão analisados nessa seção.

Conforme explicado na seção anterior, as empresas optantes pelo Lucro Real tomam de crédito alguns dos impostos (ou seja, tomam de crédito B+C+D+E+F) cobrados na operação de importação, sendo o Imposto de Importação o único imposto não incluso nessa tomada de crédito, e a taxa do AFRMM também. Ou seja, ao decidir realizar o regime drawback, a empresa importadora será beneficiada apenas com a suspensão do Imposto de Importação e do AFRMM (isto é, será beneficiada com a suspensão de A+G), já que os demais impostos são tomados de crédito, conforme a legislação tributária para esse tipo de empresa.

O resultado mostra uma redução de custo total de R\$14.035,06 (resultado da soma de A+G), que corresponde a 2,02% em relação ao valor total gasto na operação, R\$ 696.017,24, inclusos o valor da mercadoria, frete internacional, seguro, impostos federais, ICMS e AFRMM (ou seja, todos os valores pagos na operação). Essa redução resulta da soma de duas deduções (Imposto de Importação + AFRMM, ou A+G) corresponde ao valor total a ser obtido como redução de custos devido ao drawback. Dessa forma, uma empresa optante pelo Lucro Real na situação acima, utilizando o regime drawback em uma operação de importação, teria uma economia de 2,02% em relação aos gastos totais, sendo esse um percentual relativamente baixo para utilização do benefício drawback, pois a burocracia dispendida para aquisição do regime – regularização junto à Receita Federal, além do fechamento contábil e interno da empresa - acaba não superando a recompensa financeira obtida.

Em seguida, será apresentada a simulação para o caso das empresas optantes pelo Lucro Presumido, que apresentam uma legislação tributária divergente à legislação do Lucro Real, tornando-se um complemento da presente análise.

3.2.2 Simulação de utilização do regime aduaneiro drawback para empresas optantes pelo Lucro Presumido

Nessa segunda análise, também representando a aplicação do regime drawback em uma operação de importação, a simulação foi aplicada ao caso de uma empresa optante pelo Lucro Presumido. Conforme explicado em seção anterior, as empresas optantes pelo Lucro Presumido tomam de crédito na importação apenas o imposto federal IPI e o imposto estadual ICMS (B+F), de acordo com sua legislação tributária. Portanto, a empresa não se credita dos demais impostos federais – Imposto de Importação, PIS e COFINS, do imposto estadual ICMS e da taxa do AFRMM (ou seja, uma empresa optante pelo Lucro Presumido não se credita de A+C+D+G).

Tabela 2 – Simulação de Uso do Regime Drawback – Lucro Presumido

SIMULAÇÃO DE USO DO REGIME DRAWBACK - LUCRO PRESUMIDO			
Câmbio 13/11/2019			4,1771
Produto: módulo de telefonia para utilização em redes celulares.			
NCM:			85176262
VALOR ADUANEIRO DA MERCADORIA			
VALOR DA MERCADORIA	USD	100.000,00	R\$ 417.710,00
FRETE	USD	5.000,00	R\$ 20.885,50
SEGURO	USD	500,00	R\$ 2.088,55
VALOR ADUANEIRO TOTAL	USD	105.500,00	R\$ 440.684,05
IMPOSTOS FEDERAIS			
	ALÍQUOTA	VALOR	
(A) - IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO (II)	Ex: Ex-tarifário 2%	R\$	8.813,68
(B) - IMP. SOBRE PROD. INDUSTR. (IPI)	15%	R\$	67.424,66
(C) - PIS	2,10%	R\$	9.254,37
(D) - COFINS	10,65%	R\$	46.932,85
(E) - TAXA SISCOMEX		R\$	214,50
	TOTAL IMPOSTOS	R\$	132.640,06
IMPOSTOS ESTADUAIS			
	ALÍQUOTA	VALOR	
(F) - ICMS	17%	R\$	117.471,76
OUTRAS TAXAS			
	PERCENTUAL	VALOR	
(G) - AFRMM	25% DO FRETE	R\$	5.221,38
VALOR TOTAL DA IMPORTAÇÃO		R\$	696.017,24
VALOR TOTAL UTILIZANDO DRAWBACK		R\$	625.794,97
REDUÇÃO DE CUSTO TOTAL		10,09%	R\$ 70.222,27

Fonte: elaboração própria, com dados fictícios.

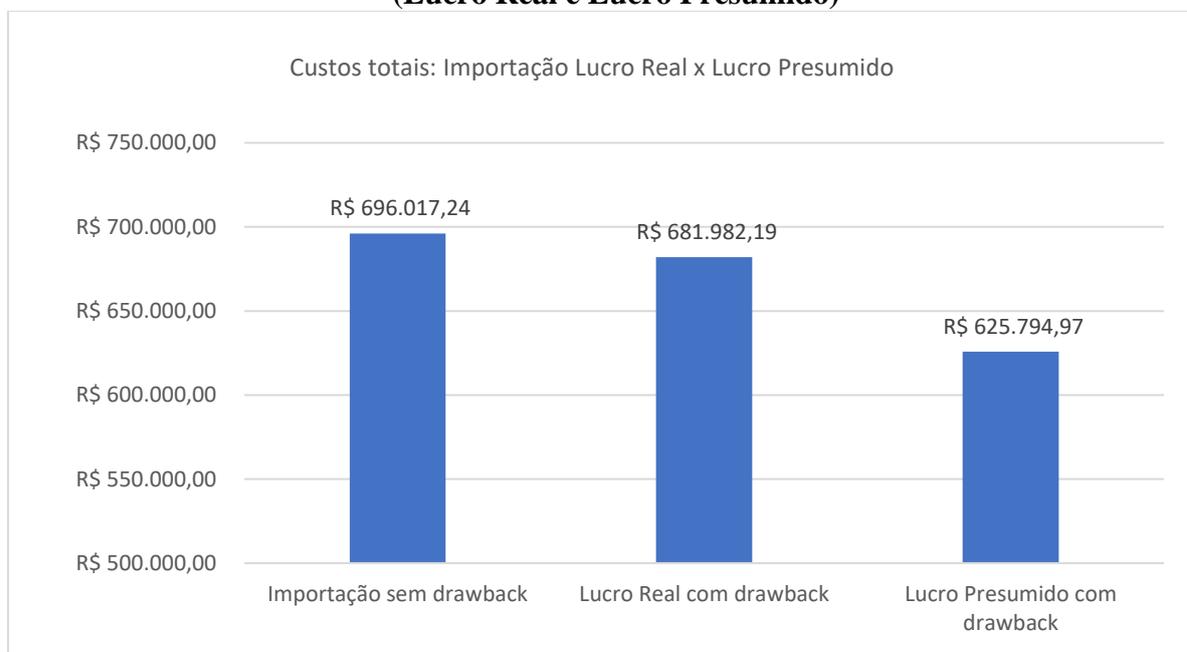
Nesse caso, o uso do regime drawback para empresas do Lucro Presumido abrange (no sentido de surtir efeito econômico nos custos totais da operação) um número maior de impostos em relação à análise anterior, das empresas optantes pelo Lucro Real. Conforme explicado anteriormente, as empresas do Lucro Real que decidirem realizar uma operação de drawback,

serão beneficiadas somente pelo Imposto de Importação e pela taxa do AFRMM (ou seja, são beneficiadas por A+G), pois se credita dos demais impostos (B+C+D+E+F).

O resultado apresenta uma redução de custo total de R\$70.222,27, ou seja, 10,09% em relação ao valor total gasto na operação, R\$696.017,24. O valor de R\$70.222,27 corresponde a soma dos seguintes impostos/taxas: Imposto de Importação (R\$8.813,68), PIS R\$9.254,37, COFINS (R\$46.932,85) e AFRMM (R\$5.221,38), ou seja, (A+C+D+G). Sendo assim, uma empresa optante pelo Lucro Presumido na situação acima, utilizando o regime drawback em uma operação de importação, realizaria uma economia de 10,09% em relação aos custos totais da operação de importação, sendo esse um percentual atraente financeiramente aos olhos do beneficiário, tornando muito mais compensatória a utilização do regime drawback. Em outras palavras, nesse caso, a recompensa financeira do uso do regime drawback é mais vantajosa e superior em relação ao tempo e trabalho dispendido para o controle e a regularização do mesmo para as empresas optantes pelo Lucro Presumido.

O gráfico 2 a seguir esclarece a diferença dos custos calculados nas simulações acima, para melhor compreensão de como a incidência do drawback pode variar conforme o tipo de regime tributário da empresa que escolher utilizá-lo.

**Gráfico 2 – Resultado da redução de custo das simulações
(Lucro Real e Lucro Presumido)**



Fonte: elaboração própria, com dados fictícios.

Ratificando os resultados explanados no gráfico 2, os custos totais de uma operação realizada por uma empresa optante pelo Lucro Resumido, levam esse tipo de empresa a ter uma economia, nesse exemplo hipotético, 5 vezes maior do que uma empresa optante pelo Lucro Real, com redução de 10,09%, e 2,02%, respectivamente, nos custos totais de uma operação hipotética de importação. Mais uma vez, confirma-se a importância do conhecimento dos mecanismos do drawback devido a sua complexidade e burocracia, e também para facilitar o acesso às informações das empresas e instituições que desejarem fazer o uso desse tipo de regime.

3.3 - Desempenho das exportações brasileiras com drawback: 2013-2018

3.3.1 – Discussão sobre os dados

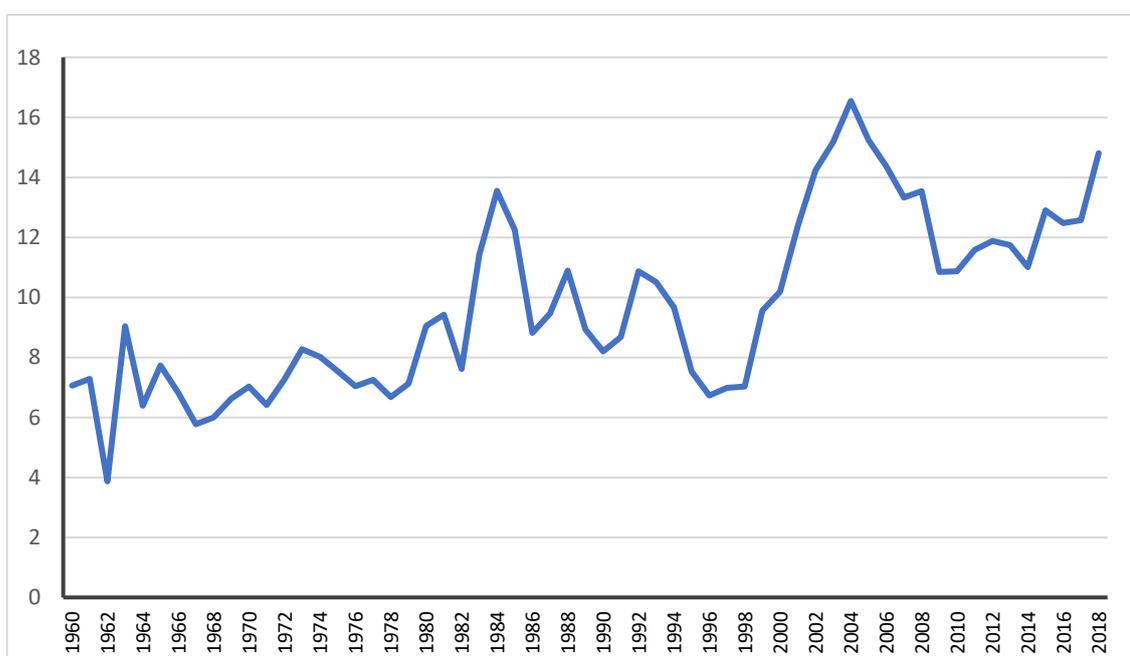
Dados específicos sobre exportações sob regime de benefícios como drawback são difíceis de se obter. Para o presente trabalho, utilizou-se como fonte principal a coleta dos dados disponíveis no site do Ministério da Economia (que desde 2019 abarcou as atividades do antigo Ministério da Indústria e Comércio – MDIC, e suas bases de dados). Anuários estatísticos foram utilizados para a coleta dos valores mensais (FOB, em dólares) das operações de exportações efetuadas com o regime aduaneiro drawback e das exportações brasileiras totais, do período correspondente de 2013 a 2018. Para complementar, utilizou-se ainda os dados de exportações constantes na base de dados do World Bank, complementados com dados do Ipeadata.

3.3.2 - Apresentação dos resultados dos dados

O Brasil se tornou um grande exportador mundial de bens industrializados e commodities a partir de sua industrialização, nos anos 1950, e apresentou períodos de aceleração de seus volumes e valores exportados. O Gráfico 3 mostra a série de exportação como participação no PIB desde a década de 1960, com picos mais fortes nos anos 1980 (necessidades de gerar divisas para pagamento da dívida externa, após a crise da dívida) e 2000 (período de alta das commodities, conforme visto anteriormente). Para o presente trabalho, todavia, a análise se deterá no período de 2013 a 2018, para o qual existem dados disponíveis.

A evolução do gráfico 3 confirma a importância das exportações para o crescimento da economia brasileira nas últimas décadas e apresentou resultados mais expressivos a partir de meados dos anos 2000, período de forte ascensão de seu potencial exportador, devido principalmente à alta de preços das commodities.³⁴ A influência das exportações no crescimento da economia brasileira assume grande importância no presente trabalho, pois foi devido a intensidade das atividades exportadoras e à necessidade do país de dinamizar seu comércio externo e obter divisas que se deu origem aos incentivos fiscais existentes, como o regime aduaneiro drawback – principal instrumento de análise nesse capítulo.

Gráfico 3
Exportações (% do PIB/preços correntes/US\$) – Brasil: 1960-2018



Fonte: World Bank DataBank

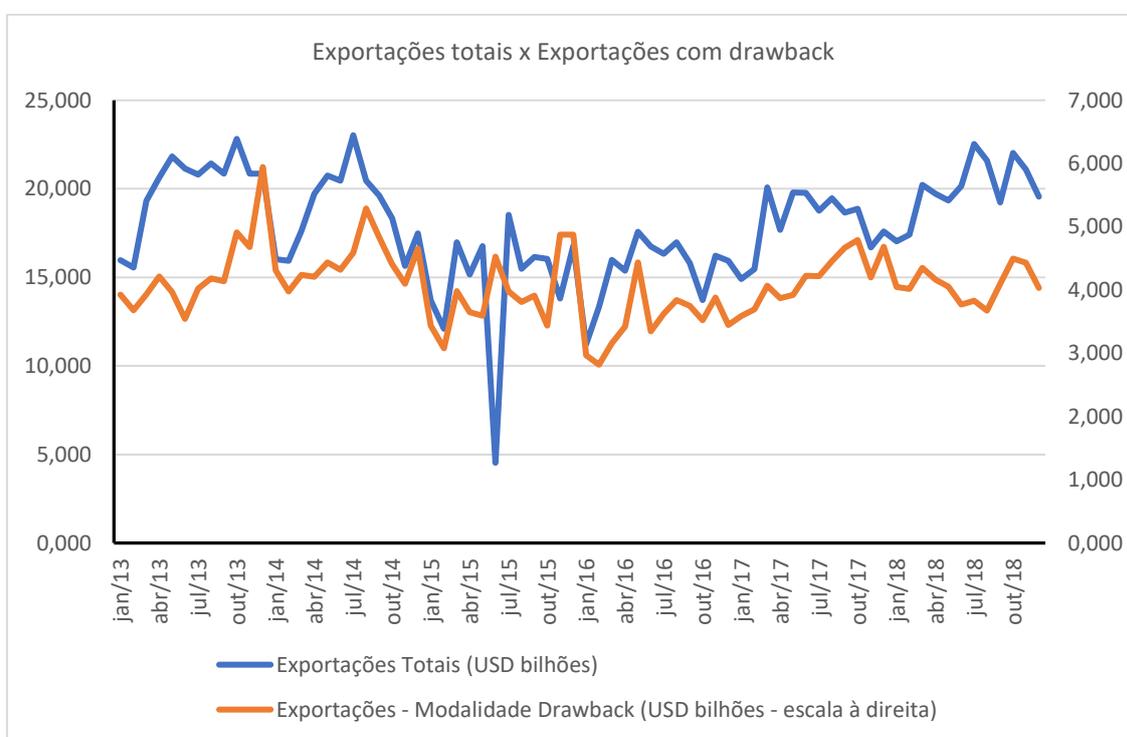
Para fins de entendimento de como o regime drawback pode influenciar e ter significativa participação nos níveis de exportações, o gráfico 4 a seguir foi elaborado buscando compreender a relação entre as exportações totais (em US\$ bilhões) e as exportações efetuadas pela modalidade drawback (também em US\$ bilhões).

O gráfico 4 apresenta os valores FOB em US\$ bilhões das exportações brasileiras totais e os valores FOB em US\$ bilhões totais exportados com o regime drawback, no período correspondente de 2013 a 2018. As exportações com o regime drawback contemplam as

³⁴ Conforme análise já discutida no Capítulo 1 do presente trabalho.

modalidades suspensão, isenção e a compra de insumos via mercado interno. Conforme observado no gráfico, as exportações brasileiras obtiveram um crescimento significativo em 2013 - ano abalado pelas manifestações³⁵ de Junho e queda do PIB. As exportações iniciaram o mês de Janeiro/2013 com US\$15 bilhões, saltando em Abril/2013 para US\$20 bilhões, patamar que se estendeu até o mês de Dezembro/2013, totalizando US\$242 bilhões exportados nesse ano.

Gráfico 4
Exportações totais (FOB/US\$ bi) x Exportações com Drawback (FOB/US\$ bi) -
Brasil, 2013-2018



Fonte: elaboração própria, com dados do MDIC.

O ano de 2014 iniciou com as exportações em queda, entretanto, em seguida, apresentou recuperação na casa dos US\$20 bilhões em meados de Maio/2014. Vale lembrar que 2014 foi um ano de forte contração do crescimento econômico brasileiro, apresentando período de recessão a partir de seu segundo trimestre registrado em 0,1%, segundo dados do IBGE.³⁶ Em

35 Link disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/06/17/O-que-foram-afinal-as-Jornadas-de-Junho-de-2013.-E-no-que-elas-deram> Acesso em 04/02.

36 Link disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/9705-em-2014-pib-varia-0-1-e-totaliza-r-5-52-trilhoes> Acesso em 04/02.

relação as exportações via drawback nesse período, observa-se que as mesmas acompanham paralelamente as variações das exportações totais, caminhando próximas uma da outra em diversos pontos do gráfico, indicando a existência de uma possível cointegração estatística³⁷ entre as duas séries.

Já em 2015, ano de agravamento da crise econômica iniciada em 2014, com desempenho negativo de 3,8% no PIB, nota-se que o desempenho exportador sofreu forte queda em meados de Junho. Além disso, as exportações pela modalidade drawback também acompanharam esse mau desempenho exportador, apresentando conjuntamente resultados decrescentes nos primeiros meses do ano. No início de 2016, tanto as exportações totais quanto as exportações via drawback mantiveram-se em patamares ainda mais baixos em relação aos anos anteriores. Ainda nesse ano, a economia brasileira sofreu diversos tipos de turbulências econômicas (aceleração da inflação, queda do PIB, etc.) e acontecimentos políticos importantes afetando a vida econômica do país – com destaque para o impeachment presidencial - levando à persistência de resultados ruins herdados dos anos de 2014/2015.

Nos anos seguintes, 2017 e 2018, nota-se que no geral, houve relevante recuperação das exportações totais e em partes, também das exportações via drawback – porém, em meados de Março/2018 apresentaram queda acentuada em relação às exportações totais, registrando o percentual de participação do drawback mais baixo dos últimos anos, que foi de 17%. Ou seja, as exportações via drawback registraram 17% de participação no mês de Agosto/2018 em relação às exportações totais, sendo esse um percentual, apesar de mais baixo, não desprezível.

Com esses dados, caberia perguntar, portanto: qual seria a participação relativa do drawback nas exportações brasileiras, no período analisado. O Gráfico 5 responde a essa questão. O gráfico exibe o percentual de participação das exportações com regime drawback em relação às exportações totais do país no período em análise.

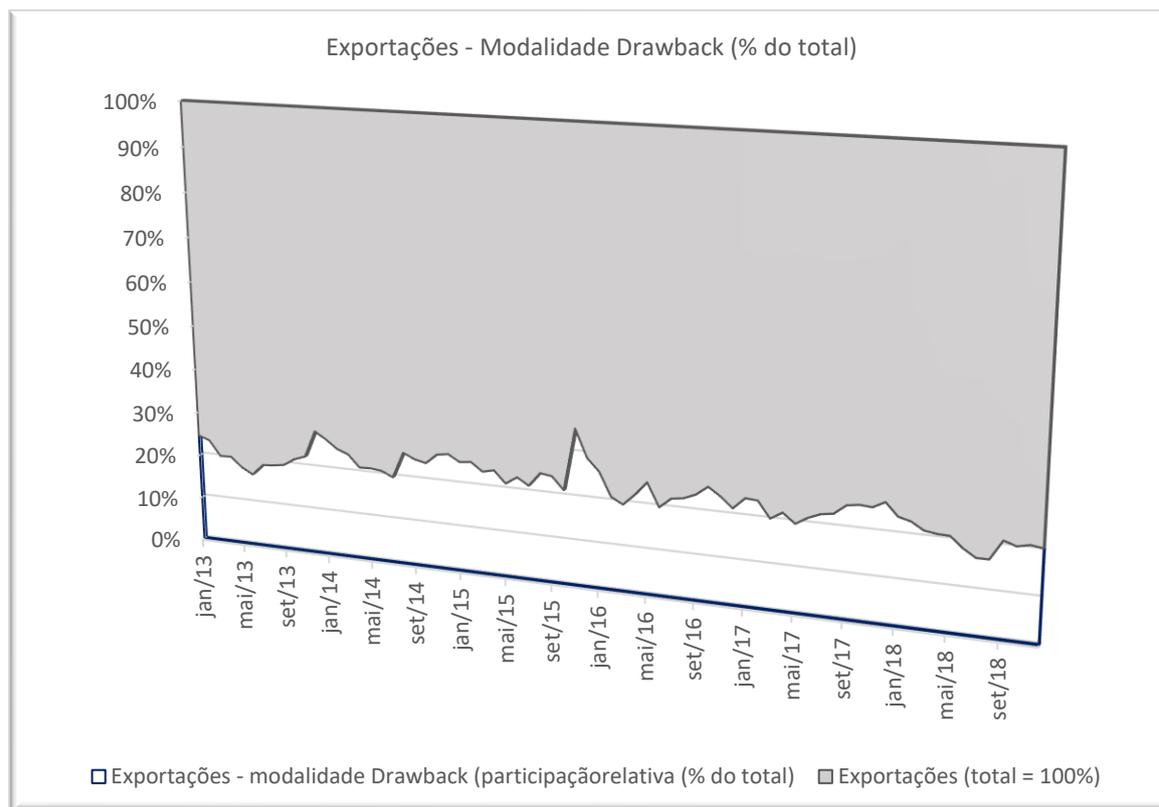
O gráfico 5 explana a participação relativa das exportações com regime drawback em relação às exportações totais, em números percentuais, no período correspondente de 2013 a 2018. De imediato, conclui-se que no ano de 2013 as exportações com regime drawback tiveram uma participação em torno de 21,3% (aproximadamente US\$51 bilhões das exportações totais), totalizando quase 1/4 em relação ao volume total FOB dentro desse regime. Em 2014, o percentual médio de participação foi de 23,9% (aproximadamente US\$53 bilhões), em 2015,

37 1) Em geral, as duas séries, exportações totais e exportações com drawback, perceptivelmente são cointegradas, em termos estatísticos. Entretanto, não houve tempo hábil para a realização de um tratamento adequado de séries temporais para realização dos testes.

24,9% (aproximadamente US\$47 bilhões), em 2016, 22,9% (aproximadamente US\$42 bilhões), em 2017, 23,3% (aproximadamente US\$50 bilhões), e em 2018, 20,5% (aproximadamente US\$49 bilhões).

Gráfico 5

Participação das Exportações com Drawback (% FOB US\$) nas Exportações Totais (2013-2018)



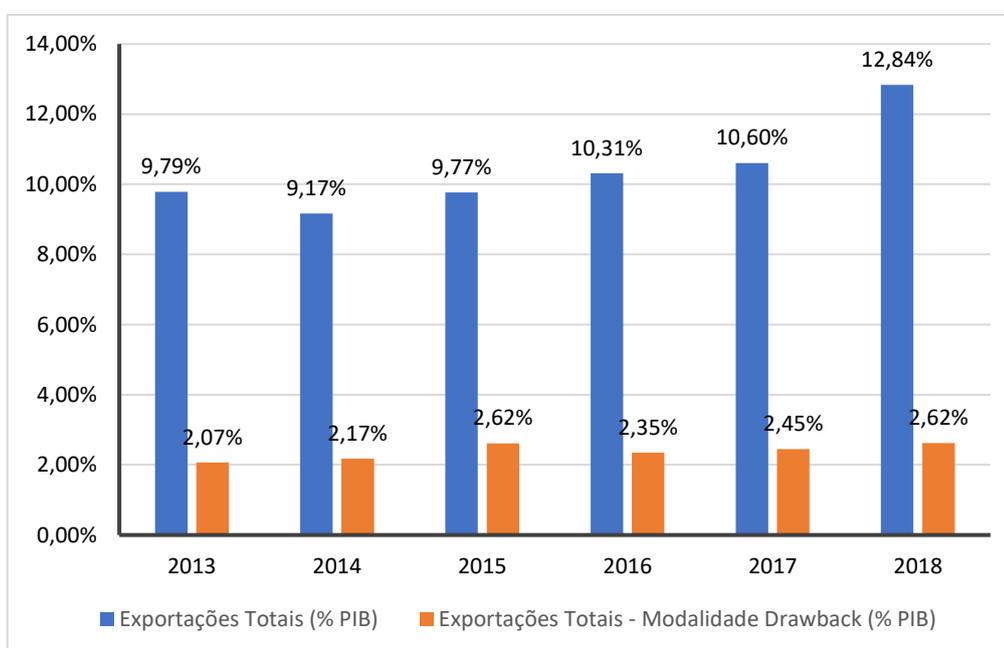
Fonte: elaboração própria, com dados do MDIC.

Sendo assim, pode-se concluir que no período de análise 2013-2018, o percentual de participação médio do drawback manteve-se em torno de 23%. Isto significa que nos últimos anos, 23% das exportações brasileiras totais, em média, foram beneficiadas diretamente pela modalidade do regime drawback.³⁸ Dessa forma, pode-se afirmar que o papel influenciador do regime drawback nas exportações brasileiras assume grande importância para o comércio internacional brasileiro.

³⁸ Vale enfatizar que esses 23% correspondem ao total das exportações, em valor, que tiveram algum tipo de benefício do regime. Não se deve interpretar, a partir dessa descoberta, que para cada unidade monetária obtida via exportações, 23 centavos sejam exatamente o valor correspondente ao total de exportações via drawback. O mecanismo beneficia diversas possibilidades de exportações de forma diferencial, mas os dados não são desagregados num nível que permitisse, dentro do escopo do presente trabalho, um nível de detalhamento tão grande.

A participação do drawback nas exportações pode ser verificada através de outra métrica: qual a participação total das exportações, em relação ao PIB brasileiro, e, destas, qual a participação das exportações via drawback no PIB. Esse indicador foi construído com base nos dados do Ministério da Economia (e antigo MDIC) sobre exportações via drawback e exportações totais, mês a mês, agregados para cada ano do período ora analisado, e o PIB brasileiro, convertido em dólares (PPP, a preços correntes, conforme dados do World Bank), montando a razão Exportações Totais/PIB e Exportações via drawback/PIB. O Gráfico 6, construído sob essa perspectiva, mostra esses resultados.

Gráfico 6
Participação das Exportações no PIB - Totais e Modalidade Drawback



FONTE: Min. Economia/MDIC (Exportações FOB, em USD); World Bank (GDP/Current Prices, em USD) – cálculos da autora

Percebe-se claramente que, se a participação das exportações no PIB esteve em torno de 10%, no período analisado, a participação específica das exportações via drawback não foram inferiores a 2% do PIB em nenhum dos anos, flutuando em torno de 2,5% do PIB, em média, nesses anos. Novamente, os dados revelam a importância dessa política para a dinâmica de comércio exterior brasileiro.

CAPÍTULO 4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sinteticamente, no presente trabalho foi elaborada uma breve contextualização do comércio exterior brasileiro com foco no setor exportador, a partir da década de 1970 e em anos recentes, bem como alguns dos argumentos críticos e defensores em relação às políticas de incentivos às exportações. Construiu-se uma breve explicação sobre o papel das commodities e do câmbio no comércio internacional brasileiro, e também da importância do Mercosul e do GATT/OMC na inserção do Brasil no mercado externo.

O incentivo fiscal escolhido para o presente estudo foi o regime drawback, e para isso, foram explanadas sua definição, suas características particulares de funcionamento por meio de legislação tributária e aduaneira, a determinação de que tipo de regime tributário empresarial é compensatório utilizá-lo em termos de recompensa financeira. Além disso, procurou-se apresentar a argumentação sobre seus benefícios e possíveis críticas. Em seguida, para melhor entendimento de como regime atua na incidência dos impostos, foi simulado o uso do regime em uma hipotética simulação de importação. Por fim, realizou-se a análise dos dados da participação do drawback nas exportações brasileiras, no período de 2013 a 2018.

Todo esse conjunto de análise e o resultado dos dados revelaram que, no período de 2013 a 2018, o percentual de participação médio do drawback nas exportações brasileiras manteve-se em torno de 23% destas, indicando que esse percentual é, em relação às exportações totais, devido exclusivamente às exportações beneficiadas pelo drawback. Além disso, constatou-se que no período de análise a participação do drawback nas exportações não foram inferiores a 2% do PIB em nenhum dos anos, flutuando em torno de 2,5% do PIB, em média. Esses dados ratificam a importância dessa política para o fomento do comércio exterior brasileiro. As simulações realizadas no presente trabalho mostram com clareza a razão econômica de tais benefícios: reduções de custos podem ser expressivas para empresas optantes pelo Lucro Presumido.

Portanto, esse estudo revela que, políticas de incentivos fiscais assumem grande papel no comércio exterior brasileiro, e que o regime aduaneiro drawback é uma prova concreta dessa afirmação, pois conforme os dados revelaram, tanto para as exportações quanto para o PIB, sua margem de contribuição foi bastante expressiva. Portanto, sua participação no comércio internacional está longe de ser considerada desprezível, tendo em vista a magnitude de sua participação no setor exportador brasileiro. Ou seja, esse tipo de política pode então, em linhas gerais, ser considerada essencial para o desempenho exportador brasileiro dos últimos anos.

Como desenvolvimentos futuros sobre essa temática, acrescentamos um aspecto que parece ainda estar sendo negligenciado em políticas de incentivo do tipo drawback. Diante dos resultados apresentados no presente trabalho em relação ao impacto do drawback nas exportações e a abrangência desse regime nas empresas brasileiras - limitada somente às empresas optantes pelo Lucro Real e Lucro Presumido - fica o seguinte questionamento: se o regime drawback assume uma fatia tão significativa nos níveis de exportação do país, por qual razão não é permitido às micro e pequenas empresas – optantes pelo regime tributário Simples Nacional – utilizá-lo? Essa é uma questão que poderia ser investigada pelo poder público, a fim de ampliar a pauta de exportações do país e o leque de empresas que poderiam utilizar instrumentos como o drawback.

Além disso, também para complemento de estudos futuros, fica a sugestão de investigar até que ponto o regime drawback aperfeiçoa a estrutura produtiva das empresas, isto é, induz uma busca por melhorias tecnológicas voltadas a produção mais eficiente para exportar, bem como a incidência desse regime nos diferentes setores: será que o drawback é mais utilizado e/ou vantajoso em determinados setores específicos? Isso possibilitaria discutir e melhorar a alocação de recursos provenientes do regime drawback, possibilitando melhores tomadas de decisões por parte do governo, a fim de promover a eficiência das empresas responsáveis pelo fomento do setor exportador brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, A. C. M. S; SARTORI, A. **Drawback e o Comércio Exterior. Visão Jurídica e Operacional.** São Paulo: Aduaneiras, 2004.

ARIENTI, P. F. F.; VASCONCELOS, D. S.; ARIENTI, W. L. **Economia Política Internacional: um texto introdutório.** 1ª Ed. Curitiba: Intersaberes, 2017. ISBN 978-85-5972-510-0.

BAUMANN R.; MESSA, A. **A economia política da política comercial no Brasil.** In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. M. (Org.) **A política comercial brasileira em análise.** IPEA: Brasília, 2017, pg. 127-161.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** 5ª ed. Rio de Janeiro, Contraponto, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. **Existe doença holandesa no Brasil?** In: Bresser-Pereira, L. C. **Doença holandesa e indústria.** São Paulo: FGV Editora, 2010. P. 207-230. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2010/2010.Existe_doenca_holandesa_no_Brasil.pdf. Acesso em jan/2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. **Taxa de câmbio, doença holandesa e desindustrialização.** Cadernos FGV Projetos, 5 (14) 2010: 68-73. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/2010/10.19.C%C3%A2mbio_doen%C3%A7a_holandesa-FGVProjetos-mudada.pdf. Acesso em jan/2020.

BRUM, LUIS A. **A Economia Internacional na Entrada do Século XXI. Transformações irreversíveis.** 2ª Ed. Ijuí: Unijuí, 2002.

CARNEIRO ASSUNÇÃO, M. Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos macroeconômicos e reflexos financeiros. Brasília: **Revista da PGFN**, v. 1 n. 1, p. 99-121, 2011.

CASTILHO, M.; MIRANDA, P. **Tarifa aduaneira como instrumento de política industrial: a evolução da estrutura de proteção tarifária no Brasil no período 2004-2014.** In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. M.(Org.) **A política comercial brasileira em análise.** IPEA: Brasília, 2017, pg. 13-73.

CAVALCANTE LUIZ, R.; DE NEGRI, F. **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes.** Disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2014/12/15/produtividade-no-brasil-desempenho-e-determinantes/> Acesso em 24/04.

CHANG, H. J. **Chutando a escada. A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.** 1ª Ed. UNESP: São Paulo, 2002.

CHANG, H. J. **Economia: modo de usar. Um guia básico dos principais conceitos econômicos.** 1ª Ed. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

DE ALMEIDA, ROBERTO P. A inserção econômica internacional do Brasil em perspectiva histórica. **Cadernos Adenauer 2: O Brasil no Cenário Internacional.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, pg. 37-56, ISBN 85-85535-94-6.

DIAS, R.; RODRIGUES, W. **Comércio Exterior: Teoria e Gestão.** 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

EDUARDO GARCIA ASHIKAGA, C. **Análise da Tributação na Importação e na Exportação.** 3ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

FARO, R.; FARO, F. **Curso de Comércio Exterior.** 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FORTES, H.; PELÁEZ, M. C. **A política, a economia e a globalização do Brasil.** Madrid: Aqualarga, 1997.

GIAMBIAGI, F. VILLELA, A. CASTRO, L. B.; HERMANN, J. **Economia Brasileira contemporânea: 1945-2010.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GAZZOLI, E. L.; MESSA, A. **Impacto das tarifas dos insumos sobre a produtividade das firmas brasileiras.** In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. M.(Org.) **A política comercial brasileira em análise.** IPEA: Brasília, 2017, pg. 75-98.

KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M.; MELITZ, M. J. **Economia Internacional.** 10ª Ed. São Paulo: Pearson, 2015.

KUME, H. **A Política de Importação no Plano Real e a Estrutura de Proteção Efetiva.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Maio de 1996.

LOHBAUER, C. Os desafios para a inserção do Brasil: passado, presente e futuro. **Cadernos Adenauer 2: O Brasil no Cenário Internacional.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, pg. 81-96, ISBN 85-85535-94-6.

LOPEZ, J. M. C.; GAMA, M. **Comércio Exterior Competitivo.** 3ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

MARTINS, G. L. **Exportar. Rotinas e Procedimentos, Incentivos e Formação de Preços.** 8ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

MESSA, A. **Impacto das barreiras comerciais sobre a produtividade da indústria brasileira.** In: MESSA, A.; OLIVEIRA, I. T. M.(Org.) **A política comercial brasileira em análise.** IPEA: Brasília, 2017, pg. 99-125.

MEYER, T. R.; DE PAULA, L. F. Taxa de Câmbio, Exportações e Balança Comercial no Brasil: Uma Análise do Período 1999-2006. Porto Alegre: **Revista Análise Econômica**, v. 27, n. 51, p.187-219, 2009.

MDIC. **Barreiras Comerciais.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/803-barreiras-comerciais> Acesso em: 24/04/2019.

PRATES, D.; MARÇAL, E. F. O Papel do Ciclo de Preços das Commodities no Desempenho Recente das Exportações Brasileiras. Porto Alegre: **Revista Análise Econômica**, v. 26, n. 49, p. 163-191, 2008.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo. Reforma gradual e pacto conservador.** 1ªEd. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LIMA, E. T.; JUNIOR, M. C. C.; DE VELASCO, L.O. M. Removendo Obstáculos às Exportações Brasileiras. Rio de Janeiro: **Revista do BNDES**, v. 5, n. 9, p. 77-104, 1998.

VASCONCELOS, D. S.; KLAUMANN, A. P.; IPIRANGA, A. H. **Bancos públicos e política anticíclica: uma análise exploratória com indicadores de alavancagem e liquidez da Caixa, Banco do Brasil e BNDES, no período de 2005 a 2014.** Revista Textos de Economia, Vol. 21, n. 2, p. 01 – 25, 2018