Revista Brasileira de Comércio Exterior

RBCE

A revista da FUNCEX

Ano XXXIV
145
Outubro, Novembro Dezembro de 2020

Comércio Exterior como Pilar para o Crescimento Sustentável do Brasil

Imagem de Alexander Obrov por Pixabay

FUNCEX
fundação centro de estudos do comércio exterior

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

Editorial

2 Propósitos para o Comércio Exterior para além de 2021

Mario Cordeiro de Carvalho Junior

Desafios a enfrentar: Visão de Líderes

6 Pela primeira vez

David Taff

10 Empresas Exportadoras e os Desafios trazidos pela Pandemia

Ricardo Knoepfelmacher

14 O Desempenho das Exportações do Agronegócio nos primeiros sete meses de 2020

Orlando Leite Ribeiro e Gustavo Cupertino Domingues

Caderno Especial: Exportação - Uma Grande Jornada para as Empresas

22 Novo projeto de Lei do Câmbio

Marcelo Ferreira Lima

26 *Drawback* - Indutor de Competitividade na Economia Brasileira nos últimos 54 anos

Roberto Giannetti da Fonseca

32 Repetro

Maria da Luz Iria de Melo

41 Documentos Aduaneiros como Mecanismos de Simplificação de Desburocratização do Comércio Exterior Brasileiro

José Fernando Dantas de Sousa, Aline Veras de Araújo e Felipe Luís Ody Spaniol

48 O Impacto da Tecnologia da Informação nos Processos de Comércio Exterior no Brasil

Sinara Bueno e André Cavalcante

56 Serviços Internacionais: Siscoserv e o Futuro das Informações

Arthur Pimentel e Lisandro Vieira

60 Exportação: Preparação e Operação

Gabriel Segalis

72 Incoterms - *International Commercial Terms* (2020)

Romulo Del Carpio

81 Câmbio e Pagamentos Internacionais

Shirley Atsumi

84 Decisões para Competitividade em Logística Internacional

Alberto Henrique Amorim

Drawback – Indutor de Competitividade na Economia Brasileira nos Últimos 54 Anos

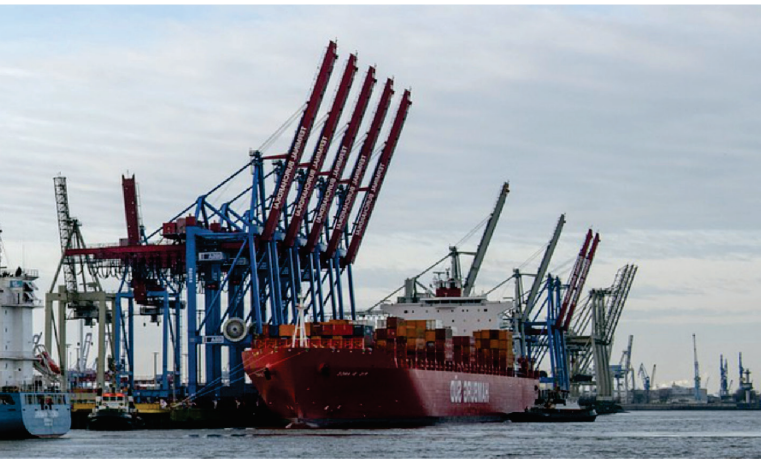
Roberto Giannetti

Roberto Giannetti da Fonseca
é empresário e economista,
ex-presidente da Funcex (2006-2010)

O acesso a produtos competitivos, tecnologia moderna, e mão de obra altamente produtiva é cada vez mais uma condição imprescindível para um país, uma empresa, ou mesmo um setor produtivo conquistar o mercado internacional. Entre outros fatores de competitividade, a redução do custo das matérias-primas é destacada como a condição principal para que empresas iniciem transações internacionais. No caso da economia brasileira conhecemos inúmeras desvantagens competitivas que oneram os custos da produção e dificultam a inserção das empresas brasileiras no mercado internacional. É o conhecido *Custo Brasil*. A questão da logística deficiente tanto no trecho terrestre como no marítimo a longa distância e na cabotagem, assim como o elevado custo do capital, a baixa produtividade da mão de obra, a cumulatividade tributária na cadeia produtiva exportadora, somados a políticas públicas pouco efetivas adotadas pelo governo brasileiro nas últimas décadas, agravam nossa competitividade relativa frente a outros concorrentes. As deficiências são múltiplas, mas entre elas destacam-se a insuficiente infraestrutura e o oneroso regime tributário.

Um dos temas mais recorrentes nos debates relacionados a medidas necessárias para um aperfeiçoamento do sistema tributário brasileiro refere-se à redução da carga tributária sobre exportações. Diversos estudos realizados por associações de classe, inclusive a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), demonstram de forma inequívoca que a redução da carga de tributos sobre as exportações tem efeitos econômicos bastante positivos na economia, promovendo o aumento da produção e do emprego, compensando mais que proporcionalmente uma eventual renúncia fiscal e a arrecadação perdida num momento inicial. Tal preocupação de promover a competitividade das exportações brasileiras vem de longa data, quando nos anos 1960 ocorreram várias reformas de modernização da economia brasileira, incluindo aí uma ampla reforma tributária e uma nova política de comércio exterior visando diversificar a pauta exportadora brasileira com produtos manufaturados de maior valor agregado e maior geração de empregos industriais qualificados. Entre outros mecanismos instituídos àquela época, destaca-se o mecanismo de *drawback*, sobre o qual pretendemos lançar foco neste breve artigo.

Instituído pelo Decreto de Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, que dispõe sobre o Imposto de Importação, o mecanismo de *drawback* permite desonerar tributos de importação incidentes sobre as matérias-primas importadas, desde que pactuado a um compromisso de exportação de produtos manufaturados (Decreto-Lei nº 37, 1966) com prazo e volume e/ou valor definido. O *drawback* é atualmente um dos principais e mais efetivos mecanismos de desoneração tributária das exportações, possibilitando maior vantagem competitiva para empresas nacionais no mercado externo. Esse regime aduaneiro pode ser aplicado nas três modalidades definidas de acordo com o Decreto-



-Lei n° 37, de 1966, art. 78; a Lei n° 8.402, de 1992, art. 1°, inciso I; e o Decreto nº 6.759, de 2009:

i) suspensão dos tributos de importação sobre insumos a serem exportados após seu beneficiamento ou daqueles destinados a fabricação, complementação ou acondicionamento de outro produto a ser exportado;

ii) isenção dos impostos de importação de insumos, em igual quantidade e qualidade àquela requerida para beneficiamento, fabricação, complementação ou acondicionamento de produto exportado; e

iii) restituição, total/parcial, dos impostos pagos na importação de insumos exportados após beneficiamento ou usados na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra mercadoria exportada.

Ressalta-se desde então a crescente importância do mecanismo de *drawback* na geração de vantagem competitiva para a internacionalização de empresas, na redução de custos e para facilitar seu ingresso no mercado internacional. Ao longo dos anos o regime aduaneiro vem se aperfeiçoando e se modernizando, em linha com a evolução tecnológica das informações digitais, como do mercado mundial cada vez mais integrado e globalizado. Com as alterações na legislação e o avanço tecnológico da informação, chegou-se ao atual modelo de *drawback* integrado, que permite não só a desoneração de tributos para a aquisição de insumos importados, mas também para aqueles adquiridos no mercado interno. São duas as modalidades de *drawback* integrado: suspensão e isenção. O integrado suspensão foi estabelecido em 25 de março de 2010 com a Lei nº 11.945 de 2009 e o integrado isenção pela Lei nº 12.350, de 2010, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, 2011). Cumpridas regularmente dentro do prazo e em conformidade com o respectivo Ato Concessório, tanto as obrigações principais (exportação de volume equivalente à industrialização dos insumos adquiridos no mercado interno com efeito suspensivo dos tributos federais), como as obrigações acessórias (vinculação das Declarações de Importação – DI com os Registros de Exportação - RE, e a partir de 2019, com as Declarações Únicas de Exportação – DU-E) transformam automaticamente a suspensão dos tributos federais incidentes sobre os insumos industriais adquiridos no mercado interno, em isenção, e desta forma elimina-se o efeito da cumulatividade tributária dos impostos federais na contabilidade das empresas exportadoras.

Assim, tornou-se possível a suspensão dos impostos IPI (Imposto Sobre Produtos Industrializados), PIS (Programa de Integração Social), Pasep (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) para insumos provenientes tanto do mercado externo como do mercado interno.

> “A desoneração tributária integral da cadeia produtiva exportadora deveria ser hoje em dia a principal prioridade de uma Agenda de Competitividade do Comércio Exterior Brasileiro. Se atingido este objetivo, as empresas industriais que demonstram elevado coeficiente exportador não seriam mais prejudicadas pela cumulatividade sistêmica de tributos incidentes nos insumos industriais adquiridos no mercado interno”

A redução desses impostos possibilitou o tratamento entre produto importado e nacional de forma igualitária, incentivando empresas nacionais a expandirem seus negócios para o mercado externo. Antes desta legislação de 2009 e 2010, as aquisições internas de matérias-primas incorporadas em mercadorias a serem exportadas estavam sujeitas ao pagamento dos tributos federais que, só após a sua efetiva exportação, podiam ser ressarcidos, e estavam subordinados a um complexo e ineficiente sistema de controle administrativo para a recuperação dos créditos tributários acumulados. O regime de *drawback* integrado veio sem dúvida estimular a participação do produtor nacional no fornecimento de mercadorias destinadas à produção exportável, o que propiciou maior competitividade ao fabricante local, desmobilizando capital e aumentando o fluxo de caixa das empresas exportadoras.

Cabe destacar, entretanto, que o regime especial aduaneiro *drawback* suspensão integrado ainda não alcança a suspensão dos tributos estaduais, ou seja, o ICMS, por ausência de regulamentação seja de natureza impositiva ou autorizativa, acordada e editada pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) na forma de Convênio. Portanto a busca deste louvável objetivo de imediatamente conferir maior competitividade exportadora ao setor produtivo brasileiro, com a resultante geração de renda agregada e de empregos industriais qualificados, poderia ser atingido por meio de mera regulamentação da Lei nº 11.945/2009 por Convênio Confaz, o qual exige aprovação unânime dos 27 secretários de Fazenda estaduais.

“

A complexidade do sistema tributário brasileiro tem sido o maior impeditivo para garantir efetiva desoneração para os bens e serviços exportados. A existência de vários tributos sobre o valor agregado acaba por penalizar os produtos com cadeias produtivas mais longas, incentivando – na prática – a exportação de produtos básicos e sem grande conteúdo tecnológico

”

A desoneração tributária integral da cadeia produtiva exportadora deveria ser hoje em dia a principal prioridade de uma Agenda de Competitividade do Comércio Exterior Brasileiro. Se atingido este objetivo, as empresas industriais que demonstram elevado coeficiente exportador não seriam mais prejudicadas pela cumulatividade sistêmica de tributos incidentes nos insumos industriais adquiridos no mercado interno, situação que tem potencial de agravar o desequilíbrio tributário entre entes federados, assim como a insegurança jurídica que desestimula investimentos orientados à exportação e à consequente geração de empregos em momento tão crítico da economia nacional. Para efeito de melhor controle e fiscalização da destinação exclusiva dos insumos industriais adquiridos no mercado doméstico com a suspensão de pagamento dos tributos federais e estaduais incidentes no faturamento (IPI, PIS/Cofins e ICMS) para a posterior industrialização de produto a ser exportado, torna-se evidentemente indispensável adotar um rigoroso critério de habilitação para fins de emissão do Ato Concessório específico. A Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia (Secex/ME), já tem uma primeira versão da solução tecnológica que permite compartilhar dados desagregados do *drawback* com as Sefaz dos estados e do Distrito Federal, algo que certamente conferirá maior segurança na fiscalização das operações e poderia tornar os entes federados mais dispostos a concordar com a proposta de desoneração do ICMS sobre as compras domésticas de insumos.

Também no cenário internacional, o debate sobre o regime aduaneiro de *drawback* se tornou mais complexo diante da necessidade de compatibilizar a desoneração tributária com os acordos internacionais – multilaterais e regionais – que o Brasil vem firmando. A complexidade do sistema tributário brasileiro tem sido o maior impeditivo para garantir efetiva desoneração para os bens e serviços exportados. A existência de vários tributos sobre o valor agregado acaba por penalizar os produtos com cadeias produtivas mais longas, incentivando – na prática – a exportação de produtos básicos e sem grande conteúdo tecnológico. O regime de *drawback*, instituído, num primeiro momento, pelo Decreto-Lei nº 37, de 1966, foi caracterizado como estímulo à exportação, e foi aceito pelas regras internacionais de comércio internacional, inicialmente do GATT(1947) – *Acordo Internacional de Tarifas Aduaneiras e Comércio*, e posteriormente pelas regras aprovadas pela Organização Mundial de Comércio (OMC), a partir de 1995. O regime aduaneiro *drawback* não deve jamais ser entendido ou confundido como eventual subsídio, por sua característica de alcance geral, não discriminando segmentos

industriais, qualificação do favorecido ou a destinação do produto final. Sua caracterização corrente pelos organismos internacionais de comércio exterior é como um mecanismo de "aperfeiçoamento", segundo a Convenção Internacional para a Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros – a chamada Convenção de Kyoto, de 1974 – e pelo Protocolo de Emenda de 1999, a Convenção revisada. A expressão *drawback* é mais utilizada no exterior apenas para efeito de restituição dos tributos incidentes na mercadoria importada, a qual foi incorporada no produto exportado quando o fabricante recolheu originalmente os impostos. No Brasil, essa modalidade é chamada de *drawback* restituição, que é apenas uma das três modalidades previstas na nossa legislação específica.

O *drawback* tornou-se ao longo das últimas décadas um dos principais e mais efetivos mecanismos de desoneração tributária das exportações, possibilitando de fato uma maior vantagem competitiva para empresas nacionais no mercado externo. O mercado internacional caracteriza-se cada vez mais por uma elevada competitividade, sobretudo, pelas mudanças advindas da globalização, a qual pode ser definida como processo de internacionalização das cadeias produtivas de valor, bem como pela integração de economias complementares e de elevada escala produtiva, como é o notório caso da economia chinesa, maior beneficiária do processo de globalização dos mercados nas últimas décadas. Esse processo apresenta tendência elevada de redução ou, até mesmo, de supressão das barreiras alfandegárias e pode também levar a uma liberdade total quanto ao fluxo de capital entre os países. Estimular o uso de ferramentas fiscais como o *drawback* é um dos recursos para melhorar os lucros e a competitividade das empresas exportadoras. Assim é possível também reduzir o custo da produção, melhorar o fluxo de caixa, reduzir o custo das obrigações tributárias e do produto final a ser exportado. O produto acabado torna-se mais competitivo no comércio internacional, com consequente incremento nas exportações.

Para fazermos uma avaliação estatística do desempenho das exportações brasileiras realizadas no abrigo de atos concessórios de *drawback,* vamos comparar os dados do Portal Siscomex relativos à participação do *drawback* nas exportações brasileiras no período 2012-2018. Entre 2005 e 2007, a porcentagem de uso do *drawback* foi superior a 30% no total das exportações brasileiras. Contudo, a partir de 2008 observa-se um relativo declínio e desde 2010, a participação do regime não ultrapassa o nível de 25% (Tabela 1).

TABELA 1.
PARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS SOB O REGIME DE *DRAWBACK* SOBRE A EXPORTAÇÃO TOTAL (EM US$ MILHÕES)

Ano	Exportação		Porcentagem
	Drawback	Total	
2005	36	118	30,5
2006	45	137	32,8
2007	50	160	31,2
2008	56	197	28,4
2009	37	152	24,3
2010	50	201	24,8
2011	59	245	23,0
2012	54	242	22,3
2013	51	242	21,1
2014	53	225	23,5
2015	47	191	24,6
2016	42	185	22,7

Fonte: Portal Siscomex-RFB/Secex. Brasil, 2018.

Nações em desenvolvimento, como o Brasil, com renda média ou baixa, muitas vezes encontram múltiplas dificuldades para solucionar os graves problemas que afligem a sua população, como a baixa produtividade da mão de obra e o elevado nível de desemprego e subemprego. Estas mazelas socioeconômicas impedem o crescimento econômico e perenizam um ambiente de pobreza. Nesse sentido, estímulos às exportações, como o *drawback*, podem contribuir para o desenvolvimento sustentável, pelo consequente aumento da produção nacional, do emprego e da renda.

A partir da avaliação de mais de 50 anos de prática do regime aduaneiro de *drawback,* hoje podemos demonstrar com razoável nitidez as vantagens e desvantagens do uso do *drawback* e de sua importância como mecanismo para redução de custos nas exportações e de favorecimento à internacionalização de empresas brasileiras. O desempenho do mecanismo de *drawback,* mesmo que limitado por outros fatores relacionados ao custo Brasil, foi considerado pelas empresas como um importante instrumento de maior eficiência para o comércio internacional em função dos incentivos fiscais e da redução dos custos da produção. Empresas maiores conseguiram vantagens competitivas e aumentaram suas vendas com o *drawback*, entretanto o nível de internacionalização dessas empresas ainda é considerado relativamente baixo

quando comparado com outras economias em desenvolvimento. Certamente as empresas menores sofrem mais com a falta de recursos humanos e financeiros para a conquista do mercado externo.

Independentemente de seu porte, entre outros obstáculos à internacionalização das empresas brasileiras que têm sido apontados pelos empresários, destacam-se a excessiva e onerosa burocracia e ainda a complexa carga tributária. São necessárias políticas públicas voltadas para a inserção competitiva das empresas no mercado externo, de maneira que o país possa se diferenciar internacionalmente como grande exportador e crescer, de forma sustentável, a longo prazo. Observe-se que no ano de 1985, não tão longínquo assim, China, Coreia do Sul, e Brasil exportavam um valor equivalente de cerca de US$ 25,0 bilhões. Decorridos 35 anos desde então, verificamos atualmente que a China exporta em apenas um mês o que o Brasil exporta ao longo de um ano, ou seja, cerca de US$ 230 bilhões – o equivalente a 12 vezes mais. E a Coreia do Sul, com seu exitoso programa de educação técnica e de elevada produtividade, tornou-se um *player* nos setores mais intensivos em tecnologia, com marcas globais de destaque no mercado internacional. Para buscar resultados semelhantes, é indispensável que as políticas públicas no Brasil venham a intensificar incentivos governamentais em busca da melhoria de produtividade e da base tecnológica, bem como de gestão dos fatores de produção.

“

Não basta produzir barato, é preciso vender melhor, e agregar serviços ao produto final, tornando a comum venda FOB numa venda na modalidade DDP. A desejável agregação de valor não se faz somente na fase industrial da cadeia de valor, mas também, e principalmente, na boa formulação da estratégia de exportação e comercialização no mercado externo

”

No comércio internacional, para que uma empresa seja bem-sucedida, ela precisa enfrentar diversos desafios, tais como controle de qualidade, idiomas estrangeiros, transporte internacional, rigorosas normas técnicas e sanitárias, coordenação/integração das operações e formação de alianças estratégicas nos mercados regionais, e um eficiente programa de *marketing* e de distribuição. Assim, uma empresa exportadora, além de compreender e planejar estrategicamente o processo do *drawback,* necessita também de um conjunto de estratégias que envolvam recursos e capacidades administrativas, avaliação de necessidade de investimento em recursos humanos e materiais, controle de produção e de estoques, e assumir riscos e grau de controle sobre os processos relativos ao negócio.

Em suma, não basta produzir barato, é preciso vender melhor, e agregar serviços ao produto final, tornando a comum venda FOB (*Free on Board)* numa venda na modalidade DDP (*Delivery Duty Paid).* A desejável agregação de valor não se faz somente na fase industrial da cadeia de valor, mas também, e principalmente, na boa formulação da estratégia de exportação e comercialização no mercado externo.

A observação empírica evidenciou como principais desvantagens para a operação com o *drawback*, a carência de pessoal com conhecimento especializado, seguida da complexidade do regime e dos rígidos controles fiscais necessários para a sua execução. Entretanto, após a operação ter sido compreendida, as complicações relativas às atividades logísticas para as empresas usuárias do regime diminuem. Observou-se ao longo do tempo que, para as operações com o *drawback*, em geral (62%), as empresas utilizam profissionais com algum conhecimento em operações de comércio exterior, envolvendo exportações e importações. A modalidade mais utilizada pelas empresas brasileiras foi o *drawback* integrado suspensão. Esse benefício é um regime aduaneiro especial que suspende os tributos incidentes nas importações ou nas aquisições no mercado interno sobre insumos a serem usados como matéria-prima de produtos obrigatoriamente exportados.

Quanto ao uso do *drawback*, a literatura disponível elencou como principais vantagens pelas usuárias: i) a redução dos custos; ii) a aquisição de insumos de melhor qualidade; iii) o aumento da competitividade; iv) o desenvolvimento de novos produtos com insumos importados; v) o aumento da participação da empresa no mercado internacional; e vi) o aumento do número de vagas de emprego. Entre as empresas não usuárias do *drawback* as principais dificuldades para a utilização

foram: i) a falta de conhecimento sobre o processo; ii) a necessidade de capacitação gerencial; iii) o controle fiscal e dos processos de produção e armazenagem; iv) a morosidade do processo; v) a burocracia para aprovação do ato concessório; e vi) a dificuldade de compreensão das leis e das regras que envolvem o processo aduaneiro do regime.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visando o contínuo aprimoramento deste mecanismo aduaneiro, e reconhecendo sua crescente importância no processo de maior abertura comercial da economia brasileira, a Secex publicou no último mês de Julho, uma portaria revisando as normas de concessão, utilização e encerramento do regime aduaneiro especial de *drawback*. A edição da Portaria Secex nº 44/2020, que foi objeto de intensa consulta pública entre os meses de fevereiro e abril deste ano, vem reforçar os esforços para a revisão e consolidação de normas, previstas no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019. A medida aprimora a regulamentação do *drawback*, tornando-a mais acessível, transparente e capaz de transmitir maior segurança jurídica aos exportadores brasileiros. Como se refere o Comunicado da Secex na ocasião do lançamento da nova Portaria, "um dos principais avanços promovidos pela norma consiste na nova abordagem de concessão e controle do regime, focada nas quantidades envolvidas nas operações e não nos valores, o que reduz os custos de utilização do mecanismo e facilita o ingresso de novas empresas. Com isso, clarifica-se que os processos produtivos empreendidos no Brasil, independentemente da agregação de valor por eles gerada, são elegíveis para o *drawback*."

Além disso, flutuações nos valores de aquisição de insumos ou de exportação dos produtos resultantes, em relação àqueles inicialmente projetados, não serão mais causa de descumprimento do regime, desde que respeitados os coeficientes técnicos para processamento dos itens importados ou comprados localmente e sejam realizadas vendas externas condizentes com tais indicadores. Também se destacam como aperfeiçoamentos da nova regulamentação a separação de regras pertinentes a cada regime de *drawback* (suspensão, isenção e regimes atípicos) e a harmonização com outras normas de hierarquia superior. A Portaria também atualiza a regulamentação de exportação da Secex, consolidando a revisão de processos de exportação promovida pelo Programa Portal Único de Comércio Exterior.

Está mais do que na hora de resolvermos definitivamente a gravíssima disfunção tributária que afeta a competitividade exportadora por conta da cumulatividade de ICMS pelas empresas exportadoras brasileiras de elevado coeficiente exportador, as quais são injustamente penalizadas no seu desempenho econômico-financeiro, além de resultar na redução dos empregos em nosso país. A **regulamentação pelo Confaz do *drawback* integrado precisa ser aprovada urgentemente para eliminar de vez a cumulatividade de créditos de ICMS pelos exportadores** e dar uma solução definitiva a este crescente passivo dos estados que já atinge atualmente o valor global de R$75 bilhões.

Enfim, veio em boa hora a nova normativa da Secex visando promover uma forte simplificação e redução de procedimentos burocráticos, possibilitando a ampliação do uso do regime tanto em termos da sua base de usuários como dos volumes exportados. Dessa forma, um possível crescimento das exportações brasileiras nos próximos anos poderá contribuir de forma significativa para a redução do alarmante nível de desemprego, da elevada capacidade ociosa do setor produtivo, apoiando o objetivo maior de promover uma urgente recuperação da economia brasileira frente aos impactos provocados pela pandemia da Covid-19.

"Está mais do que na hora de resolvermos definitivamente a gravíssima disfunção tributária que afeta a competitividade exportadora por conta da cumulatividade de ICMS pelas empresas exportadoras brasileiras de elevado coeficiente exportador, as quais são injustamente penalizadas no seu desempenho econômico-financeiro, além de resultar na redução dos empregos em nosso país"