



Revista Brasileira de Comércio Exterior

A revista da FUNCEX

Ano XXXIV

142

Janeiro,  
Fevereiro e  
Março  
de 2020

# Mudanças para Alavancar o Comércio Exterior Brasileiro

Os ajustes na economia em 2019 e  
a aposta na agenda fiscal

O crescimento do Brasil em três atos:  
Apogeu, Declínio e Retomada

Proposta para Eliminar a  
Principal Desvantagem  
Competitiva das Exportações  
Brasileiras

O comportamento do Comércio  
Internacional no Século XXI:  
do Capitalismo industrial  
ao Capitalismo 4.0

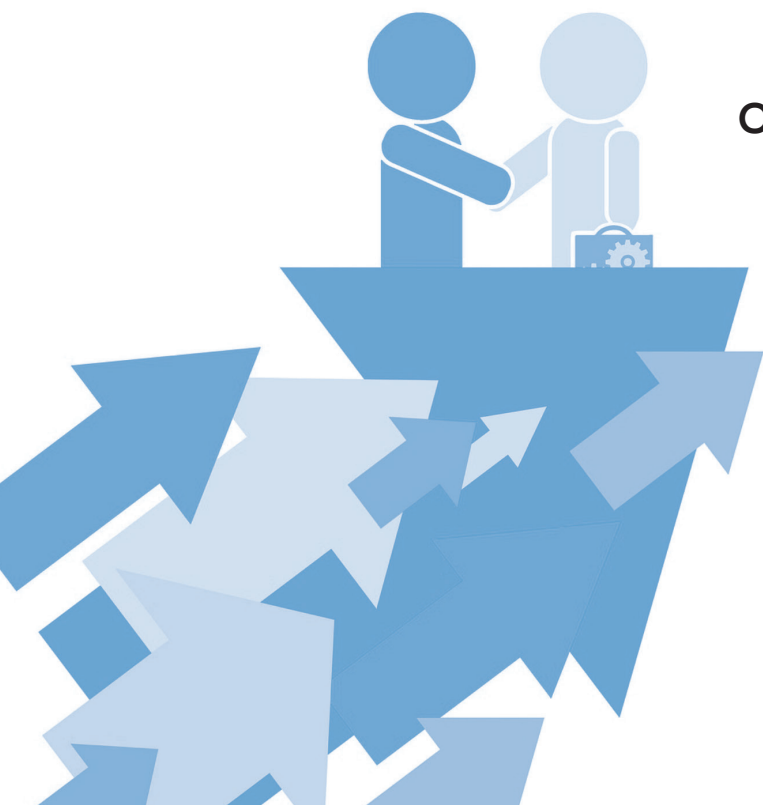


Imagem de: Pngnews, Marco Luchiani, Adobe por Pixabay



**FUNCEX**  **fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras



**Antonio Carlos da Silveira Pinheiro**  
*Presidente da Funcex*

## Novos caminhos: Mudanças para Alavancar o Comércio Exterior

A proximidade do primeiro cinquentenário da FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR (FUNCEx), entidade de pesquisas aplicadas ao comércio exterior do Brasil, nos remete a reflexão e revisão de tudo que se passou no entorno desse ingente esforço coletivo de tantas pessoas bem preparadas, que por aqui passaram, totalmente dedicadas à expansão dos negócios do país com o resto do mundo. Em 2020, a Funcex comemora 44 anos. O que motivou sua constituição foi incentivar a produção de estudos, projetos e propostas de política de comércio exterior no Brasil, de forma perene, para a expansão do comércio exterior, a transformação da composição e da estrutura das exportações e importações e a redução da vulnerabilidade externa do balanço de pagamentos.

Sua história foi construída por meio de um canal de diálogo franco e aberto entre o setor privado e o governo Federal, visando ao alinhamento de ideias e posições. A produção, análise e difusão de dados e índices de comércio exterior – preços e quantidades – é uma missão permanente da Funcex. Outra missão fundamental sempre foi o incentivo à capacitação de talentos humanos para a área de comércio exterior. Há mais de trinta anos ajudamos a formar operadores de comércio exterior, que adquiriram conhecimentos e se inseriram nas empresas de comércio exterior, e galgaram níveis de direção. A Funcex orgulha-se em fazer uma consistente defesa dos interesses empresariais, bem como auxiliar e incentivar tomadas de decisão baseadas em estratégias diferenciadas de internacionalização de empresas.

A partir de 2019, com a adoção de uma nova política de comércio exterior estaremos juntos atravessando, sobretudo nos próximos anos, um processo de aprofundamento da abertura comercial que será capaz de alterar o regime de comércio brasileiro. Essa mudança provocará uma alteração da relação entre incentivos às exportações e a estrutura das tarifas aduaneiras incidentes na importação. E isso provocará mudanças na composição e na estrutura da pauta de comércio exterior brasileiro. Mas essa mudança só será potencializada se operadores, gestores, dirigentes de empresas já atuantes no comércio exterior identificarem e capturarem os GANHOS DE COMÉRCIO EM REGIME DE ABERTURA ECONÔMICA, decorrentes desse momento que estamos atravessando. Esses ganhos, inclusive, podem ser obtidos por aquelas empresas não atuantes como exportadoras, e que serão levadas agora a se inserir no comércio exterior em resposta à nova estrutura de incentivos econômicos.

O período que estamos atravessando atualmente é pautado por desafios. Afinal, em 2022, o Brasil estará comemorando: a) 522 anos de sua abertura inicial ao comércio mundial graças ao seu descobrimento; b) 216 anos da abertura de seus portos às nações amigas; c) 200 anos de sua independência política de Portugal; d) 133 anos de instauração da República; e) 34 anos da Constituição Federal de 1988, acompanhado do início de uma redução das tarifas de importações; f) 32 anos de um aprofundamento unilateral de abertura e integração ao mercado internacional mediante uma mudança assimétrica do regime de comércio brasileiro, em que se estabeleceu um viés pró-exportador para as atividades econômicas ligadas ao agronegócio, e um viés antiexportador, fruto da elevada carga tributária incidente nas exportações das atividades associadas às indústrias de transformação.

Sem dúvida, INCENTIVAR GANHOS DE COMÉRCIO EM REGIME DE ABERTURA ECONÔMICA é chave para nossa nova direção da Funcex, eleita em novembro de 2019. Nosso time está comprometido com performance e produtividade sustentáveis, cujos detalhes podem ser encontrados no site [www.funcex.org.br](http://www.funcex.org.br). Reconhecemos a importância e a correção dos dirigentes que nos precederam, e agradecemos a condução dada à instituição ao longo dessas décadas. Mas, para fazer face aos desafios presentes, decidimos acelerar a modernização da Funcex, alterando os estatutos e os instrumentos legais, conforme clamado pelos instituidores e órgãos de controle governamentais.

Buscamos, agora, integrar-nos em grupos de estudos e organizações nacionais e internacionais cujo objetivo seja o desenvolvimento sustentável do comércio exterior. Estamos buscando criar, estabelecer ou regulamentar modelos de certificações para pessoas e empresas que contribuam para dar saltos na produtividade, na performance, competitividade e na transição para um modelo de maior e mais transparente sustentabilidade do comércio exterior brasileiro. Estamos querendo, também, em breve, incentivar, orientar e apoiar os operadores do comércio exterior em questões como (i) mediação e arbitragem; (ii) acesso a financiamento; (iii) acesso a financiamento e a garantias; (iv) em inovações de produtos e processos voltados ao comércio exterior; e (v), sobretudo, na questão de produtividade, internacionalização das empresas e da necessária mudança de cultura exportadora.

Nesse sentido, já estabelecemos convênio com a Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis (Fenaccon) e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e com a União de Exportadores da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (UE-CPLP), cujo depoimento, nesta edição da RBCE, do presidente Fernando Mário Garcês Borges Costa mostra as razões da contraparte de firmar essa parceria com a Funcex. Nesse breve período de gestão estabelecemos contato direto com todos os instituidores, e estamos estendendo essa diretriz para organismos do governo Federal e estadual, bem como para as associações empresariais, e para nossos atuais mantenedores com o intuito de mostrar serviços e produtos apropriados para atuar nessa nova fase de globalização de mercados, fruto da digitalização dos negócios internacionais, mantendo nosso *network* de apoio empresarial, e atraindo também novas empresas para o nosso quadro de mantenedores.

Ressaltamos ainda, nesse editorial, que a decisão de solicitar um ensaio ao economista e professor Paulo Rabello de Castro e a seu coautor Manuel Jeremias Leite Caldas, versando sobre os grandes porquês desse período no qual a Funcex tem pontuado, teve duplo propósito: primeiro, marcar o relançamento da revista, inclusive na versão eletrônica, com o vigor que a atividade de publicação acadêmica de pesquisas inéditas e seminais precisa ter no país e, sobretudo, propiciar ao leitor e à própria direção da Casa um mergulho introspectivo na história que emoldurou nossa existência e nossos negócios nos últimos 50 anos. Sim, a maioria de nós foi testemunha e, inclusive, parte da grande peça de “O Crescimento do Brasil em Três Atos” debulhada por Rabello e Caldas no seu robusto ensaio.

O estudo traz novidades que não anteciparemos para não prejudicar o gosto da leitura. Mas é curiosa a noção de declínio, condição em que estaríamos aprisionados desde 1979, segundo os autores. É um golpe no estômago pensar que tudo que evoluímos nas últimas décadas não teria nos livrado da condição de um país sem arrancada, com motor permanentemente afogado. Por que seria assim? Isso explicaria porque, entra governo, sai governo, a dificuldade de vencer a síndrome dos “voos de galinha” persiste. Mas não deixa de ser paradoxal que, nesse mesmo período pós-1979, em nosso fluxo de comércio externo desponta, em que o regime inadequado de câmbio fixo é vencido e em que o país vence a restrição externa de pagamentos para ter mais de 350 bilhões de dólares em reservas, nada disso parece ter sido suficiente para desatar o vigor do crescimento do PIB brasileiro. Que novas abordagens de políticas públicas de comércio exterior, então, seriam úteis para o Brasil retomar o impulso de crescer e empregar? Essa é a pauta na qual a Funcex, remodelada e motivada, quer dedicar o melhor do seu talento e conhecimentos nos próximos anos.

Em suma, aceitamos o desafio de presidir a Funcex entre 2019-2021 por acreditarmos que há uma jornada a ser feita pelos operadores de comércio exterior. Para nós, o momento é de que há ganhos de comércio a realizar, que podem ser obtidos mesmo num período de fraca demanda efetiva internacional, como apontam os organismos multilaterais como a OMC e o FMI. Ganhos de comércio podem ser obtidos quando há forte potencial de transformação econômica devido aos desafios impostos pela difusão da indústria 4.0, pelo *digital trade* – nacional e internacional – pelas finanças “verdes”, e pelas normas voluntárias de sustentabilidade (NVS), como apontaram, este ano, os líderes e os dirigentes do Fórum Mundial, em Davos. E ganhos de comércio podem e devem ser potencializados dada a abertura econômica em curso no Brasil, pois pode haver mudanças simultâneas na fronteira de produção e de trocas, e a captura desses ganhos depende dos operadores da iniciativa privada que atuam no comércio exterior brasileiro. A percepção da Direção da Funcex, no sentido apontado acima, é de que na nossa base intelectual partilhamos da visão econômica de John Stuart Mill, com a qual “a liberalização comercial pode propiciar aos países cujas possibilidades de produção eram mal exploradas a oportunidade de que se desencadeie alguma forma de revolução industrial”.<sup>1</sup>

Boa leitura!

**Antonio Carlos da Silveira Pinheiro**

Presidente da Funcex

.....  
<sup>1</sup> Tradução livre de *The opening of foreign trade...sometimes Works a sort of industrial revolution in a country whose resources were previously undeveloped* [apud Meier (1968, p. 1)]  
Meier, Gerald. 1968. *The international economics of development theory and policy*. New York: Harper & Row.



## 1 Editorial

Novos caminhos: mudanças para alavancar o comércio exterior

Antonio Carlos da Silveira Pinheiro

---

## 4 Parcerias Estratégicas

Entrevista

Fernando Mario Garcês Borges Costa

---

## 10 Agenda Fiscal no Brasil

Os ajustes na economia em 2019 e a aposta na agenda fiscal

Carlos Thadeu de Freitas Gomes e Izis Janote Ferreira

---

## 14 Capitalismo 4.0

O comportamento do Comércio Internacional no Século XXI:  
do Capitalismo Industrial ao Capitalismo 4.0

Luiz Carlos Barnabé

---

## 23 FuncexData

Comércio Exterior Brasileiro em 2019

Análise e compilação com base em informações geradas pelo FuncexData

---

## 30 Créditos Tributários de ICMS

Proposta para eliminar a principal desvantagem competitiva das exportações brasileiras:  
a cumulatividade de créditos tributários de ICMS na cadeia produtiva exportadora

Roberto Giannetti da Fonseca

---

## 38 Acordo Mercosul - União Europeia

O sonho nacionalista ainda importa hoje?  
O Brasil e o acordo entre Mercosul e União Europeia

Pedro de Souza Ferreira

---

## 42 Crescimento do Brasil

O crescimento do Brasil em três atos: Apogeu, Declínio e Retomada

Paulo Rabello de Castro e Manuel Jeremias

---

# Proposta para eliminar a principal desvantagem competitiva das exportações brasileiras: a cumulatividade de créditos tributários de ICMS na cadeia produtiva exportadora



Roberto Giannetti da Fonseca

Roberto Giannetti da Fonseca  
é empresário, economista e  
ex-Secretário Executivo da Camex

## O PROBLEMA

Ao contrário do sistema adotado pelos principais países exportadores do mundo, o modelo de desoneração tributária vigente no Brasil é incompleto e ineficaz, contrariando o mandamento constitucional da imunidade tributária das exportações brasileiras. Observa-se uma abordagem limitada e restritiva nas leis e nos atos infralegais que regulamentam esta parcial desoneração de nossas exportações.

No Brasil as exportações de mercadorias são desoneradas da cobrança de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pela legislação federal. Este benefício está previsto na Constituição Federal e na Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996) e busca tornar os produtos brasileiros mais competitivos no mercado externo. Na prática, para garantir a exclusão total desse acúmulo de imposto no processo produtivo voltado à exportação, a carga de ICMS que vem agregada pelo valor adicionado dos insumos comprados no mercado interno ao longo da cadeia de produção, e na etapa final de industrialização, se transforma em crédito tributário para as empresas exportadoras. Esse crédito poderia em tese ser abatido de outros débitos que essas empresas possuem com os seus respectivos estados de domicílio fiscal, ou ser transferidos para terceiros.

Estudo recente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) mostra que os dez maiores estados exportadores do Brasil limitam a compensação de créditos de ICMS por parte de empresas exportadoras, impondo restrições à utilização ou transferência (a terceiros) do crédito de ICMS. Essas limitações contribuem para um cenário no qual uma a cada três empresas (ou 32,9%) que utiliza o ressarcimento de créditos de ICMS simplesmente não consegue receber integralmente o benefício. Esta situação se agrava principalmente para empresas que apresentam elevado coeficiente de exportações/vendas totais, e que, portanto, não conseguem compensar a totalidade dos créditos de ICMS resultantes das aquisições de insumos e componentes industriais.

Mesmo nos casos em que o direito ao crédito é garantido pela legislação, o seu imediato aproveitamento nem sempre é possível por conta dos procedimentos administrativos requeridos no processo de auditoria fiscal para comprovação de legitimidade dos créditos, necessários para sua homologação pelos Fiscos Estaduais. Quanto mais ainda para as operações interestaduais, em que muitos créditos acumulados pelos exportadores de um estado são, na verdade, contrapartidas de impostos devidos e recolhidos em outros estados pelos fornecedores dos exportadores.



Tal é a gravidade desta disfunção tributária para estados e exportadores, que o *aperfeiçoamento do sistema tributário deveria se constituir em prioridade do governo federal*. Estima-se que exista hoje um estoque acumulado de R\$ 60 bilhões devidos pelos estados aos exportadores. Para finalidade de melhor compreensão da gravidade do referido PROBLEMA para a economia brasileira, vamos destacar alguns pontos relevantes para a correta avaliação e posterior diagnóstico:

- São milhares de empresas exportadoras que carregam nos seus Balanços Patrimoniais na rubrica do Ativo de Longo Prazo, “Impostos a Recuperar”, valores expressivos de alguns milhões, ou dezenas e centenas de milhões, e até mesmo umas poucas empresas, de alguns bilhões de reais!
- Muitas dessas empresas chegam a se autolimitar no coeficiente exportador para evitar um acréscimo de ICMS acumulado, já que são obrigadas a provisioná-lo como crédito ilíquido e duvidoso, transformando-se num ônus definitivo nas vendas ao exterior, o que retira competitividade do produto brasileiro. Como resultante de menor competitividade temos menor geração de renda e menos empregos na economia brasileira, além de elevada capacidade ociosa no setor produtivo, incapaz ou impedida de ser utilizada para a atividade exportadora!
- Empresas predominantemente exportadoras correm o risco de gradual insolvência pela excessiva

cumulatividade tributária ao longo do tempo, já que seu capital de giro vai se esterilizando nesta rubrica contábil, às vezes em valor próximo ou até superior ao Patrimônio Líquido da empresa exportadora.

- Ao mesmo tempo não existe previsão legal de atualização monetária desses créditos, o que faz com que seus valores reais se deteriorem no tempo. Muitos estados certamente dificultam e protelam decisões na esfera administrativa levando em conta este financiamento espúrio de seus déficits orçamentários.
- Nas operações e prestações interestaduais que destinem insumos para a exportação, mediante emprego nos produtos finais a serem enviados ao exterior, há ainda um reflexo econômico nefasto: as unidades federadas de origem recebem o ICMS correspondente à alíquota interestadual aplicável, e as unidades federadas de destino ficam obrigadas a ressarcir os exportadores dos montantes recolhidos ao outro ente. Cria-se assim um ambiente propício a conflitos federativos e a danosa Guerra Fiscal entre estados da Federação.
- O estoque de créditos de ICMS acumulados nos últimos anos (ou décadas) é hoje de tal ordem de grandeza, que alguns estados com maior participação das exportações sobre o seu PIB estadual, não têm atualmente e muito menos terão no futuro próximo, qualquer capacidade fiscal para fazer frente ao ressarcimento em espécie, como determina a legislação vigente, dos créditos acumulados de ICMS demandados pelos exportadores.
- Em suma, estamos permitindo a criação de um ambiente altamente litigioso entre os Fiscos Estaduais e os exportadores, quando estes em fase de última instância, após frustradas tentativas de cobrança na esfera administrativa, iniciam a cobrança judicial dos créditos acumulados. Estes “esqueletos” tributários na casa de dezenas de bilhões de reais certamente poderão levar muitos estados a uma aguda crise fiscal, com graves consequências em nível econômico e social.

A solução deste PROBLEMA exigirá uma dupla abordagem em fases distintas:

- i. a solução definitiva de eliminação do fluxo de cumulatividade de ICMS sobre exportações para o futuro, e
- ii. a solução de securitização do estoque de créditos de ICMS acumulados até uma definida “data de corte”, em um acordo tripartite entre União, estados e exportadores.



## A SOLUÇÃO

### Do fluxo

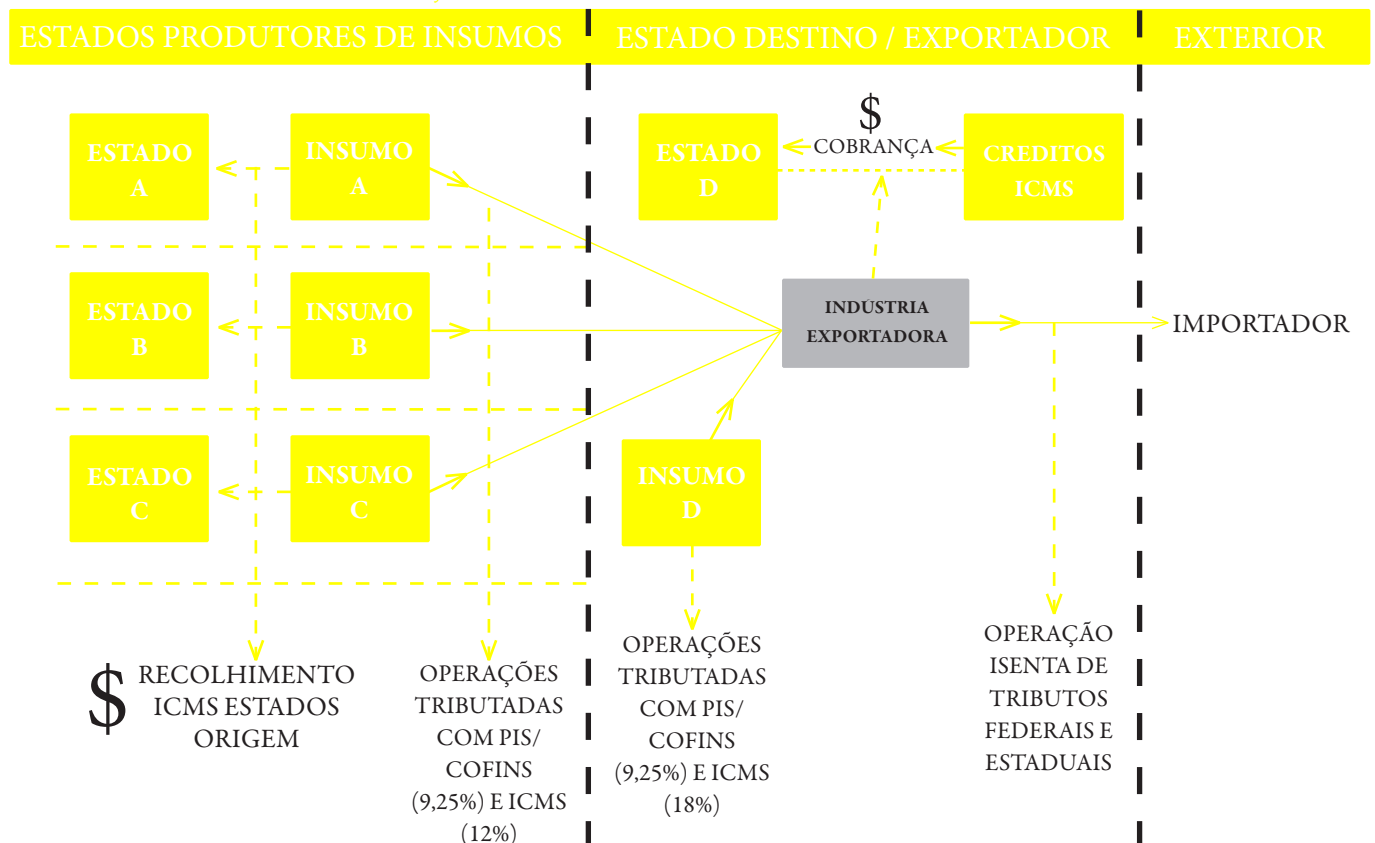
Em 2001 o Regime Especial de Drawback na modalidade *Suspensão* passou a operar em um módulo eletrônico dentro do Siscomex Exportação, e desde 2007 é operacionalizado exclusivamente através da internet, permitindo uma completa integração entre os Siscomex Exportação e Importação, abrangendo ainda as possibilidades de acesso ilimitado pelos beneficiários pela rede mundial de computadores.

Com a publicação das Leis nº 10.833/2003 e nº 11.945/2009 e respectivos Atos Regulamentares das Secretarias de Comércio Exterior (Secex) e da Receita Federal do Brasil (RFB), foi reintroduzida uma nova modalidade do *drawback verde-amarelo* e seu sucedâneo *drawback integrado*, reduzindo as formalidades que no passado impediram a popularização do uso do regime pelas empresas brasileiras, já agora com a adoção da própria plataforma de operacionalização do *drawback suspensão*, via internet, para efetivo e seguro controle operacional dessa modalidade.

Com isso, passou a ser permitida, pelo novo regime, a aquisição de mercadoria no Brasil para a posterior industrialização de produto a ser exportado, com suspensão dos tributos federais incidentes no faturamento (IPI, PIS/Cofins), conferindo tratamento tributário equivalente aos insumos adquiridos no mercado interno àqueles importados via regime de *drawback*. Esta legislação vigente desde 2009 já permite que através da habilitação por Ato Concessório na modalidade *drawback suspensão integrado*, conferido pela Secex, que uma empresa exportadora adquira insumos industriais no mercado interno para transformação em produtos finais a serem exportados, com a suspensão dos tributos federais incidentes, ou seja, as contribuições PIS e Cofins, e quando incidente também o IPI.

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 as Declarações Únicas de Exportação) transformam automaticamente a suspensão dos tributos federais incidentes sobre os insumos industriais adquiridos no mercado interno, em isenção, e desta forma elimina-se o

### SITUAÇÃO ATUAL – CUMULATIVIDADE SISTÊMICA





efeito da cumulatividade tributária dos impostos federais na contabilidade das empresas exportadoras.

Cabe destacar 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 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 11.945/2009 por Convênio Confaz, o qual exige aprovação unânime dos 27 secretários de Fazenda estaduais.

A desoneração tributária integral da cadeia produtiva exportadora permitiria que empresas industriais com elevado coeficiente exportador não fossem prejudicadas pela cumulatividade sistêmica de tributos incidentes nos insumos industriais adquiridos no mercado interno, situação esta que tem potencial de agravar o desequilíbrio tributário entre entes federados, assim como a insegurança jurídica que desestimula investimentos orientados

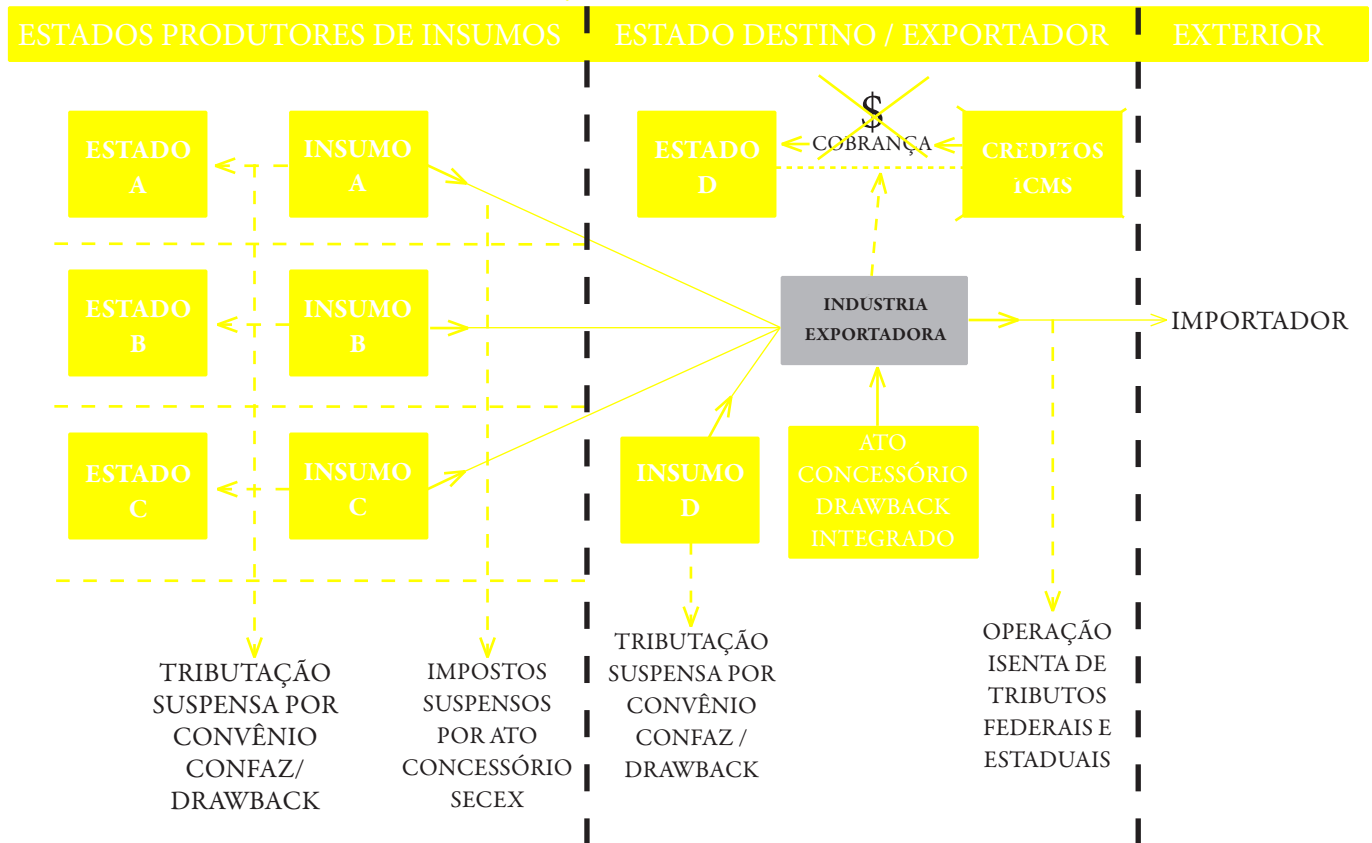
à exportação e a consequente geração de empregos em momento tão crítico da economia nacional.

Cabe ressaltar que 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, será indispensável adotar um rigoroso critério de habilitação para fins de emissão do Ato Concessório específico no qual sugerimos destacar:

Poderão habilitar-se a operar o Regime Especial Drawback Integrado:

- ▶ Empresas industriais preponderantemente exportadoras e fabricantes dos produtos a que se referem as posições da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) listadas no Ato Declaratório de Concessão do Regime (ADCR), que apresentem elevado coeficiente exportador.
- ▶ Empresas Industriais devidamente habilitadas no sistema Radar/Siscomex que apresentem para aprovação do Decex um Laudo Técnico discriminando

APÓS REGULAMENTAÇÃO CONFAZ – DRAWBACK INTEGRADO



o processo industrial utilizado e por consequência a relação comprovada de insumo/produto, que permita a comprovação da medida física de insumos que integram os produtos a serem exportados, que irão constar do Termo de Responsabilidade e Compromisso Fiscal.

- ▶ Empresas com Certidão Negativa (ou Positiva com Efeitos de Negativa) de Débitos de Tributos e Contribuições Federais / Certidão Negativa de Débitos Tributários e de Dívida Ativa Estadual.
- ▶ Empresas que disponham de sistema informatizado de controle de entrada, de estoque, e de saída de mercadorias, de registro e apuração de créditos tributários federais e estaduais devidos, extintos, ou com pagamento suspenso, integrado aos seus sistemas corporativos locais, que permitam livre e permanente acesso da RFB e respectivas Secretarias de Fazenda (Sefaz) relacionadas à sua atividade produtiva e exportadora.

Cabe destacar ainda que a Secex já tem uma primeira versão da solução tecnológica que permite compartilhar dados desagregados do *drawback* com as Sefaz dos estados e Distrito Federal, algo que certamente conferirá maior segurança na fiscalização das operações e poderá tornar os entes federados mais dispostos a concordar com a proposta de desoneração do ICMS sobre as compras domésticas de insumos.

### Do estoque

A resistência dos Fiscos Estaduais em conviver com a plena desoneração tributária das exportações está diretamente associada à lógica do atual regime vigente de ICMS baseado primordialmente na tributação na origem e não no destino.

Por esta razão nas transferências interestaduais de insumos e componentes industriais destinados à manufatura exportadora, o ônus da desoneração fiscal é exclusivo do estado exportador, o qual se vê obrigado a restituir um crédito tributário originado de um imposto que ele não coletou, mas sim outro estado da Federação.

Neste contexto, a contrapartida financeira originalmente oferecida pela União aos estados por ocasião da promulgação da Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir), nunca foi reconhecida como satisfatória pelos governos estaduais, tendo sofrido frequentes críticas e sucessivas modificações, seja no montante anualmente destinado no Orçamento Federal, seja na fórmula arbitrária e desvinculada de contrapartidas na sua distribuição aos entes federados.

Diante desta ausência de compromisso pelos estados de ressarcimento dos créditos de ICMS aos exportadores, e também de qualquer relação direta com o ônus decorrente da desoneração das exportações, tais repasses passaram a ser utilizados pelos estados como recursos de livre disponibilidade para custeio, sem qualquer compromisso com o objetivo original proposto pela Lei Kandir. Esta situação demanda rápida e eficaz correção de finalidade.

Na medida em que venham a ocorrer simultaneamente:

- i. A possibilidade de eliminação definitiva do fluxo de acumulação de créditos estaduais e interestaduais de ICMS resultantes da atividade exportadora, conforme proposto na subseção 'Do fluxo' acima.
- ii. A necessidade de se eliminar definitivamente a polêmica e ineficaz fórmula de repasse de recursos federais para os estados no âmbito da Lei Kandir, sempre fruto de fortes tensões políticas entre União e estados.
- iii. A necessidade de dar solvência e segurança jurídica aos legítimos créditos de ICMS detidos pelos milhares de exportadores brasileiros junto aos estados da Federação, eliminando vultosos e onerosos litígios judiciais em curso entre estados e exportadores.
- iv. A necessidade de se eliminar parte substancial dos resíduos tributários (Reintegra) na cadeia produtiva exportadora, e assim promover novos investimentos produtivos e aumento das exportações de bens manufaturados de valor agregado, com a resultante geração de empregos de qualidade e acréscimo de renda para reativar a economia brasileira.
- v. A necessidade de fortalecer a liquidez do setor produtivo brasileiro, reduzindo, conseqüentemente, a pressão sobre o crédito bancário corporativo, e melhorando sua competitividade nos mercados nacional e internacional.

Sugere-se uma SOLUÇÃO abrangente e eficaz através da seguinte sistemática:

Em primeiro lugar seria necessário distinguir duas modalidades de créditos tributários de ICMS:

- ▶ *O crédito interestadual decorrente da aquisição de insumos e componentes industriais provenientes de outros estados para suprir a indústria transformadora exportadora no seu estado de domicílio, e*
- ▶ *O crédito gerado em operação interna estadual, quando fornecedor de insumos e componentes e empresa industrial exportadora estão no mesmo estado.*

Em ambos os casos a presente proposta de SOLUÇÃO sugere que se defina uma *data de corte* no futuro próximo (seis meses no máximo da data de aprovação do Convênio Confaz sugerido na subseção ‘Do fluxo’), para que todos os créditos de ICMS acumulados pelos contribuintes exportadores sejam objeto de auditoria fiscal e consequente homologação ou glosa em *prazo máximo de um ano após a data de corte*.

Neste processo tornar-se-ia necessária a verificação da veracidade das informações prestadas pelos contribuintes exportadores, pois a comprovação da legitimidade dos créditos será atestada pelas Fazendas Estaduais. Especialmente no caso dos créditos interestaduais será preciso a ratificação das duas Fazendas Estaduais, a de origem aonde o ICMS foi recolhido e a do destino onde ele está sendo aproveitado, e que a empresa que pleiteia o crédito tenha de fato direito a recebê-lo.

Neste aspecto torna-se fundamental uma verdadeira *cooperação entre os Fiscos Estaduais com apoio da Receita Federal e do Confaz*, para facilitar a obtenção da confirmação de recolhimento do imposto e a validação do crédito requerido. A universalização do uso da Nota Fiscal Eletrônica e o avanço dos sistemas de informação hoje existentes permitirão garantir aos Fiscos Estaduais um controle efetivo contra possíveis fraudes.

Em sequência a certificação dos créditos tributários, aqueles de natureza interestadual conforme foram acima descritos, e desde que devidamente homologados, seriam transformados em *Títulos da Dívida Pública Estadual a serem emitidos pelas Fazendas Estaduais, com fluxo de amortização em 20 parcelas semestrais iguais e consecutivas*, registrados na Cetip, com taxa de juros Selic, e *com aval do Tesouro Nacional*, podendo desde a sua emissão ser livremente negociados no mercado secundário de dívida, e mesmo ser objeto de liquidação de débitos relativos a tributos cobrados pelo governo federal a partir das respectivas datas de vencimento das parcelas semestrais.

Já aqueles *créditos tributários de natureza estadual*, seriam também securitizados da mesma forma e com *as mesmas condições de prazo de amortização e taxas de juros, mas sem o aval do Tesouro Nacional*, mas neste caso poderiam ser objeto de transferência para terceiros para eventual liquidação por compensação de débitos correntes de ICMS pelos contribuintes do estado, a partir das respectivas datas de vencimento das parcelas semestrais.

A assunção pelo governo federal da responsabilidade de liquidação dos créditos de natureza interestadual deve ser assumida por se tratar de uma questão de caráter federativo, e cuja SOLUÇÃO torna-se urgente e imprescindível para corrigir as graves distorções econômicas que a situação vigente acarreta. Ademais ela teria como contrapartida os seguintes pontos:

1. A aprovação prévia pelos secretários de Fazenda estaduais da regulamentação do *Regime de Drawback Integrado* por unanimidade no plenário do Confaz.
2. A sustação e imediata desistência de qualquer medida judicial ou legislativa visando obter no futuro novos repasses de recursos federais para os estados no âmbito da Lei Kandir.
3. O compromisso formal pelos Fiscos Estaduais de manter liquidação pontual dos créditos tributários de natureza estadual e devidamente homologados e securitizados a favor dos contribuintes exportadores.

## CONCLUSÃO

Trata-se, com estas medidas aqui propostas, em primeiro lugar *dar máxima eficácia ao preceito constitucional*, como dispõe a alínea “a”, do inciso X, do § 2º, do art. 155 da Constituição Federal (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 42/2003), afirmando positivamente que são imunes ao ICMS as “operações que destinem mercadorias para o exterior” bem como os “serviços prestados a destinatários no exterior”, sempre “assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores”.

Tal imunidade visa favorecer as exportações de mercadorias e serviços, fazendo com que cheguem ao exterior com preços atraentes, já que desoneradas da carga econômica do ICMS; a medida consagra o *princípio do destino* (também chamado *princípio do país do destino*), que regula, em matéria de *tributos indiretos* (caso do ICMS), as operações internacionais com mercadorias e serviços; além disso a pretendida desoneração fiscal de *tributos indiretos* é expressamente autorizada pelo GATT/OMC, sendo largamente adotada pelos países nossos concorrentes.<sup>1</sup>

No atual contexto nacional justificam-se estas medidas diante de um elevado nível de desemprego, de alta ocio-

<sup>1</sup> De acordo com este princípio, a transação internacional deve ser tributada apenas uma vez, no país importador, com a consequente exoneração das imposições fiscais sofridas no país de origem, justamente para que não haja “exportações de tributos”.



sidade da capacidade industrial instalada no país, e de um desejável novo ciclo de crescimento das exportações brasileiras. Alia-se a esta argumentação econômica, o fato de que está para ocorrer em breve uma ampla revisão tributária do ICMS no contexto de extinção da chamada “guerra fiscal” entre os entes federados, na qual a imediata inclusão de ***um novo IVA Nacional já viria sanado do PROBLEMA da cumulatividade tributária na etapa final da cadeia produtiva de fabricação do produto final a ser exportado.***

O Regime Drawback Integrado, com a inclusão do ICMS através de Convênio Confaz, é uma ação pontual e eficaz que poderá reduzir custos tributários e assim aumentar a atual competitividade das indústrias de alto coeficiente exportador. O efeito multiplicador destas medidas sobre os investimentos produtivos voltados predominantemente às exportações (que hoje são raros no país), bem como sobre a demanda agregada derivada do acréscimo de renda nacional oriunda da atividade exportadora, poderá ser de magnitude considerável a curto e médio prazo.

Cabe ainda uma observação a respeito da proposta assunção pelo Tesouro Nacional da responsabilidade de liquidação dos créditos de natureza interestadual conforme descrito na subseção ‘Do estoque’ acima. Sem dúvida *ao fazer esta assunção de dívida o Tesouro Nacional irá adicionar um valor significativo (talvez de R\$ 20 bilhões a 30 bilhões) ao estoque da Dívida Pública Federal, com piora no índice da Dívida Pública Federal sobre o PIB.* Porém deve ser destacado que em primeiro lugar esta dívida de fato já existe de forma inequívoca em nível estadual (e também no conceito da Dívida Pública do Governo Geral – DPGG), e com agravante da *recorrente reivindicação dos estados pela continuidade dos repasses de recursos da União em valores não menos relevantes, inclusive através de recursos ao Supremo Tribunal Federal.*

Acreditamos que todo este risco fiscal e desgaste político no plano federativo deva ser definitivamente eliminado, tornando explícito o valor devido pelos estados aos exportadores ao encaminhar a ***SOLUÇÃO definitiva a este agravante imbróglia fiscal e tributário que atualmente prejudica investimentos, empregos, exportações, e a segurança jurídica em nossa economia.***

Poderá ainda se quiser o governo federal, mitigar o indesejável efeito da assunção da dívida dos créditos interestaduais sobre o estoque da dívida pública federal por meio da *venda gradual de um valor modesto das reservas em moeda estrangeira da União pelo Banco Central (cerca de US\$ 5,0 bilhões a 7,5 bilhões).* Estes recursos em reais creditados na Conta Única da União, de acordo com a legislação vigente,

*somente podem ser utilizados para liquidação de valor equivalente da dívida pública federal, compensando desta forma o valor da assunção de dívida dos estados com os exportadores.*

Todas as medidas aqui propostas são de natureza *infraconstitucional ou infralegal*, podendo ser adotadas por iniciativa exclusiva do Poder Executivo, em consenso com os estados da Federação, no seio de negociações em curso de âmbito federativo, com possíveis desdobramentos em outras contrapartidas ou compensações recíprocas no conjunto deste fórum negocial.

Finalmente cabe destacar que estas medidas têm também importante dimensão fiscal, pelo aspecto saneador de graves e crescentes passivos públicos estaduais, que crescem de forma exponencial e incontrolável ao longo do tempo, pondo em risco no futuro próximo o próprio equilíbrio fiscal do país.

Além disso, em função do declarado objetivo governamental de promover uma maior abertura da economia brasileira, *a tarefa de promover a simultânea competitividade das exportações, em isonomia com nossos concorrentes externos, é condição imprescindível.* Hoje temos no Brasil uma economia relativamente fechada com grau de abertura (exportações + importações/PIB) da ordem de 23%. *Um expressivo aumento de exportações, em paralelo com a redução de barreiras tarifárias e não tarifárias sobre as importações brasileiras, traria forte impacto na competitividade da economia brasileira, maior dinamismo econômico, e significativa geração de empregos e renda nacional.*

Para se alcançar tal objetivo será necessária *a adoção, em futuro próximo, de uma nova política de inserção internacional da economia brasileira*, baseada em forte expansão da atividade de comércio exterior, em ambas as direções, ou seja, exportações e importações crescendo simultaneamente a taxas três ou quatro vezes superiores às taxas de crescimento do PIB. A eliminação de graves desvantagens competitivas, como a cumulatividade de créditos de ICMS pelos exportadores, deve ser uma medida prioritária e urgente nesta direção.

Quanto maior o setor de *tradables*, menos vulnerável a choques externos tende a ser a economia de um país. A sua expansão tem sido fundamental nos países em rápido crescimento e, se observamos com atenção, na recente história econômica mundial *não houve nenhum caso de rápida ascensão de economias nacionais que não fosse suportada fundamentalmente por um processo vigoroso de expansão das exportações e das importações e da taxa de investimento no setor produtivo da economia.*