

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1249**

## **REGIMES ESPECIAIS DE IMPORTAÇÃO E “EX-TARIFÁRIOS”: O CASO DO BRASIL**

**Guida Piani  
Pedro Miranda**

Rio de Janeiro, dezembro de 2006



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1249**

## **REGIMES ESPECIAIS DE IMPORTAÇÃO E “EX-TARIFÁRIOS”: O CASO DO BRASIL\***

**Guida Piani\*\***  
**Pedro Miranda\*\***

Rio de Janeiro, dezembro de 2006

---

\* Trabalho realizado para a Secretaria do Mercosul no projeto Fortalecimiento Institucional del Mercosur y Consolidación del Mercado Regional (ATN/SF-9014-RG). Os autores agradecem a colaboração prestimosa e fundamental de Milton Pina Júnior, da Secretaria da Receita Federal (SRF) do Ministério da Fazenda e os comentários e as sugestões de Julio Berlinski, Honorio Kume e Marcel Vaillant.

\*\*Da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea. E-mail: <guidapiani@ipea.gov.br> e <pmiranda@ipea.gov.br>.

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo** – João Bernardo de Azevedo Bringel



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais, possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro, e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Alexandre de Ávila Gomide

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Diretora de Administração e Finanças**

Cinara Maria Fonseca de Lima

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

João Alberto De Negri

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Marcelo Piancastelli de Siqueira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL F13

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Uma publicação que tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo Ipea e trabalhos que, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## SINOPSE

A cobrança do imposto de importação diferente daquele estabelecido na tarifa externa comum (TEC) através de regimes especiais de tributação tem sido uma das principais dificuldades para a implementação de uma política comercial comum no Mercosul. Este trabalho tem como objetivo caracterizar os principais regimes especiais não-preferenciais de importação vigentes no Brasil em 2003 e os “ex-tarifários” para bens de capital, identificando os produtos importados, a perda de arrecadação tributária e a importância dos setores ou região beneficiados. As importações realizadas por meio dos regimes especiais – *drawback*, Zona Franca de Manaus (ZFM), regime automotivo, Regime Aduaneiro Especial de Entrepasto Industrial sob Controle Informativo (Recof) e outros – atingiram, em 2003, US\$ 14 bilhões, correspondentes a 29,1% do total importado, e geraram uma redução tarifária de US\$ 1,3 bilhão. As importações mediante “ex-tarifários” foram estimadas em US\$ 1 bilhão e a perda de receita, em US\$ 107 milhões. As exportações sob o regime *drawback* atingem 30% das exportações totais, e o valor adicionado da ZFM alcança 50% do PIB do Estado do Amazonas. O setor automotivo tem uma participação de cerca de 2% no PIB da indústria brasileira, e as importações de “ex-tarifários” representam 8% das compras externas de bens de capital.

## ABSTRACT

One important difficulty for the achievement of a common trade policy in Mercosur is the difference between the import tariffs charged by the countries members and those established by the bloc's Common External Tariff (CET), which is generated by the existence of special regimes of imports. The purpose of this paper is to characterize the main non-preferential special regimes of imports in use in Brazil, in 2003, and the “ex-tarifários” for capital goods. The analysis includes the identification of imported products, the tariff revenue loss and the importance of the benefited sectors and regions.

The imports under the special regimes – Duty Drawback Regime (*drawback*), Free Zone of Manaus (FZM), Automotive, Regime Aduaneiro especial de Entrepasto Industrial sob Controle Informativo (Recof) and others – totalized US\$ 14 billion (29,1% of total imports), in 2003, and were responsible to a tariff revenue reduction of US\$ 1.3 billion. The imports under the “ex-tarifários” were estimated in US\$ 1 billion and its tariff revenue loss, US\$ 107 million. The exports associated to *drawback* corresponded to 30% of total Brazilian exports. The FZM added value were approximately 50% of the Amazonas State GDP. The participation of the automotive sector in the industry GDP was 2% and the “ex-tarifarios” represented 8% of the capital goods imports.



# SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO                                | 7  |
| 2 OS REGIMES ESPECIAIS DE IMPORTAÇÃO        | 8  |
| 3 AVALIAÇÃO FISCAL E ATIVIDADES FAVORECIDAS | 22 |
| 4 CONCLUSÕES                                | 28 |
| REFERÊNCIAS                                 | 30 |



# 1 INTRODUÇÃO

A cobrança do imposto de importação diferente daquele estabelecido na tarifa externa comum (TEC) tem sido uma das principais dificuldades para a implementação de uma política comercial comum no Mercosul. A diferença entre os referidos valores pode ser explicada por dois mecanismos. No primeiro, conhecido como “perfuração” da TEC, o governo fixa uma tarifa diferente da TEC e as importações são acessíveis a todos os agentes econômicos, sem limitações.<sup>1</sup> Como exemplos, podem ser citadas as tarifas dos produtos que compõem a Lista de Exceção Nacional, a alíquota de 4% para os “ex-tarifários” no Brasil e as tarifas nulas de máquinas e equipamentos nos demais países do Mercosul. No segundo, denominado regimes especiais de tributação na importação, o governo concede uma redução na tarifa, mas o acesso a esse benefício fiscal é condicionado ao cumprimento de determinados requisitos, tais como a venda ao exterior, a localização regional do importador ou a atividade econômica exercida.

Os regimes especiais de importação têm sido um instrumento fundamental de política industrial e de promoção das exportações nos países em desenvolvimento. Ainda que sua importância tenha diminuído devido à liberalização das importações, tais regimes continuam sendo um mecanismo relevante de incentivo. No entanto, os regimes especiais têm sido pouco estudados, o que pode ser explicado pela pequena disponibilidade de dados. As informações sobre as importações com redução tarifária estão geralmente disponíveis, mas são escassas quando se referem aos setores favorecidos, principalmente quando os insumos importados podem ser utilizados em diversos setores.

Recentemente, Berlinsky *et al.* (2005) analisaram os desvios da TEC no Mercosul provocados pelos regimes especiais não harmonizados em cada país-membro e notaram que, à exceção de bens de consumo, há diferenças significativas entre a TEC e a tarifa paga, especialmente nos casos de automóveis e bens de capital e seus componentes e, em menor grau, em bens intermediários. Os autores concluem que a harmonização e uma disciplina maior na utilização dos regimes especiais de importação serão essenciais para a consolidação da união aduaneira no Mercosul.

Este trabalho tem como objetivo caracterizar os principais regimes especiais de importação extrazona vigentes no Brasil em 2003, identificando os produtos importados, a perda de arrecadação tributária e os setores beneficiados. Será apresentada ainda uma avaliação dos “ex-tarifários” para bens de capital (incluídos também os bens de informática e telecomunicações), no período 1997-2003, tendo como enfoque sua representatividade tanto do ponto de vista do valor das importações brasileiras de bens de capital como da magnitude de sua renúncia fiscal. Embora não se encaixem na definição de regime especial apresentada anteriormente, as importações de “ex-tarifários” serão objeto de análise por não estarem sujeitas à aplicação da TEC, constituindo, portanto, uma exceção adotada pelo Brasil.

Além desta breve introdução, o trabalho compreende mais duas seções. A seção 2 descreve os principais regimes de importação extrazona e a importância econômica dos setores favorecidos, além do caso específico constituído pelas listas de “ex-tarifários” para bens de capital. Adicionalmente, analisam-se a estrutura de importações sob cada um dos

---

1. Exceto quando se aplica cota em medidas de salvaguardas. Evidentemente, os custos de importação também podem ser elevados com a aplicação do direito *antidumping* e direito compensatório.

regimes especiais, o seu custo fiscal e a apropriação de seus benefícios pelos diferentes setores da indústria de transformação. A seção 3 é dedicada às conclusões.

## 2 OS REGIMES ESPECIAIS DE IMPORTAÇÃO

### 2.1 EVOLUÇÃO RECENTE

No período anterior a 1990, a política de importação era baseada em tarifas elevadas e muitas vezes redundantes, com incidência adicional de outros tributos, tais como o Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), a Taxa de Melhoramento de Portos e, em determinados períodos, o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), que elevavam sobremaneira o custo dos produtos importados. Ademais, as barreiras não-tarifárias – lista de produtos proibidos, limite de importação por empresas e a lei do similar nacional – praticamente impediam a compra externa de bens competitivos com a produção nacional.

Assim, as importações competitivas ou complementares à produção interna eram somente viáveis economicamente através dos regimes especiais de importação, nos quais esses tributos eram substancialmente reduzidos ou, na maioria dos casos, isentos. Em 1989, do valor total das importações, 45,2% foram efetuadas com pagamento integral das tarifas,<sup>2</sup> 39% mediante regimes especiais, como o que beneficiava a atividade exportadora (19,7%), o desenvolvimento regional (5,9%) – Zona Franca de Manaus (ZFM) e os investimentos nas regiões Norte e Nordeste – e o abastecimento interno (3,2%), e 14,7% com reduções tarifárias previstas em acordos internacionais – como a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) – e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt). O resíduo, de 1,2% do total, correspondia às importações de trigo feitas pelo Banco do Brasil (BB), em regime de monopsônio, com tarifa reduzida a zero.

Em 1990, com a posse do presidente Collor, foi implementada uma nova política de importação. Extinguiram-se as principais barreiras não-tarifárias e também vários regimes especiais, à exceção do *drawback*, da ZFM e de acordos internacionais. Adicionalmente, foi estabelecido um cronograma de redução gradual das tarifas para o período 1991-1994.<sup>3</sup>

Em 1995, das importações totais, 64,9% foram realizadas com pagamento integral das tarifas, 15,6% através de acordos internacionais – Aladi, Mercosul e Gatt. Os regimes especiais responderam por apenas 19,4%, sendo 8,2% destinados às atividades exportadoras, 6,5% à ZFM e 4,6% aos demais.<sup>4</sup>

---

2. Do total dessas importações, 18,6% correspondiam às importações de petróleo efetuadas pela Petrobras com tarifa de 0%.

3. Posteriormente, em 1991, as reduções tarifárias foram antecipadas, a fim de aumentar a competição externa como instrumento de combate à inflação, com a última etapa ocorrendo em julho de 1993.

4. Esses dados correspondem aos registros oficiais do governo brasileiro sobre importações por regimes especiais de tributação, conforme indicado no pedido feito pelo importador para a redução tarifária. Eventualmente, algumas importações originárias do Mercosul e da Aladi são realizadas por meio dos regimes especiais de tributação para se beneficiarem do ganho financeiro decorrente da suspensão dos impostos indiretos. Infelizmente, essas informações não estão disponíveis. No entanto, os dados de importação por origem permitem concluir que a inclusão dessas importações do Mercosul e da Aladi não geraria um viés significativo. Das importações de *drawback*, apenas 7,4% são do Mercosul; das da ZFM, 3,7%; e do Recof, 1,7%. No caso do regime automotivo o acesso a essas informações não é possível. Entretanto, supondo-se que todas as importações desses bens provenientes do Mercosul e da Aladi estejam registradas no regime automotivo, as importações não-preferenciais extrazona desse regime estariam superestimadas em torno de 14%.

A tabela 1 mostra a evolução das importações dos regimes especiais de importação no período mais recente, 1999-2005.<sup>5</sup> Observa-se que sua participação no total das importações passou de 27% em 1999 para 29,6% em 2005, devido ao crescimento das importações dos regimes especiais vinculados à atividade exportadora, como o *drawback* e o Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informativo (Recof – industrialização para exportação), e à ZFM. Em 2005, do total das importações, 11,4% foram efetuadas sob o regime de *drawback*; 6,7% pela ZFM; 4% sob o regime automotivo;<sup>6</sup> 3,3% pelo Recof; e 4,2% pelos demais regimes especiais.

Entre os regimes especiais classificados em “outros”, destacam-se as importações realizadas pelos governos (federal, estadual e municipal), as compras de partes, peças e componentes para revisão e manutenção de aviões e embarcações e para a indústria aeronáutica, as efetuadas pelas instituições de pesquisa e ensino, as destinadas à impressão de livros, jornais e revistas e a entrepostos industriais, e as aquisições para ministérios militares.

Os valores apresentados na tabela 1 são altamente representativos dos desvios em relação à TEC incorporados nos regimes especiais em destaque, uma vez que excluem, em quase sua totalidade, as importações provenientes do Mercosul.

TABELA 1

**Importações (FOB) segundo os regimes especiais de tributação e totais**  
(Em US\$ milhões)

| Ano  | Drawback |      | ZFM   |     | Automotivo |     | Recof |     | Outros |     | Subtotal |      | Total  |       |
|------|----------|------|-------|-----|------------|-----|-------|-----|--------|-----|----------|------|--------|-------|
|      | Valor    | (%)  | Valor | (%) | Valor      | (%) | Valor | (%) | Valor  | (%) | Valor    | (%)  | Valor  | (%)   |
| 1999 | 3.177    | 6,4  | 2.664 | 5,4 | 2.962      | 6,0 | 555   | 1,1 | 3.921  | 8,0 | 13.279   | 27,0 | 49.272 | 100,0 |
| 2000 | 3.840    | 6,9  | 3.707 | 6,6 | 2.611      | 4,7 | 1.484 | 2,7 | 3.600  | 6,4 | 15.242   | 27,3 | 55.820 | 100,0 |
| 2001 | 4.367    | 7,9  | 2.994 | 5,4 | 2.952      | 5,3 | 1.073 | 1,9 | 2.451  | 4,4 | 13.836   | 24,9 | 55.533 | 100,0 |
| 2002 | 4.203    | 8,9  | 2.765 | 5,9 | 2.593      | 5,5 | 921   | 2,0 | 2.227  | 4,7 | 12.710   | 26,9 | 47.205 | 100,0 |
| 2003 | 5.296    | 11,0 | 3.202 | 6,6 | 2.964      | 6,1 | 1.028 | 2,1 | 1.559  | 3,2 | 14.050   | 29,1 | 48.296 | 100,0 |
| 2004 | 6.632    | 10,6 | 4.056 | 6,5 | 3.716      | 5,9 | 1.736 | 2,8 | 2.502  | 4,0 | 18.643   | 29,7 | 62.815 | 100,0 |
| 2005 | 8.410    | 11,4 | 4.925 | 6,7 | 2.924      | 4,0 | 2.416 | 3,3 | 3.119  | 4,2 | 21.794   | 29,6 | 73.536 | 100,0 |

Fonte: MF/SRF (diversos anos). Elaboração própria.

## 2.2 PRINCIPAIS REGIMES DE IMPORTAÇÃO E “EX-TARIFÁRIOS”

Como observado na subseção anterior, os principais regimes especiais de importação são aqueles que beneficiam as atividades de exportação: *drawback* e Recof, a produção industrial na ZFM e a indústria automobilística. A seguir, para cada um deles, serão apresentados um breve resumo histórico, uma descrição dos principais incentivos e o

5. A partir de junho de 1999, os relatórios de importação da Secretaria da Receita Federal (SRF) do Ministério da Fazenda (MF) passaram a incluir as importações com reduções tarifárias proporcionadas por acordos comerciais, tais como Aladi, Mercosul e Gatt-Organização Mundial de Comércio (OMC), junto àquelas efetuadas com o pagamento integral das tarifas.

6. O valor das importações feitas sob o regime automotivo cresceu rapidamente a partir de sua implementação, no final de 1995. Sua participação no total das importações foi de 5,8% em 1996, 6,4% em 1997 e 7% em 1998.

desempenho recente da atividade favorecida. Por fim, o mesmo procedimento será aplicado para o caso dos “ex-tarifários”.

## 2.2.1 ZONA FRANCA DE MANAUS

### a) Breve histórico

A ZFM foi estabelecida como uma zona de livre-comércio de exportação e importação pelo Decreto-Lei 288, de 26 de fevereiro de 1967, amparada por incentivos fiscais com duração prevista de 30 anos,<sup>7</sup> destinados à implantação de três pólos econômicos: industrial, comercial e agropecuário.

O projeto tinha como objetivo a integração da Amazônia ao restante da economia do país, constituindo uma estratégia de desenvolvimento regional que abrangia os estados da Amazônia Ocidental – Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima –, além das cidades de Macapá e Santana, no Amapá.

O Pólo Industrial de Manaus (PIM) é considerado a base de sustentação da ZFM, e seu crescimento iniciou-se, de fato, em 1976, com a adoção dos índices mínimos de nacionalização para os produtos lá fabricados e comercializados no mercado doméstico ou externo e de limites globais anuais de importação.

Em vista da restrição de divisas e do modelo vigente de substituição de importações, a ZFM assumiu cada vez mais o perfil de um pólo industrial incentivado, em detrimento de uma área de livre-comércio. Apesar de sua contribuição para o surgimento de uma indústria nacional de componentes, localizada principalmente em São Paulo, a imposição de índices mínimos de nacionalização propiciou a disseminação de uma indústria de “maquiagem”, na própria região da ZFM, através da qual componentes importados passavam por uma transformação industrial superficial e eram revendidos às empresas incentivadas da ZFM, como se tivessem sido produzidos no mercado doméstico.

Com o início da abertura comercial, em 1990, a manutenção do modelo de fomento à indústria da ZFM tornou-se inviável. A Nova Política Industrial e de Comércio Exterior, introduzida no ano seguinte, enfatizava a busca de maiores níveis de qualidade e produtividade.<sup>8</sup> Nesse novo contexto, os índices de nacionalização foram substituídos pela instituição de requisitos de Processos Produtivos Básicos (PPBs), um conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracterizasse uma efetiva industrialização e não uma mera montagem de componentes ou processos ainda mais simples, como envasamento ou embalagem de um determinado produto.<sup>9</sup>

A despeito dessas alterações, visando à redução de um claro viés antiexportação, o desempenho econômico do PIM continuou a depender principalmente do mercado

---

7. Pela Constituição de 1988, o prazo de vigência da ZFM foi estendido até 2013. Posteriormente, a Emenda Constitucional (EC) 42, de 19 de dezembro de 2003, prorrogou-o até 2023.

8. A elevação dos padrões de qualidade foi estimulada pelas Normas Técnicas da série ISO – 9000, cujo cumprimento passou a ser obrigatório a partir de março de 1993 (Decreto 783, de 25 de março de 1993).

9. Também estava prevista a eliminação dos limites máximos globais anuais de importação. No entanto, o contingenciamento das compras externas prosseguiu ainda por vários anos, devido aos desequilíbrios no balanço de pagamentos do país.

interno. Os dois segmentos mais importantes, o eletroeletrônico (produtos eletroeletrônicos de consumo e de informática) e os veículos de duas rodas (sobretudo motocicletas), responsáveis por pouco mais de 73% do faturamento em 2005, apresentavam coeficientes de exportação de, respectivamente, 13,6% e 6,9% naquele ano, comparados com uma média de 10,7% para o total dos produtos do pólo industrial.

#### **b) Os incentivos fiscais**

Os incentivos fiscais federais estão relacionados ao Imposto de Importação (II) e ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e os estaduais referem-se ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).<sup>10</sup>

##### Impostos federais

Os insumos destinados à industrialização dentro da ZFM e à posterior venda no mercado interno brasileiro beneficiam-se de uma redução do II, calculado de acordo com um coeficiente que mede a participação dos insumos e do valor da mão-de-obra nacionais no total dos insumos e valor da mão-de-obra, nacionais e importados. Para a maioria dos produtos, esse coeficiente é de 88% da alíquota do II.

Gozam de isenção total de IPI tanto os produtos industrializados na ZFM como os insumos de origem externa ou regional utilizados em sua fabricação. Aos produtores de insumos localizados em qualquer outra parte do território nacional, concede-se o crédito fiscal do IPI, o que resulta em isenção total desse imposto para a ZFM.<sup>11</sup>

Na importação de matérias-primas e produtos intermediários, suspende-se a exigência da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Sobre as vendas internas dos produtos industrializados na ZFM são cobradas essas contribuições, em dois níveis diferentes, ambos inferiores aos prevacentes nas demais transações internas e externas.

##### Impostos estaduais

São de dois tipos os incentivos relacionados ao ICMS:

- a) restituição do ICMS de empresas industriais da ZFM; e
- b) isenção do ICMS sobre a venda de produtos do restante do país para a ZFM.

A restituição pelo governo do Estado do Amazonas é parcial, variando entre 42% (bens de consumo) e 94% (produtos fabricados por micro e pequenas empresas e produtos que utilizam matéria-prima regional), e seu valor é decrescente ao longo do tempo. Esses percentuais são aplicados sobre o valor calculado do ICMS, que corresponde à diferença entre o valor devido pelo produto final (alíquota de 12% nas vendas ao mercado nacional e de 17% nas vendas ao mercado regional) e os créditos

---

10. Vigoram, também, isenções de tributos municipais, considerados de menor importância, como a isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), taxas de serviços de coleta de lixo, de limpeza pública, entre outros.

11. Para compensar parte da proteção perdida com as reduções das tarifas de importação, as alíquotas do IPI dos produtos fabricados na ZFM foram elevadas, a partir de julho de 1992, em 10 pontos percentuais (p.p.), tanto para similares importados como para os produzidos no restante do país.

sobre os insumos utilizados (que variam de 7% para os insumos comprados do Centro-Sul – exceto Espírito Santo, de 12% – a 17% para os importados).

O crédito presumido do ICMS sobre as vendas do restante do país à ZFM é calculado com base nas mesmas alíquotas de 7%, para o Centro-Sul, exceto Espírito Santo, e 12% nos demais estados.

O pagamento do ICMS incidente sobre o insumo importado não gera restituição, o que significa uma discriminação em relação a esses bens.

### c) Desempenho econômico recente

Os dados da tabela 2 ilustram a evolução do valor da produção, das importações e exportações do PIM entre 2000 e 2005.

Ao longo desse período de seis anos, verifica-se um aumento significativo da produção – especialmente a partir de 2002, de mais de 100% – e mais ainda das exportações, refletindo-se em um coeficiente de exportação próximo a 11% no último ano. Por outro lado, o coeficiente de importações<sup>12</sup> apresentou queda de 5,5 p.p. entre 2003 e 2005. Essa combinação de trajetórias sugere uma tendência, ainda que modesta, no sentido desejado de aumento da incorporação de insumos nacionais, por unidade de produto, e de uma inserção maior da produção da ZFM no mercado externo.

TABELA 2

#### Indicadores de desempenho econômico do pólo industrial de Manaus – 2000- 2005

(Em US\$ milhões)

| Ano  | Produção | Exportação | Importação | Coeficiente de exportação (%) | Coeficiente de importação (%) |
|------|----------|------------|------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 2000 | 10.393   | 742        | 3.025      | 7,1                           | 29,1                          |
| 2001 | 9.131    | 829        | 2.702      | 9,1                           | 29,6                          |
| 2002 | 9.105    | 1.026      | 2.584      | 11,3                          | 28,4                          |
| 2003 | 10.531   | 1.225      | 3.223      | 11,6                          | 30,6                          |
| 2004 | 13.961   | 1.085      | 3.759      | 7,8                           | 26,9                          |
| 2005 | 18.964   | 2.021      | 4.763      | 10,7                          | 25,1                          |

Fonte: Suframa (2006).

Os setores mais importantes do pólo industrial são o eletroeletrônico, as motocicletas (veículos de duas rodas), o setor químico e o de termoplásticos, cujo faturamento conjunto respondeu por 87,4% do total em 2005.

A manutenção da liderança dos eletroeletrônicos pode ser atribuída, em grande parte, à introdução de novos produtos, como aparelhos de CD e DVD, jogos eletrônicos e sobretudo aparelhos de telefonia móvel (celulares), que, nos últimos anos, ultrapassou o tradicional “carro-chefe” da indústria: os aparelhos de televisão em cores.

12. Os valores de importação registrados nessa tabela, como esperado, são inferiores àqueles apresentados na tabela 1, uma vez que não incluem a importação direcionada para consumo na região, com exceção de 2003. Nesse caso, a diferença deve-se provavelmente às fontes utilizadas: a primeira, declarada pelas empresas à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa); e a segunda, registrada pela SRF no desembaraço da mercadoria importada.

Por último, a tabela 3 mostra que a participação do Produto Interno Bruto (PIB) da ZFM no PIB do Estado do Amazonas, no período 2000-2003, atinge aproximadamente 50%, o que evidencia a importância dessa área de livre-comércio na renda regional.

TABELA 3  
**PIB da Zona Franca de Manaus e do Estado do Amazonas – 2000-2003**  
(Em US\$ milhões)

| Ano  | PIB – ZFM (1) | PIB – Amazonas (2) | (3) = (1)/(2) % |
|------|---------------|--------------------|-----------------|
| 2000 | 5.150         | 10.312             | 49,9            |
| 2001 | 4.401         | 8.822              | 49,9            |
| 2002 | 4.305         | 8.568              | 50,2            |
| 2003 | 4.668         | 9.116              | 51,2            |

Fonte: Suframa (2006), e IBGE (diversos anos). Elaboração própria.

### 2.2.2 Drawback e Recof

#### a) Breve histórico

A partir do final da década de 1960, o Brasil passou a favorecer a rentabilidade de suas exportações – distorcida pelo elevado grau de proteção à indústria doméstica – com a introdução do regime de *drawback*,<sup>13</sup> que permite o acesso a matérias-primas, insumos e partes e peças a preços internacionais. Para tanto, as importações desses bens, incorporados a produtos destinados à exportação, são isentas do pagamento do II e de outros tributos exigíveis na importação.

Ao longo dos anos, a legislação e a administração do regime de *drawback* no Brasil vêm sendo aperfeiçoadas. No início dos anos 1980, por exemplo, estabeleciam-se limites gerais para o conteúdo importado (no máximo 70%) do produto a ser exportado. Dada a preocupação com os fluxos de saída de divisas, a análise dos pedidos das empresas era feita mais rapidamente quanto menor fosse a exigência de insumos importados por unidade de produto final. Os prazos para a conclusão das operações também eram mais curtos – 180 dias para produtos em geral e 240 dias para bens de capital. Produtos agropecuários, em sua maior parte, estavam excluídos do acesso ao regime de *drawback*.

A vinculação do prazo de análise a exigências de determinados níveis de conteúdo importado no produto final deixou de existir, os prazos de vigência das operações foram prolongados e novos produtos (de origem animal, por exemplo) foram incluídos como elegíveis para a concessão dos benefícios do regime.

A despeito dessa evolução, como será mostrado adiante, a utilização do *drawback*, segundo os dados de 2001, concentra-se em um pequeno número de empresas.

Atualmente, o regime de *drawback* pode ser utilizado em duas modalidades:<sup>14</sup>

13. O regime de *drawback* foi instituído no Brasil pelo Decreto-Lei 37, de 21 de novembro de 1966.

14. Existe ainda uma terceira modalidade, a de restituição, que permite a devolução dos tributos pagos nos insumos importados que foram incorporados nos produtos exportados, mas praticamente não é mais utilizada.

a) suspensão do pagamento do II e demais tributos incidentes sobre a importação de bens destinados à fabricação do produto a ser exportado; e

b) isenção dos mesmos impostos e tributos incidentes sobre a importação de bens em substituição aos utilizados na fabricação do produto exportado.

A primeira delas, de suspensão, é empregada em escala bem maior do que a de isenção.

Em 2003, do total das importações feitas via *drawback*, 94,4% usaram a modalidade de suspensão e apenas 5,6% a de isenção; ou seja, a grande maioria das empresas usuárias exporta permanentemente uma parte de seus produtos, enquanto uma pequena parcela tem uma inserção mais errática no mercado internacional, o que as leva a pedirem os benefícios da isenção para a reposição de insumos.

Em 1997, foi instituído o Recof pelo Decreto 2.412, de 3 de dezembro de 1997. Esse regime é semelhante ao *drawback*, concede as mesmas isenções de tributos e II, mas, como o nome sugere, permite uma tramitação mais rápida – usa o canal verde, do Sistema de Comércio Exterior (Siscomex) – e ganhos financeiros e logísticos, graças aos menores custos de armazenamento e a um melhor gerenciamento de estoques. Até 2001, atendia apenas à indústria de informática e telecomunicações; a partir de 2002 foi estendido às indústrias aeronáutica e automotiva. Por fim, em 2004, passou a contemplar também as indústrias de semicondutores e de componentes de alta tecnologia.

#### **b) Benefícios fiscais**

O regime de *drawback* concede isenção ou suspensão do II, do IPI, do ICMS, do AFRMM e do PIS/Cofins. O Recof oferece os mesmos incentivos fiscais na modalidade de suspensão.

#### **c) Desempenho econômico recente**

As informações mais completas, abrangendo os valores e a especificação dos produtos exportados sob o regime de *drawback* no Brasil, só existem para 2001 e constam de um estudo elaborado pela SRF.

De acordo com os dados de 2001, a utilização do *drawback* é bastante concentrada setorialmente. Do total estimado das exportações beneficiadas, de cerca de US\$ 17,5 bilhões, as indústrias aeronáutica (participação de 15,6%), automobilística (9,3%) e de metalurgia básica (siderurgia, 6,7%, alumínio e alumina, 4,6%, minério de ferro e concentrados, 3,6%) responderam por 39,5% (tabela 4). Pelo lado das importações, a participação desses três setores produtivos alcançou 59,3% do valor total, de US\$ 4,6 bilhões, com destaque para os turborreatores (com participação de 13,7%), partes de aviões (12,2%) e hulha, coque de hulha e de petróleo (5,4%) (tabela 4).

TABELA 4

**Exportações vinculadas ao regime de *drawback* – 2001**

(Em US\$ milhões)

| Produto                         | Exportação | Em %  |
|---------------------------------|------------|-------|
| Aviões                          | 2.730      | 15,6  |
| Automóveis                      | 1.628      | 9,3   |
| Siderurgia                      | 1.169      | 6,7   |
| Calçados                        | 854        | 4,9   |
| Alumínio e alumina              | 811        | 4,6   |
| Pasta química de madeira        | 622        | 3,6   |
| Minério de ferro e concentrados | 582        | 3,3   |
| Carne de frango e miudezas      | 452        | 2,6   |
| Motocompressores                | 347        | 2,0   |
| Pneumáticos                     | 327        | 1,9   |
| Motores de pistão               | 190        | 1,1   |
| Outros                          | 7.745      | 44,4  |
| Total – <i>drawback</i>         | 17.458     | 100,0 |
| Total geral                     | 58.224     |       |

Fonte: MF/SRF (2001). Elaboração própria.

A Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) ocupa o primeiro lugar entre as maiores importadoras, devido sobretudo às compras de turbinas e partes de avião; em 2001, esses dois itens responderam por 25,9% do total importado sob o regime de *drawback*.

O setor de metalurgia básica foi o segundo maior importador, o que levou a Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST) a ocupar o quarto lugar entre as maiores beneficiárias desse incentivo em 2001.

O terceiro lugar entre os maiores importadores coube ao setor automobilístico. A Volkswagen, embora responsável por apenas 30% dessas importações, destacou-se como a maior exportadora de automóveis de passageiros, com o equivalente a 77,3% do total exportado desse bem sob o regime de *drawback*.

Embora não haja um levantamento sistemático dos valores de exportação associados ao uso do *drawback*, o valor estimado pela SRF para 2001 – cerca de US\$ 17,5 bilhões, equivalentes a 30% das exportações totais – sugere a importância do regime para a economia brasileira. Quanto ao Recof, não há dados sobre as exportações vinculadas a esse incentivo.

TABELA 5  
**Importações sob o regime de *drawback* – 2001**  
 (Em US\$ milhões)

| Produto  | Importação | Em %  |
|--|------------|-------|
| Turborreatores de empuxo                           | 634        | 13,7  |
| Partes de aviões                                   | 567        | 12,2  |
| Hulha, coque de hulha e de petróleo                | 250        | 5,4   |
| Aparelhos de radionavegação e para navegação aérea | 89         | 1,9   |
| Motores de pistão                                  | 78         | 1,7   |
| Couros   | 66         | 1,4   |
| Prata bruta e catodos de níquel                    | 47         | 1,0   |
| Quadros de distribuição de energia elétrica        | 46         | 1,0   |
| Partes de automóveis                               | 45         | 1,0   |
| Soda cáustica                                      | 43         | 0,9   |
| Cacau  | 31         | 0,7   |
| Instrumentos para regulação e controle             | 25         | 0,5   |
| Engrenagens e rodas de fricção                     | 24         | 0,5   |
| Transformadores elétricos                          | 23         | 0,5   |
| Outros   | 2.667      | 57,5  |
| Total – <i>drawback</i>                            | 4.636      | 100,0 |
| Total geral  | 55.572     |       |

Fonte: MF/SRF (2001). Elaboração própria.

## 2.2.3 O REGIME AUTOMOTIVO

### a) Breve histórico

Desde sua implantação, na segunda metade dos anos 1950, a indústria automobilística brasileira contou com um elevado nível de proteção em relação a importações, além de incentivos governamentais através de medidas específicas para o desenvolvimento do setor.

Esse quadro começou a ser alterado em 1990, com a adoção de um programa de liberalização comercial, que incluía um cronograma de redução de tarifas de importação e a extinção de vários regimes especiais, alguns particularmente importantes para as montadoras instaladas no país, como o programa de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (Befiex).<sup>15</sup>

As tarifas de importação de automóveis declinaram de 85% – nível fixado em maio de 1990, como medida compensatória à eliminação da proibição de

15. Através do Befiex, a indústria automobilística contava com um duplo benefício: tinha acesso à importação de bens de capital e insumos, em um período em que a economia brasileira era praticamente fechada ao exterior, e a um custo significativamente reduzido, quando as tarifas eram muito elevadas, o que tornava as importações inviáveis fora do programa.

importações de automóveis – para 35% em julho de 1993. Em setembro de 1994, a tarifa foi rebaixada para 20%, com o objetivo de aumentar a concorrência no mercado interno e impedir uma elevação de preços que poderia comprometer o sucesso do Plano Real. A balança comercial tornou-se, então, rápida e crescentemente negativa, levando o governo a retroceder e aumentar a tarifa de importação de automóveis para 32%, em fevereiro de 1995 e, no mês seguinte, para 70%;<sup>16</sup> o mesmo procedimento foi adotado para outros bens de consumo duráveis, como os eletroeletrônicos de consumo, tênis e vestuário.

Entretanto, o déficit na balança comercial continuou a crescer até junho de 1995, ainda bastante pressionado pelas importações do setor automobilístico. O governo optou, então, pela edição da Medida Provisória (MP) 1.024, de 13 de junho de 1995, que instituiu um novo regime automotivo no país. Contemplava medidas para atrair novos investimentos externos, como a diminuição do II de bens de capital, matérias-primas e peças para as empresas do setor – montadoras e de autopeças –, condicionada a requisitos de conteúdo nacional e de comércio compensado. Adicionalmente, estipulava cotas máximas de importação de veículos, que deveriam vigorar até o final daquele ano.

A legalidade dessa última medida, porém, foi logo contestada no âmbito da OMC,<sup>17</sup> obrigando o governo brasileiro a torná-la sem efeito em 27 de outubro de 1995.

Pouco depois, foi editada a MP 1.235, de 14 de dezembro de 1995, e publicado o decreto que a regulamenta (Decreto 1.761, de 27 de dezembro de 1995). Esses dois instrumentos legais constituem a base do novo regime automotivo brasileiro, com duração prevista até o final de 1999.

Em 2000, um importante benefício do regime automotivo foi renovado com a redução do II de autopeças em 40%, através da edição de sucessivas MPs e, de forma permanente, por meio da Lei 10.182, de fevereiro de 2001. Posteriormente, o Decreto 4.510, de dezembro de 2002, sancionou o 31º Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica 14 entre Brasil e Argentina, com vigência a partir de agosto de 2000. Essa medida fixou um cronograma de aumento progressivo do II<sup>18</sup> incidente nas importações extrazona de autopeças, até atingir, em 2005, a alíquota fixada na TEC. Para uma lista de autopeças não produzidas no Mercosul, a tarifa foi estabelecida em 2%. As importações de automóveis, caminhões e ônibus não-originárias do Mercosul ficaram sujeitas a uma tarifa de 35%; e as de tratores e máquinas agrícolas, de 14%.

Em 2006, após duas prorrogações, o regime automotivo foi renovado até junho de 2008. As principais modificações estão centradas nos requisitos para a liberalização do comércio intra-regional de automóveis e em um acordo para a elaboração de uma Política Comum de Autopeças até dezembro de 2006. Até que essa medida seja aprovada, será cobrada a TEC nas importações extrazona de autopeças.

---

16. Foi estabelecido um cronograma para a redução da tarifa de importação de veículos, para 63% em 1997, 49% em 1998 e 35% em 1999.

17. Estados Unidos, Coréia do Sul, União Européia (UE), Japão e Canadá se opuseram à legalidade da medida de adoção de cotas.

18. A vigência de duas legislações permitiu que as importações de autopeças fossem efetuadas com redução de 40% das tarifas até outubro de 2005, quando a Receita Federal passou a exigir o recolhimento integral da tarifa vigente.

## *b) Benefícios fiscais*

O objetivo do novo regime era incentivar investimentos, produção e exportação de veículos. Para tanto, previam-se benefícios específicos destinados a empresas montadoras e produtoras de autopeças já instaladas e as que viessem a se instalar.

A principal medida de estímulo era a redução do II, tanto para bens de capital e insumos utilizados na produção de veículos bem como em sua importação. Para esses últimos, a redução, de 50%, resultava em uma tarifa de importação de 35%. Para bens de capital, concedia-se uma redução de 90% da tarifa; os insumos passavam a beneficiar-se de uma redução de 85%, o que proporcionava uma alíquota de 2% em 1996. Esse percentual, porém, sofreria quedas anuais até atingir 40% em 1999.

Foram estabelecidos limites anuais para as relações entre o valor dos insumos e produtos importados e as compras de similares domésticos, e entre o valor total das importações subsidiadas e o valor das exportações líquidas<sup>19</sup> (menor do que 1, para insumos e veículos e, no caso de autopeças, menor do que 66%).<sup>20</sup> Fixou-se, ainda, um índice médio de nacionalização em um patamar mínimo de 60%.<sup>21</sup>

Pelo novo regime, foram criados também incentivos especiais para as firmas que se instalassem nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país (MP 1.532, de dezembro de 1996, e Lei 9.440, de março de 1997).

A política brasileira para a indústria automobilística foi contestada na OMC pelo Japão e pelos Estados Unidos em meados de 1996, sob a alegação de violar, entre outros, o artigo 2º do Acordo sobre Medidas de Investimentos Relacionadas ao Comércio – Trade-Related Investment Measures (TRIMS) – e o artigo 3º do Acordo de Subsídios. O primeiro, que define normas para o tratamento nacional e para restrições quantitativas às importações, impede que se estabeleçam coeficientes de utilização de produtos de origem nacional em relação ao total do produto, bem como limites à utilização de produtos importados por uma empresa em relação ao volume ou valor de sua produção local. O artigo 3º do Acordo de Subsídios proíbe a vinculação de subsídios ao desempenho exportador.

Os conflitos na OMC foram solucionados com a concessão, em agosto de 1996 (renovadas em agosto de 1997), de cotas tarifárias, totalizando 50 mil veículos, à Coreia do Sul, ao Japão e à UE, com uma tarifa de 35%.

A disputa com os Estados Unidos prolongou-se em nível bilateral, uma vez que as grandes montadoras americanas instaladas no Brasil demonstravam apoio ao novo regime. A solução final foi alcançada em março de 1998, na forma de um memorando de entendimento, por meio do qual o Brasil se comprometia a promover algumas mudanças nas regras em vigor.

Quanto às medidas de incentivo introduzidas pelo regime instituído em dezembro de 1995, Holanda Filho (2003) chama a atenção para o tratamento diferenciado concedido às montadoras e à indústria de autopeças nacionais. A

---

19. As exportações líquidas correspondem às exportações totais deduzidas das importações com benefício fiscal.

20. Para novas empresas e para as já instaladas que ampliassem sua capacidade de produção através de novas fábricas ou novos modelos, o prazo para a realização de exportações compensatórias era estendido a três anos.

21. Os insumos importados do Mercosul com valores compensados por exportações seriam considerados nacionais.

redução do II de autopeças a 2%, desde julho de 1995, significou uma abrupta queda do nível de proteção às empresas locais, que praticamente foram obrigadas a adotar os preços internacionais. Isso foi em parte compensado com a fixação do cronograma que previa uma elevação anual do imposto até 1999.

Por outro lado, o nível de proteção efetiva desfrutado pelas montadoras tornava-se mais elevado, não apenas devido à queda nos custos de insumos, como também em razão do estabelecimento de um índice de nacionalização (60%) inferior ao que efetivamente vigorava na época, o que reduziria ainda mais a proteção para os fornecedores locais, especialmente para as peças destinadas a novos modelos.

### c) Desempenho econômico recente

O sucesso do novo regime automotivo pode ser medido pelo grande número de adesões,<sup>22</sup> bem como pela regionalização dos investimentos, até então bastante concentrados na região Sudeste.

A tabela 6 mostra os PIBs do setor automotivo e da indústria de transformação no Brasil no período 2000-2003. Os resultados indicam que a contribuição da produção automotiva para o PIB da indústria de transformação caiu de 3,4% para 2%, enquanto a participação das exportações de automóveis no total exportado oscilou em torno de 6%.

TABELA 6

**Brasil: PIB e exportação do setor automotivo e da indústria de transformação –2000-2003**  
(Em US\$ milhões)

| Ano  | PIB automotivo | PIB indústria | Participação (%) | Exportação automotivo | Exportação indústria | Participação (%) |
|------|----------------|---------------|------------------|-----------------------|----------------------|------------------|
| 2000 | 4.125          | 120.327       | 3,4              | 2.992                 | 49.192               | 6,1              |
| 2001 | 3.286          | 100.852       | 3,2              | 3.025                 | 50.985               | 5,9              |
| 2002 | 2.165          | 95.819        | 2,3              | 3.048                 | 52.937               | 5,8              |
| 2003 | 2.236          | 109.624       | 2,0              | 3.870                 | 61.423               | 6,3              |

Fonte: IBGE (diversos anos). Elaboração própria.

## 2.2.4 OS “EX-TARIFÁRIOS” PARA BENS DE CAPITAL

### a) Breve histórico

O mecanismo de “ex-tarifários” – exceção dentro da classificação de um bem de capital na antiga Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, para a redução da tarifa a zero – foi instituído em 1990,<sup>23</sup> como forma de isentar de II as máquinas e os equipamentos sem similares nacionais. As listas contendo os produtos assim definidos eram publicadas atendendo a pedidos das empresas interessadas, e sua importância aumentou significativamente até meados da década.

O valor das importações através de “ex-tarifários” não é divulgado de forma sistemática, e as informações disponíveis decorrem de levantamentos específicos para

22. Segundo De Negri (1999), em 1996, 125 empresas haviam sido habilitadas no regime automotivo geral. No ano seguinte, foram concedidas 40 habilitações: 15 a empresas montadoras e as demais ao setor de autopeças.

23. Uma descrição detalhada do conceito e da legislação dos “ex-tarifários” pode ser vista em Dalston (2005).

alguns anos. As importações de máquinas, equipamentos e componentes classificados como “ex-tarifários” atingiram o valor de US\$ 749 milhões em 1991, chegando a US\$ 2 bilhões em 1996 (IPEA, 1997).

Simultaneamente ao aumento das importações dos produtos enquadrados nos “ex-tarifários”, aprofundou-se consideravelmente o grau de contestação ao funcionamento do sistema. Do ponto de vista da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq), por exemplo, o uso de “ex-tarifários” em número elevado, com descrições específicas, sem a observância das regras universais de nomenclatura de mercadorias, incentivava as fraudes em prejuízo da produção doméstica.

Em meados de 1997, o MF e o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (MICT) revogaram as isenções do II concedidas mediante “ex-tarifários” (Portaria Interministerial 174, de julho de 1997), que abrangiam, na época, 3,7 mil itens. Continuaram em vigor apenas aqueles para os quais já haviam sido expedidas licenças de importação ou cujos pedidos de enquadramento no regime de “exs” já haviam sido aceitos para análise. Adicionalmente, permaneceu elegível para o benefício um conjunto restrito de produtos do setor de telecomunicações.

No final daquele mesmo ano, porém, o regime de “ex-tarifários” foi reintroduzido (Portaria 337, de 19 de dezembro de 1997) e, a partir de 2001, instituído o sistema integrado, segundo o qual é feita uma descrição do equipamento a ser importado com o tratamento preferencial, acompanhada de uma lista de todos os componentes nele incluídos, classificados como “ex-tarifários” da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) a oito dígitos. Dito de outra forma, um sistema integrado é constituído por um conjunto de máquinas cuja função principal, embora bem determinada, não se encontra compreendida em qualquer uma das posições da NCM.<sup>24</sup>

Com a decisão CMC/DEC 34/03, de 15 de dezembro de 2003, foi aprovado o Regime Comum de Importação de Bens de Capital Não Produzidos no Mercosul, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2006.<sup>25</sup> Os produtos incluídos nessa lista terão suas alíquotas do II temporariamente reduzidas a zero. Caso não haja consenso para a inclusão de um bem na lista comum, os Estados-membros poderão, mediante prévia notificação, inseri-lo em uma Lista Nacional de Bens de Capital Não Produzidos, com uma alíquota temporária de 2%. As exceções nacionais deverão ser extintas em 1º de janeiro de 2008.

---

24. Dalston (2005) esclarece a diferença entre uma “unidade funcional” e um “sistema integrado”. A primeira pode ser constituída por uma combinação de máquinas cuja função principal caracteriza-se pelo funcionamento conjunto dessa combinação. Portanto, para ela deverá existir uma classificação tarifária prevista (em geral, nos capítulos 84 e 85). Ao contrário, se a função final não estiver prevista em alguma posição tarifária, cada parte da combinação de máquinas deverá ser classificada em separado, o que caracteriza um “sistema integrado”. Em virtude disso, não é possível estabelecer uma compatibilidade perfeita entre os “ex-tarifários” pertencentes a uma unidade funcional e aqueles que constituem um “sistema integrado”.

25. Até 31 de dezembro de 2005, poderiam ser mantidos os regimes de importação de bens de capital então vigentes nos países-membros do bloco.

### b) Benefícios fiscais

Até sua extinção por curto período de tempo em 1997, o mecanismo de “ex-tarifário” permitia a importação de máquinas e equipamentos sem similar nacional, com alíquota zero de II e, conseqüentemente, sem o pagamento do IPI.

Quando recriados, em dezembro de 1997, os “ex-tarifários” passaram a uma alíquota de II de 5%, reduzida, a partir de 1º de janeiro de 2001, a 4%.

A TEC para a maior parte de bens de capital caiu de 15% em 1997 para 12% em 2001.

### c) Desempenho econômico recente

Diferentemente dos regimes especiais de importação, para os quais se dispunha dos dados oficiais da SRF do MF, as informações relativas aos “ex-tarifários” foram obtidas a partir de estimativas. Inicialmente, foi coletado, através das Resoluções da Câmara de Comércio Exterior (Camex), o conjunto de bens de capital, classificados pela NCM-8, para o qual existiam “ex-tarifários” em vigor, de 1999 a 2003.

A tabela 7 permite observar a evolução anual da criação de “ex-tarifários” e de sistemas integrados (SI) naquele período.

TABELA 7  
“Ex-tarifários” e sistemas integrados de bens de capital – NCM8 – 1999-2003

| Ano  | “Ex-tarifários”           |                 | Sistemas integrados |                           |
|------|---------------------------|-----------------|---------------------|---------------------------|
|      | Número de “ex-tarifários” | Número de NCM-8 | Número de SI        | Número de “ex-tarifários” |
| 1999 | 1.269                     | 370             |                     |                           |
| 2000 | 1.515                     | 390             |                     |                           |
| 2001 | 1.204                     | 342             | 85                  | 594                       |
| 2002 | 2.165                     | 447             | 158                 | 1.299                     |
| 2003 | 1.993                     | 418             | 174                 | 1.591                     |

Fontes: MF (1999-2000) e Camex (2001-2003). Elaboração própria.

O número de “ex-tarifários” cresceu entre 1999 e 2003, embora não de forma tão consistente como o número de SIs e os “ex-tarifários” por eles abrangidos a partir de 2001.

Para 2003, o valor das importações de “ex-tarifários” foi estimado de acordo com seguinte equação, que mostra a tarifa calculada como uma média entre a tarifa legal (12%) e a fixada para os “ex-tarifários” (4%), ponderada pelo respectivo valor das importações:

$$T_c = \frac{0,12(M_i - M_{ex}) + 0,04M_{ex}}{M_i}$$

Reordenando, de forma a explicitar a incógnita, temos:

$$M_{ex} = \frac{M_i(0,12 - T_c)}{0,08}$$

onde:

$T_c$  representa a tarifa calculada;

$M_i$  são as importações de bens de capital com recolhimento integral do II; e

$M_{ex}$  são as importações estimadas de “ex-tarifários”.

A tarifa média de bens de capital era de 12%, e a alíquota calculada dos “ex-tarifários” era de 4%.

A estimativa assim obtida para o valor das importações de bens de capital – aí incluídos bens de informática e telecomunicações – sob o regime de “ex-tarifários” e de SIs atingiu, em 2003, US\$ 1 bilhão,<sup>26</sup> o equivalente a quase 8% do total das importações brasileiras desses produtos, de US\$ 12,8 bilhões.<sup>27</sup> Em termos absolutos, esses valores foram equivalentes à metade daqueles registrados nas importações via “ex-tarifários” em 1996.

### 3 AVALIAÇÃO FISCAL E ATIVIDADES FAVORECIDAS

Nesta seção serão identificadas as atividades favorecidas com as reduções tarifárias concedidas nos regimes especiais de importação, bem como a relação entre essas importações e a produção doméstica competitiva.

#### 3.1 RENÚNCIA FISCAL E ATIVIDADES FAVORECIDAS

Em 2003, as importações realizadas mediante os regimes especiais de tributação *stricto sensu* atingiram 29,1% do total importado, gerando uma redução na arrecadação tarifária de US\$ 1,358 bilhão. As demais importações foram efetuadas com pagamento integral das tarifas ou através de acordos comerciais como o da Aladi, do Mercosul e da OMC, cujas preferências propiciaram uma renúncia fiscal de US\$ 804 milhões (tabela 8). As importações de bens de capital sob o sistema de “ex-tarifários” e SIs alcançaram US\$ 1 bilhão – de acordo com a estimativa obtida a partir da metodologia indicada anteriormente –, acarretando uma renúncia fiscal estimada em cerca de US\$ 107 milhões.

---

26. Esse resultado é compatível com a estimativa de US\$ 3,5 bilhões para o período 2001-2003 apresentada por Dalston (2005).

27. Do valor total de bens de capital, inclusive bens de informática e telecomunicações, importados em 2003, 54,6% estiveram sujeitos a recolhimento integral de tributos. O restante, correspondente a US\$ 5,8 bilhões, foi enquadrado em algum tipo de regime especial: cerca de metade dos bens de capital e dos bens de informática, respectivamente, no regime de *drawback* e na ZFM.

Entre os regimes especiais, destaca-se o *drawback*, que corresponde a 11% das importações totais e a 26,3% do benefício tributário concedido, seguido por aqueles que favorecem os produtores da ZFM e os do setor automotivo, ambos com participação acima de 6% nas importações globais. No entanto, os produtores da ZFM apropriavam-se de uma parcela maior do benefício fiscal global, devido ao *status* de área de livre-comércio:<sup>28</sup> 17,8%, contra 9,9% do regime automotivo. Merecem destaque também os incentivos proporcionados pelo Recof à atividade exportadora de produtos e componentes de informática e telecomunicações e automóveis, ainda que com importância bem menor (participação de 2,1% no total das importações e 3,6% no total da renúncia fiscal) (tabela 8).

TABELA 8

**Valor da importação (FOB), tarifas calculada e paga e redução tarifária – 2003**

(Em US\$ milhões)

| Regime de tributação                    | Valor das importações | Em %  | Tarifa calculada | Tarifa paga | Redução tarifária | Em %  |
|---|-----------------------|-------|------------------|-------------|-------------------|-------|
| 1. Regimes especiais                    | 14.050                | 29,1  | 1.677            | 320         | 1.358             | 62,8  |
| 1.1 <i>Drawback</i>                     | 5.296                 | 11,0  | 569              | 0           | 569               | 26,3  |
| 1.2 ZFM                                 | 3.202                 | 6,6   | 385              | 0           | 385               | 17,8  |
| 1.3 Automotivo                          | 2.964                 | 6,1   | 531              | 319         | 213               | 9,9   |
| 1.4 Recof                               | 1.028                 | 2,1   | 77               | 0           | 77                | 3,6   |
| 1.5 Outros                              | 1.559                 | 3,2   | 114              | 1           | 113               | 5,2   |
| 2. Pagamento integral, Aladi e Mercosul | 34.246                | 70,9  | 2.882            | 2.078       | 804               | 37,2  |
| 3. Total                                | 48.296                | 100,0 | 4.559            | 2.398       | 2.161             | 100,0 |

Fonte: MF/SRF. Elaboração própria.

### 3.2 IMPORTAÇÕES BENEFICIADAS E REDUÇÕES TARIFÁRIAS

A tabela 9 mostra as importações efetuadas através de regimes especiais, classificadas por seção da Nomenclatura Comum do Mercosul – Sistema Harmonizado (NCM-SH). Verifica-se uma forte concentração em máquinas e equipamentos (49,1% do total). Em níveis bastante inferiores, destacam-se material de transporte (15%), produtos químicos e conexos (7,2%), instrumentos de ótica e precisão (6,1%), metais (5,7%) e plásticos e borracha (5,3%). Nesses setores, à exceção de instrumentos de ótica e precisão, a tarifa calculada é levemente inferior à TEC, ao passo que a redução tarifária é mais significativa, variando entre 7,8 p. p. e 12,3 p.p. Em 2003, a redução na arrecadação tarifária atingiu US\$ 1,358 bilhão.

A concentração das importações com benefício fiscal é explicada pelas atividades exercidas pelos setores favorecidos, como já apontado anteriormente. Nas importações das empresas localizadas na ZFM, onde predomina a produção de bens eletroeletrônicos e de informática e telecomunicações, os principais acessórios, componentes e peças estão classificados em máquinas e equipamentos, atingindo 74,8% das importações totais desse regime, com isenção completa da tarifa de 10,9%,

28. Esse resultado é superestimado, conforme explicado na nota de rodapé 14.

correspondente a US\$ 271,8 milhões. No total, a tarifa calculada média de 11,4% é isenta, levando a uma renúncia fiscal<sup>29</sup> de US\$ 385,5 milhões (tabela 10).

TABELA 9

**Importações (FOB) sob regimes especiais, TEC, tarifas calculada e paga e redução tarifária, por seção da NCM-SH –2003**

| Seção | Importação (US\$ milhões)          | Parcela (%) | TEC (%) | Tarifa calculada (%) | Tarifa paga (%) | Redução tarifária (%) | Tarifa calculada (US\$ milhões) | Tarifa paga (US\$ milhões) | Redução tarifária (US\$ milhões) |         |
|-------|------------------------------------|-------------|---------|----------------------|-----------------|-----------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------------|---------|
| I     | Produtos do reino animal           | 12,9        | 0,1     | 10,9                 | 11,7            | 0,9                   | 10,8                            | 1,7                        | 0,1                              | 1,6     |
| II    | Produtos do reino vegetal          | 47,0        | 0,3     | 11,5                 | 11,4            | 2,2                   | 9,2                             | 5,7                        | 1,1                              | 4,6     |
| III   | Gorduras e óleos                   | 1,0         | 0,0     | 11,1                 | 11,1            | 0,0                   | 11,1                            | 0,1                        | 0,0                              | 0,1     |
| IV    | Alimentos, bebidas e fumo          | 146,1       | 1,0     | 13,3                 | 13,2            | 0,0                   | 13,2                            | 21,3                       | 0,0                              | 21,3    |
| V     | Produtos minerais                  | 560,8       | 4,0     | 0,4                  | 0,4             | 0,0                   | 0,4                             | 2,9                        | 0,0                              | 2,9     |
| VI    | Produtos químicos e conexos        | 1.014,1     | 7,2     | 9,3                  | 7,8             | 0,1                   | 7,8                             | 83,7                       | 0,6                              | 83,1    |
| VII   | Plásticos e borracha               | 742,5       | 5,3     | 14,9                 | 14,8            | 2,6                   | 12,3                            | 116,2                      | 20,1                             | 96,1    |
| VIII  | Peles e couros                     | 98,1        | 0,7     | 10,3                 | 8,8             | 0,0                   | 8,8                             | 8,7                        | 0,0                              | 8,7     |
| IX    | Madeira e mobiliário               | 13,5        | 0,1     | 9,0                  | 8,9             | 0,1                   | 8,8                             | 1,3                        | 0,0                              | 1,2     |
| X     | Celulose e papel                   | 238,1       | 1,7     | 10,2                 | 9,9             | 0,3                   | 9,5                             | 11,6                       | 0,4                              | 11,2    |
| XI    | Têxtil e vestuário                 | 186,6       | 1,3     | 12,9                 | 13,2            | 0,2                   | 13,0                            | 26,1                       | 0,5                              | 25,6    |
| XII   | Calçados                           | 4,2         | 0,0     | 19,8                 | 19,8            | 0,0                   | 19,8                            | 1,0                        | 0,0                              | 1,0     |
| XIII  | Cerâmica e vidro                   | 130,6       | 0,9     | 11,7                 | 11,7            | 1,3                   | 10,4                            | 17,0                       | 1,9                              | 15,1    |
| XIV   | Pérolas e metais preciosos         | 85,1        | 0,6     | 7,6                  | 7,6             | 0,0                   | 7,6                             | 6,5                        | 0,0                              | 6,4     |
| XV    | Metais                             | 797,0       | 5,7     | 14,2                 | 14,0            | 2,8                   | 11,1                            | 117,2                      | 23,8                             | 93,4    |
| XVI   | Máquinas e equipamentos            | 6.902,8     | 49,1    | 12,2                 | 11,4            | 1,8                   | 9,6                             | 811,6                      | 129,6                            | 682,0   |
| XVII  | Material de transporte             | 2.109,2     | 15,0    | 15,1                 | 14,3            | 5,4                   | 8,9                             | 309,5                      | 116,2                            | 193,3   |
| XVIII | Instrumento de ótica e de precisão | 856,3       | 6,1     | 12,3                 | 13,0            | 2,2                   | 10,8                            | 113,8                      | 19,4                             | 94,5    |
| XIX   | Armas e munições                   | 2,5         | 0,0     | 21,5                 | 21,5            | 0,0                   | 21,5                            | 0,6                        | 0,0                              | 0,6     |
| XX    | Diversos                           | 101,5       | 0,7     | 19,5                 | 19,2            | 5,6                   | 13,6                            | 20,8                       | 6,1                              | 14,7    |
| XXI   | Objetos de arte                    | 0,3         | 0,0     | 5,5                  | 5,5             | 0,0                   | 5,5                             | 0,0                        | 0,0                              | 0,0     |
| Total |                                    | 14.050,2    | 100,0   | 12,2                 | 11,5            | 2,2                   | 9,3                             | 1.677,4                    | 319,8                            | 1.357,6 |

Fonte: MF/SRF. Elaboração própria.

29. Cabe lembrar que as importações na ZFM são totalmente isentas do II. No entanto, quando um produto industrializado nessa região é vendido para outras áreas do Brasil, os insumos importados utilizados na produção desse bem estão sujeitos a uma tarifa equivalente a 12% do II. Portanto, a renúncia fiscal nas importações da ZFM é superestimada.

TABELA 10

**Importações (FOB) da Zona Franca de Manaus, tarifas calculada e paga e redução tarifária, por seção da NCM-SH, TEC – 2003**

| Seção | Importação<br>(US\$<br>milhões)    | Parcela<br>(%) | TEC<br>(%) | Tarifa<br>calculada<br>(%) | Tarifa<br>paga<br>(%) | Redução<br>tarifária<br>(%) | Tarifa<br>calculada<br>(US\$<br>milhões) | Tarifa<br>paga<br>(US\$<br>milhões) | Redução<br>tarifária<br>(US\$<br>milhões) |       |
|-------|------------------------------------|----------------|------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------------|--|-------------------------------------|---|-------|
| I     | Produtos do reino animal           | 0,6            | 0,0        | 17,5                       | 27,0                  | 0,0                         | 27,0                                     | 0,2                                 | 0,0                                       | 0,2   |
| II    | Produtos do reino vegetal          | 4,8            | 0,1        | 10,9                       | 9,9                   | 0,0                         | 9,9                                      | 0,5                                 | 0,0                                       | 0,5   |
| III   | Gorduras e óleos                   | 0,1            | 0,0        | 11,5                       | 11,5                  | 0,0                         | 11,5                                     | 0,0                                 | 0,0                                       | 0,0   |
| IV    | Alimentos, bebidas e fumo          | 3,8            | 0,1        | 15,6                       | 15,6                  | 0,0                         | 15,6                                     | 0,7                                 | 0,0                                       | 0,7   |
| V     | Produtos minerais                  | 9,2            | 0,3        | 5,3                        | 5,2                   | 0,0                         | 5,2                                      | 0,6                                 | 0,0                                       | 0,6   |
| VI    | Produtos químicos e conexos        | 153,0          | 4,8        | 11,5                       | 11,2                  | 0,0                         | 11,2                                     | 18,2                                | 0,0                                       | 18,2  |
| VII   | Plásticos e borracha               | 129,2          | 4,0        | 16,1                       | 16,1                  | 0,0                         | 16,1                                     | 22,9                                | 0,0                                       | 22,9  |
| VIII  | Peles e couros                     | 1,8            | 0,1        | 21,5                       | 21,5                  | 0,0                         | 21,5                                     | 0,5                                 | 0,0                                       | 0,5   |
| IX    | Madeira e mobiliário               | 0,0            | 0,0        | 11,7                       | 11,5                  | 0,0                         | 11,5                                     | 0,0                                 | 0,0                                       | 0,0   |
| X     | Celulose e papel                   | 9,2            | 0,3        | 15,6                       | 15,4                  | 0,0                         | 15,4                                     | 1,6                                 | 0,0                                       | 1,6   |
| XI    | Têxtil e vestuário                 | 7,3            | 0,2        | 18,7                       | 17,2                  | 0,0                         | 17,2                                     | 1,4                                 | 0,0                                       | 1,4   |
| XII   | Calçados                           | 0,5            | 0,0        | 21,2                       | 21,3                  | 0,0                         | 21,3                                     | 0,1                                 | 0,0                                       | 0,1   |
| XIII  | Cerâmica e vidro                   | 49,6           | 1,5        | 11,7                       | 11,7                  | 0,0                         | 11,7                                     | 7,1                                 | 0,0                                       | 7,1   |
| XIV   | Pérolas e metais preciosos         | 13,3           | 0,4        | 5,0                        | 5,0                   | 0,0                         | 5,0                                      | 0,7                                 | 0,0                                       | 0,7   |
| XV    | Metais                             | 75,2           | 2,3        | 15,8                       | 15,7                  | 0,0                         | 15,7                                     | 12,8                                | 0,0                                       | 12,8  |
| XVI   | Máquinas e equipamentos            | 2.393,7        | 74,8       | 11,8                       | 10,9                  | 0,0                         | 10,9                                     | 271,8                               | 0,0                                       | 271,8 |
| XVII  | Material de transporte             | 80,3           | 2,5        | 17,5                       | 17,5                  | 0,0                         | 17,5                                     | 15,0                                | 0,0                                       | 15,0  |
| XVIII | Instrumento de ótica e de precisão | 256,1          | 8,0        | 8,9                        | 10,7                  | 0,0                         | 10,7                                     | 28,5                                | 0,0                                       | 28,5  |
| XIX   | Armas e munições                   |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |       |
| XX    | Diversos                           | 13,8           | 0,4        | 20,0                       | 20,0                  | 0,0                         | 20,0                                     | 3,0                                 | 0,0                                       | 3,0   |
| XXI   | Objetos de arte                    | 0,3            | 0,0        | 5,5                        | 5,5                   | 0,0                         | 5,5                                      | 0,0                                 | 0,0                                       | 0,0   |
| Total |                                    | 3.201,9        | 100,0      | 12,0                       | 11,4                  | 0,0                         | 11,4                                     | 385,5                               | 0,0                                       | 385,5 |

Fonte: MF/SRF. Elaboração própria.

Nas importações via *drawback* apresentadas na tabela 11, como esperado, predominam os acessórios, componentes e peças pertencentes a máquinas e equipamentos (31,6% do total do regime) e material de transporte (16,2%) e os insumos básicos, tais como produtos minerais (10,4%), produtos químicos e conexos (10,3%), metais (8,6%) e plásticos e borracha (7,4%). A redução tarifária atinge 10,3 p.p. ou US\$ 570 milhões, o equivalente à tarifa calculada.

TABELA 11

**Importações (FOB) via *drawback*, TEC, tarifas calculada e paga e redução tarifária, por seção da NCM-SH – 2003**

| Seção | Importação (US\$ milhões)           | Parcela (%) | TEC (%) | Tarifa calculada (%) | Tarifa paga (%) | Redução tarifária (%) | Tarifa calculada (US\$ milhões) | Tarifa paga (US\$ milhões) | Redução tarifária (US\$ milhões) |       |
|-------|-------------------------------------|-------------|---------|----------------------|-----------------|-----------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------------|-------|
| I     | Produtos do reino animal            | 4,0         | 0,1     | 7,9                  | 9,1             | 0,0                   | 9,1                             | 0,4                        | 0,0                              | 0,4   |
| II    | Produtos do reino vegetal           | 15,4        | 0,3     | 10,5                 | 10,5            | 0,0                   | 10,5                            | 1,6                        | 0,0                              | 1,6   |
| III   | Gorduras e óleos                    | 0,9         | 0,0     | 11,0                 | 11,1            | 0,0                   | 11,1                            | 0,1                        | 0,0                              | 0,1   |
| IV    | Alimentos, bebidas e fumo           | 119,5       | 2,3     | 11,7                 | 11,7            | 0,0                   | 11,7                            | 15,7                       | 0,0                              | 15,7  |
| V     | Produtos minerais                   | 550,8       | 10,4    | 0,3                  | 0,4             | 0,0                   | 0,4                             | 2,3                        | 0,0                              | 2,3   |
| VI    | Produtos químicos e conexos         | 544,1       | 10,3    | 10,2                 | 9,2             | 0,0                   | 9,2                             | 54,0                       | 0,0                              | 54,0  |
| VII   | Plásticos e borracha                | 390,4       | 7,4     | 13,3                 | 13,3            | 0,0                   | 13,3                            | 53,7                       | 0,0                              | 53,7  |
| VIII  | Peles e couros                      | 95,2        | 1,8     | 10,0                 | 8,4             | 0,0                   | 8,4                             | 8,1                        | 0,0                              | 8,1   |
| IX    | Madeira e mobiliário                | 13,3        | 0,3     | 8,9                  | 8,8             | 0,0                   | 8,8                             | 1,2                        | 0,0                              | 1,2   |
| X     | Celulose e papel                    | 47,7        | 0,9     | 10,0                 | 9,9             | 0,0                   | 9,9                             | 5,2                        | 0,0                              | 5,2   |
| XI    | Têxtil e vestuário                  | 171,9       | 3,2     | 12,3                 | 12,8            | 0,0                   | 12,8                            | 23,3                       | 0,0                              | 23,3  |
| XII   | Calçados                            | 3,5         | 0,1     | 19,5                 | 19,5            | 0,0                   | 19,5                            | 0,8                        | 0,0                              | 0,8   |
| XIII  | Cerâmica e vidro                    | 50,4        | 1,0     | 11,8                 | 11,8            | 0,0                   | 11,8                            | 6,2                        | 0,0                              | 6,2   |
| XIV   | Pérolas e metais preciosos          | 71,6        | 1,4     | 8,0                  | 8,0             | 0,0                   | 8,0                             | 5,8                        | 0,0                              | 5,8   |
| XV    | Metais                              | 454,7       | 8,6     | 12,3                 | 12,0            | 0,0                   | 12,0                            | 57,1                       | 0,0                              | 57,1  |
| XVI   | Máquinas e equipamentos             | 1.673,6     | 31,6    | 12,6                 | 11,8            | 0,0                   | 11,8                            | 201,3                      | 0,0                              | 201,3 |
| XVII  | Material de transporte              | 858,0       | 16,2    | 11,8                 | 10,7            | 0,0                   | 10,7                            | 93,0                       | 0,0                              | 93,0  |
| XVIII | Instrumentos de ótica e de precisão | 199,0       | 3,8     | 16,2                 | 16,5            | 0,0                   | 16,5                            | 33,5                       | 0,0                              | 33,5  |
| XIX   | Armas e munições                    | 1,8         | 0,0     | 21,5                 | 21,5            | 0,0                   | 21,5                            | 0,4                        | 0,0                              | 0,4   |
| XX    | Diversos                            | 30,5        | 0,6     | 19,5                 | 18,5            | 0,0                   | 18,5                            | 5,9                        | 0,0                              | 5,9   |
| XXI   | Objetos de arte                     |             |         |                      |                 |                       |                                 |                            |                                  |       |
| Total |                                     | 5.296,2     | 100,0   | 11,0                 | 10,3            | 0,0                   | 10,3                            | 569,5                      | 0,0                              | 569,5 |

Fonte: MF/SRF. Elaboração própria.

Como até 2003 os benefícios fiscais no Recof eram direcionados para as exportações de produtos de informática e telecomunicações, de automóveis e de bens aeronáuticos, as importações concentravam-se quase totalmente em componentes classificados em máquinas e equipamentos, que atingiam 96% do total. A tarifa calculada, de 7,3%, foi reduzida para 0%, proporcionando uma redução de US\$ 77 milhões na arrecadação tarifária (tabela 12).

TABELA 12

**Importações do Recof, TEC, tarifas calculada e paga e redução tarifária, por seção da NCM-SH – 2003**

| Seção | Importação<br>(US\$ milhões)        | Parcela<br>(%) | TEC<br>(%) | Tarifa<br>calculada<br>(%) | Tarifa<br>paga<br>(%) | Redução<br>tarifária<br>(%) | Tarifa<br>calculada<br>(US\$<br>milhões) | Tarifa<br>paga<br>(US\$<br>milhões) | Redução<br>tarifária<br>(US\$<br>milhões) |
|-------|-------------------------------------|----------------|------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------------|--|-------------------------------------|---|
| I     | Produtos do reino animal            |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| II    | Produtos do reino vegetal           |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| III   | Gorduras e óleos                    |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| IV    | Alimentos, bebidas e fumo           |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| V     | Produtos minerais                   |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| VI    | Produtos químicos e conexos         |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| VII   | Plásticos e borracha                | 3,5            | 0,3        | 18,6                       | 17,9                  | 0,0                         | 17,9                                     | 0,7                                 | 0,0                                       |
| VIII  | Peles e couros                      |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| IX    | Madeira e mobiliário                |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| X     | Celulose e papel                    | 1,2            | 0,1        | 10,0                       | 10,5                  | 0,0                         | 10,5                                     | 0,2                                 | 0,0                                       |
| XI    | Têxtil e vestuário                  |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| XII   | Calçados                            |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| XIII  | Cerâmica e vidro                    |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| XIV   | Pérolas e metais preciosos          |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| XV    | Metais                              | 1,6            | 0,2        | 17,6                       | 17,6                  | 0,0                         | 17,6                                     | 0,4                                 | 0,0                                       |
| XVI   | Máquinas e equipamentos             | 986,8          | 96,0       | 8,4                        | 7,5                   | 0,0                         | 7,5                                      | 75,6                                | 0,0                                       |
| XVII  | Material de transporte              |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| XVIII | Instrumentos de ótica e de precisão | 35,1           | 3,4        | 1,5                        | 0,0                   | 0,0                         | 0,0                                      | 0,0                                 | 0,0                                       |
| XIX   | Armas e munições                    |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| XX    | Diversos                            | 0,1            | 0,0        | 19,5                       | 19,5                  | 0,0                         | 19,5                                     | 0,0                                 | 0,0                                       |
| XXI   | Objetos de arte                     |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |
| Total | 1.028,4                             | 100,0          | 8,3        | 7,3                        | 0,0                   | 7,3                         | 76,9                                     | 0,0                                 | 76,9                                      |

Fonte: MF/SRF. Elaboração própria.

Nas importações com benefício fiscal do setor automotivo, há uma concentração em componentes classificados em máquinas e equipamentos (44,7% do total) e em material de transporte (33%), metais (7,5%) e plásticos e borracha (6,2%). Essas importações têm, em média, uma tarifa calculada de 17%, mas o setor desfruta de uma redução para 10,2%, o que proporciona redução tarifária de 6,8 p.p. (US\$ 213 milhões) (tabela 13).

TABELA 13

**Importações (FOB) do regime automotivo, TEC, tarifas calculada e paga e redução tarifária, por seção da NCM-SH – 2003**

| Seção                       | Importação<br>(US\$<br>milhões)     | Parcela<br>(%) | TEC<br>(%) | Tarifa<br>calculada<br>(%) | Tarifa<br>paga<br>(%) | Redução<br>tarifária<br>(%) | Tarifa<br>calculada<br>(US\$<br>milhões) | Tarifa<br>paga<br>(US\$<br>milhões) | Redução<br>tarifária<br>(US\$<br>milhões) |       |
|-----------------------------|-------------------------------------|----------------|------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------------|--|-------------------------------------|---|-------|
| Produtos do reino animal    |                                     |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |       |
| II                          | Produtos do reino vegetal           | 0,0            | 0,0        | 7,5                        | 7,5                   | 4,5                         | 3,0                                      | 0,0                                 | 0,0                                       |       |
| III                         | Gorduras e óleos                    |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |       |
| IV                          | Alimentos, bebidas e fumo           |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |       |
| V                           | Produtos minerais                   | 0,5            | 0,0        | 3,9                        | 4,0                   | 2,4                         | 1,6                                      | 0,0                                 | 0,0                                       |       |
| Produtos químicos e conexos |                                     |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |       |
| VI                          | Produtos químicos e conexos         | 6,2            | 0,2        | 14,1                       | 14,1                  | 8,4                         | 5,6                                      | 0,9                                 | 0,6                                       |       |
| VII                         | Plásticos e borracha                | 182,9          | 6,2        | 17,6                       | 17,3                  | 10,4                        | 6,9                                      | 33,6                                | 20,1                                      |       |
| VIII                        | Peles e couros                      | 0,1            | 0,0        | 20,0                       | 20,0                  | 12,0                        | 8,0                                      | 0,0                                 | 0,0                                       |       |
| IX                          | Madeira e mobiliário                | 0,2            | 0,0        | 12,3                       | 12,3                  | 7,4                         | 4,9                                      | 0,0                                 | 0,0                                       |       |
| X                           | Celulose e papel                    | 4,2            | 0,1        | 14,9                       | 14,7                  | 8,8                         | 5,9                                      | 0,7                                 | 0,4                                       |       |
| XI                          | Têxtil e vestuário                  | 4,3            | 0,1        | 18,4                       | 16,9                  | 10,2                        | 6,8                                      | 0,8                                 | 0,5                                       |       |
| XII                         | Calçados                            |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |       |
| XIII                        | Cerâmica e vidro                    | 26,7           | 0,9        | 11,3                       | 11,3                  | 6,8                         | 4,5                                      | 3,2                                 | 1,9                                       |       |
| XIV                         | Pérolas e metais preciosos          | 0,1            | 0,0        | 18,7                       | 18,7                  | 11,2                        | 7,5                                      | 0,0                                 | 0,0                                       |       |
| XV                          | Metais                              | 220,9          | 7,5        | 17,0                       | 16,9                  | 10,1                        | 6,8                                      | 39,6                                | 23,8                                      |       |
| XVI                         | Máquinas e equipamentos             | 1.324,2        | 44,7       | 16,2                       | 15,6                  | 9,4                         | 6,2                                      | 216,0                               | 129,6                                     |       |
| XVII                        | Material de transporte              | 977,4          | 33,0       | 18,8                       | 18,7                  | 11,2                        | 7,5                                      | 193,8                               | 116,2                                     |       |
| XVIII                       | Instrumentos de ótica e de precisão | 168,8          | 5,7        | 16,8                       | 18,7                  | 11,2                        | 7,5                                      | 32,3                                | 19,4                                      |       |
| XIX                         | Armas e munições                    |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |       |
| XX                          | Diversos                            | 47,7           | 1,6        | 19,5                       | 19,5                  | 11,7                        | 7,8                                      | 10,1                                | 6,1                                       |       |
| XXI                         | Objetos de arte                     |                |            |                            |                       |                             |  |                                     |   |       |
|                             | Total                               | 2.964,2        | 100,0      | 17,2                       | 17,0                  | 10,2                        | 6,8                                      | 531,0                               | 318,5                                     | 212,5 |

Fonte: MF/SRF. Elaboração própria.

## 4 CONCLUSÕES

Os regimes especiais de importação vigentes em cada país do Mercosul tornam as tarifas pagas muito diferentes das fixadas na TEC, dificultando a implementação de uma política comercial comum no bloco. Assim, o conhecimento das principais características desses regimes especiais é fundamental para a elaboração de propostas que visem à sua eliminação ou à harmonização entre os países-membros, condição fundamental para o fortalecimento da união aduaneira.

No Brasil, são quatro os principais regimes especiais de importação. Em 2003, por exemplo, os quatro responderam por 89% das importações enquadradas nesses

tipos de regime: O da ZFM, que incentiva a industrialização na região da Amazônia Ocidental, o *drawback* e o Recof, que estimulam a atividade exportadora, e o automotivo, que busca atrair investimentos estrangeiros e ampliar a produção local e a exportação de veículos. Embora não constituam um regime especial com todas as características apresentadas anteriormente, as importações de bens de capital via “ex-tarifários” foram objeto de análise, por não estarem sujeitas à aplicação da TEC. Consistem, portanto, uma exceção adotada pelo Brasil e que deverá passar por uma harmonização futura.

Na ZFM, a produção concentrada em bens eletroeletrônicos de consumo, produtos de informática e motocicletas prioriza as importações beneficiadas de componentes classificados basicamente em máquinas e equipamentos (74,5% das importações da ZFM) e em instrumentos de ótica e precisão (8%), com tarifa calculada, em média, de 11,4%, mas reduzida inicialmente para 0% e, mais adiante, para 1,3%, no momento da venda do produto industrializado para outras regiões do país. A produção da ZFM viabilizada pelo regime especial de importação gera um valor adicionado equivalente a 50% do PIB do Estado do Amazonas.

No *drawback*, os dados disponíveis para 2001 indicam que uma grande parcela do comércio proporcionada por esse regime é dominada por um pequeno número de firmas, levando a uma concentração significativa tanto nos bens exportados – aviões (15,6% das exportações vinculadas a esse regime), automóveis (9,3%), siderurgia (6,7%), calçados (4,9%) e alumínio e alumina (4,6%) entre outros – como nos bens importados – com destaque para componentes e peças para aviões (25,9%), hulha e coque (5,4%), aparelhos de navegação (1%) e motores de pistão (1,7%). As exportações favorecidas pelo regime especial atingiram 30% das exportações totais daquele ano. O Recof é um instrumento mais recente, criado no final de 1997, com número crescente de setores beneficiados.

No regime automotivo, as importações se concentram basicamente em acessórios, partes e peças dos setores de máquinas e equipamentos (44,7% do total desse regime) e material de transporte (33%). Apesar de ser o setor mais protegido da indústria brasileira, conta com uma redução de 17% para 10,2% na tarifa calculada. A participação desse setor no PIB da indústria de transformação brasileira atingiu 2%; e nas exportações totais, 6,3%, ambos em 2003.

As importações estimadas de bens de capital através de “ex-tarifários” e SIs atingiram pouco mais de US\$ 1 bilhão em 2003, equivalentes a quase 8% do total das importações daqueles produtos. As tarifas calculada e paga foram, respectivamente, de 12% e 4%.

Considerando-se o valor total das importações efetivadas em 2005 sob os quatro regimes especiais e o incluído na categoria “outros”, de US\$ 21,8 bilhões, verifica-se que a parcela destinada a incentivar atividades exportadoras – *drawback* e Recof – corresponde a US\$ 10,8 bilhões, ou seja, cerca de 50% do total importado sob regimes especiais.

Do ponto de vista econômico, as operações do tipo *drawback* são “neutras”, por não provocarem distorções no comércio internacional.

Quanto aos demais regimes – ZFM e o regime automotivo –, as diferenças de tarifas aplicadas em relação à TEC poderiam ter efeitos negativos sobre a produção de bens competitivos em parceiros do Mercosul ou provocar um desvio de comércio em favor do Brasil. O primeiro efeito praticamente não se verifica para os produtos da ZFM devido à diferença nas configurações nacionais das indústrias. Tendo em vista o papel fundamental no desenvolvimento regional desempenhado por seu Pólo Industrial, as possibilidades de um desvio de comércio deveriam ser constantemente avaliadas.

Já o regime automotivo deve ser objeto de uma avaliação mais rigorosa, pelo excesso de proteção ensejado às montadoras nacionais, em detrimento do setor de autopeças e dos consumidores locais. Provavelmente, um regime integrado a prevalecer no Mercosul deverá requerer regras mais equânimes e menos protecionistas entre os países do bloco.

Os benefícios concedidos sob os regimes de “ex-tarifários” e SIs são dirigidos especificamente a bens de capital sem produção de similar nacional. São particularmente importantes para o Brasil, pelo fato de o país ser o único produtor regional daqueles bens. No entanto, trata-se de um mecanismo de política comercial pouco transparente e utilizado de forma *ad hoc*, características indesejáveis à própria regulamentação da produção da indústria brasileira. A perspectiva de criação de um regime comum no Mercosul não deverá minorar os problemas de administração desse sistema. Dadas as divergências entre as tarifas praticadas para a importação de bens de capital nos últimos anos, a solução ideal seria o estabelecimento de uma nova TEC para todos os países do Mercosul, em níveis inferiores aos vigentes no Brasil atualmente, e a eliminação de todas as exceções.

## REFERÊNCIAS

- BERLINSKY, J. *et al. Desvíos del AEC y regimenes especiales de comercio en el Mercosur*. Nov. 2005 (Documentos de trabajo, n. 09/05).
- CAMEX. *Resoluções*, 2001-2003.
- DE NEGRI, J. A. O custo de bem-estar do regime automotivo brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, ago. 1999.
- DALSTON, C. O. *Exceções tarifárias: ex-tarifário do imposto de importação*. São Paulo: Lex Editora : Aduaneiras, 2005.
- HOLLANDA FILHO, S. B. O estabelecimento de um regime automotivo diante da criação da OMC. *Estudos Econômicos*, v. 33, n. 4, out./dez. 2003.
- IBGE. *Pesquisa Industrial*, Rio de Janeiro: IBGE, v. 22, n. 2, 2003. Disponível em:<[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.
- \_\_\_\_\_. *Contas Regionais do Brasil*, diversos anos. Rio de Janeiro: IBGE, 2003a. Disponível em:<[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.
- \_\_\_\_\_. *Contas Nacionais do Brasil*, diversos anos. Rio de Janeiro: IBGE, 2003b. Disponível em:<[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.
- IPEA. *Boletim de Política Industrial*, Brasília: Ipea, n. 2, ago. 1997.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Coletânea das leis do comércio exterior – portarias, 1999-2000*.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Ministério da Fazenda. *A concentração do regime de drawback*. Brasília: Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, 2002. Disponível em:<[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. *Relatório de importações*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal, diversos anos. Disponível em:<[www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br)>.

SUFRAMA. *Indicadores de Desempenho do Pólo Industrial de Manaus*. Manaus: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), 2006. Disponível em:<[www.suframa.gov.br](http://www.suframa.gov.br)>.