

# O RECENTE PACOTE DE INCENTIVO ÀS EXPORTAÇÕES E A LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA BRASILEIRA: NOVAS MEDIDAS E VELHOS PROBLEMAS\*

Daniel Grimaldi\*\*  
Flavio Lyrio Carneiro\*\*  
Lucas Ferraz Vasconcelos\*\*\*

## Introdução

Durante a fase mais aguda da recente crise internacional, a política comercial brasileira se concentrou basicamente na expansão das linhas públicas para financiamento às exportações e na redução das taxas de juros envolvidas, com o intuito de evitar que a crise de confiança internacional fizesse “secar” o crédito para o exportador.<sup>1</sup> Em um primeiro momento, observou-se uma contração brutal dos volumes de comércio brasileiro. No entanto, uma vez que as importações, afetadas pela desaceleração econômica interna, se retraíram com maior intensidade que as exportações, ocorreu uma melhora do saldo comercial, que voltou a se expandir.

Contudo, com o relativo sucesso das medidas anticrise adotadas pelo governo brasileiro e a subsequente retomada do crescimento no final de 2009, repetiu-se uma dinâmica que já havia sido observada no período pré-crise. A moeda nacional voltou a se valorizar, as importações se aceleraram e o temor a respeito de uma deterioração das contas externas brasileiras se acentuou.

Foi diante desse contexto que, no dia cinco de maio de 2010, o Ministério da Fazenda anunciou um conjunto de *medidas de incentivo à competitividade* (quadro 1). O pacote expressa, de maneira geral, a preocupação do governo com a deterioração das contas externas e, mais especificamente, com a perda de competitividade das exportações brasileiras.

---

\* Os autores agradecem a Eric Cavalcante pelo imprescindível papel que teve na tabulação dos dados, e a João Maria e João De Negri por lhes terem apresentado Eric, e a Marcelo Sampaio e Renato Agostinho da Silva, pela colaboração com o levantamento de dados.

\*\* Técnico de Pesquisa e Planejamento da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Deint) do Ipea.

\*\*\* Técnico de Pesquisa e Planejamento da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura.

1. Para mais detalhes a respeito das medidas adotadas pelo governo durante a crise internacional, ver Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – Cindes (2010) e Acioly *et al.* (2009).

Enquanto o ministro Guido Mantega classificou o pacote como “tudo de bom” (GONÇALVES, 2010), a reação do setor empresarial foi menos entusiasmada. Armando Monteiro, presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI), afirmou que se tratava de um “avanço, um alento”, ao passo que José Augusto de Castro, vice-presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), definiu as ações como “um paliativo atrasado”.

## QUADRO 1

**Medidas de incentivo à competitividade**

	Medida	Foco	Natureza
1	Devolução mais rápida de 50% dos créditos acumulados com tributos federais	Redução dos custos para o exportador	Estímulo à exportação
2	Exclusão da Receita oriundo de exportações para fins de enquadramento no SIMPLES.	Aumentar o potencial exportador das MPES	Estímulo à exportação
3	Implementação do drawback isenção no mercado interno	Redução dos custos para o exportador	Estímulo à exportação
4	Reestruturação do sistema público de Garantias	Facilitar o acesso às linhas de crédito para exportação	Estímulo à exportação
5	Criação do Exim Brasil	Facilitar o acesso às linhas de crédito para exportação	Estímulo à exportação
6	Redução do custo de financiamento à exportação de bens de consumo	Alavancar as exportações desse setor	Estímulo à exportação
7	Instituição de preferência para bens e serviços nacionais em compras governamentais	Reduzir as importações de bens e serviços do exterior	Proteção do mercado interno
8	Eliminação do redutor do imposto de importação sobre autopeças	Reduzir o déficit comercial nesse setor	Proteção do mercado interno

Fonte: Mantega (2010).

Elaboração dos autores.

Duas das medidas divulgadas estão diretamente ligadas a um mesmo problema: a incapacidade do sistema tributário brasileiro de desonerar a tributação indireta que incide sobre os produtos exportados. São elas: *i*) a aceleração da devolução dos créditos tributários; e *ii*) a implementação do *drawback* isenção para o mercado interno.

O objetivo do presente trabalho é analisar com maior cuidado essas duas medidas, buscando avaliar seu alcance no desafio de sanar um velho problema que, ainda hoje, afeta pesadamente a competitividade das vendas externas. Tendo em vista que até a edição deste boletim o pacote ainda não havia sido regulamentado, a análise será feita com base apenas nas informações divulgadas quando do anúncio oficial do pacote pelo ministro Mantega.

## A tributação indireta e a competitividade das exportações

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que, de acordo com regulamentação da Organização Mundial do Comércio (OMC), não é permitida a desoneração de impostos diretos incidentes sobre agentes exportadores. No entanto, a prática de desoneração dos impostos indiretos não somente é permitida pela entidade, como também é difundida entre as principais economias.

No entanto, ao fixar a não incidência apenas na última etapa da cadeia, a legislação atual não tem sido suficiente para desonerar as exportações dos impostos indiretos.<sup>2</sup> De acordo com estimativas da Federação de Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp), empresas que vendem mais de 42,5% de sua produção para o mercado externo já enfrentam desvantagens em suas operações (FIESP, 2009). Elas acumulam créditos tributários em montante superior à sua margem de ressarcimento e, com isso, precisam repassar o custo dos impostos para o preço final do produto no mercado internacional.

Para se compreender melhor o problema, convém o uso de um caso ilustrativo. Quando uma firma adquire insumos, ela passa a ter direito a créditos tributários em valor correspondente aos impostos indiretos embutidos nesta compra. Ao vender seu produto final, estes créditos podem ser utilizados para abater parte do imposto por ela devido. Dessa forma, a firma apenas recolherá os impostos correspondentes ao valor por ela adicionado, em respeito ao princípio da não cumulatividade. Contudo, nas vendas ao exterior não é possível compensar créditos gerados na aquisição dos insumos, uma vez que as exportações não são tributadas. Ou seja, a empresa só consegue utilizar os créditos nas vendas para o mercado doméstico.

Caso uma empresa não realize vendas internas em volume suficiente para compensar os créditos tributários gerados na aquisição dos insumos para os bens exportados, ela passa a acumulá-los. Resta à firma solicitar a devolução destes valores à Secretaria da Receita Federal do Brasil. Porém, este processo é moroso, podendo levar até cinco anos, e frequentemente a empresa nunca chega a receber a devolução dos créditos – o que significa, na prática, pagamento de tributos sobre aqueles insumos, ainda que em menor monta.

Dessa forma, mesmo não havendo tributação nas exportações, o custo dos tributos embutidos no valor dos insumos utilizados pode onerar as mercadorias por duas vias. Em primeiro lugar, pelo custo financeiro associado ao prazo decorrido entre a aquisição do insumo e a compensação ou devolução dos créditos (uma espécie de *custo de carregamento*), caso a empresa realize vendas no mercado interno em montante suficiente ou consiga efetivamente a restituição. Em segundo lugar, pelo custo dos tributos pagos que não puderem ser compensados ou restituídos.

2. No caso do Brasil, os impostos indiretos incidentes sobre a exportação seriam o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Como forma de garantir maior competitividade aos produtos exportados pelo Brasil, a legislação tributária nacional concede benefícios fiscais às mercadorias e aos serviços destinados ao exterior. A Constituição Federal (Artigo 153, § 3º, inciso III) garante imunidade de IPI às exportações de produtos industrializados. O PIS/PASEP e a Cofins também não incidem sobre as operações de exportação. Por sua vez, a Lei Complementar nº 87/1996, de autoria do deputado Antônio Kandir, estabeleceu a não incidência do ICMS sobre as mercadorias e serviços destinados ao exterior. Além destes benefícios fiscais diretos, a legislação também permite a acumulação dos créditos referentes aos tributos recolhidos na aquisição de insumos destinados à produção de bens a serem exportados.

## Aceleração da restituição dos créditos tributários acumulados

A primeira das medidas de estímulo às exportações que compõem o pacote consiste na devolução, em até 30 dias após a solicitação, de 50% dos créditos de PIS/PASEP, Cofins e IPI acumulados na exportação. Poderão ter acesso a este benefício empresas que cumpram as seguintes condições de acesso: *i*) tenham exportado no mínimo 30% de seu faturamento nos últimos dois anos; *ii*) sejam exportadoras há pelo menos quatro anos;<sup>3</sup> *iii*) sejam tributadas pelo lucro real e adotem a nota fiscal eletrônica; e *iv*) possuam histórico de pedidos de ressarcimento indeferidos não superior a 15% do total solicitado nos últimos dois anos.

Esta medida era a mais esperada, e talvez por isso tenha sido a que recebeu mais críticas advindas do empresariado brasileiro. A principal reclamação diz respeito à rigidez dos condicionantes exigidos, que diminuiria substancialmente o alcance da medida. Segundo o vice-presidente da AEB, José Augusto de Castro, são tantas condições que poucas empresas poderão aproveitar os benefícios da medida.

Outra reclamação de Castro é o fato de que somente 50% dos créditos acumulados a partir da edição da medida seriam rapidamente devolvidos, resultando num “calote oficializado” tanto do estoque passado de créditos quanto dos 50% futuros (BECK e RODRIGUES, 2010). Por sua vez, o diretor do Departamento de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Fiesp, Roberto Giannetti da Fonseca, afirmou que a instituição prepararia Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) contra a medida, tendo em vista que a mesma atentaria contra o direito constitucional de isonomia tributária do exportador (MARIN, 2010).

Em virtude da polêmica gerada pelo anúncio, um primeiro ponto que deve ser avaliado com maior cautela é exatamente o *alcance* da medida. Na tabela 1A, oferece-se uma primeira tentativa de se alcançar este número. Ela cruza dados da Pesquisa Industrial Anual do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PIA/IBGE) e do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) para tentar identificar, entre os anos de 2002 e 2007, o montante de empresas que teriam sido beneficiadas caso a aceleração da devolução de créditos tributários já estivesse valendo.<sup>4</sup>

TABELA 1A

### Firmas potencialmente beneficiadas

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Potencialmente beneficiadas	963	1062	1200	1227	1228	1205
Total de exportadoras	19055	20148	22252	21933	21445	21629
<i>share</i>	5,05%	5,27%	5,39%	5,59%	5,73%	5,57%

Fonte: PIA/IBGE e SISCOMEX.

Elaboração dos autores

3. Esse requisito apresenta uma ambiguidade que só será resolvida quando a medida for devidamente regulamentada. Assim, foram considerados dois possíveis significados para a expressão “sejam exportadoras a pelo menos 4 anos”: (*ii.a*) empresas que tenham realizado ao menos uma exportação por ano nos últimos quatro anos; (*ii.b*) empresas que tenham realizado pelo menos uma exportação há quatro anos ou mais.

4. Para mais detalhes a respeito da identificação das firmas potencialmente beneficiadas, pode-se consultar o anexo.

É preciso ressaltar, no entanto, que uma importante simplificação foi necessária para esse exercício: não foram considerados os critérios relativos a histórico de pedidos (*iv*) e opção pela tributação sobre o lucro real com adoção da nota fiscal eletrônica (*iii*). A razão para tal decisão foi a ausência de bases disponíveis e capazes de identificar tais características.

Assim, foram consideradas firmas *potencialmente beneficiadas* aquelas que respeitaram as duas primeiras condições – ou seja, aquelas cujas exportações correspondiam a mais de 30% do faturamento nos dois últimos anos e que eram exportadoras há pelo menos quatro anos.<sup>5</sup> Trata-se, portanto, de uma estimativa do limite superior do alcance da medida. Afinal de contas, entre aquelas que respeitarem as duas primeiras exigências, apenas uma parte também atenderá as duas últimas.

Para os anos entre 2002 e 2007, esse *limite superior* representou cerca de 5% das firmas exportadoras. Em pesquisa recente da CNI, 45% das firmas consultadas apontaram que o acúmulo de crédito afetava a decisão de exportar.<sup>6</sup> A diferença entre estes percentuais indica que, apesar de representar um avanço, a nova medida dificilmente será capaz de desonerar as exportações de todas as firmas atualmente prejudicadas pela malha tributária.

## Implementação do *drawback* isenção no mercado interno

Diante da impossibilidade manifestada pelo atual sistema tributário brasileiro de desonerar completamente os impostos indiretos incidentes sobre os insumos destinados à produção para exportação, o regime aduaneiro especial de *drawback* surge como uma alternativa, em vista da dificuldade associada à realização de uma reforma tributária.

Instituído em 1966 pelo Decreto-Lei nº 37, o *drawback* é originalmente um mecanismo de incentivo às exportações que permite a isenção, restituição ou suspensão do recolhimento de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização na industrialização de produto a ser exportado, tornando-o mais competitivo no mercado internacional.<sup>7</sup>

Diante do fato de que o regime de *drawback* desonerava apenas a compra de insumos importados, foram instituídos o *drawback* verde-amarelo, em 2008, e o *drawback*

5. Para a elaboração dessa tabela, levou-se em consideração o critério segundo o qual empresas exportadoras há pelo menos quatro anos são aquelas que realizaram ao menos uma exportação por ano nos últimos quatro anos (*ii.a*). Na tabela 1B, no anexo, refaz-se este exercício interpretando-se que, segundo o critério, as empresas devem ter realizado pelo menos uma exportação há quatro anos ou mais (*ii.b*). Os resultados, contudo, são muito parecidos e, por isso, optou-se por colocar apenas uma das tabelas no corpo do texto. Mais detalhes podem ser consultados no anexo.

6. A pesquisa teve como “população de interesse” todas as empresas exportadoras cadastradas no *Catálogo de Exportadores Brasileiros*. Para mais detalhes, ver CNI (2008).

7. Existem três modalidades de *drawback*: isenção, restituição e suspensão de tributos. A primeira modalidade consiste na isenção dos tributos incidentes na importação de mercadoria, em quantidade e qualidade equivalentes, destinada à reposição de artigo importado anteriormente com pagamento de tributos e utilizado na industrialização de produto exportado. A modalidade restituição, que praticamente não é utilizada atualmente, trata da restituição de tributos pagos na importação de insumo utilizado na fabricação de produto exportado, caso a empresa não deseje utilizar o *drawback* do tipo isenção para reposição de tais insumos. A modalidade suspensão, responsável por cerca de 90% das utilizações de *drawback*, consiste na importação de mercadorias com suspensão de tributos, vinculada ao compromisso futuro de que tais mercadorias serão utilizadas na industrialização de produto a ser exportado. A suspensão é convertida em isenção quando da comprovação da exportação objeto do compromisso firmado, dentro do prazo previsto. Para mais informações, indica-se Ashikaga (2010).

integrado, em 2009, que possibilitam a suspensão de tributos não apenas na importação, mas também na aquisição no mercado interno de insumos destinados à industrialização de produtos a serem exportados – ou seja, aparece como uma alternativa no caminho de desoneração das exportações.

A medida contemplada no pacote atual é mais uma tentativa de ampliar o alcance do *drawback*, ao prever a possibilidade de se utilizar o *drawback* isenção para aquisição de mercadorias no mercado interno, a exemplo do que ocorre com o *drawback* verde-amarelo e o integrado. Não obstante, além de tal modalidade representar atualmente apenas cerca de 10% da utilização total do regime de *drawback* e não possuir sistema informatizado para sua concessão, sua efetividade é limitada, uma vez que o ICMS, frequentemente o tributo de maior magnitude em uma operação, não é alcançado pela desoneração tributária concedida. O mesmo problema ocorre nas aquisições no mercado interno por meio de *drawback* verde-amarelo e integrado.

Por ser amparado em legislação federal, o conjunto de normas que regulamenta o regime de *drawback* é incapaz de prever a suspensão ou isenção do ICMS, de competência dos estados e do Distrito Federal. Alcança, em princípio, apenas tributos federais. Não obstante, o Convênio ICMS nº 27/90, firmado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), prevê a isenção de ICMS nas importações realizadas sob o regime de *drawback*, desde que as mesmas tenham sido beneficiadas com suspensão dos impostos federais sobre importação e sobre produtos industrializados. Dessa forma, a isenção do ICMS não é capaz de alcançar a modalidade isenção, tendo em vista o dispositivo que condiciona a isenção do ICMS ao benefício de suspensão de tributos. Tampouco é aplicável às compras no mercado interno, dado que a cláusula primeira do convênio se refere expressamente às importações realizadas via *drawback*.

Assim, nas compras de insumos por meio de *drawback* isenção, bem como nas aquisições no mercado interno por meio do *drawback* verde-amarelo e integrado, há incidência de ICMS, dando origem a um processo de acumulação de créditos tributários conforme descrito anteriormente, com os mesmos custos a ele associados. O mesmo não acontece com insumos importados ao amparo do *drawback* suspensão, caso em que o convênio ICMS nº 27/90 garante a isenção do tributo estadual.

Como exercício abstrato, considere uma comparação entre produtos idênticos que possam ser adquiridos no mercado externo, pelo *drawback* suspensão, ou no mercado interno, pelo *drawback* verde-amarelo. O insumo importado terá isenção de ICMS, dispensando-se o uso de recursos do fluxo de caixa do exportador para o seu pagamento. Já sobre o insumo adquirido no mercado interno incidirá o imposto, e o valor pago será revertido em créditos a serem abatidos em outros tributos ou acumulados. O carregamento destes créditos tributários por um período de tempo gera custo financeiro<sup>8</sup> para o exportador, enquanto a importação do insumo, não.

8. A mensuração dos custos financeiros do ICMS segue o método sugerido em De Negri (2008).

A alíquota do ICMS varia de acordo com o produto e o estado em questão. O prazo de restituição dos créditos tributários e a *taxa de carregamento* dos recursos durante esse prazo também são variáveis. Quanto maiores a alíquota do ICMS, o prazo de restituição dos créditos tributários e a taxa de carregamento, maior o custo financeiro para o exportador adquirir o insumo internamente.

Para o prazo de restituição dos créditos, foram formulados quatro cenários distintos, estabelecendo-se prazos de 120, 240, 360 e 720 dias. Quanto às taxas de carregamento, três distinções são feitas. A Primeira considera o caso no qual o exportador financia com recursos próprios o fluxo de caixa. Logo, o custo envolvido na operação é equivalente ao custo de oportunidade de ter os recursos imobilizados em vez de aplicá-los em títulos mobiliários da dívida pública, por exemplo, cuja remuneração é determinada pela taxa SELIC, atualmente em 10,25% ao ano, ou 0,82% ao mês.

A Segunda, para empresas que, por não poderem utilizar recursos próprios para fazer frente a seu capital de giro, recorrem ao mercado. Segundo a ANEFAC (Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade), a taxa média para tais financiamentos, em janeiro de 2010, era de 3,12% ao mês.

Na terceira, leva-se em conta que parte dos créditos é restituída com a devida correção monetária pela taxa SELIC. Nesse caso, a taxa efetiva para o custo do fluxo de caixa do exportador, referente aos créditos, seria menor que a taxa cobrada pelo mercado. Supõe-se, para efeito do exercício, uma taxa de 1,5%.

Pode-se calcular, então, o custo financeiro sobre o montante de créditos do ICMS ao longo do tempo nos diferentes cenários, conforme mostrado na tabela 2. Verifica-se que o custo financeiro incorrido pelo exportador pode variar significativamente, dependendo de sua estrutura de financiamento e da extensão do prazo para a devolução dos créditos tributários, podendo este custo, no pior cenário, superar o valor do próprio crédito a receber.

TABELA 2

**Custo financeiro de acordo com diferentes prazos de devolução dos créditos tributários**

	Prazo de carregamento dos créditos (dias)			
	120	240	360	720
Custo financeiro (Selic=0,82% ao mês) em porcentagem	3,3%	6,7%	10,2%	21,6%
Custo financeiro (financiamento do capital de giro=1,50%) em porcentagem	6,1%	12,6%	19,6%	43,0%
Custo financeiro (financiamento do capital de giro=3,12%) em porcentagem	13,1%	27,9%	44,6%	109,0%

Foram selecionados os cinco produtos que apresentaram o maior valor de importação via *drawback* em 2007 e que, ao mesmo tempo, apresentaram expressivos índices de

vantagens comparativas reveladas.<sup>9</sup> Em conjunto, estes produtos foram responsáveis por US\$ 1,3 bilhão de importação via *drawback*. Qual seria o hipotético custo financeiro, caso estes insumos fossem adquiridos internamente, por meio de *drawback* verde-amarelo?

Para todos esses produtos, a alíquota vigente do ICMS é de 18%, o que equivale a um montante de R\$ 469,64 milhões<sup>10</sup> em créditos tributários retidos. Tal montante elevaria, no mesmo valor, a necessidade de fluxo de caixa das empresas exportadoras que comprassem os cinco insumos no mercado interno. Dependendo da estrutura de financiamento destas empresas e do tempo de restituição dos créditos tributários, o custo financeiro de retenção dos créditos poderia variar entre R\$ 15,5 milhões e R\$ 512,1 milhões, o que corresponderia a 6,0% e 19,6% do valor dos insumos, respectivamente. Ou seja, no pior cenário traçado, a diferença entre o *drawback* de importação e o *drawback* verde-amarelo geraria um diferencial de custo de quase 20% em favor das importações de insumos.

Embora não seja possível afirmar que o fornecimento de tais insumos poderia ser feito internamente, devido ao alto nível de agregação do código de identificação de produto analisado<sup>11</sup> e às diversas variáveis envolvidas no processo de escolha do fornecedor por parte do exportador, é razoável supor que, caso haja produtos similares nos mercados interno e externo, o diferencial de custo proveniente da assimetria entre os regimes de *drawback* se constitua como uma importante vantagem em favor da importação.

Neste contexto, o custo de carregamento do crédito de ICMS e a incerteza em relação ao ressarcimento do respectivo crédito impõem significativa desvantagem competitiva para o fornecedor de insumos nacional *vis-à-vis* o competidor externo. Em outras palavras, identifica-se um viés importador do regime *drawback* no que se refere a bens intermediários.

Em decorrência de tal situação, a legislação tributária brasileira gera uma absurda inversão do princípio do tratamento nacional adotado pela OMC: faz com que o insumo importado goze de condições mais favoráveis que o nacional.

## Considerações finais

O recente pacote anunciado pelo governo tem o mérito de encarar o desafio de promover a competitividade das exportações brasileiras. Em um momento em que as vendas externas

9. O índice de vantagens comparativas reveladas (VCR), apresentado primeiramente por Balassa (1965), demonstra se um país possui vantagem comparativa para determinado produto, confrontando sua participação na pauta exportadora nacional e mundial. O índice acima da unidade significa uma vantagem comparativa para o respectivo bem, enquanto valores abaixo da unidade indicam uma desvantagem comparativa revelada. Os produtos selecionados no presente trabalho e seus respectivos VCRs são: minérios de cobre e seus concentrados (3,0); níquel não ligado (2,5); outras partes reconhecíveis como destinadas exclusiva ou principalmente aos motores das posições 84.07 ou 84.08 (3,0); peças de cilindrada superior a 1.000cm<sup>3</sup>, tais como motores de pistão, alternativos ou rotativos e motores de ignição por centelha (motores de explosão) (1,3); e algodão não cardado nem penteado (3,3).

10. De acordo com o Ipeadata, tendo em vista que a taxa de câmbio média de 2007 foi de R\$ 1,9471 /US\$ 1, tem-se US\$ 1,3 bi \* 1,9471 R\$/US\$ \* 0,18 = R\$ 469,64 mi.

11. Para viabilizar o cálculo do índice de VCR, foi preciso trabalhar com o detalhamento de seis dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).



brasileiras sofrem com a crescente concorrência internacional, este movimento precisará se intensificar ao longo dos próximos anos.

Contudo, no que tange aos problemas gerados pela confusa legislação tributária brasileira, o pacote se mostrou razoavelmente tímido. A medida de aceleração da devolução dos créditos acumulados dificilmente será suficiente para desonerar as exportações de todas as empresas que atualmente perdem competitividade com este problema. Apesar de se apresentar como uma alternativa, o *drawback* acaba por gerar um segundo problema, ao conferir vantagens tributárias aos insumos importados frente aos nacionais, que acabam por arcar com o custo de carregamento do ICMS.

Ou seja, ainda que represente um avanço (ou um “alento”) em outros aspectos do comércio exterior, o novo pacote se mostrou insuficiente para lidar com velhos problemas decorrentes da complexa estrutura tributária nacional, na qual o ICMS ocupa um papel de destaque.

#### ANEXO

A identificação exata das firmas realmente beneficiadas pela aceleração da devolução dos créditos tributários é uma tarefa inviável. Em primeiro lugar, pela própria defasagem temporal das bases de dados disponíveis. Em segundo lugar, porque a medida ainda não foi regulamentada, ao menos até o momento da edição deste boletim. Por último, pela ausência de bases de dados que permitam levar em consideração todas as informações relevantes.

A primeira dificuldade pode ser relativizada ao se olhar o comportamento das firmas envolvidas com o comércio exterior ao longo dos anos anteriores. É possível notar que variações bruscas são pouco comuns. Existe uma inércia muito grande, por exemplo, na evolução do número de empresas exportadoras e das potencialmente beneficiadas ao longo do tempo. Por conta disso, fazer o recorte sobre anos anteriores parece ser um bom parâmetro – ao menos para o comportamento dos números agregados. Assim o total de empresas que seriam beneficiadas caso a medida estivesse valendo entre 2002 e 2007, se mostra um indicador razoável do total que será beneficiado em 2010.

A falta de regulamentação, por sua vez, acaba por gerar insegurança na interpretação das medidas. No caso da aceleração da devolução dos créditos tributários, um dos critérios, em particular, pareceu muito vago e acabou gerando uma interpretação dúbia. A apresentação do ministro Guido Mantega afirma que terá direito à rápida restituição toda empresa que for “exportadora há pelo menos quatro anos”.

TABELA 1B

#### Firmas *potencialmente beneficiadas*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Potencialmente beneficiadas	984	1100	1252	1272	1256	1229
Total de exportadoras	19055	20148	22252	21933	21445	21629
<i>share</i>	5,16%	5,46%	5,63%	5,80%	5,86%	5,68%

Fonte: PIA/IBGE e SISCOMEX.

Elaboração dos autores.

A tabela 1A considerou como potencialmente beneficiadas todas aquelas que tiveram exportação não nula em cada um dos últimos quatro anos. Uma interpretação alternativa, contudo, permitiria considerar qualquer firma que teve exportação não nula no ano  $t-4$  como sendo “exportadora há pelo menos quatro anos” – independente de ter ou não realizado vendas contínuas para o exterior em  $t-1, t-2$  e  $t-3$ . A tabela 1B tomou como verdadeira essa segunda interpretação. Felizmente, os resultados foram muito semelhantes.

Contudo, a falta de bases de dados com todas as informações relevantes foi o principal problema. Dois dos critérios estabelecidos precisaram ser ignorados. Não estava disponível uma base capaz de identificar as firmas que eram tributadas pelo lucro real e utilizavam a nota fiscal eletrônica. Também não havia como conhecer o histórico dos pedidos de ressarcimentos de cada empresa.

Diante de tal impossibilidade, as tabelas apresentam como *potencialmente beneficiadas* todas as empresas que atendem às demais exigências. Conforme afirmado anteriormente, é preciso ter consciência de que tal simplificação provoca inegavelmente uma tendência de superestimação do número de empresas alcançadas.

Uma última limitação deve ser destacada. Para encontrar as firmas cujas exportações correspondiam a “no mínimo 30% do faturamento nos últimos dois anos” exigia o cruzamento de duas bases de dados. O Siscomex, que guarda as informações dos valores exportados, e a PIA, que tem os dados referentes ao faturamento anual. Contudo, a PIA é censitária apenas para os estabelecimentos com mais de 30 empregados, sendo realizada por extrato amostral nas faixas com menos trabalhadores. Logo, é possível que existam empresas cujas exportações representaram 30% ou mais de seu faturamento nos anos avaliados, mas que não aparecem na PIA – por terem menos de 30 empregados. Esta incontornável limitação também gera um viés, mas desta vez no sentido de subestimação do alcance da medida.

Apesar dessas limitações, acredita-se que os valores apresentados são representativos do alcance da medida e que, ainda que o processo de identificação possa ser aperfeiçoado futuramente (em particular após a regulamentação das medidas), as principais conclusões não são inviabilizadas pelas simplificações feitas.

## REFERÊNCIAS

- ACIOLY, L. *et al.* **Desdobramentos de curto e médio prazo da crise atual**. Brasília: IPEA, 2009. (Texto para discussão, n. 1441).
- ASHIKAGA, C. **Análise da tributação na importação e na exportação**. São Paulo: Aduaneiras, 2010.
- BALASSA, B. **Trade liberalization and revealed comparative advantage**. Manchester School of Economic and Social Studies, vol. 33, p. 99-123, 1965.
- BECK, M.; RODRIGUES, L. Pacote do governo para exportação frustra setor. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 06 de maio de 2010.
- CENTRO DE ESTUDOS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO (CINDES). **PC em foco: observatório de política comercial**. Rio de Janeiro: CINDES, n. 1, maio de 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). **Os problemas da empresa exportadora brasileira**: 2008. Brasília: CNI, 2008.

DE NEGRI, F. **Impactos do Drawback Verde-Amarelo**. Notas Técnicas MDIC 7, 2008.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP). **Tributação e exportações**: onerando o crescimento econômico do Brasil. São Paulo: 2009. Disponível em: <[www.fiesp.com.br](http://www.fiesp.com.br)>.

GONÇALVES, M. Maquiagem para exportador. **Correio Braziliense**, Brasília, 06 de maio de 2010.

MANTEGA, G. **Medidas de incentivo à competitividade**. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/>>.

MARIN, D. C. **Fiesp prepara ação contra pacote de incentivo às exportações**. 05 de maio de 2010. Disponível em: <[http://economia.estadao.com.br/noticias/not\\_16846.htm](http://economia.estadao.com.br/noticias/not_16846.htm)>.