

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modernist architecture, featuring two prominent, tall, rectangular towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground.

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 04 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2018

ISSN 2595-5667

**Rio de Janeiro,
2018.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela.
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu Faculty of Law.
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica de São Paulo.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná.
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho

Avaliadores:

- | | |
|---|---|
| Prof. Alexandre Santos de Aragão, UERJ. | Prof. Dr. José Vicente S. Mendonça, UERJ. |
| Sr. Bruno Teixeira Marcelos, UFF. | Sr. Márcio Lacombe, UFF. |
| Sra. Debora Sotto, PUC-SP. | Sr. Paulo Henrique Maceira, USP |
| Prof. Dr. Eduardo Manuel Val, UFF. | Prof. Ms. Paulo Macera, USP. |
| Sra. Isabela Ferrari, UERJ. | Profa. Maria de Los Angeles, U. Barcelona |
| Prof. Dr. Emerson Moura, UFRRJ. | Prof. Phillip Gil França, PUC-RS. |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF. | Prof. Dr. Sandro Alex Simões, CESUPA-PR. |
| Prof. Dr. Jamir Ribeiro, UFJF. | Sr. Silvio Costa Filho, UFMG. |

Diagramação e Layout:

- Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

SUMÁRIO

<i>APRESENTAÇÃO</i>	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>RECURSO EXTRAORDINÁRIO: EFEITOS DA DECISÃO DE (IN)CONSTITUCIONALIDADE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA E INDIRETA</i>	006
Ana Lucia Pretto Pereira	
<i>DIREITOS E MECANISMOS GRACIOSOS DO CIDADÃO NO PROCEDIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO SOB A PERSPETIVA DA LEI PORTUGUESA</i>	015
Isa Filipa António	
<i>REFLEXÕES SOBRE A APLICAÇÃO DE INSTITUTOS PENAIIS AOS ATOS ÍMPROBOS</i>	035
Camila Paula de Barros Gomes	
<i>O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK COMO POLÍTICA ECONÔMICA DE INCENTIVO ÀS OPERAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR NO MODAL MARÍTIMO</i>	058
Érico Hack e Paula Tatyane Cardozo Stemberg	
<i>ARBITRAGEM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SEU POTENCIAL PARA REVIGORAR A RELAÇÃO DO ESTADO COM A SOCIEDADE. LEI Nº 9.037/96</i>	075
Andréia Gomes	
<i>OS CONSELHOS DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL</i>	109
Alex Cavalcante Alves e Joseanne Carla de Aguiar Santos	
<i>A (IM)POSSIBILIDADE DA CONCESSÃO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE A SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS QUE UTILIZAM VEÍCULO PRÓPRIO: UMA REFLEXÃO JURÍDICA</i>	128
William Silva Coutinho	
<i>ENTRE A CORRUPÇÃO E A INEFICIÊNCIA: A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTADO GERENCIAL BRASILEIRO COMO UM DOS MITOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO</i>	153
Emerson Affonso da Costa Moura	
<i>A GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS APLICADA À ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO</i>	167
Cláudio Alberto Gabriel Guimarães e Cristiane Caldas Carvalho	

**O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK COMO POLÍTICA
ECONÔMICA DE INCENTIVO ÀS OPERAÇÕES DE COMÉRCIO EXTERIOR NO
MODAL MARÍTIMO**

**THE DRAWBACK SPECIAL CUSTOMS ARRANGEMENTS AS AN
ECONOMIC POLICY FOR ENCOURAGING EXTERNAL TRADE OPERATIONS
IN THE MARITIME MODAL**

ÉRICO HACK

Doutor em Direito pela PUC/PR. Professor de Direito Tributário no Centro Universitário UniOPET. Advogado.

**PAULA TATYANE CARDOZO
STEMBERG**

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário UniOPET. Advogada.

RESUMO: Este artigo é resultado de parte do Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em dezembro de 2015 para obtenção do título de Bacharel em Direito, pela Organização Paranaense de Ensino Técnico (OPET) e buscou analisar se e como o Regime Aduaneiro Especial de Drawback (RAED) se caracteriza como uma política econômica, a partir dos indícios de ser utilizado frequentemente pelas empresas que operam comércio exterior, sob justificativa de grande redução no custo nas importações e exportações. Para tanto, a metodologia utilizada foi a de revisão de literatura. Confirmou que o RAED é uma ferramenta de política econômica de incentivo à exportação com implicações temporal, operacional, e pecuniária, sendo que esta última confere o estímulo através da isenção, suspensão ou restituição de tributos no momento da importação, desde que utilizados na produção de novos produtos, que deverão ser exportados, conferindo reduções na exportação de até 71,6%, se proveniente de importação, e de até 36,6% se importação com aquisição no mercado interno.

PALAVRAS-CHAVE: Regime Aduaneiro Especial de Drawback; política econômica; incentivo à exportação

ABSTRACT: This article is a result of part of the Final Work presented in December 2015 to obtain a Bachelor of Laws degree from the Paraná Technical Teaching Organization (OPET), and sought to analyze if and how the Special Drawback Customs Regime (RAED) Is characterized as an economic policy, based on the indications of being frequently used by the companies that operate foreign trade, under the justification of a great reduction in the cost in imports and exports. For that, the methodology used was that of literature review. It confirmed that the RAED is an economic policy tool for export incentives with temporal, operational and pecuniary implications, and the latter provides the stimulus by exempting, suspending or refunding taxes at the time of importation, provided that they are used in the production of new Products, which should be exported, granting export reductions of up to 71.6%, if imported, and up to 36.6% if imported with an acquisition in the domestic market

KEYWORDS: Special Drawback Customs Regime; economic policy; exportation incentive.

1. INTRODUÇÃO

Trabalhando em uma empresa de médio porte operadora de importação e exportação, em meados de abril de 2014, já adentrando nos primeiros indícios de crise econômica¹⁶, fulminada no segundo semestre de 2015 e durante o ano de 2016, começou-se a ouvir com frequência o termo Drawback como sugestão de viabilidade para permanência de atuação da empresa no setor comercial. A partir deste momento iniciaram os questionamentos sobre o que seria este possível “salvador” chamado Regime Aduaneiro Especial de Drawback.

Inicialmente foi possível constatar que a balança comercial vem crescendo fortemente desde o ano de 1971, conforme as estatísticas apresentadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Um destaque especial deve ser dado no período de 2001 até 2013, quando o volume de exportação se manteve maior em relação às importações, garantindo o saldo positivo da balança que atingiu seu auge no ano de 2006 com FOB¹⁷ na faixa de 46,5 bilhões¹⁸.

Nesta perspectiva o Manual de Drawback Verde-Amarelo, desenvolvido e disponibilizado pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, indica que neste mesmo período, mais especificamente entre os anos de 2004 e 2009, o número de operações realizadas por Drawback chegou a atingir o patamar de 25 a 30% do número total de exportações¹⁹.

Contrapondo-se a esses dados está a carga tributária, que na Importação consolida o fato gerador de diversos tributos, como impostos de importação, IPI, PIS/PASEP, COFINS, ICMS, taxas SISCARGA e SISCOMEX e CIDE AFRMM. Além do mais a Exportação é por

¹⁶ Alguns dos indícios de crise que se pontua, foi a própria deflagração da Operação Lava Jato que investigava, inicialmente, o esquema de desvio e lavagem de dinheiro envolvendo a Petrobras em março de 2014, e também a questão vitória apertada da então presidente Dilma Rousseff, reconhecida como a “disputa mais acirrada da história” (Folha de São Paulo, de 26 de outubro de 2014 –Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1537894-dilma-e-reeleita-presidente-do-brasil.shtml>> Acesso em 12/07/2017), respondida pela Bovespa com queda nos percentuais de 11% e 12% nas ações da Petrobras e do Banco do Brasil (G1 de 27 de outubro de 2014 Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2014/10/bovespa-reage-reeleicao-de-dilma-com-queda.html>> Acesso em 12/07/2017).

¹⁷ FOB (FreeOnBord) é a sigla utilizada em comércio exterior para designar o contrato no qual o comprador assume todas as responsabilidades quanto a perdas e danos desde a murada do produto no navio. (BRASIL. Aprendendo a exportar. Disponível em: <http://www.aprendendoaexportar.gov.br/informacoes/incoterms_fob.htm> - acesso em 16/10/2015)

¹⁸ Exportação e Importação Brasileira: SECEX/MDIC e RFB/MF - Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=608>> Acesso em 06/10/2015

¹⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1254488346.pdf> Acesso em: 06/10/2015

si hipótese de incidência de alguns tributos: imposto de exportação, IPI, ICMS, PIS/PASEP e COFINS.

É notável, então, que diante da realidade do mercado global este grande volume de tributos agregados ao valor de comercialização de produtos, estreia-se uma série de obstáculos para o avanço do mercado brasileiro no cenário interno e principalmente externo. Como seria possível, então, resultados tão positivos no âmbito da balança comercial? Quais benefícios seriam capazes de levar o importador a buscar a Exportação?

Contra estes entraves, diante destes dados, o trabalho partiu do pressuposto de que há uma Política econômica brasileira que adota o Regime Aduaneiro Especial de Drawback como ferramenta para incentivar a economia e o mercado ou protegê-los. Neste último caso, quando a importação e a exportação representam um risco para o equilíbrio da economia interna.

Desta forma, e através do método de Revisão de Literatura, o Trabalho buscou responder à hipótese de que o Regime Especial de Drawback é uma política econômica que estabelece uma compensação tributária, gerando crédito tributário no momento da importação e débito no momento da exportação, auferindo incentivo à Exportação.

Feitas todas as considerações iniciais, nos próximos tópicos o artigo apresentará um levantamento dos principais conceitos utilizados no âmbito do Drawback. Em seguida, indicará como o Drawback se identifica como política econômica de incentivo à exportação.

2. O REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK – CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Com o objetivo de esclarecer o título que também é o objeto de ponto de partida de observação e análise neste trabalho, a pesquisa esclareceu cada um dos conceitos que os definem, e que foram utilizados como referência para compreensão do desenvolvimento do demais capítulos do trabalho.

2.1. DA ADUANA

O artigo 237 da Constituição Federal prevê a responsabilidade do Ministério da Fazenda pela fiscalização e controle sobre o comércio exterior essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais. Sua função precípua, portanto, é a de regular os fluxos com o

mundo exterior.²⁰ Do desempenho desta função do Estado decorre a intervenção deliberada na economia interna e externa (através de aplicação de Tributos, do modo de fiscalização de cargas e tempo nelas gasto; de aplicação de medida protetivas e/ou de incentivo, dentre outras). Esta atividade interventiva cumpre os preceitos constitucionais que tem como princípio a proteção e promoção do trabalho nacional como forma de produzir aumento de riquezas, promovendo de forma planejada o desenvolvimento econômico e a justiça social.

Apesar de compor uma atividade peculiar à de tributação, a organização administrativa do Estado brasileiro entende que por implicar também em tributação, esta regulação de fluxos deve ocorrer por meio da Receita Federal do Brasil (art. 1º, Lei nº 11.457/2007) – órgão específico e singular, subordinado ao Ministério da Fazenda, que por sua vez, é o órgão responsável, dentro da estrutura administrativa da República Federativa do Brasil, pela formulação e execução de política econômica (Art.1º, Anexo I, Decreto nº 9.003/2017).

Dentro da esfera de competência da Receita Federal há um conjunto de regras e disposições legais concernentes a Tributos, ao qual se dá o nome de Regime Tributário. Se referentes a Tributos incidentes especificamente nas operações de Importação e Exportação, envolvendo, portanto, a aduana nacional, denominar-se-á Regime Aduaneiro (art. 29 e 30, Anexo I, Decreto 9.003/017).

DOS REGIMES ADUANEIROS

O termo Regime Aduaneiro é utilizado para identificar o conjunto de procedimentos adotados pela política aduaneira nacional que tem por objetivo regular e fiscalizar o trânsito de bens em território aduaneiro – o espaço de controle de operações de comércio exterior – compreendendo todo o território nacional, inclusive o mar territorial, as águas territoriais, e o espaço aéreo correspondente.²¹

O Regime Aduaneiro poderá ser Especial ou Aplicado em Áreas Especiais.

No Regime Aduaneiro Especial ocorrerão situações dentro das operações do comércio, com previsão legal de tratamento diferenciado, que poderão ser requeridas pelo importador/exportador, e que implicarão em isenção, restituição ou suspensão de tributos.

²⁰ SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL. **Considerações sobre a aduana brasileira.** Brasília, 2006. Disponível em: <http://www2.unafisco.org.br/noticias/boletins/2006/novembro/2245_consideracoesaduanabrasileira.pdf> Acesso em: 28/09/2015

²¹ Decreto n.º 6.759 de 05 de fevereiro de 2009, art. 1º à 3º.

No caso do Regime Aduaneiro Aplicado em áreas Especiais, o tratamento tributário será diferenciado, independentemente de requerimento do importador/exportador, por se tratar de regiões com situações econômicas peculiares ou por se tratar de pólos regionais de setores ligados ao comércio internacional.

DO DRAWBACK

O termo *Drawback*, conforme o dicionário Cambridge²², significa originariamente *a disadvantage or the negative part of a situation*²³, ou ainda, “arrastar, trazer de volta”²⁴. Contudo, aplicado ao Comércio Exterior, utilizado mundialmente em inglês, *Drawback* refere-se aos direitos e aos tributos pagos no processo de importação e restituídos no momento da exportação dos mesmos bens ou produtos.²⁵

No Brasil, o Drawback é Regime Aduaneiro Especial que possibilita ao exportador a redução de sua carga tributária na opção de importação com modificação do insumo no mercado interno seguida de exportação.

Faz-se importante ressaltar que apesar da doutrina referenciar algumas vezes o Drawback através do termo “benefício”, o conceito aplicado não é sinônimo de “benefício fiscal” – proibido expressamente pelo Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) do qual o Brasil é signatário desde 1948 (Lei 313/1948 e alterações posteriores), porque não se trata de política econômica que visa beneficiar no âmbito fiscal o produtor/exportador, concedendo-lhe privilégios diante do mercado internacional. Ao contrário, esta política econômica busca tão somente incentivar a exportação através dos meios que lhe são cabíveis e possíveis em respeito ao referido tratado.²⁶

O Drawback brasileiro permite ao fabricante ou ao produtor importar insumos sem oneração de tributos, seja pela restituição, pela suspensão, ou pela isenção, conforme prevê o

²² DRAWBACK. In DICTIONARY CAMBRIDGE. Disponível em: <<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/drawback>> Acesso em: 29/09/2015

²³ “Desvantagem ou parte negativa de determinada situação”. Tradução livre do autor.

²⁴ PARISI, Fernanda Drummond. Panorama atual do regime aduaneiro de Drawback. In: BRITTO, Demes (coordenador). **Questões controvertidas do Direito Aduaneiro**. São Paulo: IOB, 2014. (p.288)

²⁵ **Drawback**: le montant des droits et taxes à l'importation remboursé en application du régime du drawback. ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES. **Convention de Kyoto – Annexe spécifique F – Chapitre 3. Directives relatives au drawback**. Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/fr/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf/~media/WCO/Public/FR/PDF/Topics/WTO%20ATF/dev/F3-f-mars2006.ashx>> Acesso em: 08/11/2015

²⁶ EVANGELISTA, A. A. JUNIOR, N.A., MAZINI, V., ALONSO, V. **Drawback integrado como Regime Aduaneiro Especial para Exportações Brasileiras**. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/36/2012_36_4509.pdf> Acesso em: 10/08/2015

artigo 78 do Decreto nº 37/1966, no Capítulo III, das Importações dedicadas às Exportações.²⁷ Condiciona-se à aplicação deste Regime, que os bens ou produtos sejam destinados a compor outros, e ao final, sejam destinados à Exportação.

A regulamentação vigente do Drawback está localizada no Decreto nº 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro), e sua sistemática administrativo-funcional pode ser consultada na Portaria nº 35 de 2006 da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX).

Apesar de não existir estudos estatísticos relacionados a todos os procedimentos de Drawback, é possível ter uma visão da abrangência destes tipos de operação no cenário comercial brasileiro a partir dos dados levantados sobre Drawback Suspensão pelo DECEX.

Neste estudo, foi realizada a Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de agosto de 2015 e aos períodos de janeiro a agosto de 2014 e de 2015, elaborado em setembro de 2015, no qual observamos que as exportações amparadas por Drawback decresceram 11,1%, representando uma variação de *US\$ 3.924,9 milhões de dólares* nos primeiros 8 meses do ano de 2014 comparado aos de 2015.

Apesar da retração das exportações, as que ocorrem via Drawback são significativos 24,5%, representando o montante equivalente a *US\$ 31.436,1 milhões de dólares*, demonstrando-se, então, a grande importância do RAED no cenário comercial brasileiro.²⁸

DO MODAL MARÍTIMO

A modalidade de transporte a ser eleita pela empresa importadora/ exportadora deve considerar que esta é a área da logística que movimenta as mercadorias e posiciona os estoques. Sua importância dentro da cadeia de abastecimento, quando bem administrada, pode ter significativo impacto no custo com estoques, estoques em trânsito e valores de frete.

Dentre os diversos meios de transporte, conhecidos como modais, o transporte da carga poderá ser **aquaviário** (transporte por via aquática de grandes volumes de carga), **rodoviário** (via terrestre, principalmente utilizado na distribuição urbana de cargas, na

²⁷ Art.78 - Poderá ser concedida, nos termos e condições estabelecidas no regulamento: I - restituição, total ou parcial, dos tributos que hajam incidido sobre a importação de mercadoria exportada após beneficiamento, ou utilizada na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra exportada; II - suspensão do pagamento dos tributos sobre a importação de mercadoria a ser exportada após beneficiamento, ou destinada à fabricação, complementação ou acondicionamento de outra a ser exportada; III - isenção dos tributos que incidirem sobre importação de mercadoria, em quantidade e qualidade equivalentes à utilizada no beneficiamento, fabricação, complementação ou acondicionamento de produto exportado.

²⁸ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Dados do Drawback Suspensão Agosto de 2015**. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1443530847.pdf>. Acesso em: 06/10/2015.

transferência de pequenos volumes de carga, e algumas vezes apenas conectando os demais modais), **ferroviário** (utiliza a via terrestre para transporte de grandes cargas a longas distâncias), **aéreo** (transporte por via aérea de grandes cargas. É atualmente o mais rápido e mais caro deles), e **dutoviário** (utiliza tubulações subterrâneas, aparentes ou submarinas para transporte de produtos químicos diversos).²⁹

O modal **Aquaviário**, um dos mais antigos modos de transporte, é ainda subdividido em **fluvial** – navegação que se dá dentro do país/continente por meio de rios; **lacustre** – navegação realizada em lagos que conectam cidades e países circunvizinhos, e; **marítimo** – navegação por mares e oceanos, conectando continentes, principalmente.

O modal marítimo deve ser eleito pela empresa ao considerar a infraestrutura, os terminais, as rotas e a regulamentação presente nesta atividade. Conforme o relatório da Agência Nacional de Transporte Aquaviário, este modal movimentou no primeiro semestre de 2015, 479 milhões de toneladas, representando aumento de 3% em relação ao período anterior.

Também foi responsável por 78% da corrente de comércio (soma de importações e exportações) em bilhões de dólares na modalidade FOB³⁰, e por 95% da corrente de comércio em toneladas, representando o modal mais utilizado nas importações e exportações brasileiras.³¹

III. A POLÍTICA ECONÔMICA DE INCENTIVO À EXPORTAÇÃO ATRAVÉS DO REGIME ADUANEIRO ESPECIAL DE DRAWBACK – MODALIDADE MARÍTIMA

O artigo 3º, inciso II da Carta Magna, ao tratar dos princípios fundamentais, estabelece o objetivo da República Federativa a garantia do desenvolvimento nacional.

Neste sentido, *desenvolvimento* é entendido como

“um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os

²⁹ RODRIGUES, P. R. A. **Introdução aos Sistemas de Transporte no Brasil e à Logística Internacional**. 3ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005. (p.31)

³⁰ O já mencionado FOB: free on board – (nota 2) modalidade de frete na qual o importador fica responsável pelos custos de frete e seguro a partir da transposição da carga a bordo. Até o embarque no entregador, o custo é contabilizado/assumido pelo exportador.

³¹ BRASIL. **PIB e Corrente de Comércio – A importância dos Portos**. AliceWeb/MDIC, 2015, p.4

indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.”³²

A política econômica, nas palavras de MASSO³³, *identifica um conjunto de atos governamentais para a consecução de determinado objetivo*, em linhas gerais, de desenvolvimento nacional. Diz-se, então, que para alcançar o desenvolvimento pretendido, a política econômica balizará as reformas estruturais, através da norma jurídica.

Assim, os Estados estabelecem a forma e as ações que servirão ao propósito deste objetivo, concedendo estímulos ou desestímulos aos atores na Economia. Significa dizer que a legislação é manuseada pelo Estado, promovendo o uso ou o desuso de determinado instituto jurídico/econômico.

A partir da visualização das principais alterações legislativas,³⁴ é possível constatar que na grande maioria das vezes o legislador pontuou condições de desoneração de tributos, ou de prorrogação para pagamento dos mesmos, inclusive, a partir dos anos de 2014, facilitando a opção aos operadores de comércio exterior das modalidades de Drawback.³⁵

Assim, é possível auferir que a tributação no comércio exterior recebe através do legislador um tratamento especial de política econômica, porque interfere na regulação do mercado interno e externo. Para tanto, no caso da Exportação se estabelecem mecanismos de incentivos fiscais ou financeiros, que garantem maior facilidade e maior competitividade no mercado externo.³⁶ No caso da Importação, são estabelecidas barreiras (ou peneiras) que garantem menor potencial de agressão ao mercado interno.³⁷

³² ONU, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 4.12.1986

³³ MASSO, Fabiano Del. **Direito Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p.28

³⁴ Note-se que a primeira alteração no prazo do Drawback suspensão ocorreu já no ano de 1979, com o art. 4º do Decreto-Lei 1722, através da previsão de prorrogação única de um ano para o prazo de pagamento dos tributos incidentes na importação, ficando a critério da autoridade fiscal analisar e conceder a prorrogação requerida pelo importador/exportador. Estas prorrogações de um ano foram outras vezes objeto de Lei nos termos dos artigos 4º do Decreto-lei 1722/1979 e art.13 da Lei 11945/2009, através da Lei 12249 de 2010. Inclusive, no ano de 2015, objetivando a alteração do prazo de suspensão de um ano para dois anos, foi apresentado o Projeto de Lei nº 694/2015 na Câmara dos Deputados. Em novembro do mesmo ano o PL foi arquivado, por inadequação financeira e orçamentária.

³⁵ Em 2008, o Drawback Suspensão ganhou uma plataforma web, facilitando o acesso, manuseio, e conferindo maior segurança e controle às operações. Em 2014, o Drawback Isenção começou a ser produzido. As plataformas são denominadas de Sistema Drawback Web, e integram-se ao Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) nas vertentes de Importação e Exportação.

³⁶ CASTRO, J. A. **Exportação. Aspectos práticos e operacionais**. 8ªed. São Paulo: Aduaneiras, 2013. (p.141)

³⁷ WERNEK, Paulo. **Comércio Exterior e Despacho Aduaneiro**. São Paulo: Juruá, 2007. (p.27)

No caso da Importação os incentivos objetivam suprir a necessidade de determinado produto ou bem que não seja produzido no mercado interno, ou que não possa ser produzido devido à falta de capacidade técnica ou de matéria-prima (Ex-Tarifário³⁸).

Noutro prisma, as barreiras protecionistas do mercado interno são medidas que objetivam se resguardar das práticas desleais de comércio vedadas pela Organização Mundial do Comércio (dumping, subsídios, etc.); prevenir a evasão de divisas, favorecendo o controle da dívida externa, e; substituir as importações para fortalecer o parque industrial interno. Neste sentido, considera-se interno o nacional e o bloco econômico, visando sua consolidação e ampliação no comércio internacional.³⁹

No caso da Exportação as barreiras impostas são decorrentes da natureza, e da escassez do produto. Já os incentivos fiscais são benefícios que tem o escopo de eliminação de alguns tributos incidentes nas operações normais do mercado interno, ou sua compensação no caso da impossibilidade de dissociação de seu preço interno. Esta política pretende possibilitar maior competitividade do exportador no mercado internacional.⁴⁰

Observe-se que nos Regimes Aduaneiros Especiais os mecanismos aplicáveis serão sempre através do incentivo, podendo envolver importação e/ou exportação, e incidindo sobre a tributação através dos institutos da Admissão temporária, Depósito Afiançado, Depósito Especial, Depósito Franco, Entrepasto Aduaneiro, Entrepasto Industrial sob controle Informatizado, Trânsito Aduaneiro, Drawback, Regime Especial de Importação de Petróleo, Loja Franca, Regime por Encomenda, Regime de Exportação Temporária para Aperfeiçoamento Passivo, Regime Aduaneiro Especial de Importação e Exportação.⁴¹ Em todos os casos, as implicações são necessariamente incidentes nos impostos e eventualmente de taxas e contribuições sociais das operações de importação e exportação envolvidas.

³⁸ O ex-tarifário consistirá, então, em redução temporária de alíquota do imposto de importação, nos casos em que não houver a produção nacional equivalente, especificamente para de bens de capital (BK – ex: trator para a agricultura), e de informática e telecomunicação (BIT), conforme Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC). Após a elaboração do parecer pela Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP / MDIC), o Comitê de Análise de Ex-Tarifários (CAEx) procederá a análise que concederá ou não o regime à luz da Resolução CAMEX nº 66/2014 da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Desenvolvimento da Produção. Ex-tarifário. Introdução.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=1174>> Acesso em: 02/10/2015

³⁹ WERNEK, Paulo. **Comércio Exterior e Despacho Aduaneiro.** São Paulo: Juruá, 2007. (p.105 e ss.)

⁴⁰ GARCIA, Luiz Martins. **Exportar: rotinas e procedimentos, incentivos e formação de preços.** 9ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2009. (p.129 e 130)

⁴¹ VIEIRA, Aquiles. **Importação: práticas, rotinas e procedimentos.** 5ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2013. (p.62)

III.I DIMENSÃO PECUNIÁRIA DO DRAWBACK RESULTANTE DA POLÍTICA ECONÔMICA DE INCENTIVO À EXPORTAÇÃO

A aplicação dos incentivos conferidos pelo Regime Aduaneiro Especial de Drawback implica em alterações nos processos de Importação, de aquisição de insumos no mercado interno, e de exportação, em três dimensões distintas e complementares para o comércio exterior. São elas: dimensão temporal; dimensão operacional, e; dimensão pecuniária.

A primeira delas, a dimensão temporal, decorre da diversificação nos trâmites através da aplicação de prazos para que a operação de exportação seja feita. Ainda nesta seara, observa-se que, apesar de várias possibilidades de prorrogação, o prazo visa garantir que o Drawback seja concretamente utilizado por empresas importadoras e exportadoras, e não se torne simplesmente uma alternativa de elisão fiscal.⁴²

A segunda dimensão, a operacional, tem implicações na ordem do cumprimento dos requisitos legais quanto à forma (uso do sistema SISCOMEX) e aos procedimentos (contrato, tipo de operação, “ex work”⁴³, por exemplo), a serem realizados na importação e exportação dos produtos pelo RAED.

A terceira é a dimensão pecuniária, que surge como consequência de maior impacto para o produtor, porque implica em desoneração substancial de tributos, que como decorrência de política interna, resulta na valorização do produtor diante do mercado internacional, porque o permite chegar ao mesmo com preços mais competitivos, incentivando o desenvolvimento do mercado interno para suprir a demanda internacional.

Neste diapasão, note-se que a tributação sobre estas operações comerciais é composta por uma complexa lista de incidências: IPI, ICMS, Cofins, Cofins-Importação, PIS, Pis-Importação, Taxa Siscarga, Taxa Siscomex, Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, Taxa de utilização do Mercante, ISS, e por fim Imposto de Exportação, e Imposto de Importação.

A desoneração sobre esta complexa lista de fatos geradores, como já visto, se dará por meio de isenções, suspensões ou restituições, possíveis conforme disposto no art. 383 do

⁴² Segundo DORIA, a elisão fiscal, sinônimo de economia fiscal, é a opção de planejamento do contribuinte, ou seja, uma atividade preventiva à incidência tributária, adotada com objetivo de reduzir a carga tributária devida pelo sujeito passivo da obrigação.

DÓRIA, A. R. S. **Elisão e Evasão Fiscal**. São Paulo: Bushatsky, 1977

⁴³ “Este termo significa que o vendedor cumpre sua obrigação de entrega das mercadorias quando as coloca disponíveis em sua propriedade (instalações), (...). O comprador assume todos os riscos e custos envolvidos em retirar as mercadorias das instalações do vendedor até o destino convencionado.”

VAZQUEZ, J.L. **Comércio Exterior Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2007 (p.35)

Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759/2009). Porém, importante destacar que a desoneração não depende exclusivamente da hipótese de incidência tributária, mas sim da política econômica vigente sobre o insumo e sobre o Regime Aduaneiro concedido para a entrada, permanência, e saída do território aduaneiro.

Contudo, observa que a legislação pontua quais são os tributos necessariamente sujeitos à modalidade do Drawback:

I - suspensão - permite a suspensão do pagamento do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, na importação, de forma combinada ou não com a aquisição no mercado interno, de mercadoria para emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado

II - isenção - permite a isenção do Imposto de Importação e a redução a zero do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, na importação, de forma combinada ou não com a aquisição no mercado interno, de mercadoria equivalente à empregada ou consumida na industrialização de produto exportado

III - restituição - permite a restituição, total ou parcial, dos tributos pagos na importação de mercadoria exportada após beneficiamento, ou utilizada na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra exportada

A partir desta legislação é possível constatar que os resultados (quicá dos objetivos específicos) desta política são: 1. Desonerar a importação de insumos utilizados na produção de bens destinados à exportação; 2. Influenciar diretamente na redução do custo final dos produtos destinados à exportação através da suspensão ou isenção dos tributos que não são recuperáveis; 3. Possibilitar, às empresas nacionais, maior competitividade no mercado externo, fortalecendo a indústria nacional, e, finalmente; 4. Posicionar o Brasil no aquecimento do comércio internacional.

Note-se, inclusive, sobre o último item, que a própria Convenção de Kyoto (Convenção Internacional para a Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros do Conselho de Cooperação Aduaneira), de 1973, preconizou a adoção internacional do Drawback como incentivo interno e mecanismo de fortalecimento do comércio internacional.

Mas relembremos que foi anteriormente a esta convenção, no ano de 1966, que no Brasil foi instituído o Regime Especial de Drawback, e como já visto, até hoje vem

contribuindo para o superávit na balança comercial nacional⁴⁴, já que representa uma das políticas econômicas aplicadas ao comércio exterior que proporciona grande quantidade de benefícios financeiros através de incentivos fiscais, afetando diretamente o valor final do produto – tornando-o competitivo no mercado internacional.

Resultado desta política econômica de incentivo à exportação, conforme o Manual do Drawback Integrado desenvolvido e disponibilizado pelo MDIC⁴⁵, a aplicação da norma jurídica do Drawback é capaz de reduzir em até 71,6% o valor de operação das exportações, e 36,6% nas exportações com aquisições em mercado interno, justificando a razão da opção dos operadores de importação e exportação, e conseqüentemente, a sua presença como motivador do saldo positivo da balança comercial brasileira.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho desenvolvido partiu do questionamento sobre o Regime Aduaneiro Especial de Drawback como uma alternativa de atuação no mercado internacional com menor custo em relação às operações de Importação e Exportação isoladamente.

A pesquisa esclareceu que o Regime Aduaneiro Especial de Drawback é caracterizado pela operação de importação vinculada à de exportação, condicionada ao beneficiamento do insumo importado, ou sua industrialização para composição, transformação ou complementação de outro produto, que deve ser operado em determinado prazo, e para o qual a política econômica interna auferir incentivo através de mecanismos jurídico-tributários de restituição (raramente utilizado), suspensão ou isenção de alguns tributos.

Negou-se, então, a hipótese de que a compensação tributária se dá pelo crédito tributário gerado na importação debitado no momento da exportação, tendo em vista que esta possibilidade existe apenas quando há plano de exportação precedente à importação na modalidade de suspensão ou isenção, inaplicável nas outras modalidades cabíveis de adoção do regime.

⁴⁴ ADVFN. Balança comercial brasileira. Disponível em: <<http://br.advfn.com/indicadores/balanca-comercial/brasil>> Acesso em: 10/08/2015

⁴⁵ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Drawback Integrado**. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1311196743.pdf> Acesso em: 02/10/2015

Utilizando como referência os dados disponibilizados nos sites oficiais do Governo Brasileiro, a legislação vigente, e doutrinadores, constatou-se que a frequência de uso deste Regime atingiu um percentual de 25 a 30% do total de exportações, ou seja, dentre os muitos Regimes Aduaneiros Especiais e exportações realizadas sem operação de medidas de incentivo, aproximadamente $\frac{1}{4}$ se operou através do Drawback – número significativo resultante da política de incentivo às exportações brasileiras. Dentre o volume total em toneladas da corrente de comércio analisadas no 1º semestre de 2015, 95% foi movimentado pelo modal marítimo, por envolver menor custo, e maior possibilidade de locomoção a grandes distâncias.

Identificou que o comércio exterior como intervencionista do mercado interno e externo é objeto de política econômica do legislador, que estabelece mecanismos de incentivo fiscal ou financeiro quando da Exportação (salvo se matéria-prima ou insumo raro ou em falta no mercado interno), e estabelecendo barreiras fiscais ou financeiras a fim de garantir menor potencial de agressão ao mercado interno.

No caso do Drawback, a política econômica exercida pelo legislador resulta em incentivos com impactos na dimensão temporal, operacional e pecuniária nas operações de Importação e de Exportação. Esta última dimensão, através da desoneração de tributos, é responsável pela redução de até 71,6% dos custos nas operações de exportação quando proveniente exclusivamente de importação e até 36,6% quando proveniente de importação com aquisição no mercado interno.

Por fim, espera-se que a apresentação deste trabalho ao público acadêmico possa fomentar a interdisciplinaridade entre o Direito e as demais áreas técnicas do Comércio Exterior, para que haja maior aproximação entre a necessidade de produção científica e jurídica e a necessidade decorrente da movimentação do mercado interno e externo, em prol deste mesmo objetivo das políticas econômicas, que é o desenvolvimento econômico nacional.

REFERÊNCIAS

ASHIKAGA, Carlos Eduardo Garcia. **Análise da Tributação na Importação e Exportação de bens e serviços**. 2ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2005

BARBOSA, Ricardo. BIZZELLI, João dos Santos. **Noções básicas de Importação**. 8ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001

BRASIL. Receita Federal. **Normas Administrativas – Importação, Drawback e Exportação**. Brasília: Aduaneiras, 2011

CASTRO, José Augusto de **Exportação. Aspectos práticos e operacionais**. 8ªed. São Paulo: Aduaneiras, 2013.

FERNANDES, Alex. BUZATO, Cassiana. JÚNIOR, Edison de Souza. **O Regime Aduaneiro Especial Drawback**. TCC. Curitiba, 2006

GARCIA, Luiz Martins. **Exportar: rotinas e procedimentos, incentivos e formação de preços**. 9ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2009

KEEDI, Samir. **ABC do Comércio Exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 2011

LUZ, Rodrigo. **Comércio Internacional e Legislação Aduaneira**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2011

PARISI, Fernanda Drummond. *Panorama atual do regime aduaneiro de Drawback*. In: BRITTO, Demes (coordenador). **Questões controvertidas do Direito Aduaneiro**. São Paulo: IOB, 2014

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos Sistemas de Transporte no Brasil e à logística Internacional**. 3ªed. São Paulo: Aduaneiras, 2005

VIEIRA, Aquiles. **Importação: práticas, rotinas e procedimentos**. 5ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2013

WERNEK, Paulo. **Comércio Exterior e Despacho Aduaneiro**. São Paulo: Juruá, 2007

BRASIL. Receita Federal. **AFRMM – Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante. Manual para Transportadores e Consignatários**. Disponível em: http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/manuais/manual-do-adicional-ao-frete-para-renovacao-da-marinha-mercante-afrrmm/arquivos-e-imagens/manualparatransportadoreseconsignatarios_20_10_2014.pdf> Acesso em: 28/07/2015

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **O regime especial de drawback.** Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/drawback/regime.htm>> Acesso em: 16/07/2015

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Despacho aduaneiro de importação.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/procaduexpimp/despaduimport.htm>> Acesso em: 01/05/2015

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Drawback.** Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/drawback>> Acesso em: 16/07/2015

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Passo a passo de Drawback.** Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/arquivos/dwnl_1364_410891.pdf> Acesso em: 16/07/2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **III Série Histórica: 1996 a 2015. Balança comercial mensal.** Disponível em: <<http://br.advfn.com/indicadores/balanca-comercial/brasil>> Acesso em: 10/08/2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio 1947** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/arquivo/sececx/omc/acordos/gatt47port.pdf>> Acesso em: 16/08/2015

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Relatório Estatístico Semestral 1º Semestre de 2015.** Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/Relatorio_Estatistico_Semestral_2015.pdf> Acesso em: 28/09/2015

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Aduanas.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/OMA/Beneficio/Aduana.htm>> Acesso em: 28/09/2015

BRASIL. Ministério dos Transportes. **Transporte Aquaviário.** Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/transporte-aquaviario.html>> 29/09/2015 Acesso em: 28/09/2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Drawback Integrado.** Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1311196743.pdf> Acesso em: 30/09/2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Desenvolvimento da Produção. Ex-tarifário. Introdução.** Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=1174>> Acesso em: 02/10/2015

BRASIL. Serviço Federal de Processamento de Dados. **Siscomex – Sistema Integrado de Comércio Exterior.** Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/linhas-negocio/catalogo-de-solucoes/solucoes/_principais-solucoes/siscomex-sistema-integrado-de-comercio-exterior> Acesso em: 02/10/2015

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 694 de 2015.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0016D8EEF7789BE05492CA469133076A.proposicoesWeb2?codteor=1314039&filename=Avulso+-PL+694/2015>. Acesso em: 04/10/2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Dados do Drawback Suspensão Agosto de 2015.** Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1443530847.pdf>. Acesso em 06/10/2015

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior **Drawback verde-amarelo / Integrado** Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1254488346.pdf>. Acesso em 06/10/2015

DRAWBACK. In DICTIONARY CAMBRIDGE. Disponível em: <<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/drawback>> Acesso em: 29/09/2015

EVANGELISTA, A. A. JUNIOR, N. A., MAZINI, V., ALONSO, V. **Drawback integrado como Regime Aduaneiro Especial para Exportações Brasileiras.** Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/2012/36/2012_36_4509.pdf> Acesso em: 10/08/2015

ORGANISARION MONDIALE DES DOUANES. **Convention de Kyoto – Annexe spécifique F – Chapitre 3. Directives relatives au drawback.** Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/fr/topics/wco-implementing-the-wto-atf/atf/~media/WCO/Public/FR/PDF/Topics/WTO%20ATF/dev/F3-f-mars2006.ashx>> Acesso em: 08/11/2015

SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL.
Considerações sobre a aduana brasileira. Brasília, 2006. Disponível em:
<http://www2.unafisco.org.br/noticias/boletins/2006/novembro/2245_consideracoesaduanabrasileira.pdf> Acesso em: 28/09/2015