

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

Roberta Maria Ribeiro Aragão

**O PAPEL DO *DRAWBACK* NAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS
NO PERÍODO DE 1997 A 2007:**

Um estudo de caso da Indústria Aeronáutica Brasileira

Recife-PE

2008

Aragão, Roberta Maria Ribeiro

O papel do drawback nas exportações brasileiras no período de 1997 a 2007 : um estudo de caso da Indústria Aeronáutica Brasileira / Roberta Maria Ribeiro Aragão. – Recife : O Autor, 2008.

108 folhas : fig. , tab. , abrev. e siglas.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA. Economia, 2008.

Inclui bibliografia.

1. Exportação. 2. Política comercial. 3. Balança comercial. 4. Custo-benefício. 5. Custo industrial – Indústria Aeronáutica Brasileira-IAB. I. Título.

339. 5
338.883

CDU (1997)
CDD (22.ed.)

UFPE
CSA2008-086

Roberta Maria Ribeiro Aragão

**O PAPEL DO *DRAWBACK* NAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS
NO PERÍODO DE 1997 A 2007:**

Um estudo de caso da Indústria Aeronáutica Brasileira

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Pernambuco como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia, área de concentração: Comércio Exterior e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Ecio Costa

Recife-PE

2008

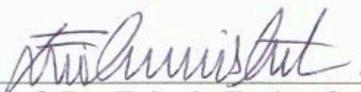
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PIMES/PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

PARECER DA COMISSÃO EXAMINADORA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DE

ROBERTA MARIA RIBEIRO ARAGÃO

A Comissão Examinadora composta pelos professores abaixo, sob a presidência do primeiro, considera a Candidata Roberta Maria Ribeiro Aragão **APROVADA**.

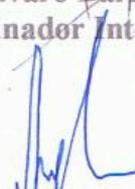
Recife, 09/09/2008.



Prof. Dr. Ecio de Farias Costa
Orientador



Prof. Dr. Álvaro Barrantes Hidalgo
Examinador Interno



Prof. Dr. Agnaldo Gomes da Silva
Examinador Externo/UFAL

À Sofia, Maria e Fred

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Receita Federal do Brasil que com o seu apoio financeiro e institucional contribuiu para a elaboração deste trabalho, aos meus colegas de trabalho, Ginaldo Antonio Freire e Milton Pina Júnior (Serpro), que me ajudaram no levantamento dos dados para a elaboração das Tabelas, a Romildo José Cavalcanti que me substituiu nos momentos importantes, e ao colega e doutorando Gaspar Cordeiro Leão, que da Espanha (Madri) forneceu estímulos e sugestões.

Aos colegas do Mestrado Luís Jorge Lira Neto pelo exemplo de competência e amizade, a Alice às correções da nossa língua e os constantes incentivos e a Alessandra por ter se tornado uma amiga.

O meu agradecimento especial à minha pequena grande família: minha mãe Creusa, pelo exemplo de criatividade e perfeccionismo, minha irmã Renata pelas mensagens, Maria minha filha pela presença constante, Fred, pelo seu amor e dedicação, e particularmente à minha filha Sofia e Dr. Lauro Lins, meu genro genial, que mesmo dos EUA me ajudaram com orientações e correções decisivas para a conclusão deste estudo. Sou grata ainda a oportunidade de conviver e poder servir de exemplo nos estudos para os novos membros da minha família: meus sobrinhos Raul e Flora e meus enteados: Marquito, Dereco, Maroca e Aninha.

Finalmente, sou muito grata ao meu orientador Prof. Dr. Ecio Costa que me apoiou e ajudou na elaboração desta dissertação.

RESUMO

Esta dissertação analisa a utilização do regime aduaneiro especial de *Drawback* nas exportações brasileiras, no período de 1997 a 2007, apresentando um estudo de caso da Indústria Aeronáutica Brasileira - IAB. Para essa análise foram utilizados os dados das exportações e importações do *Drawback*, dos outros principais regimes aduaneiros especiais e dos maiores setores beneficiários do *Drawback*. Foi definido um índice denominado de benefício-custo para determinar se a utilização do *Drawback* na IAB apresenta retornos significativos em relação à geração de divisas, tendo em vista os altos valores de renúncia fiscal apresentados pelo setor aeronáutico, a partir de 2001. O resultado apresentou um benefício insatisfatório para a balança comercial brasileira em relação ao custo dos impostos que deixaram de ser recolhidos. No entanto, foram analisados outros ganhos em relação à utilização do *Drawback* pela IAB, tais como soberania, prestígio, competitividade e inovação tecnológica para o país.

Palavras-chave: *Drawback*. Políticas comerciais estratégicas. Renúncia fiscal. Balança comercial. Benefício-custo. Indústria Aeronáutica Brasileira-IAB. Embraer.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the use of the special customs regimen known as *Drawback* in Brazilian exports from 1997 to 2007, presenting a case study of the Brazilian Aeronautics Industry - IAB. For this analysis were used data on exports and imports of *Drawback*, of the other special customs regimen and of the main beneficiaries sectors of *Drawback*. It was defined an index called benefit-cost to determine whether the use of *Drawback* in the IAB presents significant returns compared to the generation of revenues, considering the high values of tax waive granted to the aeronautical industry, since 2001. The result indicated a poor benefit for the Brazilian trade balance compared to the cost of taxes that were not collected. However other gains were considered regarding the use of *Drawback* by the IAB, such as sovereignty, prestige, competitiveness and technological innovation for the country.

Keywords: *Drawback*. Strategic trade policy. Tax waive. Trade balance. Benefit-cost index. Brazilian Aeronautical Industry – IAB. Embraer.

Lista de Siglas e Abreviaturas

A

AFRMM Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante

ALADI Associação Latino Americana de Integração

B

C

Camex Câmara de Comércio Exterior

CEE Conselho das Comunidades Européias

CNAE Cadastro Nacional de Atividade Econômica

Cofins Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CTA Centro Tecnológico da Aeronáutica

D

Decex Departamento de Comércio Exterior

DW DW-Aduaneiro-Extrator de dados da base Siscomex da RFB

E

EADS *European Aeronautic Defense and Space Company*

EMBRAER Empresa Brasileira de Aeronáutica

EUA Estados Unidos da América

F

FOB *Free on Board*

G

GATT *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)

H

I

IA Indústria Aeronáutica

IAB Indústria Aeronáutica Brasileira

ICMS Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IEDI Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

II Imposto de Importação

IPI Imposto sobre Produtos Industrializados

IN Instrução Normativa

ITA Instituto Tecnológico da Aeronáutica

J

K

L

M

MAER	Ministério da Aeronáutica
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MDIC	Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio
MF	Ministério da Fazenda

N

NBM	Nomenclatura Brasileira de Mercadorias
NCM	Nomenclatura Comum do Mercosul

O

OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMA	Organização Mundial das Alfândegas
OMC	Organização Mundial do Comércio

P

PIS/Pasep	Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PROEX	Programa de Financiamento à Exportação

Q**R**

RECOF	Regime Aduaneiro Especial de Entrepasto Industrial sob Controle Informatizado
RFB	Receita Federal do Brasil

S

Secex	Secretaria de Comércio Exterior
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados

T

TEC	Tarifa Externa Comum
-----	----------------------

U

UE	União Européia
US\$	Dólares norte-americanos

V**W**

WTO	<i>World Trade Organization</i> (ver OMC)
-----	---

X**Y****Z**

ZFM	Zona Franca de Manaus
-----	-----------------------

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Efeitos sobre o bem-estar da política comercial estratégica: aeronaves de porte médio	34
Tabela 2 – Comparação entre as modalidades de <i>Drawback</i> na importação de assentos para aviões e a não utilização do <i>Drawback</i>	52
Tabela 3 – Projeção do comércio mundial dividido por região (em %).....	68
Tabela 4 – Importação por regime aduaneiro especial e renúncia fiscal correspondente em 2007	81
Tabela 5 – Importações dos 10 maiores setores beneficiários de <i>Drawback</i> em 2007	84
Tabela 6 – Exportações dos 10 maiores setores beneficiários de <i>Drawback</i> em 2007	84
Tabela 7 – Alíquotas dos principais produtos importados dos três maiores setores beneficiários, em 2007.....	94

Lista de Figuras

Figura 1 – Efeitos dos subsídios à exportação.....	31
Figura 2 – Efeitos sociais dos subsídios à exportação.....	33
Figura 3 – Evolução das Importações, Exportações, Balança Comercial e Volume Comercial no Brasil de 1997 a 2007	77
Figura 4 - Evolução das Importações <i>Drawback</i> , Exportações <i>Drawback</i> , Balança Comercial <i>Drawback</i> e Volume Comercial <i>Drawback</i> no Brasil de 1997 a 2007	79
Figura 5 – (A) Fatia do <i>Drawback</i> nas Exportações e Importações Brasileiras de 1997 a 2007 (B) Evolução das Razões “Exportação/Importação” e “Exportação <i>Drawback</i> /Importação <i>Drawback</i> ” Brasileiras de 1997 a 2007	80
Figura 6 – (A) Importação (FOB) dos principais regimes aduaneiros especiais de 1997 a 2007 (B) Percentual das importações (FOB) dos regimes aduaneiros especiais de 1997 a 2007	82
Figura 7 – Percentual de renúncia fiscal relativa às importações dos principais regimes aduaneiros especiais de 1997 a 2007	83
Figura 8 – (A) Evolução das importações dos 10 maiores setores beneficiários de <i>Drawback</i> (B) Evolução das exportações dos 10 maiores setores beneficiários de <i>Drawback</i>	86
Figura 9 - Evolução das Exportações dos principais produtos de 2007	88
Figura 10 - (A) Participação das importações <i>Drawback</i> sobre as importações totais dos maiores setores beneficiários do <i>Drawback</i> (B) Participação das exportações <i>Drawback</i> sobre as importações totais dos maiores setores beneficiários do <i>Drawback</i>	90
Figura 11 - Saldo da balança comercial dos três maiores beneficiários de <i>Drawback</i> de 1997 a 2007	91
Figura 12 – Renúncia fiscal das importações dos três maiores beneficiários do <i>Drawback</i>	92
Figura 13 – Índice Benefício-custo dos três maiores beneficiários do <i>Drawback</i>	93

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 HIPÓTESE e JUSTIFICATIVA	15
1.2 OBJETIVOS	16
1.2.1 Objetivo Geral	16
1.2.2 Objetivos Específicos	16
1.3 DESENVOLVIMENTO	17
2 METODOLOGIA E DADOS	18
3 REVISÃO TEÓRICA	22
3.1 POLÍTICAS COMERCIAIS ESTRATÉGICAS	22
3.1.1 Antecedentes.....	22
3.1.2 Teoria do Comércio Estratégico	24
3.1.3 Benefício-custo das políticas comerciais estratégicas	27
3.1.4 Análise do bem-estar nas políticas comerciais estratégicas	29
3.2 <i>DRAWBACK</i> NO COMÉRCIO INTERNACIONAL	37
3.2.1 Histórico	37
3.2.2 <i>Drawback</i> na Organização Mundial das Alfândegas - OMA.....	38
3.2.3 <i>Drawback</i> na Organização Mundial do Comércio – OMC	39
3.2.4 <i>Drawback</i> na ALADI e no MERCOSUL.....	40
3.2.5 <i>Drawback</i> na União Européia	42
3.3 <i>DRAWBACK</i> NO BRASIL	43
3.3.1 Histórico	43
3.3.2 Conceito.....	44
3.3.6 Comparação do <i>Drawback</i> com Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado - RECOF.....	53
3.3.7 Estudos sobre o <i>Drawback</i>	55
4 ESTUDO DE CASO: A INDÚSTRIA AERONÁUTICA BRASILEIRA-IAB	58
4.1 HISTÓRICO DA INDÚSTRIA AERONÁUTICA BRASILEIRA-IAB.....	58
4.2 CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS DA INDÚSTRIA AERONÁUTICA	

BRASILEIRA-IAB	60
4.3 MERCADO DE AERONAVES DE MÉDIO PORTE	65
4.4 A INDÚSTRIA AERONÁUTICA BRASILEIRA – IAB	70
4.5 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS.....	76
4.5.1 O <i>Drawback</i> e a Balança Comercial	76
4.5.2 <i>Drawback</i> – o regime aduaneiro especial mais utilizado	81
4.5.3 Os maiores setores beneficiários do <i>Drawback</i>	83
4.5.4 O <i>Drawback</i> na IAB	88
4.5.5 Análise de benefício-custo do <i>Drawback</i>	91
5 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES.....	97
REFERÊNCIAS	101

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de aumentar o potencial exportador do país tem sido meta constante do governo brasileiro, como uma alternativa para aumentar o desenvolvimento econômico e a geração de empregos, buscando cada vez mais sua inserção dentro dos novos padrões da economia globalizada.

Assim, nos últimos anos, o governo federal vem incentivando o aumento das exportações brasileiras, com o intuito de aumentar o *superávit* da balança comercial, objetivo que vem sendo plenamente atingido. Segundo dados do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC, 2008), vários esforços da iniciativa privada e pública justificam, no período de 2001 a 2007, um aumento do saldo positivo saltando da marca de US\$ 2 bilhões em 2001 para US\$ 40 bilhões em 2007. Já as exportações, em 2007, somaram US\$ 160 bilhões, resultado 137% superior ao de 2001, enquanto as importações somaram US\$ 120 bilhões, resultado 116% superior ao de 2001.

De acordo com esses resultados, os sucessivos recordes alcançados nos saldos da balança comercial do Brasil ocorreram em um cenário de expansão das importações, o que pode indicar um provável retorno do crescimento, através de um significativo desempenho dos setores exportadores.

É consenso para a maioria dos economistas que a exportação é, sem dúvida, o melhor caminho para reativar a economia, criar empregos, aumentar as divisas e reduzir a dependência financeira do exterior. Neste sentido, é necessário uma política de comércio exterior voltada para as exportações mais eficaz.

Segundo Sartori e Araújo (2004), a política de comércio exterior com ênfase na exportação é recente no Brasil e nos últimos anos passou por duas fases distintas: a primeira, relativa à abertura comercial do mercado interno às importações, aumentando a concorrência e a queda dos preços, em que as empresas brasileiras tiveram que se tornar eficientes para

competir com os produtos importados; e a segunda que vigora até hoje, com prioridade nas exportações e, principalmente, em relação aos produtos manufaturados.

Com relação ao tema específico desta investigação, Sartori Araújo e (2004) entendem que o regime aduaneiro especial de *Drawback* se apresenta como um instrumento vital de incentivo às exportações ao desonerar os exportadores da carga tributária que incide sobre as importações de insumos, matérias-primas, materiais de embalagem e produtos intermediários, tornando seus produtos competitivos no comércio internacional sem prejuízo de acordos internacionais.

Neste sentido, duas medidas da Política industrial, anunciadas pelo Presidente da República, no dia 12/05/2008, foram dirigidas ao *Drawback*. A Primeira foi a informatização do *Drawback*, que visa diminuir a burocracia para o exportador e permitir que mais empresas utilizem esse sistema. A segunda foi o restabelecimento do *Drawback* verde-amarelo, através da publicação da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 845, de 12 de maio de 2008, que pode incentivar ainda mais as exportações das indústrias nacionais.

Atualmente, o aumento da substituição de insumos nacionais por importados, via *Drawback*, é uma das estratégias que os exportadores brasileiros têm usado para suavizar a perda de competitividade provocada pela valorização do real. Para empresas que usam muito insumo importado, o *Drawback* torna-se uma ferramenta importante e, com o dólar mais barato, essas empresas têm aproveitado para importar tanto matérias-primas mais baratas como bens de capital para diminuir os potenciais prejuízos nas exportações. Com isso, as importações ficam favorecidas e as exportações de produtos manufaturados tornam-se mais competitivas.

Conforme apontado em estudo da Secretaria da Receita Federal do Brasil (2002), em 2001, os percentuais de participação de 38,53% sobre o total das importações sob o regime de *Drawback*, pelo setor de transporte, basicamente o aeronáutico, demonstrou que esse setor foi um dos maiores beneficiários desse regime.

De acordo com dados do MDIC (2008) o setor aeronáutico representou 97,11% do setor de transporte, no ano de 2007, mantendo um percentual sempre acima de 95%, no período analisado de 1997 a 2007, enquanto que desse percentual, a participação da Embraer é de 96,23%.

Assim, a Indústria Aeronáutica Brasileira – IAB configura um caso singular e atípico, por ser representada por uma única empresa, a Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica (BERNARDES, 2000). Como se verá ao longo desse trabalho, a Embraer, desde a sua fundação, confunde-se para todos os efeitos de análise com a própria Indústria Aeronáutica Brasileira, objeto do presente estudo.

1.1 HIPÓTESE e JUSTIFICATIVA

Esta dissertação parte da hipótese de que a utilização do *Drawback* pelos setores da economia funciona como um multiplicador de divisas, gerando impacto positivo na balança comercial brasileira e no desenvolvimento econômico do país. E, em consonância com tal utilização, que a Indústria Aeronáutica Brasileira-IAB seria uma das principais geradoras de divisas para o país, por ter sido apontada como uma das maiores beneficiárias desse regime.

A importância que o *Drawback* pode significar para a economia brasileira é a principal justificativa para investigar sua contribuição para as exportações brasileiras, no período de 1997 a 2007, uma vez que, esse regime vem sendo responsável por parcelas significativas de renúncia fiscal vinculada às importações (em especial, a modalidade de suspensão tributária), a exemplo do percentual aplicado de 29%, em 2001, e por ter sido utilizado mais de US\$ 4 bilhões em importações, equivalentes a quase 10% das importações totais e de mais de 17 US\$ bilhões em exportações, equivalentes a 30% das exportações totais (RFB, 2002).

Daí se verifica a importância de se analisar a eficácia do *Drawback* no setor de transporte, mais especificamente na IAB, porque além de ser considerado um dos setores mais dinâmicos e competitivos da economia brasileira ele foi um dos principais beneficiários do

Drawback, com um percentual de importação da ordem de 39% e de exportação de 16%, no ano de 2001, o que demonstra a relevância da sua utilização no regime e para o presente estudo (RFB, 2002).

E, finalmente, uma questão de extrema relevância é que a falta de um levantamento sistemático dos valores de importação e exportação associados ao uso do *Drawback* é também uma importante justificativa para esta pesquisa, pois não se tem notícias de estudos sobre a avaliação dos benefícios-custos gerados para o país da utilização desse incentivo pela IAB.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Este estudo tem como objetivo principal analisar a contribuição do regime aduaneiro especial de *Drawback* para as exportações brasileiras, no período de 1997 a 2007, com base na análise de benefício-custo, definida no Capítulo 2 de Metodologia e Dados, aplicada nos principais beneficiários desse regime, utilizando o estudo de caso da Indústria Aeronáutica Brasileira-IAB.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Analisar a participação do *Drawback*, de 1997 a 2007, na balança comercial brasileira, com base no percentual de crescimento das importações e exportações sob esse regime;
- Comparar os regimes aduaneiros especiais mais utilizados, de 1997 a 2007;
- Analisar o *Drawback* como o regime aduaneiro especial mais utilizado, com base na participação das importações e exportações sob esse regime, de 1997 a 2007;
- Identificar os maiores setores beneficiários, com base nas exportações e importações de *Drawback*, no período de 1997 a 2007;
- Identificar os principais produtos exportados e importados, sob o regime de *Drawback*, no período de 1997 a 2007.

1.3 DESENVOLVIMENTO

O estudo é composto de 6 capítulos, incluindo essa introdução. O capítulo 2 descreve a metodologia e os dados utilizados no presente estudo. No capítulo 3, é apresentada uma revisão teórica dividida em duas partes: a primeira apresenta as Políticas Comerciais Estratégicas; a segunda aborda os principais aspectos do *Drawback*, começando com seu histórico, depois a sua importância e legislação a nível nacional e internacional, suas vantagens e benefícios fiscais, uma comparação com o Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado - RECOF e finaliza com estudos sobre o *Drawback*. O capítulo 4 apresenta o estudo de caso sobre a Indústria Aeronáutica Brasileira-IAB, iniciando com um histórico da Indústria Aeronáutica-IA, características, tendências e o mercado de aeronaves de médio porte, para em seguida, abordar a trajetória da Indústria Aeronáutica Brasileira-IAB enfatizando o processo de recuperação dessa indústria, e da Embraer de forma particular, após a privatização e sua inserção no mercado internacional. Ao final, no capítulo 4 é apresentada uma análise dos dados e resultados encontrados na utilização do *Drawback* na IAB, com base na relação de benefício-custo dessa indústria na economia brasileira no período de 1997 a 2007. No capítulo 5, são apresentadas as conclusões, com base no referencial teórico e na análise dos dados e resultados do principal beneficiário do *Drawback*: a IAB. E por último, no capítulo 6, são citadas as referências utilizadas no presente estudo.

2 METODOLOGIA E DADOS

A natureza da pesquisa adotada para esse estudo foi do tipo descritiva, porque é a que procura classificar, explicar e interpretar, de forma mais exata possível, um fenômeno que ocorre, a sua relação e conexão com outros, bem como sua natureza e suas características e que tem como objetivo primordial o estabelecimento de relações entre variáveis (CERVO, BERVIAN & SILVA, 2006).

Neste sentido, a presente pesquisa envolveu uma revisão teórica sobre as políticas comerciais estratégicas como forma de comparar um de seus instrumentos, os subsídios à exportação com o regime aduaneiro especial de *Drawback*. Para compreender o objeto do presente estudo, o *Drawback*, foi apresentado material bibliográfico onde consta sua conceituação, a legislação brasileira e internacional, seu funcionamento, suas aplicações, sua evolução histórica em modalidades e submodalidades, desde a sua criação no Brasil até sua última versão denominada Regime Aduaneiro Especial de Entreposto Industrial sob Controle Informartizado-RECOF, suas principais vantagens e estudos sobre o tema. E, especificamente, para melhorar a compreensão do estudo de caso sobre a IAB, foram apresentados estudos sobre a Indústria Aeronáutica-IA e a Indústria Aeronáutica Brasileira – IAB.

Assim a metodologia adotada para realização desta dissertação se baseou no método de análise dos dados e dos resultados com base na revisão teórica apresentada, através do estudo caso da IAB.

Foram utilizados dados secundários de diversas fontes tais como: base de dados do Sistema de Integrado de Comércio Exterior – Siscomex, DW-aduaneiro (extrator de dados de uso exclusivo da RFB, que utiliza a base Siscomex), a Simulação do Tratamento Tributário e Administrativo das Importações da Receita Federal do Brasil-RFB, o Aliceweb do Ministério da Fazenda – MF; e tabelas das exportações brasileiras do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC.

Com base nos dados selecionados das pesquisas, foram realizados, para o período de 1997 a 2007 os seguintes levantamentos:

- Balança comercial brasileira;
- Importações sob o regime de *Drawback*;
- Exportações sob o regime de *Drawback*;
- Regimes aduaneiros especiais mais utilizados;
- Percentuais de renúncia fiscal, em reais, relativa às importações dos regimes aduaneiros especiais mais utilizados;
- Exportações dos principais produtos;
- Principais produtos exportados sob o regime de *Drawback*;
- Principais produtos importados sob o regime de *Drawback*;
- Os setores que mais importaram e exportaram sob o regime de *Drawback*;
- Estimativa do peso das importações e das exportações sob o regime de *Drawback*;
- Estimativa dos totais das importações e das exportações sob o regime de *Drawback* dos três principais beneficiários do regime.

A partir desses levantamentos foram elaborados tabelas e gráficos e com base na revisão teórica apresentada foram analisados, no período de 1997 a 2007:

- A participação do *Drawback* na balança comercial brasileira e no volume de comércio, com base no percentual de crescimento das importações e exportações sob esse regime;
- O *Drawback* como o regime aduaneiro especial mais utilizado, com base na participação das importações e exportações de *Drawback*;
- Os 10 maiores setores beneficiários, com base nas exportações e importações de *Drawback*.

De acordo com os dados levantados dos maiores setores beneficiários do *Drawback*, nas importações e exportações, foi realizada a principal análise dessa pesquisa, a de benefício-custo na utilização do *Drawback* por esses setores, no período de 1997 a 2007, com base no índice *I*, definido na seguinte equação:

$$I = (X-M)/RF \quad (1)$$

onde:

X = valor das exportações sob o regime de *Drawback*;

M = valor das importações sob o regime de *Drawback*;

RF = valor da renúncia fiscal¹ sob o regime de *Drawback* (valor dos impostos que deixaram de ser recolhidos nas importações amparadas pelo *Drawback*).

O índice de benefício-custo pode assumir valores de menos infinito a mais infinito, podendo inclusive ser zero. No entanto, a renúncia fiscal nunca vai ser zero.

Com a aplicação desse índice foram identificados os setores beneficiários do *Drawback* que mais se destacaram como geradores de divisas em relação a cada real remunerado do ponto de vista fiscal, e foi construído o ranking dos 3 setores que tiveram o melhor desempenho na balança comercial brasileira. Ou seja, a idéia foi demonstrar, através desse índice, que o *Drawback* pode ser utilizado como um multiplicador de divisas para analisar a eficiência da aplicação desse regime para cada um dos setores.

A IAB foi escolhida como estudo de caso desta dissertação, porque além de ser considerada como um dos setores da economia brasileira de maior competitividade no cenário internacional tem o produto de maior valor agregado nas exportações: aeronaves.

Assim, foi analisada a dependência tecnológica da IAB no mercado externo, o seu desempenho na balança comercial, o impacto fiscal da utilização do *Drawback* e o benefício-custo que essa indústria gera para o país.

¹ Só há renúncia fiscal quando uma receita já assegurada deixa de ser arrecadada.

Foram analisados também os dados referentes às modalidades de suspensão e isenção (como valores agregados) do *Drawback*, por serem as modalidades que, basicamente, são utilizadas nas exportações brasileiras.

Como os valores das importações e exportações (*Free on board* - FOB) foram levantados anualmente não foi importante fazer a atualização desses valores.

A renúncia fiscal analisada se refere apenas aos impostos que deixaram de ser recolhidos nas importações, e os valores das renúncias fiscais extraídos do Siscomex em reais foram convertidos para dólares, uma vez que os valores das importações e das exportações estão em dólares.

Só foi possível analisar o período de 1997 a 2007, em virtude da disponibilidade dos dados eletrônicos, porque mesmo o Siscomex exportação tendo sido implantado em janeiro de 1993, o Siscomex importação só foi implantado em janeiro de 1997. Portanto, somente a partir desta data foi factível a extração e seleção dos dados acima citados na base do Siscomex.

3 REVISÃO TEÓRICA

3.1 POLÍTICAS COMERCIAIS ESTRATÉGICAS

3.1.1 Antecedentes

Na década de 1980, surgiu nos países avançados um conjunto novo de argumentos sofisticados a favor da intervenção governamental no comércio. Esses novos argumentos se concentravam nas indústrias de “alta tecnologia” e serviram de base para enunciar uma nova teoria no comércio internacional: a teoria da política comercial estratégica.

Atualmente, tanto países industrializados como países em desenvolvimento empregam políticas comerciais estratégicas², e um dos segmentos onde elas têm sido mais utilizadas é o da indústria aeronáutica. Desde então, essas políticas passaram a ser objeto de vários estudos nas novas teorias de comércio internacional, tendo em vista que a intervenção governamental é um tema controverso, que gera muita discussão e que continua dividindo opiniões da maioria dos economistas.

Para explicar as políticas comerciais estratégicas, esta dissertação opta por primeiro apresentar a teoria que, segundo Krugman e Obstfeld (2005), influenciou por quase 200 anos a política de comércio internacional: a teoria da vantagem comparativa, de David Ricardo, e, em seguida, expõe os fundamentos da teoria do comércio estratégico, juntamente com uma análise do benefício-custo das políticas comerciais estratégicas e dos seus efeitos sobre o bem-estar nacional.

A teoria das vantagens comparativas explica que os países são diferentes, e essas diferenças fazem com que o comércio entre eles seja lucrativo na medida em que cada país se especializa em determinado produto e tem maior vantagem em comercializá-lo em troca de produtos em que a produção local seria muito dispendiosa.

² A definição de políticas comerciais estratégicas é apresentada no subitem 2.1.2.

Com a especialização dos países na produção de bens, o comércio internacional foi explicado por Ricardo de forma estática, pois não levava em conta a evolução das estruturas da demanda e oferta, bem como das relações de preços entre produtos negociados no mercado internacional. A teoria de Ricardo ressalta a especialização e a realocação dos recursos domésticos que, na visão de Carbaugh (2004), não supõem uma alteração dinâmica da vantagem ou da desvantagem comparativa dos setores produtivos ao longo de diversas décadas, ou seja, ela é, essencialmente, uma teoria estática. De acordo com esse autor, a teoria da vantagem comparativa também fica prejudicada pelo fato de não levar em consideração que recursos adicionais podem ser criados ou importados e que são capazes de criar novas oportunidades de processo e de produção, bem como aumentar a produtividade.

A primeira alteração relevante no conceito estático de vantagem comparativa parece explicar o notável crescimento econômico pós-guerra dos países do leste da Ásia. Um dos primeiros países a reconhecer que a vantagem comparativa em um setor específico pode ser criada foi o Japão. A maneira encontrada pelo Japão para criação de vantagens em determinados setores foi agregando ao processo produtivo novos fatores, pela mobilização de trabalho, tecnologia e capital, através do setor empresarial ou pelo governo, com políticas de promoção. Este processo conhecido como vantagem comparativa dinâmica representa uma evolução à teoria de Ricardo e a sua criação pelo governo denomina-se política industrial (CARBAUGH, 2004).

Para Bernardes (2000), o exemplo dos países do sudeste asiático demonstram à sociedade que as vantagens comparativas contemporâneas são socialmente construídas mediante políticas comerciais estratégicas.

Assim, a política industrial é uma estratégia para proteger, revitalizar ou desenvolver um setor, a exemplo das indústrias nascentes, como as de alta tecnologia, em que a economia doméstica terá um nível mais elevado de produtividade e como resultado será mais competitiva mundialmente.

No entanto, muitos críticos argumentam que a implementação de tal política industrial, muitas vezes, pode resultar em políticas de favoritismo, por meio das quais setores politicamente poderosos recebem ajuda do governo.

Outras críticas surgiram contra as políticas industriais. No entanto, um novo argumento teórico evolutivo a favor da política industrial que surgiu e teve importância no início da década de 1980, proposto a princípio pelos economistas Barbara Spencer e James Brander, da *University of British Columbia*, localiza na falta de concorrência perfeita a falha de mercado que justifica a intervenção governamental (KRUGMAN e OBSTFELD, 2005).

3.1.2 Teoria do Comércio Estratégico

A teoria do comércio internacional até meados dos anos setenta estava fundada em sua grande parte sobre o conceito de competição perfeita, entretanto Krugman (1990) questionou os pressupostos da teoria liberal convencional do comércio internacional, em particular, a concorrência perfeita³, tendo em vista que na realidade uma grande parcela do comércio internacional acontecia de forma oligopolística e não competitiva. Ademais, se verifica que até hoje essa é a realidade de mercado.

Esta tendência de oligopólio e de concorrência imperfeita fez com que fosse necessária uma abordagem de competição imperfeita, que conseguisse lidar com os problemas mais prementes que surgiram a partir da década de 1980.

Para Krugman (1990), essa inovação na teoria tradicional que admite competição imperfeita, chamada por ele de “nova teoria do comércio”, lida com bens de maior valor agregado como os aviões, já a “teoria tradicional” lida com bens de baixo valor agregado

³ Concorrência perfeita de mercado, segundo Krugman e Obstfeld (2005), é quando há muitos compradores e vendedores e nenhum deles representa uma grande parcela do mercado e as firmas não podem influir no preço, ou seja, as firmas são tomadoras de preços, enquanto que na concorrência imperfeita, as firmas são formadoras de preço, porque as firmas podem escolher o preço de seu produto.

como o trigo.

Neste sentido, um conjunto de autores, entre os quais Krugman, Arlberstson e Kutner, enunciaram a “teoria do comércio estratégico”, que vem sustentar um protecionismo seletivo. Os modelos propostos dentro desta abordagem questionam outros pressupostos da teoria liberal convencional do comércio internacional, além da concorrência perfeita, tais como a informação completa, a perfeita mobilidade dos fatores e a existência de externalidades. A teoria do comércio estratégico baseia-se, ao contrário, na concorrência imperfeita, em economias de escala, no “aprendendo fazendo”, na Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) e nos *spillovers*⁴ tecnológicos. Essa teoria parte do pressuposto que alguns setores são mais importantes que outros e devem ser apoiados pelos governos para garantir vantagens comparativas (GUIMARÃES, 2005).

Esses setores seriam aqueles que geram externalidades positivas e desenvolvimento tecnológico que beneficiam a sociedade como um todo. Enquadram-se nestes setores indústrias intensivas em conhecimento, como as de semicondutores, computadores, telecomunicações e a indústria aeronáutica.

Carbaugh (2004) explica que a noção essencial que apóia a política comercial estratégica é a de concorrência imperfeita (oligopólios), ou seja, a política de governo pode alterar os termos de concorrência (acessibilidade) para favorecer as empresas locais, como as de alta tecnologia, em detrimento das estrangeiras e direcionar, principalmente a longo prazo, lucros econômicos em mercados competitivos imperfeitos das empresas estrangeiras às nacionais e, assim, melhorar a sua balança comercial e o seu bem-estar social.

De acordo com esse argumento da concorrência imperfeita, uma nação pode criar uma vantagem comparativa (por meio de uma proteção temporária artificial, a exemplo de subsídios, benefícios tarifários e programas de cooperação entre governo e indústrias)

⁴ *Spillover* significa transbordamento.

inclusive em setores de alta tecnologia, como da indústria aeronáutica (SALVATORE, 2007).

Segundo Krugman e Obstfeld (2005), um subsídio às empresas domésticas, que desestimule os investimentos e a produção dos concorrentes estrangeiros, pode elevar os lucros das empresas domésticas em mais que o montante do subsídio.

As nações desenvolvidas fizeram uso de políticas comerciais estratégicas para melhorar o seu desempenho econômico, políticas essas que promovem as exportações e desestimulam as importações em setores específicos.

Entretanto, os principais críticos dessas políticas argumentam que elas apresentam risco de uma retaliação estrangeira, por serem políticas econômicas do tipo que aumenta o bem estar de um país em detrimento de outro, conhecida como empobreça-seu-vizinho (KRUGMAN & OBSTFELD, 2005).

Já na definição de Barral (2002), de que a teoria do comércio estratégico é uma variável contemporânea da teoria da proteção à indústria nacional, são apontadas inúmeras críticas no sentido de que esse é mais um tipo de protecionismo, conhecido atualmente como neoprotecionismo.

Na teoria do comércio estratégico, as vantagens comparativas podem ser arbitrariamente criadas e a proteção pode ser justificada. No entanto, na opinião da maioria dos economistas, inclusive do próprio Krugman, para essa teoria dar certo na prática, seriam necessárias mais informações do que as que costumam estar disponíveis. O que significa dizer que a avaliação dessas políticas é, em geral, bastante difícil e continua sendo uma importante área de pesquisa.

Assim, a análise exaustiva dos argumentos a favor ou contra as políticas comerciais estratégicas não são essenciais para esta investigação específica, isto porque, o objetivo neste momento é apresentar o benefício-custo dessas políticas e os efeitos sobre o bem-estar nacional para apoiar a análise do estudo de caso sobre a indústria aeronáutica brasileira.

3.1.3 Benefício-custo das políticas comerciais estratégicas

Segundo Spencer (1983), a teoria do comércio internacional mostra que pode haver ganhos nacionais advindos de políticas comerciais estratégicas para indústrias específicas que enfrentam competição estrangeira. Governos e empresas são vistos envolvidos num jogo estratégico para ganhar lucro em mercados mundiais. A teoria indica que políticas como as de subsídios para exportação podem afetar as estruturas básicas do jogo, assim como, permitir que as empresas nacionais alcancem lucros excedentes provenientes das exportações que superam o montante dos subsídios.

Subsídios à exportação representam pagamentos diretos, concessão de isenção de impostos e fornecimento de empréstimos subsidiados para os exportadores da nação ou exportadores potenciais (SALVATORE, 2007).

Os subsídios às exportações proporcionam uma vantagem de custo aos produtores domésticos, com o objetivo de incentivar as exportações de uma nação, reduzindo o preço pago pelos compradores estrangeiros. Entretanto, para Carbaugh (2004), a concessão de um subsídio à exportação resulta em dois efeitos diretos para a economia nacional: um efeito sobre os termos de troca e um efeito-receita de exportação. Os termos de troca do país exportador pioram, em virtude dos subsídios tenderem a diminuir o preço no exterior dos produtos da nação exportadora, enquanto que pode ser gerado um aumento nas receitas de exportação, porque como os preços menores estimulam um maior volume de exportação, caso a demanda estrangeira seja relativamente elástica, as receitas do país com a exportação aumentarão.

No entanto, é consenso entre os economistas, inclusive para Carbaugh (2004), que os consumidores do país exportador são prejudicados à medida que os termos de troca do estrangeiro melhoram à custa do local, ou seja, os consumidores domésticos precisam pagar mais caro que os consumidores estrangeiros para os bens que eles ajudaram a subsidiar.

Para Krugman e Obstfeld (2005), os subsídios às exportações não serviriam ao

interesse nacional, ou seja, o uso de subsídios às exportações tem mais a ver com as peculiaridades da política comercial do que com a lógica econômica, porque geram, sem dúvida, custos que excedem seus benefícios. Entretanto, os subsídios têm forte impacto sobre a distribuição de renda dentro dos países, e esse impacto, em geral, pesa mais sobre a política econômica do que as preocupações com os termos de troca.

Neste sentido, o subsídio à exportação é normalmente utilizado para favorecer indústrias, consideradas cruciais para a economia, porque beneficia os exportadores domésticos desses setores e os consumidores estrangeiros, ainda que prejudique os consumidores locais. Em resumo, esse tipo de intervenção governamental dá aos produtores domésticos um incentivo para exportar.

O caso dos subsídios europeus dos aviões na década de 70 é mostrado por Carbaugh (2004), como um exemplo dos custos e benefícios existentes quando se aplica o conceito de política comercial estratégica, tendo em vista que os produtores mundiais de aviões a jato comerciais de grande porte operavam em um mercado de concorrência imperfeita, dominado pela Boeing, de Seattle (EUA), e que tinha a Airbus (França, Alemanha e Espanha) como seu único concorrente.

Segundo Carbaugh (2004), durante os anos 70, a Airbus recebeu subsídio governamental. O subsídio pretendia ajudar a Airbus a compensar a desvantagem de custo de 20% na fabricação de seu avião A300 em comparação com o Boeing 767, seu maior concorrente. Mas, a Airbus continuou a apresentar desvantagens de custo em relação à Boeing, enquanto que as empresas aéreas e os passageiros europeus se beneficiaram com os preços menores da Airbus, mantidos pelo subsídio. Os Estados Unidos da América (EUA) perderam, porque os lucros da Boeing foram reduzidos, porém a Europa foi a mais prejudicada com o subsídio, em virtude de os custos dos benefícios terem sido financiados por impostos maiores. Assim, os únicos ganhadores foram os outros países, porque se beneficiaram com os preços menores da Airbus, sem ter de pagar por isso, ou seja, só tiveram

benefícios.

Durante toda a década de 80, os EUA se queixaram de que a Airbus recebia subsídios privilegiados dos governos de seus parceiros, mas a Airbus defendeu seus subsídios com a alegação de que eles impediam os Estados Unidos de preservar um monopólio mundial da fabricação de aviões a jato comerciais, em outras palavras, as empresas aéreas europeias tinham receio de dependência e perda de autonomia em uma área na vanguarda da tecnologia e de prestígio e soberania nacional. Como a Airbus também argumentou que os produtores de aviões a jato comerciais dos EUA recebiam benefícios indiretos, para resolver esse conflito as nações concordaram em limitar os subsídios para a Airbus e seus rivais norte-americanos (CARBAUGH, 2004).

3.1.4 Análise do bem-estar nas políticas comerciais estratégicas

A seguir, apresenta-se alguns conceitos teóricos relacionados aos mercados regidos por concorrência perfeita (ainda que se tenha claro que o mercado aeronáutico é regido por uma concorrência imperfeita) para permitir que, em seguida, se possa introduzir, de forma diversa, os preceitos pertinentes à concorrência imperfeita.

De acordo com a teoria econômica clássica, a utilização de subsídios, assim como de qualquer outro tipo de intervenção governamental, é indesejável, porque se traduz na redução do bem-estar. Assim, a utilização de subsídio torna-se justificável somente na presença de imperfeições ou falhas de mercado, que são bastante frequentes no mundo real. A existência de imperfeições ou falhas de mercado implica em custos que reduzem a eficiência alocativa dos mercados.

A OMC considera que a existência de falhas de mercado justificaria a intervenção governamental e a utilização de subsídio como instrumento dessa intervenção, entretanto é importante ressaltar o risco do governo ser capturado por setores e grupos de interesses que buscam a perpetuação dos benefícios.

Embora não exista consenso estabelecido sobre a relevância dos subsídios como

instrumentos de promoção da eficiência econômica, a preocupação principal das políticas comerciais estratégicas é determinar como o governo pode interferir no comércio entre duas firmas de modo a ter um ganho de bem-estar doméstico ótimo.

Inicialmente, são analisados os efeitos dos subsídios à exportação sobre os preços, numa concorrência perfeita e depois sob a concorrência imperfeita, por ser um dos pressupostos básicos na teoria do comércio estratégico.

De acordo com a Figura 1, no exemplo dado por Krugman e Obstfeld (2005), para um subsídio à exportação, o preço no país exportador aumenta de P_w (preço mundial) para P_s , mas como o preço no país importador cai de P_w para P_s^* , o aumento do preço é menor que o subsídio, ou seja, os preços no país exportador se elevam e no país importador diminuem.

Assim, os consumidores no país exportador são prejudicados, e essa perda é representada pela área $a + b$, o ganho do produtor pela área $a + b + c$, enquanto que a perda do governo representa a área $b + c + d + e + f + g$. Já a perda líquida do bem-estar é a soma das áreas $b + d + e + f + g$, e a perda adicional dos termos de troca representa a área $e + f + g$. Como o resultado é que só quem ganha com os subsídios à exportação no país local são os produtores, conclui-se que os seus custos excedem seus benefícios.

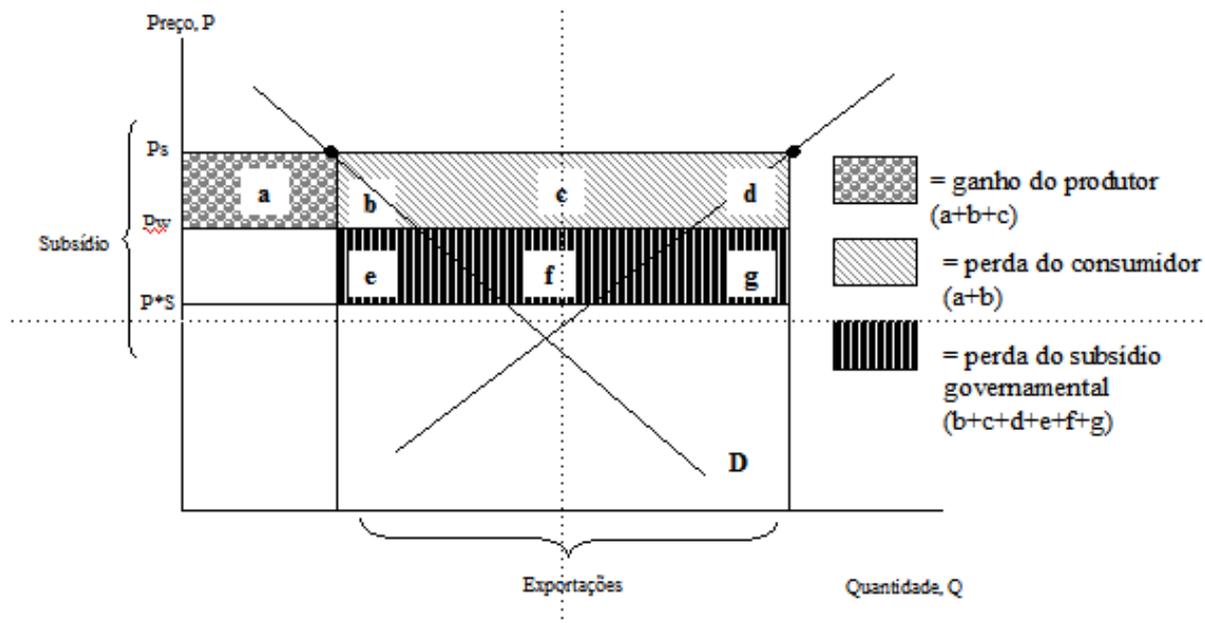


Figura 1 – Efeitos dos subsídios à exportação

Fonte: Krugman & Obstfeld (2004)

Os conceitos de excedente do produtor e do consumidor também são analisados por HOUCK (1992) para determinar os ganhos e as perdas do bem-estar causados pelos subsídios à exportação. O resultado encontrado pelo autor coincide com o de Krugman e Obstfeld (2005), no sentido de que o produtor, no país local, é o único ganhador, já que o ganho com o aumento extra do volume de exportações é com base apenas no preço do mercado mundial (P_m) o que gera perda de eficiência para a sociedade. Isto representa uma queda no valor líquido do resultado da economia à medida que recursos são transferidos de algum outro lugar para a produção subsidiada.

Já em relação à concorrência imperfeita, Spencer e Brander (*apud* Krugman e Obstfeld, 2005) verificaram que os pressupostos da concorrência perfeita não se aplicam em certas indústrias, devido ao pequeno número de firmas, gerando, portanto, retornos em excesso, o que significa a presença de lucros de monopólio em indústrias oligopolistas altamente concentradas: típicos da concorrência imperfeita. Segundo tal lógica de mercado, o governo poderia alterar as regras do jogo, deslocando esses lucros das firmas estrangeiras para as domésticas, através de subsídios à exportação concedidos às firmas domésticas. Com

esse tipo de intervenção, o governo desestimula o investimento e a produção dos concorrentes estrangeiros e pode, além de elevar os lucros em mais do que o montante dos subsídios, criar uma vantagem estratégica para o país se estabelecer na concorrência mundial.

Na visão de Spencer (1983), o argumento para os subsídios à exportação encontrado nas recentes teorias de comércio internacional, se baseia em extrair lucros adicionais de produtores locais e consumidores estrangeiros, que excedam o custo do subsídio dos contribuintes para que se promovam benefícios internos.

Os efeitos sobre o bem-estar nacional (consumidores, empresas e contribuintes) de uma política comercial estratégica que escolhe uma indústria nacional para conceder subsídios com o objetivo de ajudá-la a obter lucros monopolistas nas vendas ao exterior são analisados com base no exemplo a seguir, citado por Carbaugh (2004).

No caso hipotético de aeronave de porte médio, em que o setor aeronáutico tem apenas poucos produtores dominantes (que materializa uma situação de concorrência imperfeita, requisito da política comercial estratégica), e que esses produtores estejam disputando lucros monopolísticos no mercado aeronáutico dos EUA, os resultados dependem do país que entrar primeiro no mercado norte-americano, do valor do subsídio que será concedido e da reação dos rivais.

Supondo que uma empresa canadense, a Bombardier, seja a primeira a vender as aeronaves nos EUA e se torne um monopolista com um custo marginal de produção de 3.400 Unidades Monetárias-UM por aeronave, conforme indicado na linha $CMg0$, da Figura 2. Para maximizar o lucro no monopólio a empresa canadense venderá a quantidade de aeronaves quando a receita marginal for igual ao custo marginal, isso acontecerá na venda de 4 aeronaves a um preço unitário de 3.800 UM, conforme indicado na Figura 2. Na venda dessas 4 aeronaves, a empresa obtém um lucro total de 1.600 UM e os consumidores norte-americanos conseguem um excedente do consumidor de 800 UM, resultante da compra de aeronaves com menor preço. Portanto, o bem-estar mundial aumenta por esses valores (Figura

2).

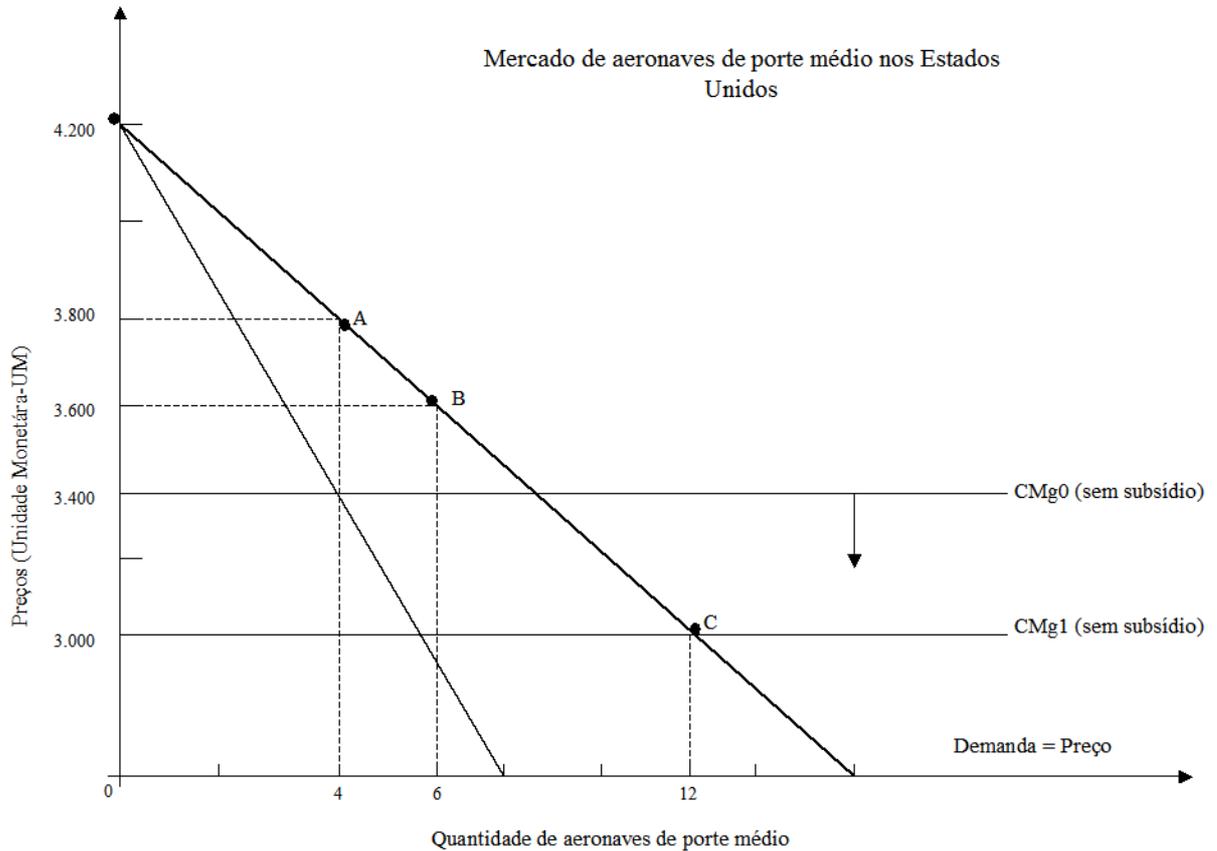


Figura 2 – Efeitos sociais dos subsídios à exportação

Fonte: adaptada de Carbaugh (2004)

Outra suposição seria se uma empresa brasileira, a Embraer, com a mesma tecnologia na fabricação de aeronaves de porte médio e com custos marginais iguais a da empresa canadense, conseguisse do governo brasileiro um subsídio de 400 UM para aumentar a competitividade internacional. Agora os custos marginais seria de 3.000 UM (3.400 menos 400), indicado por $CMg1$, da Figura 2, que lhe possibilitaria exportar para os Estados Unidos, e competir com a empresa canadense, mesmo se o preço ficasse mais baixo. E se essa política de subsídios do governo brasileiro convencesse a empresa canadense a desistir da concorrência, os brasileiros se tornariam monopolistas no mercado americano. Como a empresa brasileira maximiza o lucro com a venda de 6 unidades, onde o custo marginal se iguala à receita marginal a um custo de 3.600 UM, o lucro seria de 600 UM por aeronave num total de 3.600 UM. Mas enquanto os contribuintes brasileiros perderiam 2.400 UM, equivalente a 400 UM do subsídio multiplicado por 6, o Brasil obteriam além dos ganhos gerais

no valor de 1.200 UM, valor do lucro que excede do custo dos subsídios (3.600 - 2.400) um excedente do consumidor no valor de 1.800 UM, totalizando o valor de 3.000 UM (1800 + 1200) como ganhos de bem-estar para o mundo, ou seja, todos sairiam ganhando.

Em contrapartida, se os dois governos resolverem proporcionar um subsídio de 400 UM e que as empresas de cada país tenham custos marginais idênticos de 3.400 UM, os custos marginais ajustados aos subsídios agora são de 3.000 UM. Nesse caso as empresas reduzirão seus preços para 3.000 UM, com a venda 12 aeronaves, sem nenhum lucro para ambos os países exportadores e, ao longo do tempo, uma das duas empresas pode falir, o que significa dizer que o Brasil e o Canadá estarão piores com os subsídios, porque seus contribuintes pagarão o subsídio, mas suas empresas não obterão lucros. Entretanto, os consumidores dos Estados Unidos se beneficiarão, porque eles obterão um excedente do consumidor de 6.000 UM. Assim, enquanto os ganhos dos consumidores dos Estados Unidos forem maiores que as perdas do Canadá e do Brasil, o subsídio aumentará o bem-estar mundial. Esses efeitos do bem-estar de uma política comercial estratégica de subsídios na exportação estão resumidos na Tabela 1.

Tabela 1 – Efeitos sobre o bem-estar da política comercial estratégica: aeronaves de porte médio

Situação	Ganhos(perdas)			
	Empresa canadense brasileira	Governo canadense brasileiro	Consumidor Dos Estados Unidos	Mundo
A empresa canadense é a primeira a entrar no mercado dos Estados Unidos	1.600	–	800	2.400
O governo brasileiro concede um subsídio a seu consórcio e monopoliza o mercado dos Estados Unidos	3.600	2.400	1.800	3.000
Os governos canadense e brasileiro concedem subsídios e ambos os países concorrem no mercado dos Estados Unidos	0	-4.800	6.000	1.200

Fonte: adaptada de Carbaugh (2004)

Conforme demonstrado nos exemplos acima, o excedente do consumidor é um instrumental ao qual se pode recorrer para calcular os benefícios e custos das políticas

econômicas (VARIAN, 2006).

Assim, há duas visões econômicas distintas e antagônicas: no exemplo, que pressupõe uma concorrência perfeita, parece demonstrado que os custos de um subsídio à exportação excedem seus benefícios. Enquanto que, se a concorrência for imperfeita tudo parece indicar que a intervenção do governo pode ser boa para a economia e que o argumento da teoria do comércio estratégico justifica o ativismo do governo.

Como bem resumiram Carvalho e Lima (2006), a aplicação de subsídios à exportação traz benefícios ao país exportador e ao importador; o exportador aumenta o volume comercializado, porque reduz o custo da produção e torna seus produtos mais competitivos, mas favorece, principalmente, os países importadores, tendo em vista que a redução nos custos leva à diminuição dos preços no mercado internacional.

Para fins de análise, a partir deste ponto, esta investigação adotará para o *Drawback*, quando aplicável, uma analogia/comparação ao caso do subsídio.

O *Drawback* pode ser considerado um instrumento de política comercial estratégica para obtenção de vantagem competitiva nos setores que dependam de insumos importados. Segundo esse ponto de vista econômico, Marins e Schimitt Neto (2004) entendem que o *Drawback* representa uma das vias de entradas de divisas no país, porque a importação de insumos para industrialização de produtos aumenta o fluxo de exportações de maior valor agregado resultando, desta forma, maior retorno líquido.

Neste sentido, esta investigação entende que apesar do *Drawback* se distinguir dos subsídios por não ser uma ajuda direta aos produtores, vale ressaltar que ele cumpre um papel análogo aos subsídios como um instrumento de política comercial estratégica por elevar os lucros das empresas domésticas sem constituir uma ameaça aos competidores estrangeiros, semelhante ao objeto do presente estudo de caso, a Indústria Aeronáutica Brasileira - IAB.

Ademais, o *Drawback*, diferentemente do subsídio à exportação é totalmente aceito pelas organizações internacionais, principalmente pela OMC, onde a sua utilização não é

considerada subsídio à exportação (SARTORI e ARAÚJO, 2004), e não precisa ser justificada na falha de mercado, localizada na concorrência imperfeita.

Neste sentido, entende-se que a lógica de tal aceitação (admissibilidade) da OMC se baseia em um consenso teórico genérico de natureza econômica e tributária que legitima que as exportações de um país não devam ser oneradas nem pelo imposto de exportação; nem pelos impostos incidentes na importação de componentes que formarão o produto final a ser exportado em um determinado limite de tempo para os casos específicos em que se aplicam o *Drawback*. Os casos relacionados ao *Drawback* são regulados por normativas de concessão.

Para que se entenda tal lógica, vale salientar que o *Drawback* é um incentivo à exportação que permite a isenção e suspensão dos impostos incidentes na importação aos componentes que, reunidos, participarão de um produto final a ser obrigatoriamente exportado. Do ponto de vista econômico, o *Drawback* aplica-se a casos específicos que visam aumentar a produção industrial global e, por conseguinte, difundir e crescer a atividade econômica mundial. Isto é, parte-se do pressuposto que há um grande dinamismo no setor de alta tecnologia que impõe que dificilmente um determinado país tenha auto-suficiência fabril: produtos 100% nacionais de última geração; e o que, na verdade, busca-se fomentar é um alto nível de inovação que maximize a satisfação do consumidor e o fluxo de comércio.

Do ponto de vista tributário, se entende que há admissibilidade na aplicação do *Drawback* a partir da premissa genérica de que o preço dos produtos exportados deva refletir tão somente os custos de produção dos produtos sem os impostos incidentes sobre o comércio exterior. A essência econômica de desoneração tributária relativa aos preços dos produtos no mercado internacional pode ser interpretada como uma forma que os agentes econômicos encontraram de não comprometer a competitividade dos preços de seus produtos, inclusive porque não há regras claras de comércio e, portanto, as tarifas dos impostos externos podem variar bastante de país para país, alterando a competição.

Assim, tal lógica de desoneração no *Drawback* é relativa à parcela de valor do produto

a ser exportado com componentes importados e que seria objeto de incidência dos tributos na importação.

Logo, os modelos de análises econômicos, refletindo o atual pensamento teórico de natureza econômica e tributária, distinguem os efeitos sobre os mercados originados pelos subsídios daqueles gerados pelo *Drawback*.

Pelo que já foi evidenciado, conclui-se que no caso do subsídio, incorpora-se ao preço do produto a ser exportado, uma ajuda governamental aos produtores para tornar artificialmente o preço dos seus produtos competitivos, fato este que não tem relação com os custos de produção (e por isto provocam distorções nos preços internacionais dos produtos); enquanto que no caso do *Drawback* não há uma intervenção governamental relativa aos preços (por considerar que o preço de exportação dos produtos deva ser universalmente equivalente ao custo de produção dos produtos), ou seja, a sua utilização é considerada neutra, porque não provoca distorções no comércio internacional. Isto significa, que há uma lógica econômica e tributária geralmente aceita e uniforme.

Embora os subsídios às exportações sejam considerados ilegais pela Organização Mundial do Comércio - OMC, muitos países se utilizam deles de forma disfarçada ou mesmo de forma ostensiva.

3.2 *DRAWBACK* NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

3.2.1 Histórico

O *Drawback* é um dos mais antigos incentivos à exportação, utilizado pela Inglaterra, Portugal e França, nos séculos XIV e XV, como uma espécie de “prêmio”, consistente na liberação do pagamento dos direitos aduaneiros que gravassem⁵ insumos a serem incorporados a produtos exportados às colônias ultramarinas. No Século XVII foi utilizado como medida de fomento econômico, pelo ministro Colber, de Luís XIV, da França

⁵ Gravar insumos significa tributar insumos

(SARTORI e ARAÚJO, 2004).

3.2.2 Drawback na Organização Mundial das Alfândegas - OMA

A história da Organização Mundial das Alfândegas começa em 1947, quando treze estados europeus representados no Comitê de Cooperação Econômica Européia formaram um grupo para estabelecer uma União Aduaneira Européia, baseada nos princípios do *General Agreement on Trade and Tariffs* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT). Este grupo criou dois comitês: um econômico e um aduaneiro. Do comitê econômico nasceu a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e do comitê aduaneiro foi criado o Conselho de Cooperação Aduaneira. Depois de ter aumentado, durante muitos anos, a quantidade de seus membros, em 1994, o Conselho adotou a denominação oficial de Organização Mundial das Alfândegas (OMA) para refletir mais claramente sua transição para uma instituição intergovernamental verdadeiramente mundial, cuja missão é melhorar a eficácia e a eficiência das administrações aduaneiras no mundo inteiro. Com 171 países membros, é a única organização intergovernamental mundial com competência em assuntos aduaneiros (WCO, 2007).

A Convenção Internacional para a Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros, conhecida como Convenção de Kioto, foi celebrada em 18/05/1973, pelo então Conselho de Cooperação Aduaneira, sediado em Bruxelas, e teve como escopo promover a harmonização e o desenvolvimento técnico do comércio internacional, mediante estudo da legislação aduaneira de diversos países. O Brasil tornou-se membro do então Conselho de Cooperação Aduaneira somente em 1985 (SARTORI; ARAÚJO, 2004).

A Convenção de Kioto⁶, revisada e atualizada pela Organização Mundial das Alfândegas em 1999, fornece o projeto de procedimentos alfandegários modernos e simplificados para o século XXI (DANET, 2000).

⁶ O teor da Convenção de Kioto revisado está disponível em <http://www.wcoodm.org>.

Segundo Sartori e Araújo (2004), a Convenção de Kioto trata de diversos institutos aduaneiros fundamentais, como regras de origem, regimes aduaneiros especiais, transportes, procedimentos para despacho de importação e exportação e tem servido de modelo para a legislação brasileira.

Na versão revisada da Convenção de Kioto (WCO, 2003), o anexo “F” é o que trata do regime de *Drawback*, trazendo definições que deveriam servir de modelo para implementação da legislação dos países que a adotassem, tais como:

“*Drawback*: o montante dos direitos e impostos de importação restituídos pela aplicação do regime de *Drawback*;”

“Regime de *Drawback*: o regime aduaneiro que permite, no momento da exportação de mercadorias, obter a restituição (total ou parcial) dos direitos e impostos de importação que tenham gravado essas mercadorias ou os produtos contidos nas mercadorias exportadas ou consumidas durante a sua produção.”

Apesar do Brasil ter se tornado membro do então Conselho de Cooperação Aduaneira, desde 1985, nunca ratificou a Convenção de Kioto, porque segundo Sartori e Araújo (2004) existem discrepâncias em relação à terminologia utilizada internacionalmente na legislação brasileira referentes aos regimes aduaneiros especiais, uma vez que as relações jurídicas de comércio exterior têm como matriz o Decreto-lei nº 37, publicado em 1966, anterior, portanto, à Convenção de Kioto (SARTORI e ARAÚJO, 2004).

De acordo com a Convenção de Kioto, o regime de *Drawback* abrange apenas a modalidade de restituição dos tributos, e não faz referência às modalidades isenção e suspensão, previstas no direito brasileiro. Na legislação de diversos países, bem como da Organização Mundial de Comércio - OMC, apenas a hipótese de restituição é enquadrada no regime de *Drawback*.

3.2.3 *Drawback* na Organização Mundial do Comércio – OMC

A Organização Mundial do Comércio foi criada em 1995 como um dos mais

importantes resultados da rodada de negociações do GATT realizada no Uruguai entre 1986 e 1994. A OMC é a única organização multilateral que serve como fórum de negociação para a liberalização do comércio, uma entidade para supervisionar a implementação de regras comerciais multilateralmente aceitas e comprometedoras e de um fórum para a solução de controvérsias de comércio. O objetivo da OMC é o de promover a liberalização e a expansão do comércio internacional de mercadorias e serviços sob condições certas e previsíveis. A OMC tem 146 membros. É, sem dúvida, uma instituição que representa uma grande evolução nas relações internacionais (WTO, 2007).

No âmbito da OMC, como já referenciado, a utilização do *Drawback* é permitida, porque não é considerada como subsídio às exportações, desde que observadas algumas diretrizes básicas estabelecidas no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, celebrado no âmbito da Rodada Uruguai, publicado pelo Decreto nº 1.355, de 30/12/1994, que promulgou a ata final dos resultados dessa negociação comercial multilateral do GATT, ocorrida em Marraquech, em 15/04/1994 (SARTORI; ARAÚJO, 2004).

O Anexo I do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, segundo o Decreto nº 1.355, de 30/12/1994, traz a lista ilustrativa de subsídios à exportação e estabelece, em sua alínea “i”, que a devolução de direitos de importação não será considerada subsídio se o produto importado for empregado em produto a ser exportado ou, nos casos em que a empresa utilizar insumo nacional equivalente ao insumo importado, houver devolução de tributos incidentes sobre produto importado, equivalente em quantidade e qualidade àquela nacional, desde que a exportação se dê em prazo de até dois anos. Apenas serão considerados subsídios à exportação os incentivos fiscais que excederem aqueles devidos na importação de insumos efetivamente empregados em produtos exportados (BRASIL, 1994).

3.2.4 *Drawback* na ALADI e no MERCOSUL

Segundo Sartori e Araújo (2004), foi firmado no âmbito da Associação Latino Americana de Integração (ALADI) e do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) o 13º

Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (Brasil, Argentina Uruguai e Paraguai), publicado no Brasil pelo Decreto nº 1.700, de 14/11/95, Protocolo Adicional, com o compromisso de respeitar o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio), no que concerne aos incentivos às exportações, com o escopo de se evitar a utilização de subsídios, além de submeter à consulta recíproca a criação de cada novo incentivo. Esse protocolo trata no art. 7º da possibilidade de utilização do *Drawback*, desde que: não seja subsídio, isto é, a devolução ou isenção de tributos não supere os montantes efetivamente pagos ou suspensos; os países implantem sistemas de controle adequados; e sejam observadas as regras do Regime de Origem Mercosul⁷. A Comissão de Comércio Mercosul é competente para analisar o alcance e as limitações para utilização dos regimes aduaneiros especiais abrangidos no Tratado, podendo propor medidas necessárias de ajuste, inclusive para proteção da Tarifa Externa Comum (TEC⁸).

Para Sartori e Araújo (2004), o Protocolo do Código Aduaneiro do Mercosul, não vigente ainda nas relações entre os estados-membros, denomina o *Drawback* de: admissão temporária para aperfeiçoamento ativo, conceituado-o como o regime que “permite o ingresso no território aduaneiro, com suspensão do pagamento de gravames de importação e da aplicação de restrição de caráter econômico, de mercadorias não comunitárias para aperfeiçoamento e posterior reexportação sob a forma de produtos resultantes”.

Como no Protocolo não está prevista a modalidade restituição para o *Drawback*, a exemplo dos outros ordenamentos jurídicos, na opinião de Sartori e Araújo (2004), a denominação de Admissão Temporária para Aperfeiçoamento Ativo é a mais indicada, porque a modalidade suspensão no *Drawback*, adotada no direito brasileiro, é a que mais se aproxima da definição da Admissão Temporária para Aperfeiçoamento Ativo.

⁷ Regime de Origem Mercosul – O Mercosul possui regras que definem as condições para determinar que a mercadoria é originária do Mercosul.

⁸ TEC – Tarifa firmada no âmbito do Mercosul com base na Nomenclatura do Sistema Harmonizado e da Nomenclatura Comum do Mercosul.

3.2.5 *Drawback* na União Européia

De acordo com o Código Aduaneiro Comunitário da União Européia (1992, *apud* Sartori e Araújo, 2004), veiculado pelo Regulamento CEE nº 2.913/92 do Conselho das Comunidades Européias, no Título IV, traz disposições sobre Destinos Aduaneiros, no qual se insere o Capítulo 2 Regimes Aduaneiros, dentre os quais, os Regimes Suspensivos e Regimes Aduaneiros Econômicos. Os regimes suspensivos são os que acarretam a suspensão do pagamento dos tributos, enquanto que os regimes aduaneiros econômicos são os que fomentam as atividades econômicas das empresas. O *Drawback* é agrupado entre os regimes de aperfeiçoamento ativo e sistema suspensivo previsto tanto nos regimes suspensivos como nos econômicos.

Na União Européia, o *Drawback* propriamente dito equivale à sistemática utilizada no direito brasileiro de restituição e isenção, enquanto que o seu sistema suspensivo do aperfeiçoamento ativo é o que se denomina no Brasil de *Drawback* suspensão.

Em síntese, o *Drawback* está previsto na maioria dos organismos internacionais e das legislações dos países, mas com pequenas particularidades, tais como na União Européia, onde só existe o *Drawback* restituição. Já no Protocolo do Código Aduaneiro do Mercosul, que apesar de não vigente nas relações entre os Estados-Partes, o regime não foi denominado de *Drawback*, porque a modalidade restituição, existente nos outros ordenamentos jurídicos dos demais países contratantes, não foi prevista, e somente no direito brasileiro é que a modalidade suspensão é adotada.

Assim, independente da denominação adotada, o importante é que o *Drawback* é aceito pelos principais organismos internacionais e utilizado pela maioria dos países, e que apesar de no Brasil existirem as modalidades de isenção, suspensão e restituição, a modalidade suspensão além de ser de sua exclusividade é a mais utilizada por melhor se adaptar à realidade econômica do país. As modalidades e as submodalidades do *Drawback* são vistas mais adiante, na subseção 3.3.3, e na subseção 3.3.5, que trata das vantagens e dos

benefícios fiscais.

3.3 *DRAWBACK* NO BRASIL

3.3.1 Histórico

Segundo Barbosa (1993), no Brasil, a era dos incentivos fiscais começa com o Alvará Régio que foi, possivelmente, o nosso primeiro Plano Econômico. Segundo as análises do mentor do Plano, o Visconde de Cairu⁸, o Brasil operou numa situação de incentivos não fiscais: incentivos de mercado de caráter patrimonial. E com a chegada da Corte, teve que se fazer a reforma patrimonial do Estado. Os privilégios da época, monopólios de exploração de indústrias tradicionais, tiveram que ser reformados, de forma a fazê-los funcionar e trabalhar por um objetivo determinado, o desenvolvimento econômico, em particular o desenvolvimento industrial.

De acordo com Matter e Ipaguire (1996), o primeiro Plano Econômico do Brasil teve três instrumentos principais, dos quais o primeiro foi a criação do *Drawback*, ou seja, a eliminação dos impostos incidentes sobre a importação de determinados insumos, quando se tornassem necessários para viabilizar o aumento de exportações ou de abastecimento do mercado interno dos setores primordiais. Na opinião do Visconde de Cairu, era absurdo que o Estado fizesse incidir um tributo para obtenção de recursos próprios, em detrimento do próprio desenvolvimento econômico e, particularmente, do desenvolvimento Industrial.

E, somente, em 1934 é que se tem notícia da utilização do *Drawback* com a promulgação do Decreto-lei nº 994, de 28/07/34, posteriormente revogado pelo art. 37 da Lei nº 3.244/57. Atualmente, seu fundamento legal encontra-se vigente no Decreto-lei nº 37/66, art. 78, regulamentado pelo Decreto nº 4.543, de 2002, nos artigos 335 a 355 (SARTORI e ARAÚJO, 2004).

⁸ José da Silva Lisboa, o Visconde de Cairu, (Salvador, 16 de julho de 1756 – Rio de Janeiro, 20 de agosto de 1835) foi um economista, jurista, publicista e político brasileiro, ativo na época da independência do Brasil.

A evolução do *Drawback* foi marcada por quatro períodos: o primeiro, que vai de 1934 a 1982, caracteriza-se como o mais liberal; o segundo, entre 1982 e 1983 foi marcado pela crise cambial; o terceiro, de 1983 a 1992, marca a retomada da utilização do *Drawback*, entretanto com restrições; e, finalmente, a partir de 1992 até hoje, o *Drawback* está cada vez mais inserido na política de promoção às exportações do governo brasileiro (MATTER e IPAGUIRE, 1996).

3.3.2 Conceito

O significado da palavra *Drawback*, de acordo com Plácido e Silva (1990) deriva do inglês, é palavra composta de to draw (tirar) e back (outra vez), designa o sistema tributário admitido nas importações para criação de direitos de compensação aos produtores, com a reversão ou restituição dos impostos pagos pela matéria-prima, uma vez transformada em produtos ou mercadorias que se destinem à exportação.

Drawback é uma palavra utilizada internacionalmente para designar o retorno, no todo ou em parte, dos direitos cobrados sobre a entrada de produtos estrangeiros no país, os quais serão objetos de reexportação no seu estado original, ou sobre a importação de matérias-primas ou produtos semi-manufaturados que serão utilizados na produção de artigos nacionais a serem exportados (RATTI, 2003).

Considerando que o *Drawback* é um dos regimes aduaneiros especiais previsto no Decreto nº 37/66, a sua conceituação no Brasil passa inicialmente pela distinção entre o regime geral ou comum e regimes especiais.

Segundo Motta Júnior (2001), a matriz legal da legislação aduaneira (Decreto nº 37/66) estabelece um conjunto de regras e princípios que regulam a generalidade dos fatos submetidos à incidência dos impostos nas operações de importação e exportação, que chamamos de regime comum. E tudo o que foge desse ordenamento geral é tratado como regime especial.

A regra geral ou comum de regime implica a exigibilidade dos impostos de

importação e de exportação, salvo exceções previstas em lei, que são hipóteses em que ocorre suspensão da exigibilidade dos tributos incidentes na importação e na exportação, mediante o cumprimento de condição resolutive, como afirma Werneck (2002).

Como bem esclarece Lopes Filho (1984):

“A distinção entre os regimes comum e especial pressupõe a existência de um conjunto de regras e princípios que regulam a generalidade dos fatos submetidos à incidência do imposto – regime comum – e, por oposição, o disciplinamento das exceções que fogem, pelas suas peculiaridades, à regra geral, será o regime especial.”

O regime comum é a regra geral, normal, aquele que segundo Ramos (1999), abrange a situação típica, essencial de importação ou de exportação, enquanto que o regime especial é o que abrange a situação atípica, particularizada, que se constitui numa exceção da primeira.

Já para Meira (2002), os regimes especiais se distinguem do regime comum de importação e de exportação em decorrência de incentivos fiscais concernentes aos impostos sobre comércio exterior. Essa é uma conceituação que se aproxima mais do *Drawback*, que por definição, trata-se de um incentivo à exportação.

Neste sentido, é importante ressaltar que os impostos incidentes sobre o comércio exterior são exemplos claros de extrafiscalidade, seja por finalidade de incentivo à indústria nacional, ou sua proteção, seja como o objetivo de equilibrar o balanço de pagamentos, por meio de *superávit*, ou minimização de *déficit* na balança comercial (TREVISAN, 2003).

A característica principal dos regimes aduaneiros especiais é o aspecto econômico, tendo em vista ser este o seu objetivo predominante. O aspecto arrecadatório é de menor importância, motivo pelo qual esses regimes também são chamados de regimes econômicos, como no Código Aduaneiro Comunitário, da União Européia.

No Brasil, os regimes aduaneiros especiais são assim chamados por se apresentarem como uma excepcionalidade ao regime geral, e como forma de distingui-los do regime comum de importação e de exportação.

Feita a distinção entre regime comum e especial, o *Drawback* está definido no art. 78 do Decreto-lei nº 37/66 como um regime aduaneiro especial, de incentivo à exportação, que consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidentes sobre insumos importados para utilização em produto exportado, com as seguintes modalidades:

- ISENÇÃO dos tributos incidentes na importação de mercadoria, em quantidade e qualidade equivalentes, destinada à reposição de outra importada anteriormente, com pagamento de tributos, e utilizada na industrialização de produto exportado;
- SUSPENSÃO dos tributos incidentes na importação de mercadoria a ser utilizada na industrialização de produto que deve ser exportado;
- RESTITUIÇÃO de tributos pagos na importação de insumo importado utilizado em produto exportado.

3.3.3 Modalidades e Submodalidades

O *Drawback* está regulamentado nos artigos 335 a 355 do Decreto nº 4543/2002 (Brasil, 2002) e compreende, basicamente, as modalidades de isenção e suspensão. As normas que tratam do *Drawback*, no âmbito da SECEX, se encontram consolidadas no Título II da Portaria SECEX nº 36, de 22/11/2007 (Brasil, 2007), que consolidou as Portarias SECEX de importação e estendeu o benefício na modalidade suspensão, às várias operações, chamadas de submodalidades do *Drawback*, constituindo, portanto, uma importante evolução desse regime.

Na modalidade Isenção, o *Drawback* é concedido para reposição de matéria-prima nacional utilizada em processo de industrialização de produto exportado, com vistas a beneficiar a indústria exportadora ou o fornecedor nacional e para atender a conjunturas de mercado.

Merece destaque, ainda, o ***Drawback Verde-Amarelo***, também denominado de ***Drawback interno***, que apesar de não se configurar como um regime aduaneiro especial, por

não envolver importações, é um incentivo à exportação porque a sua operacionalidade é similar à utilizada no regime aduaneiro especial de *Drawback* (TREVISAN, 2003).

A importação de matérias-primas, produtos intermediários e embalagens para a industrialização de produtos destinados à exportação gozam da exoneração de tributos (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e, mais recentemente, do PIS/Pasep e da Cofins), quando conduzida sob o regime aduaneiro especial de *Drawback*, daí a comparação ou a denominação de *Drawback* interno ou *Drawback* verde-amarelo para essa opção operacional.

Como regra, os fabricantes, quando comprem matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem empregados na industrialização, o fazem com a tributação integral do IPI, PIS/Pasep e da Cofins. Com a adoção dessa alternativa, o fabricante pode optar por fazer tais compras de insumos nacionais, no mercado interno, quando destinados à industrialização de produtos a serem exportados, com a suspensão do IPI, PIS/Pasep e da Cofins.

O *Drawback* Verde-Amarelo foi criado no ano de 1992, quando vários incentivos fiscais foram restabelecidos pela Lei nº 8.402. O art. 3º da referida norma dispõe que as compras internas com fim exclusivamente de exportação serão comparadas e observarão o mesmo regime de tratamento fiscal que as importações desoneradas feitas sob o regime de *Drawback*.

O *Drawback* interno foi restabelecido e estendido para o PIS/Pasep e a Cofins, através da Instrução Normativa RFB nº 845, de 12 de maio de 2008 (Brasil, 2008).

De acordo com essa nova normativa, a utilização dessa modalidade ficou mais simples, porque não precisa mais de um Plano de Exportação para a sua aprovação, conforme determinava normativa da RFB, ou seja, agora toda empresa que possui, ou venha possuir o ato concessório do regime *Drawback* suspensão, já poderá se utilizar desse benefício e a comprovação da utilização dos insumos, que foram adquiridos com suspensão dos tributos,

em produto exportado, segue as mesmas regras do *Drawback* suspensão normal.

Assim, a burocracia que impedia o *Drawback* verde-amarelo de ser plenamente utilizado parece ter sido desfeita, entretanto, como ele tem seu alcance restrito à órbita federal, porque não é previsto na legislação do ICMS, ele ainda pode continuar um regime em desuso enquanto os estados não estenderem para o ICMS a isenção prevista para os tributos federais, mesmo a União tendo feito a sua parte.

3.3.4 Concessão

De acordo com o Regulamento Aduaneiro (Brasil, 2002), a concessão do *Drawback* nas modalidades de isenção (art. 338) e suspensão (art. 345) são de competência da SECEX, enquanto a modalidade de restituição (art. 349) é de responsabilidade da Receita Federal do Brasil. Entretanto, conforme previsto no art. 355 do Regulamento Aduaneiro, as controvérsias relativas aos atos concessórios do regime de *Drawback* serão dirimidas pela Receita Federal do Brasil e pela SECEX, no âmbito de suas competências

Na Portaria SECEX nº 36, de 22/11/2007 (Brasil, 2007), consta que a sistemática administrativa-operacional do benefício e a autonomia para a concessão, acompanhamento e verificação do compromisso de exportar é do Departamento de Operações de Comércio Exterior – DECEX.

Por previsão legal do art. 78 do Decreto nº 37/66, o *Drawback* somente pode ser concedido na importação de componentes destinados à industrialização do produto a ser exportado.

Por industrialização, entende-se qualquer operação que modifique a natureza, o funcionamento, o acabamento, a apresentação ou a finalidade do produto, ou o aperfeiçoamento para consumo, como a transformação, beneficiamento, montagem, renovação ou acondicionamento, conforme definido nas normas aplicáveis.

Posteriormente o inciso II do art 336 do Decreto nº 4.543/2002 (Brasil, 2002), estendeu a concessão do *Drawback* à área agrícola, que até então só era permitida na

importação de produtos utilizados em industrialização.

O regime especial de *Drawback* é concedido a empresas industriais ou comerciais, tendo a SECEX desenvolvido com o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO um sistema de controle para tais operações, denominado Sistema *Drawback* Eletrônico⁹, implantado desde novembro de 2001, em módulo específico do Siscomex, para permitir o controle ágil e simplificado das operações de importação e exportação vinculadas ao *Drawback*.

3.3.5 Vantagens e Benefícios Fiscais

Entre as principais vantagens para a economia proporcionadas pelo *Drawback* destacam-se: aumento da competitividade das empresas nacionais; proteção ao emprego e saldo positivo na balança comercial.

Já para os exportadores e importadores as vantagens do *Drawback* são a dispensa: do exame de similaridade¹⁰ e do transporte de navio de bandeira brasileira¹¹.

Esses requisitos são exigidos pela legislação aduaneira brasileira na importação de produtos com isenção, portanto a dispensa do exame de similaridade e do transporte de navio de bandeira brasileira diminui sobremaneira a burocracia, tornando o *Drawback* mais atraente e mais acessível em relação aos outros benefícios.

No entanto, Sartori e Araújo (2004), enumeram algumas das desvantagens na utilização do *Drawback* tais como:

⁹A partir de 12 de maio de 2008, está acessível o novo sistema eletrônico de *Drawback*, na modalidade suspensão (transferência automática dos dados de exportação, como já acontecia na importação, desde 2001) na Internet, no portal do MDIC, no ícone do Siscomex.

¹⁰ Exame de similaridade trata-se de um procedimento administrativo exigido pela Secex para apurar se o produto nacional pode substituir o produto a ser importado, ou seja, se são similares. É um requisito de proteção à indústria nacional em relação aos produtos estrangeiros.

¹¹ A obrigatoriedade de transporte em navio de bandeira brasileira, respeitado o princípio da reciprocidade de tratamento (entre os países envolvidos) é uma medida de estímulo para a indústria naval brasileira, porque exige na concessão de benefícios fiscais que o transporte seja feito em navio de bandeira brasileira.

- Problema das diferentes interpretações pelos diversos órgãos da Administração Pública Federal que atuam no comércio exterior, mais especificamente entre a RFB e a SECEX;
- Falta de regulamentação para pequenas e médias empresas, inclusive para os consórcios;
- Tributação do ICMS nas modalidades de isenção e restituição – o beneficiário só terá a isenção do ICMS na modalidade suspensão;
- Ineficácia do *Drawback* Verde-Amarelo – essa modalidade está em desuso, uma vez que não contempla o ICMS, mas com o seu restabelecimento pelo Governo Federal, através da publicação da IN RFB nº 845/2008, espera-se que esse incentivo seja estendido para a esfera estadual.
- Burocracia – o *Drawback* eletrônico está disponível apenas na modalidade suspensão e em algumas de suas submodalidades;
- Desembaraço normal - as importações vinculadas ao *Drawback* não são desembaraçadas automaticamente pelo canal verde, como no Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado - RECOF.

Sob o aspecto fiscal, o principal benefício do *Drawback* é desonerar as exportações dos tributos incidentes na importação de insumos, matérias-primas, etc, que a depender da modalidade a ser utilizada (suspensão, isenção ou restituição), a desoneração poder ser total ou parcial.

Desde a concepção do *Drawback* no Brasil existem três modalidades que vigoram até hoje: a suspensão, a isenção e a restituição de tributos, conforme disposto no art. 78 do Decreto-lei nº 37/66, embora no Anexo E-4 da Convenção de Kioto, que serviu de modelo para o direito aduaneiro brasileiro, estejam previstas apenas as modalidades de isenção e restituição.

No Brasil, a modalidade suspensão é a mais utilizada, tanto pelas questões inerentes ao próprio país, tais como agilidade dos fluxos financeiros e a burocracia da aduana brasileira, como pela desoneração tributária de todos os tributos (Imposto de Importação - II, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, PIS/COFINS e o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM).

Já a modalidade de isenção não alcança o ICMS e possibilita apenas a reposição de estoque de insumos importados com o recolhimento dos tributos já efetuados, enquanto que a modalidade restituição não abrange o ICMS nem o AFRMM e permite a recuperação dos impostos recolhidos, após solicitação à administração aduaneira, que ainda dependerão da burocracia aduaneira, motivo pelo qual é raramente usada.

Embora a utilização do *Drawback* seja considerada sempre positiva sob o aspecto fiscal e financeiro, a modalidade de suspensão é, sem dúvida, a mais vantajosa para o beneficiário. As vantagens da utilização do *Drawback* na modalidade suspensão são demonstradas no exemplo a seguir.

Suponha a importação de um produto descrito como “outros assentos utilizados em veículos aéreos” e classificado no código 9401.10.90 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM¹², na taxa de câmbio de R\$ 1,7762, adquirido pelo valor de US\$ 94.000,00, valor de frete de US\$ 5.000,00, valor de seguro de US\$ 1.000,00 e valor da aquisição convertido em R\$ 177.620,00.

Na Tabela 2, a coluna 2 apresenta os valores da importação sem a utilização do regime de *Drawback*, ou seja, com o pagamento de todos os tributos, a Coluna 3 mostra a modalidade suspensão, a 4 a isenção e a 5 a de restituição.

¹² NCM – com o Mercosul foi criada a NCM baseada no Sistema Harmonizado-SH, que serviu de base para a TEC.

Tabela 2 – Comparação entre as modalidades de *Drawback* na importação de assentos para aviões e a não utilização do *Drawback*

	Sem <i>Drawback</i>	<i>Drawback</i> Suspensão	<i>Drawback</i> Isenção	<i>Drawback</i> Restituição
II – 18% (alíquota)	31.971,60	–		
IPI – 10% (alíquota)	20.959,16	–		
ICMS - 17% (alíquota)	39.193,62	–	39.193,62	39.193,62
PIS – 1,65% (alíquota)	4.088,02	–		
COFINS – 7,60 (alíquota)	18.829,68	–		
AFRMM (25% frete)	2.212,50	–		2.212,50
Total dos impostos	117.254,59	–	39.193,62	41.406,12
Valor da mercadoria (em R\$)	177.620,00	177.620,00	177.620,00	177.620,00
Total dos impostos + valor da mercadoria)	294.874,58	177.620,00	216.813,62	219.026,12
Redução do custo em comparação ao valor total mercadoria (%)	0	39,76	26,47	25,72

Fonte: Elaboração própria, a partir de simulação feita no sítio da Receita Federal do Brasil (2008).

Conforme mostra a Tabela 2 do exemplo hipotético, a modalidade de suspensão é, sem dúvida, a mais vantajosa para o beneficiário, porque se comparada com uma importação sem *Drawback* a redução do custo total chega a ser de quase 40%, enquanto que na isenção e na restituição essas reduções são de 26,47% e 25,72%, respectivamente, ou seja, bem menores que na suspensão. E mesmo a diferença entre a suspensão e a isenção (39,76% - 26,47%) com um percentual de 13,29% é bastante significativa, quando se trata de uma redução no custo total de uma mercadoria.

Segundo Castro (2003), além da redução dos custos fiscais e financeiros decorrente da dispensa de pagamento dos impostos incidentes na importação, a empresa exportadora beneficiária do *Drawback* tem assegurado todos os incentivos fiscais e financeiros concedidos à exportação do produto final gerado (Lei Kandir, financiamentos do BNDES, etc), como se

estivesse sendo utilizada matéria-prima nacional.

3.3.6 Comparação do *Drawback* com Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Informatizado - RECOF

A comparação do regime aduaneiro especial de *Drawback* suspensão que se pretende fazer com o RECOF, outro regime aduaneiro especial, está baseada em dois pontos; o primeiro é no sentido de que são regimes que têm características semelhantes, por se tratarem de importações vinculadas às exportações, e o segundo é porque ambos são regimes utilizados na indústria aeronáutica, que é objeto do estudo de caso desse trabalho.

O RECOF foi criado através do Decreto nº 2.142/97 apenas para a indústria de informática e telecomunicações, mas em 2002 foi estendido para os setores aeronáutico e automotivo.

O RECOF permite importar ou adquirir, no mercado interno, mercadorias a serem submetidas à industrialização de produtos destinados à exportação, com a suspensão do pagamento do Imposto de Importação - II e do imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, sob controle informatizado.

Segundo Fraceschini Neto (2007), o RECOF é único no Brasil e é conhecido como o mais moderno e flexível dos regimes aduaneiros especiais existentes no mundo, porque além de permitir a importação de mercadorias com suspensão dos impostos, a liberação da carga não é inspecionada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, porque as mercadorias são todas direcionadas para o canal verde¹³.

Neste sentido, a principal vantagem do RECOF é a agilização do despacho aduaneiro, porque todas as importações são direcionadas para o canal verde, tornando o processo de

¹³ Os canais de seleção da conferência aduaneira no despacho de importação criados pelo artigo da IN 69/96 são quatro: verde, amarelo, vermelho e cinza. No canal verde a mercadoria é desembaraçada automaticamente, no canal amarelo será realizado apenas o exame documental, canal vermelho será realizado o exame documental e a verificação da mercadoria e no canal cinza será realizado o exame documental, a verificação da mercadoria e o controle do valor aduaneiro da mercadoria.

liberação de mercadorias importadas bem mais rápido, passando atualmente de cinco dias para seis horas, o que diminui as despesas com armazenagem e proporciona uma redução de custo e tempo considerável no despacho aduaneiro, ou seja, além da suspensão dos impostos permite agilização no processo logístico.

As vantagens do RECOF em comparação com o *Drawback*, segundo Brito Júnior (2004) são:

- Inexistência de limite de valor para importação e o percentual que pode destinar sem transformação é de até 20% do valor importado anualmente, para exportação ou mercado interno;
- suspensão de impostos para todos os insumos elegíveis, não somente para os destinados à exportação e a definição de quantidade destinada à exportação é *a posteriori*;
- eliminação da burocracia, com a dispensa de Ato Concessório e da Licença de Importação-LI automática;
- rapidez no despacho aduaneiro, com o direcionamento das importações sempre para o canal verde, além do controle do regime ser apenas por um órgão do Governo Federal, a RFB sem interferência da SECEX.

Já as desvantagens do RECOF para os beneficiários são os altos custos de implantação pela exigência de sistemas de informação e por tornar disponível à Receita Federal do Brasil informações *on line* de todos os materiais estocados ou em processo.

Outra desvantagem do RECOF, apontada por Sartori e Araújo (2004), é a incidência do ICMS e do AFRMM, que no *Drawback* suspensão não incidem.

Em síntese, o RECOF é considerado uma evolução nos regimes aduaneiros especiais brasileiros e por isso é chamado de super-regime, entretanto, apesar dele apresentar mais vantagens do que o *Drawback*, o seu processo de concessão é mais rigoroso e o seu custo é muito alto, ou seja, é moderno e eficiente, mas por ser bastante seletivo, poucas empresas têm

acesso a ele, diferentemente do *Drawback*, que pode ser concedido com muito mais facilidade e sem restrição de setores da economia nacional.

3.3.7 Estudos sobre o *Drawback*

O regime aduaneiro especial de *Drawback*, na opinião de Sosa (2004) é um tema que, por sua complexidade e especialidade, é pouco estudado no Brasil, apesar da sua relevância para a economia brasileira.

Neste sentido, Piani e Miranda (2006) apontam a falta de um levantamento sistemático dos valores de exportações associados ao uso do *Drawback*, apesar desse regime ter sido, em 2001, responsável por 30% das exportações totais, com um valor de US\$ 17,5 bilhões, o que demonstra a sua importância para o comércio exterior brasileiro.

Assim, embora sejam escassos os estudos sobre esse importante tema, os principais estão sumarizados a seguir.

Segundo Mussalém (1983), foi identificada a necessidade de haver o mesmo tratamento para os insumos de origem nacional e os importados na composição de produtos manufaturados destinados à exportação. A maneira mais eficaz seria a isenção de impostos internos na utilização de insumos nacionais para os produtos a serem exportados, através do *Drawback* verde-amarelo.

Neste sentido, para Piani, Faria e Pereira (1987) o *Drawback* deve se estender a todas as etapas do processo produtivo. Ou seja, não se deve beneficiar só os exportadores diretos, mas também aqueles que fornecem insumos para as atividades de exportação, através do *Drawback* verde-amarelo.

Este estudo está de acordo com a crítica de que no Brasil caminha-se em sentido inverso do comércio internacional, porque enquanto países em desenvolvimento, a exemplo da Coreia do Sul que, elegeram o *Drawback*, na década de sessenta, como carro chefe na política de incremento às exportações, a relutância dos estados, no Brasil, em abdicarem da receita do ICMS nas operações de exportação pode frustrar, mais uma vez, a iniciativa do

governo federal de tornar o *Drawback* verde-amarelo uma ferramenta de incremento às exportações (PIANI; FARIA; PEREIRA, 1987).

Segundo Matter e Ipaguirre (2002), com essa voracidade arrecadatória, os estados ignoram os princípios econômicos básicos do *Drawback*: estímulo à produção de bens exportáveis, capitalização do país com moeda forte, busca de resultado positivo na balança comercial e geração de empregos. Diferentemente da Coréia do Sul, que concede a isenção de impostos indiretos para a compra de insumos domésticos, desde que realizada por exportadores diretos ou indiretos, permitindo que o benefício se estenda a todas as etapas do processo produtivo.

Apesar do *Drawback*-verde amarelo ou interno, como também é conhecido, ter sido restabelecido e estendido para o PIS/Pasep e a Cofins, através da Instrução Normativa RFB nº 845, de 12 de maio de 2008 (Brasil,2008), essa modalidade de *Drawback* prevê a isenção apenas dos tributos federais. Assim, mesmo sendo um demanda antiga dos setores exportadores, o *Drawback* interno prevê a isenção apenas dos tributos federais, o que significa que a sua utilização só será eficaz quando os estados resolverem isentar o ICMS.

Com relação às modalidades de suspensão e isenção, um trabalho da Secretaria da Receita Federal do Brasil-RFB (2002), revelou que o *Drawback* foi o regime aduaneiro especial mais utilizado no Brasil, tendo sido responsável por 29% da renúncia fiscal, vinculada às importações e que o regime aduaneiro especial de *Drawback* é o que apresenta o maior valor de utilização e a maior participação nas importações, em relação aos outros regimes aduaneiros especiais.

O estudo mostrou ainda que o *Drawback* é utilizado com maior intensidade pelos setores mais dinâmicos da economia brasileira, com uma concentração significativa nos setores de fabricação e montagem de veículos automotores, de equipamentos de transporte (aeronáutico, basicamente) e de metalúrgica, com 59,27% das importações e 50,4% das exportações, em 2001.

Por outro lado, Motta Júnior (2001) alerta que devido ao grande volume de operações realizadas ao amparo do *Drawback*, o controle desse regime carece de uma atuação mais eficaz da Fiscalização da RFB e de sistemas de aferição mais confiáveis, tendo em vista que os desvios de sua utilização podem gerar desvantagens para os concorrentes no mercado nacional.

Para Sartori e Araújo (2004), o *Drawback* é um dos mais antigos incentivos à exportação, em plena vigência, e amplamente empregado por todos os países exportadores do mundo, além de ser totalmente aceito pelas organizações internacionais, principalmente a Organização Mundial do Comércio (OMC). Para as autoras, o *Drawback* deve ser amplamente utilizado, pois ele se apresenta como um instrumento vital de incentivo às exportações ao desonerar os exportadores da carga tributária que incide sobre as importações de insumos, matérias-primas, materiais de embalagem e produtos intermediários como forma de reduzir o aclamado “custo Brasil”.

Considerado um importante instrumento de política econômica, o *Drawback* é utilizado para estimular as exportações, aumentar a competitividade dos produtos e das empresas nacionais, proteger o emprego e contribuir positivamente no saldo do balanço de pagamentos (FREITAS, 2004).

4 ESTUDO DE CASO: A INDÚSTRIA AERONÁUTICA BRASILEIRA- IAB

4.1 HISTÓRICO DA INDÚSTRIA AERONÁUTICA BRASILEIRA- IAB

O desenvolvimento e os grandes avanços da indústria aeronáutica foram impulsionados inicialmente pelo surgimento da aviação comercial e, em grande medida, pelas duas grandes guerras mundiais, pela Guerra Fria, a Guerra da Coréia, e a do Vietnã (BERNARADES, 2000).

Segundo Sbragia e Terra (1993), a tecnologia aeronáutica é avançada, complexa e, durante a Segunda Guerra Mundial, teve um desenvolvimento extraordinário, o qual não parece ter se desacelerado de forma significativa desde então.

Entretanto, só depois da Segunda Guerra Mundial foi que o transporte internacional começou a ser feito em larga escala por aviões cada vez maiores e mais velozes. A introdução dos motores a jato, usados pela primeira vez em aviões comerciais, o Comet, em 1952, pela BOAC (empresa de aviação comercial inglesa) e o Caravelle, no final da década de 1950, de fabricação francesa deu maior impulso à aviação como meio de transporte. Nos Estados Unidos, entraram em serviço em 1960 os jatos Boeing 720 e 707 e dois anos depois o Douglas DC-8 e o Convair 880. Em seguida apareceram os aviões a turboprop, mais econômicos e de grande potência. Soviéticos, ingleses, franceses e norte-americanos passaram a estudar a construção de aviões comerciais cada vez maiores, para centenas de passageiros e a dos chamados "supersônicos", a velocidades duas ou três vezes maiores que a do som. Nesse item dos supersônicos, as estrelas internacionais foram o Concorde (Air France) e o Tupolev (russo). No entanto, a poluição sonora desses aviões causou também problemas ecológicos e eles acabaram sendo proibidos de pousar nos EUA. Mesmo após um acidente ocorrido em julho de 2000, o Concorde voltou a voar e seus vôos só foram desativados em

2003. Já o Tupolev que iniciou seus vôos em novembro de 1977 parou de operar em junho de 1978, após um incidente com o avião (BERNARDES, 2000).

Na opinião de Bernardes (2000), a indústria americana impôs-se no setor aeronáutico pela construção e consolidação de um grande complexo industrial-militar e pelo fato de que os EUA possuíam um mercado doméstico de tráfego aéreo de grandes dimensões, que representava cerca de 60% do mercado mundial, em 1960.

Em 1970, quando a Airbus foi criada, a participação americana no setor aeronáutico civil era de 94%. A Airbus começou como um consórcio de quatro empresas nacionais de aviação em que a França, Alemanha, Grã-Bretanha e Espanha estavam representadas (BERNARDES, 2000).

A partir do início da década de 90, após uma série de fusões e incorporações, a indústria aeronáutica norte-americana de aviação civil passou a operar basicamente através da empresa Boeing, atuando no segmento de aviões de grande porte, e até o final de 1990, a Boeing ainda conservava 62% do mercado mundial. Em contrapartida, na Europa, nesse período, o consórcio Airbus conquistou parte do mercado de aeronaves de grande porte e, em 2004 e 2005, superou a Boeing em vendas. Atualmente, a Boeing e a Airbus- EADS¹⁴ são os únicos fornecedores de grandes aviões, ou seja, juntas dominam o mercado mundial de grandes jatos (NEWHOUSE, 2008).

Segundo Bernardes (2000), com a desregulamentação do mercado de transporte aéreo norte-americano, em 1978 (que estabelecia a tarifa em função da distância entre as cidades e o volume de tráfego), o governo americano determinou um novo rumo do mercado de aviação

¹⁴ Em 2000, a Airbus passou a ser uma empresa comercialmente unificada e parte de uma imensa corporação, chamada EADS-*European Aeronautic Defense and Space Company* (Companhia Européia de Defesa Aeronáutica e Espacial)

comercial em todo o mundo, porque provocou um verdadeiro boom na demanda por aeronaves da categoria *commuter*¹⁵.

Na produção de aviões de médio porte a empresa canadense Bombardier Aerospace possuía uma participação hegemônica clara do mercado até metade da década de 90, com quase 90% do mercado, no segmento de aviões de 30 a 60 lugares. A partir de 1995, através da atuação da Embraer, as margens de mercado passaram a se modificar, e hoje, esse mercado está dividido em, aproximadamente, 52% para a Bombardier e 46% para a Embraer. Em 2006, a brasileira Embraer superou a Bombardier, e assumiu o posto de terceira maior fabricante mundial de jatos comerciais do mundo. Vários analistas do setor acreditam que antes da década acabar, a Embraer consolidará a posição de terceira colocada neste ranking, perdendo apenas para a Airbus e para a Boeing (OLIVEIRA, 2008).

4.2 CARACTERÍSTICAS E TENDÊNCIAS DA INDÚSTRIA AERONÁUTICA BRASILEIRA-IAB

Um aspecto fundamental para o entendimento das características da IA, que se revela tanto em dimensão internacional como nacional, é o de atender a dois mercados: civil e militar. O fato de dois tipos de aeronaves possuírem características distintas, apesar de serem freqüentemente fabricadas pela mesma empresa, entre outras razões, determina a existência de dois mercados com dinâmicas competitivas bastante diferenciadas (DAGNINO, 1993). Um exemplo é o Bandeirante e o Legacy 600, aeronave militar e civil, respectivamente, fabricadas pela mesma empresa, a Embraer.

Segundo Dagnino (1993), o mercado militar tem características distintas do mercado civil. A oferta e a demanda, à semelhança do que ocorre para os demais segmentos da

¹⁵ Aviões com 10 a 100 passageiros da aviação civil, que no caso da Embraer foram produzidos com capacidade para 30 passageiros, pouco fabricados pelas grandes corporações da indústria aeronáutica mundial por serem menos lucrativos do que as aeronaves de grande porte (mais de 100 assentos).

indústria de armamentos, é função, principalmente, do desempenho do produto, já que este orienta as decisões de aquisição, sendo que a capacidade de inovação é fortemente influenciada por fatores externos à empresa: os distintos interesses militares que situam na órbita estatal.

Na opinião de Bernardes (2000), a diferenciação do produto e a segmentação de mercado são estratégias inerentes ao setor de armamentos e, ao contrário do que se verifica no mercado civil, onde as decisões de compra são tomadas por consumidores variados, o Estado é, no mercado militar, o único comprador. Tal processo mercadológico decorre de estudos e negociações, até sua produção em escala industrial.

O que há de comum tanto no mercado militar como no mercado civil, é que os produtos devem atender a rígidos padrões de qualidade, confiabilidade e desempenho, praticamente não existindo *trade off* ou gradação entre estas características *versus* o preço de venda. Segundo Dagnino (1993), os produtos possuem elevado valor unitário e alto valor adicionado e são fabricados em séries relativamente pequenas, apresentando, ainda, um ciclo de vida relativamente alto. Isto, associado à complexidade do produto, faz com que as condições de assistência técnica e os serviços de suporte pós-venda sejam fatores extremamente importantes nas decisões de aquisição. As transações são pouco freqüentes, mas de alto valor, sendo comum a produção por encomenda e a existência de uma alta interação entre vendedores e compradores (geralmente organizações de grande porte e complexidade).

Para Bernardes (2000), a produção de aeronaves modernas é por excelência matéria de natureza complexa, e em virtude da grande complexidade e da diversidade dos componentes, motores, peças e partes que compõem uma aeronave, as especialidades são numerosas, assim na IA são significativos os gastos em P&D com a finalidade de maximizar o desempenho e reduzir os custos operacionais dos novos projetos.

Outra característica que se verifica em todos os países que produzem aeronaves é que o mercado militar é mais importante que o mercado civil e ele é determinante para o desenvolvimento tecnológico dessa indústria. A intervenção estatal deve-se primordialmente a uma lógica de natureza militar, estimulando, assim, forte interseção entre as atividades civis e militares. A evolução da aviação deve-se à contínua ampliação da capacidade de inovação para a produção de aeronaves militares que impacta diretamente na produção civil. Valores como prestígio, autonomia e segurança nacional são os elementos fundamentais que presidem sua dinâmica de inovação tecnológica (DAGNINO, 1993).

Segundo Dagnino (1993), a motivação estratégico-militar para a criação e manutenção do setor aeronáutico é fundamental. Ademais, outra motivação, igualmente usada como argumento para legitimar o apoio estatal à IA, é o fato dela ser considerada uma "locomotiva" tecnológica, concentrando-se a ajuda estatal (subsídio) nas atividades de desenvolvimento tecnológico que geram empregos de alta qualificação, embora em pequeno número. Um dado internacionalmente consagrado, citado por Bernardes (2000) indica que para cada US\$ 1 bilhão de produtos aeronáuticos contratados são gerados ou mantidos 15.000 a 20.000 empregos em todos os níveis da cadeia produtiva. Todos esses argumentos são utilizados para justificar a sustentação do ritmo de atividade da indústria. Os argumentos relacionados à intensidade tecnológica e ao emprego, na medida em que se referem à atividade de empresas que produzem produtos de uso civil e militar, terminam atuando no sentido da manutenção dos subsídios do setor aeronáutico como um todo.

Neste sentido Drumond (2004) observa que, uma expressiva parte do conforto material que a humanidade usufrui atualmente tem relação direta com a evolução tecnológica nos setores aeroespacial e de defesa, tendo em vista, que desde o fim da Segunda Guerra Mundial, esses setores passaram a gerar mais e mais conhecimentos de ponta, que foram transferidos a outros setores produtivos, resultando em benefícios materiais para a sociedade

civil como um todo. A lista dessas inovações é vasta: informática civil, o sistema GPS¹⁶ de posicionamento por satélite, o cristal líquido, o aço especial, as máquinas de controle computadorizado e as Normas de Qualidade (ISO) são apenas algumas das ferramentas que permitiram à humanidade avançar em muitos campos.

Uma tendência histórica observada no mercado civil é a cooperação tecnológica entre as principais empresas do setor para o lançamento de novos projetos. Outra tendência observada, especialmente, na categoria *commuter*, que visa diminuir custos crescentes para o desenvolvimento de uma nova aeronave, é a exploração do conceito de família¹⁷ na linha de produção das empresas. A evolução e a sobrevivência desse mercado estão intimamente condicionadas ao conceito de família (BERNARDES, 2000).

A internacionalização na indústria aeronáutica é considerada um processo com características distintas dos outros setores, porque muito antes do que veio a ocorrer em outros mercados de produtos industrializados, o mercado sofreu um processo de internacionalização. Dois fatores foram decisivos para este processo. Em primeiro lugar, o fato de que, com exceção dos EUA, nenhum outro país possuía um mercado suficientemente grande para, com o nível de subsídio tolerável, arcar com os custos de desenvolvimento e produção de aeronaves. Em segundo lugar, porque os padrões de segurança e desempenho no campo de aviação civil são estabelecidos mediante acordos internacionais. Desta forma, mesmo na improvável situação em que um avião pudesse ser projetado apenas para o mercado interno de um determinado país, constituído pelas suas companhias de transporte aéreo, ainda assim ele teria que atender aos requisitos internacionais para aquela classe de aviões. Esta situação faz com que a indústria aeronáutica seja uma indústria intrinsecamente

16 GPS- Global Position System

17 O conceito “família” é usado quando oferece a vantagem de comunalidade (na ordem de 90%) entre aviões, o que significa menor custo de infra-estrutura de manutenção, menores custos de treinamento de pilotos e pessoal técnico e a possibilidade de up-grade nos tripulantes. Reduz também o time-to-market, ou seja, as decisões de marketing são agilizadas, o produto chega ao mercado em menos tempo, cerca de dois ou três anos, metade do tempo que normalmente levaria um projeto novo.

internacionalizada, uma vez que mesmo quando orientada para o mercado interno, ela tenha que produzir num patamar de qualidade e desempenho (ainda que não necessariamente de custo) semelhante à fronteira internacional, ao contrário do que ocorre em outros setores, como a indústria automobilística, por exemplo (DAGNINO, 1993).

Para Dagnino (1993), na IA, diferentemente das necessidades usuais dos outros mercados, a orientação para o mercado externo não é só uma necessidade determinada pela busca de economias de escala como uma possibilidade ensejada pelo nível tecnológico de qualquer forma exigido para a produção, mas sim uma exigência do próprio mercado para manipulação pela empresa ou país da única variável ajustável e a seu alcance que é o preço de venda.

Outra tendência mundial da IA, apontada por Bernardes (2000), é a globalização da produção e do fornecimento de materiais, peças e componentes com o objetivo de otimizar e reduzir os custos dos fatores da produção.

Segundo Dagnino (1993), o mercado civil pode ser dividido em três grandes categorias: a primeira se relaciona com as aeronaves de grande porte para transporte de cargas e passageiros (acima de 120 assentos), que se constitui no mercado mais lucrativo, dominado pela Boeing e pelo consórcio Airbus; a segunda, com a categoria de aviões pequenos para uso executivo, esportivo, na agricultura, etc; e a última, com os aviões de médio porte usados pelas companhias de tráfego aéreo regionais (de 10 a 120 assentos), denominadas *commuters*. O segmento do mercado civil preferencialmente explorado pela Indústria Aeronáutica Brasileira - IAB é o de aviões de médio porte utilizados, principalmente na conexão entre aeroportos de grande volume de tráfego.

Para Bernardes (2000), as projeções futuras sinalizam que, apesar da disputa acirrada entre os fabricantes de aeronaves, o mercado de aeronaves tipo *commuters* é um dos mais promissores no setor, porque as previsões indicam que as aeronaves de grande porte serão substituídas pelas aeronaves do tipo *commuters* e poderão dominar o mercado, nas rotas que

contam com menor demanda de passageiros, a exemplo das rotas internas no país.

Após a caracterização da indústria aeronáutica, é importante apresentar o mercado de aeronaves, mais especificamente o de aeronaves de médio porte, que é liderado pela brasileira Embraer e a canadense Bombardier.

4.3 MERCADO DE AERONAVES DE MÉDIO PORTE

Segundo Oliveira (2008), atualmente, o mercado de aviões de médio porte está dividido na condição de aproximadamente, 46% para a Embraer e 52% para a Bombardier, ou seja, elas são as duas maiores concorrentes e a disputa desse mercado atualmente é bastante acirrada.

Como assinalou Bernardes (2000), essa disputa já chegou até à OMC, quando, em 1993, o Canadá, estimulado pela Bombardier acusou o governo brasileiro de subsidiar a fabricação de aeronaves, questionando a modalidade de equalização dos juros dos financiamentos concedidos pelo PROEX (Programa de Financiamento à Exportação) do Banco do Brasil. Por sua vez, o Itamaraty devolveu as acusações alegando que a Bombardier e o governo canadense eram sócios em uma empresa que foi criada especialmente para conceder financiamentos para a própria empresa. O resultado dessa briga foi positivo para o Brasil, no sentido de que as recomendações da OMC foram aceitas pelos dois países e a Embraer tornou-se mundialmente conhecida na competição de aviões com a Bombardier (NEWHOUSE, 2008).

A Bombardier registrou em 31 de dezembro de 2007, um faturamento de US\$ 8,2 bilhões, uma carteira de pedidos de US\$ 13,2 bilhões e um efetivo de 27.000 empregados. No ano de 2007 foram entregues 326 aeronaves, sendo 212 de aviões comerciais, 112 regionais e 2 anfíbios (Bombardier, 2008).

Já a brasileira Embraer, em 31 de dezembro de 2007, contava em sua carteira de pedidos com 1.679 pedidos firmes, sendo 476 em carteira, 917 opções e efetivou 1.203 entregas. No ano de 2007, a empresa entregou 130 jatos para a área comercial, 35 Legacy 600 para a área executiva e quatro para defesa e governo. Com isso, a empresa registrou o maior número de aviões entregues em um ano na sua história, totalizando 169 jatos, tendo também registrado um novo recorde de pedidos firmes em carteira, em um total de US\$ 18,8 bilhões, e um aumento de 30% no número de entregas em comparação com o ano anterior (Embraer, 2008).

O ano de 2007 foi considerado um ano de quebra de recordes, com a entrega do milésimo jato regional ERJ 145, após 10 anos em operação. Com as famílias ERJ 145 e EMBRAER 170/190, a Embraer detém a participação de 47% no mercado de jatos comerciais de 30 a 100 assentos. Na aviação executiva, as vendas atingiram quase US\$ 5 bilhões, com o sucesso do Legacy 600 mais um recorde. Com uma frota de 130 aeronaves voando em 23 países, o Legacy 600 detém 15% de participação acumulada no mercado mundial da categoria *super mid-size*. Enquanto que os novos jatos Phenom 100 e Phenom 300 acumularam mais de 700 unidades vendidas até o final de 2007 (Embraer, 2008).

Segundo a Embraer (2008), foi confirmada a sua previsão de entregar, em 2008, entre 195 e 200 jatos para os segmentos de Aviação Comercial, Aviação Executiva e de Defesa e Governo (companhias aéreas estatais e transporte de autoridades), mais 10 a 15 jatos Phenom 100. Já em 2009, a empresa prevê entregar de 195 a 200 jatos para os mesmos segmentos, mais 120 a 150 jatos Phenom 100 e Phenom 300.

O relatório divulgado pela Embraer sobre as projeções mais recentes do mercado global de aeronaves civis, com foco no importante e crescente segmento de jatos comerciais de 30 a 120 assentos, indica que o crescimento da demanda de viagens aéreas será sustentado por um cenário econômico favorável. E que a demanda mundial de viagens aéreas irão crescer mais e em todas as regiões do mundo, em torno de 4,9% anualmente, associado às contínuas

reduções no preço médio dos bilhetes, enquanto o desenvolvimento do mercado regional na China se expandirá acima das taxas mundiais, em torno de 7% nos próximos 20 anos. A demanda de passageiros, nas regiões asiática do Pacífico e do Meio Oeste, embasada principalmente pela maior liberalização do mercado e da expansão das empresas chamadas de baixo custo (*“low cost carriers”*) irá crescer acima das taxas mundiais principalmente. Mercados estáveis, como Europa e Estados Unidos crescerão em torno de 4%, o que corresponde a um declínio da fatia do mercado mundial de 60% em 2006 para 52% em 2026. A China e a região asiática do Pacífico representarão mais do que um terço do mercado mundial em 2026 (Embraer, 2008).

Com base nesses dados, a Embraer prevê uma demanda de 1.270 jatos no segmento de 30 a 120 assentos nos próximos 20 anos na região Ásia Pacífico, o que significa um valor total de mercado estimado em US\$ 42 bilhões. Dentro dessa estimativa 610 aeronaves serão entregues de 2008 a 2017 e outras 660 entre 2018 e 2027. De acordo com esses números, a região da Ásia Pacífico, mais a China, responderão por 17% do total de aeronaves entregues nos próximos 20 anos, percentual maior do que existe no mercado americano, conforme indica a Tabela 3.

Diante desta perspectiva, a Embraer estimou que haverá uma demanda total que determinará uma oferta total de 7.500 jatos no segmento de 30 a 120 assentos nos próximos 20 anos. Este mercado está avaliado em aproximadamente US\$ 220 bilhões. A região da Ásia Pacífico e a China representarão 14% das entregas previstas em todo o mundo para este segmento, o que equivale a 1.015 aeronaves, conforme projeção mundial de crescimento indicado na Tabela 3 (Embraer, 2008).

Tabela 3 – Projeção do comércio mundial dividido por região (em %)

REGIÃO	2006	2026
USA, Canadá e Caribe	35	30
América Latina	4	4
Europa	25	22
Rússia	2	2
África	2	2
Meio Oeste	5	7
Asiática do Pacífico	19	22
China	8	11

Fonte: Embraer (2007)

Já a América Latina é a terceira região que mais cresce em número de passageiros, no último ano alcançou o índice de 7% de crescimento contra 4% registrados pela economia mundial. Para Alex Glock, vice-presidente da Embraer de marketing e vendas de aviação comercial para a América Latina, o mercado latino-americano se consolida, definitivamente, na estratégia comercial da Embraer. Hoje esse mercado já representa 10% das vendas totais para o segmento de aviação comercial e a meta é que, nos próximos 20 anos, esse número se mantenha, no mínimo, na faixa de 8% (Mercado e Eventos, 2008).

Segundo estudos da Embraer (2008), o segmento de 30 a 90 assentos será a espinha dorsal do desenvolvimento da aviação regional na Ásia, enquanto que o segmento de 61 a 120 assentos auxiliará as empresas aéreas a ajustar o tamanho das aeronaves à demanda do mercado, oferecendo níveis de serviço em vôos melhores dos aviões *narrowbody*¹⁸, que operam com baixa taxa de ocupação, bem como irão colaborar com a expansão para mercados de tamanho médio.

¹⁸ Aviões da classe *narrowbody* são aviões antigos para até 200 passageiros e com um único corredor.

Mais um dado importante, da Embraer (2008), é que cerca de 50% dos jatos de 61 a 120 assentos atualmente em serviço na região da Ásia Pacífico têm mais de 20 anos e devem ser substituídos em breve, resultando em significativos benefícios ao meio-ambiente e à economia. De acordo com as perspectivas para os próximos 20 anos da Embraer, as famílias de aeronaves comerciais da Embraer - ERJ 145 (composta por 4 modelos de 37 a 50 assentos) e E-jets (composta por 4 modelos de 70 a 122 assentos) estão bem posicionadas para atender a uma importante parcela da demanda de transporte aéreo mundial atual e futura nessa região.

De acordo com as informações da Embraer (2008), outra forte demanda, é a de jatos executivos, tendo em vista que ela teve um aumento de 33% em relação a 2006 e de 80 % em relação a 2005, superando também a meta de entrega para o ano de 2007, que era de 30 aeronaves. Todos os aviões são do modelo Legacy 600, que tem uma demanda global importante devido ao seu conforto personalizado, baixo custo operacional, além de contar com uma abrangente rede de suporte da Embraer.

No Brasil, de acordo com Alex Glock, a falta de oportunidade do mercado de aviação comercial brasileiro é o que impede a Embraer de atuar no país. A média de passageiros por avião em vôos domésticos é bem mais baixa que o número total de assentos oferecidos. Porque no Brasil, o passageiro viaja 30% a mais do que a própria aeronave. Ao invés de ser desenvolvida uma malha regional que não dependa das grandes capitais, optou-se por manter o passageiro sofrendo com conexões e isso só tem a prejudicar o turismo no país. (Mercado e Eventos, 2008).

Por outro lado, é importante destacar que o Brasil tem o 4º maior mercado doméstico mundial de aviação, cobrindo uma vasta área, maior que os Estados Unidos continental, e com uma população de cerca de 187 milhões de pessoas em 2006, de acordo com o IBGE. A ponte aérea entre São Paulo e o Rio de Janeiro é uma das mais movimentadas do mundo, depois de Nova Iorque-Washington D.C. e Londres-Paris (TAM, 2007).

Com base nesses dados, o mercado interno poderia ser uma opção para a Embraer se

as companhias aéreas brasileiras utilizassem aviões da Embraer, entretanto a forma como está montada a malha aérea é um dos principais motivos para a restrição a vôos regionais. As empresas usam aviões ao longo de 14, 15 horas por dia, em vôos que atravessam todo o Brasil, lotando as aeronaves em algumas cidades e despejando os passageiros em uma infinidade de lugares. Com esse perfil, as companhias preferem aeronaves maiores, fabricadas pela Boeing e Airbus (Mercado e Eventos, 2008).

4.4 A INDÚSTRIA AERONÁUTICA BRASILEIRA – IAB

A Indústria Aeronáutica Brasileira - IAB data de 1930. Desta data até o período posterior à Segunda Guerra Mundial o país experimentou um sucesso relativo nesta indústria. Entretanto, as condições viabilizadoras da estratégia tecnológica seguida pelo setor aeronáutico só começaram a se materializar no começo dos anos 50, através da criação do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA) e do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) (SILVA, 2008).

Segundo Dagnino (1993), a IAB configura um caso singular e atípico, por ser representada por uma única empresa, a Embraer. Criada por iniciativa do governo federal no dia 19 de agosto de 1969 e fundada em 2 de janeiro de 1970, como sociedade de economia mista de capital aberto, controlada pela União e vinculada ao Ministério da Aeronáutica – MAER.

Muito antes da instalação, a Embraer, o ITA e o CTA vinham realizando pesquisas e formando engenheiros aeronáuticos, com o generoso e continuado apoio do Estado para a formação de recursos humanos de alto nível e a realização de pesquisas básica e aplicada, sem precedentes na história do desenvolvimento tecnológico e industrial do País, viabilizando a adoção pela Embraer de uma estratégia orientada para a autonomia tecnológica (DAGNINO, 1993).

Para Dagnino (1993), o governo federal, através dos militares, teve uma participação muito importante e até mesmo essencial na criação da Empresa Brasileira de Aeronáutica

S.A. – Embraer, sendo responsável por grande parte do desenvolvimento tecnológico e industrial da indústria aeronáutica brasileira.

Além da criação do CTA e do ITA, de acordo com Dagnino (1993), foram implementadas, sob a égide do Ministério da Aeronáutica, políticas de vital importância para o estabelecimento dos fatores de competitividade do setor, entre elas pode-se citar:

- Benefício concedido à EMBRAER para sua capitalização através da captação de parte do imposto de renda devido por empresas estabelecidas no País¹⁹, que permitiu o repasse de 500 milhões de dólares, desde a sua fundação até 29/12/1988;
- Isenção do IPI, em 31/12/1974 e do ICMS, em 1976;
- utilização do poder de compra do governo, mediante encomendas do Ministério da Aeronáutica e da Agricultura que viabilizaram a produção da empresa durante os seus oito primeiros anos de existência, e posteriormente mediante novas encomendas que possibilitaram cobrir grande parte dos custos de desenvolvimento;
- virtual reserva de mercado estabelecida para os produtos de emprego não estritamente militar;
- créditos e subsídios especiais à exportação; e,
- empréstimos em condições super favoráveis concedidos pelo governo.

Entretanto, com a volta da democracia e o fim da era militar, essas políticas foram extintas e o apoio do governo à Embraer foi bastante reduzido.

A Embraer foi concebida como uma estatal e como uma montadora final, que se dedicaria exclusivamente à montagem de aviões através da materialização de um projeto aeronáutico endogenamente concebido. Outras companhias nacionais e estrangeiras

¹⁹ Dedução de 1% do imposto de renda de qualquer empresa sediada no país, desde que adquirissem ações da Embraer

forneceriam a maioria dos componentes que demandava. A Embraer não baseou sua estratégia tecnológica em “*learning by doing*”²⁰, mas sim numa sólida capacitação em pesquisa básica e aplicada além de uma contínua preocupação com a formação de recursos humanos capazes de se apropriarem de soluções tecnológicas específicas (DAGNINO, 1993).

Segundo Bernardes (2000), a Embraer centrou seus esforços nas tecnologias-chave que determinam o avião como produto final, renunciando aos sonhos iniciais de construir um avião, com motores, componentes, e peças totalmente nacionais. Assim os esforços foram dirigidos para a capacitação na área de projetos de aviões e na integração do *mix* de componentes que não havia condições de serem fabricados no Brasil, por diversas razões, tais como escala, mercado, confiabilidade, tecnologia, etc. Esta tecnologia perdura até os dias atuais, sendo uma das principais críticas à IAB o baixo índice de nacionalização (menor que 50%) das aeronaves devido aos altos valores dos componentes importados que compõem os aviões brasileiros.

Uma importante característica do setor aeronáutico brasileiro em relação à inovação, segundo Dagnino (1993), é que não foi um conjunto de tecnologias (hardware), mas sim um enfoque (software) baseado na busca de autonomia como situação oposta à de dependência tecnológica. Uma atípica e sustentada preocupação com a formação de recursos humanos e a pesquisa, estabeleceram uma inusitada capacidade para integrar, de uma forma adequada e variada o conhecimento endógeno com tecnologias de distintas procedências e idades. Desta forma, evitou-se a compra de "caixas pretas" e "pacotes tecnológicos" e viabilizou-se o uso de componentes de diferentes características. O resultado deste enfoque foi a produção de aeronaves de nível tecnológico intermediário localmente projetadas, que se caracterizavam pela sua simplicidade, robustez e confiabilidade, e que incorporavam componentes críticos de alta sofisticação, adequadamente selecionados, e importados de diferentes empresas e países.

²⁰ (estratégia de aprendizagem),

Resultado da estratégia e do enfoque adotados foi também a capacidade desenvolvida e muito bem utilizada nos quinze primeiros anos de vida da Embraer de selecionar com propriedade os nichos de mercado onde poderia se inserir em condições vantajosas.

Sobre as inovações da IAB, assinala Drumond (2004) que foi a partir de pesquisas realizadas no setor aeronáutico que a siderurgia brasileira pôde revelar um novo tipo de aço especial nos anos de 1980. Mais, recentemente com o Projeto Sivam, o país conquistou o domínio tecnológico dos aviões inteligentes. O aspecto fundamental nessas conquistas é que, durante o desenvolvimento de suas etapas, o governo brasileiro se envolveu diretamente.

Antes da privatização, o mercado inicial da Embraer foi o mercado doméstico garantido pela política governamental. Nos cinco primeiros anos de existência de empresa, o governo por intermédio do Ministério da Aeronáutica e da Agricultura, utilizou o seu poder de compra para suprir a necessidade de capital e fez encomendas no valor de US\$ 600 milhões, em valores de 1993. A presença do Estado foi fundamental para a formação dos fatores críticos de competitividade, entretanto os fortes vínculos de dependência em relação às políticas governamentais, que financiavam e sustentavam as operações da empresa contribuíram para o início da crise da Embraer na segunda metade da década de oitenta, quando os incentivos fiscais foram extintos (BERNARDES, 2000).

Nos primeiros anos da década de noventa a situação econômica da Embraer ficou mais complicada por causa das transformações que se processaram no cenário nacional e internacional. No cenário internacional a recessão mundial do setor aeronáutico e outros fatores, tais como o fim da guerra do Irã-Iraque, a baixa no conflito de Angola e os subsídios mais agressivos que o governo americano começa a fornecer às empresas americanas de armamentos agravaram a situação da Embraer (GOLDSTEIN, 1994). No cenário nacional, o Brasil inicia um processo de transformações políticas e econômicas profundas com o retorno da democracia em 1985.

Apesar da crise financeira na Embraer, o governo ainda implantou um programa de

reestruturação da empresa em 1994 pouco antes da sua privatização, com um empréstimo de meio milhão de dólares.

Entretanto como a situação econômica da Embraer continuava inviável e ela continuava na lista de empresas a serem privatizadas desde 1992, em 7 de dezembro de 1994 a Embraer foi privatizada no governo Itamar, por um grupo de investidores: Wasserstein Perella, um dos maiores bancos dos Estados Unidos, um consórcio liderado pelo grupo Bozano Simonsen, do qual faziam parte a Previ²¹, Sistel²², e a Fundação Cesp²³.

Segundo Pereira (2005), com a privatização, a Embraer continuava a enfrentar uma situação econômica dramática, dívidas na ordem de 400 milhões de dólares e uma grande desvantagem no mercado mundial de aeronaves, com a desvalorização de seus aviões.

Entretanto, a empresa passou a tomar novos rumos, baseados na idéia de detenção de um nicho de mercado, o de aviões comerciais de porte médio, *commuters*. A empresa investiu no mercado de aviação internacional regional, com o projeto Embraer Regional Jet - ERJ 145, que já se encontrava em um estágio avançado de desenvolvimento, e que se tornaria o maior sucesso comercial da empresa, mas que só estreou no mercado em dezembro de 1996, quatro anos após o da sua concorrente, a Bombardier (PEREIRA, 2005).

Na gestão estatal, o principal foco era o produto, enquanto que para a nova direção, a atenção deveria ser o cliente e todas as ações deveriam ser orientadas para atendê-lo, além da preocupação com os resultados para os acionistas da empresa (BERNARDES, 2000).

Após a privatização, em 1994, a Embraer entrou em nova fase depois de funcionar por 25 anos como a estatal que marcou a entrada do Brasil na sofisticada indústria de aeronaves. Hoje, a empresa é a maior companhia do setor aeronáutico do Brasil, possui cinco unidades

²¹ Fundo de Pensão do Banco do Brasil, instituição financeira pioneira e o maior fundo de pensão do Brasil.

²² Fundação Telebrás de Seguridade Social, segundo maior fundo de pensão do Brasil.

²³ Fundação Cesp, entidade de previdência privada e de planos de saúde das grandes empresas do setor de energia elétrica do Estado de São Paulo.

fabris em três cidades brasileiras, todas localizadas no Estado de São Paulo, e é a quarta maior fabricante de jatos do mundo, e disputa sempre o terceiro lugar com a Bombardier. Tem ocupado no ranking das exportações brasileiras os primeiros lugares, de 1999 a 2001, além de ter firmado presença no cenário internacional.

A Embraer, atualmente designada Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. é uma empresa líder na fabricação de jatos comerciais de até 110 assentos com 36 anos de experiência em projeto, desenvolvimento, fabricação, venda e suporte pós-vendas de aeronaves destinadas aos mercados globais de aviação Comercial, aviação Executiva e de Defesa. Sediada em São José dos Campos, no Estado de São Paulo, a Embraer mantém escritórios e bases de serviços ao cliente nos Estados Unidos, França, Portugal, China e Cingapura. A Embraer está entre os principais exportadores brasileiros (Embraer, 2008).

Devido à excelência de seus produtos, a indústria aeronáutica no Brasil, é atualmente, o único setor de alta tecnologia no país reconhecidos no mercado internacional, segundo o critério adotado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Brasil integra o restrito grupo dos cinco países que têm o domínio do avião de alerta radar (DRUMOND, 2004).

4.5 ANÁLISE DOS DADOS E RESULTADOS

Nesta seção serão apresentados, inicialmente, os dados da balança comercial brasileira e dos regimes aduaneiros especiais mais utilizados para demonstrar a importância do regime de *Drawback* no comércio exterior brasileiro, em seguida serão analisados os dados dos setores que mais se utilizaram desse regime nas importações para identificar seu principal beneficiário: a IAB. Finalmente serão apresentados os resultados da aplicação do índice benefício-custo, definido no capítulo 2 da Metodologia e Dados, sobre os três maiores setores beneficiários do *Drawback*.

4.5.1 O *Drawback* e a Balança Comercial

Em 2007, as exportações e as importações brasileiras atingiram, respectivamente, US\$ 160,7 bilhões e US\$ 120,6 bilhões, com um saldo positivo de US\$ 40,0 bilhões na balança comercial. No que diz respeito ao dinamismo das exportações, no ano de 2007 houve um crescimento de 16,6% em relação a 2006, quando as exportações alcançaram US\$ 137,8 bilhões. Isso corresponde a um incremento superior ao obtido em 2006 na comparação com 2005, mas inferior aos aumentos alcançados nos anos de 2003 a 2005 (Figura 3, IEDI, 2008).

Assim como nos anos anteriores, o dinamismo das vendas externas veio acompanhado de um aumento significativo das importações. Desde 1999 as exportações apresentaram desempenho melhor que as importações. No entanto, em 2006 e, ao contrário dos anos anteriores, as importações cresceram consideravelmente mais que as exportações, uma vez que a expansão das compras externas atingiu 32% e a das vendas externas 16% em 2007 (R\$ 91,3 bilhões em 2006 contra R\$ 120,6 bilhões em 2007, Figura 3).

Considerando o volume de comércio (exportações + importações), nota-se que ele atingiu uma vez mais seu maior nível histórico (US\$ 281,3 bilhões) no ano de 2007, superior em 22,7% ao valor correspondente de 2006. Já os US\$ 40,0 bilhões obtidos como saldo comercial significaram uma redução (13,8%) em relação ao mesmo período de 2006, quando tal saldo atingiu US\$ 46,5 bilhões (R\$ 44,9 bilhões em 2005). Em 2007, diferentemente dos

anteriores, o crescimento do volume de comércio não foi acompanhado de aumento do saldo da balança comercial (IEDI, 2008).

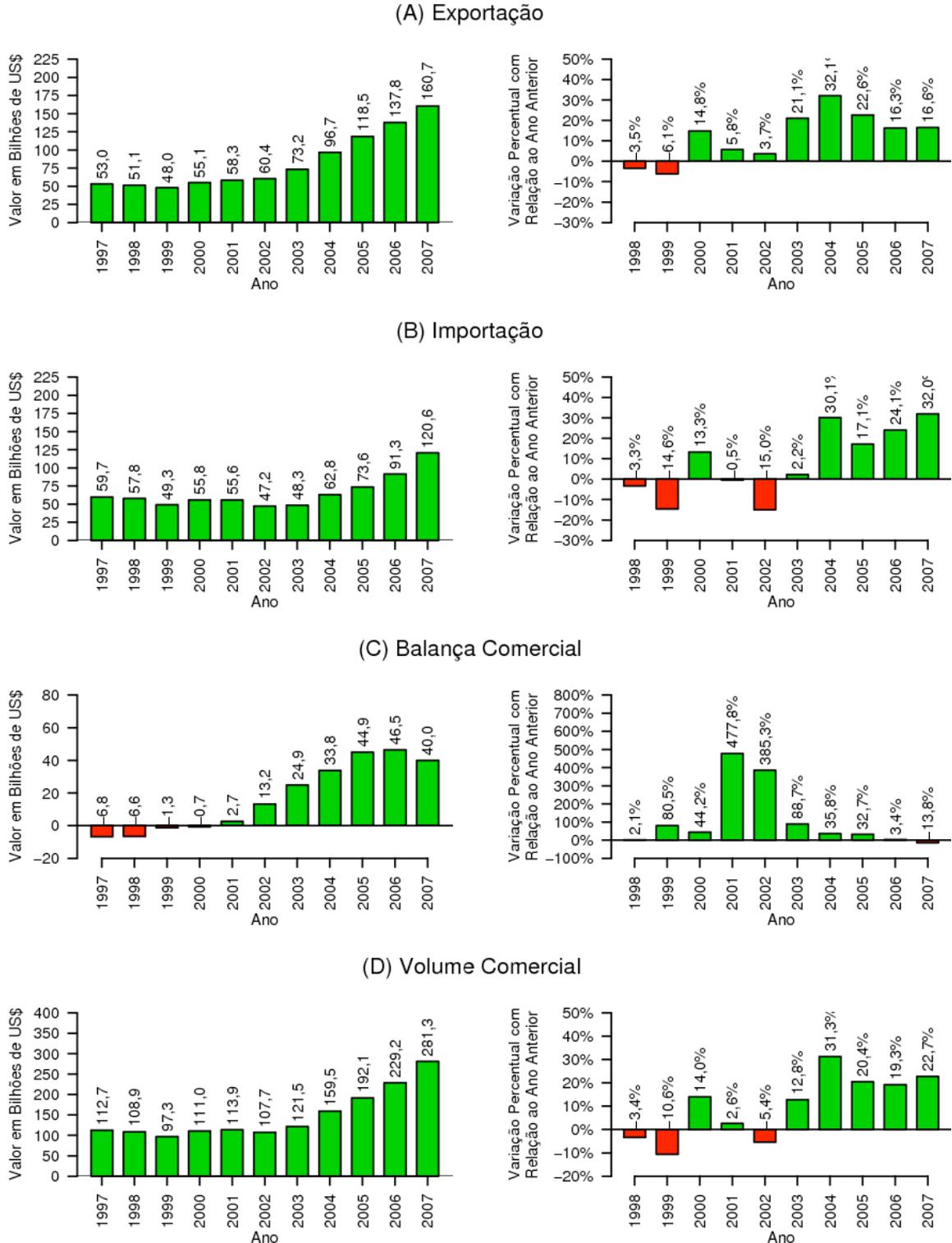


Figura 3 – Evolução das Importações, Exportações, Balança Comercial e Volume Comercial no Brasil de 1997 a 2007

Fonte: MDIC (2008)

Esses números demonstram os inegáveis avanços do comércio exterior brasileiro, como mostram os gráficos da Figura 3, tendo em vista que, desde 2002, os sucessivos recordes alcançados nos saldos da balança comercial ocorreram em um cenário de expansão das importações, o que pode indicar um retorno do crescimento, através de um significativo desempenho dos setores exportadores. É importante destacar que a valorização do real, ocorrida desde 2004, pode ter contribuído com uma parcela significativa no aumento das importações.

Com base nessas expressivas taxas de crescimento do comércio exterior brasileiro, nesta dissertação, buscou-se investigar a contribuição do *Drawback* para as exportações brasileiras e mais especificamente para a IAB, no período de 1997 a 2007.

Os primeiros levantamentos efetuados demonstram que, para o governo, esse estímulo é bastante significativo, uma vez que, beneficiou, em 2007, mais de US\$ 10 bilhões em importações, alavancou US\$ 50,7 bilhões nas exportações e resultou em saldos positivos e crescentes da balança comercial, no período de 2002 a 2007 (Figura 4).

Com base nesses dados, a Figura 4 (A) mostra que as exportações vinculadas ao *Drawback* não apresentaram uma tendência uniforme ao longo do tempo. Verifica-se que depois de o volume das exportações alcançar uma expressiva variação anual positiva de 43,9% em 2004, ele tende a diminuir fortemente; enquanto que o volume das importações parece ter acompanhado a variação cambial. Vale a pena ressaltar que a partir de 2006 as variações percentuais de crescimento das importações vinculadas ao regime de *Drawback* ultrapassaram os percentuais de variações das exportações seguindo a mesma tendência de crescimento das importações totais verificada a partir de 2005 (Figuras 3 e 4).

Conforme se verifica nas figuras 4 (C) e 4 (D), o crescimento do volume de comércio acompanhou os aumentos dos saldos da balança comercial, em todo o período analisado, o que significa que as operações de *Drawback* além de gerarem divisas impulsionaram as transações de comércio exterior.

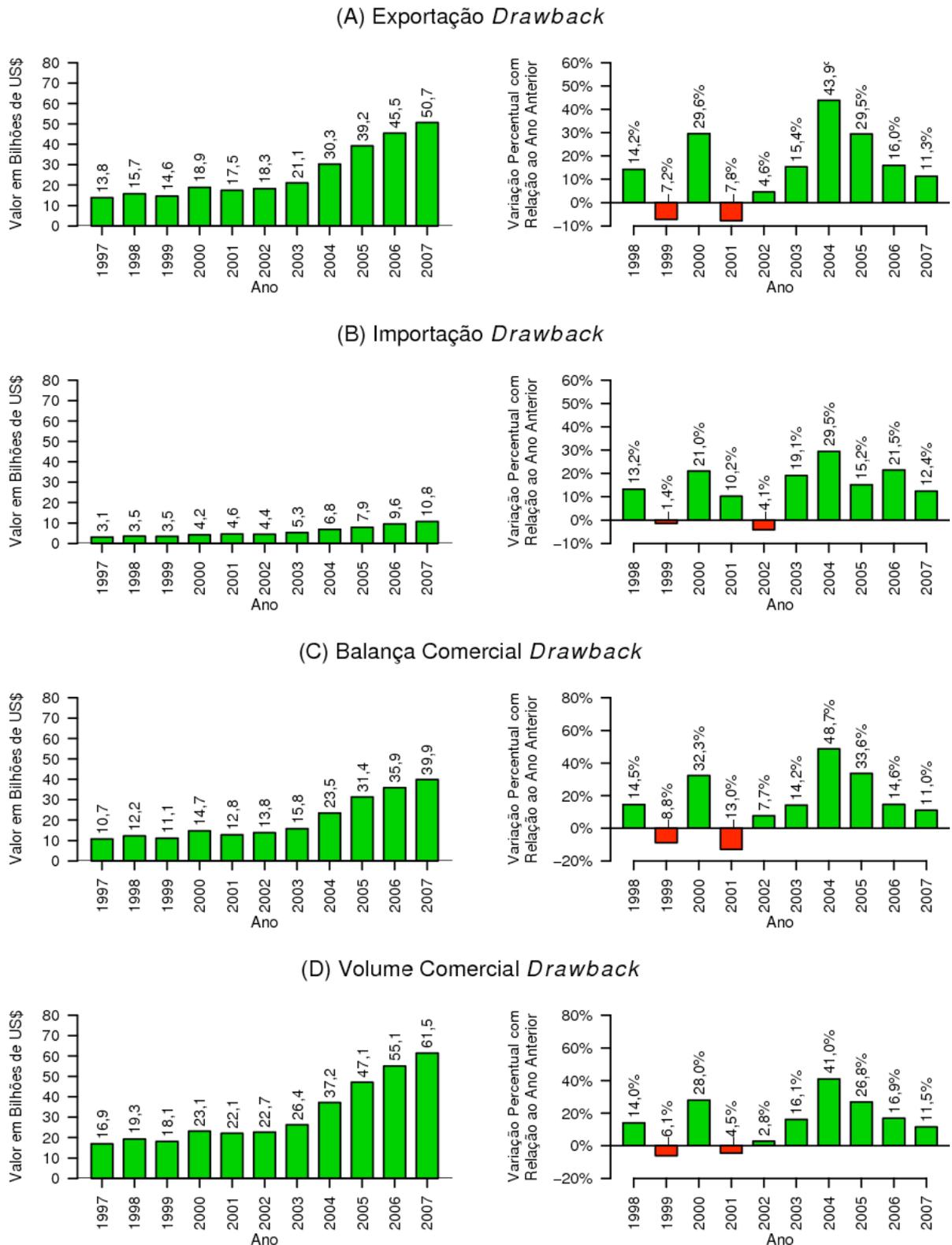


Figura 4 - Evolução das Importações *Drawback*, Exportações *Drawback*, Balança Comercial *Drawback* e Volume Comercial *Drawback* no Brasil de 1997 a 2007

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex-RFB-MF (2008)

Ademais, observa-se na Figura 5(A) que a participação das exportações amparadas pelo *Drawback* sobre as exportações totais brasileiras situa-se na faixa de 26,01% e 34,36, com um percentual médio de 30,87%, em todo o período analisado. Além disso, para cada dólar importado via *Drawback* é gerada uma média de 4,39 dólares em exportações *Drawback*²⁴, o que significa um bom resultado, conforme demonstrado na Figura 5(B).

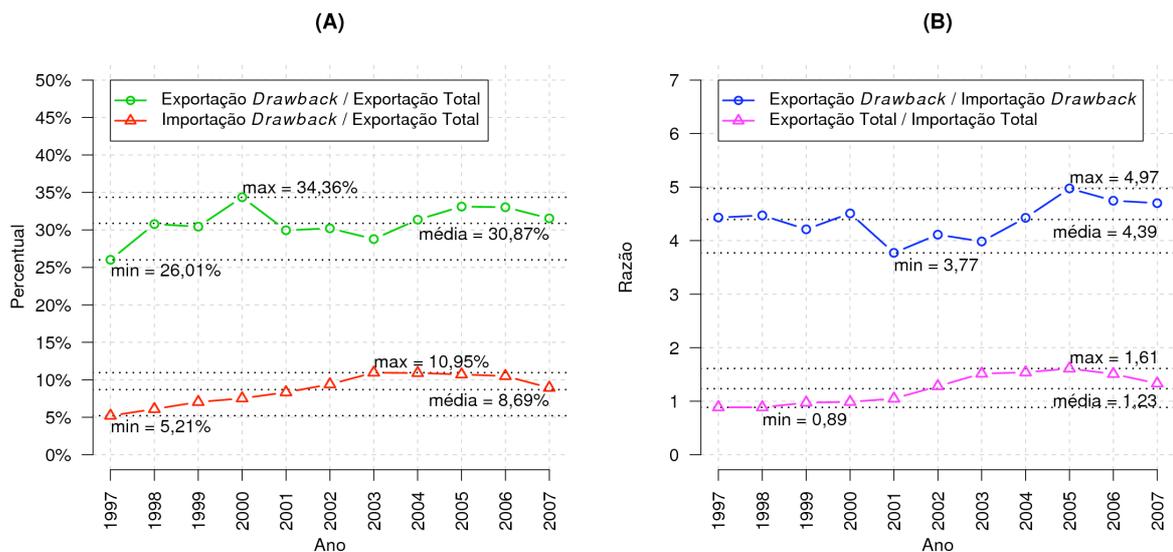


Figura 5 – (A) Fatia do Drawback nas Exportações e Importações Brasileiras de 1997 a 2007 (B) Evolução das Razões “Exportação/Importação” e “Exportação Drawback/Importação Drawback” Brasileiras de 1997 a 2007

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex-RFB-MF (2008)

Esses dados revelam que a balança comercial brasileira é significativamente beneficiada pelo *Drawback*, tendo em vista que as exportações amparadas por esse regime aduaneiro, além de manterem uma grande correlação com as exportações totais contribuem decisivamente para que haja o crescimento do volume de comércio (Figura 3(C)).

Várias foram as causas que contribuíram para o crescimento das exportações brasileiras, no período analisado (1997 a 2007), tais como: a implementação de uma política cambial que reflete as regras do mercado e, por conseguinte, contribui para aumentar a confiança dos agentes econômicos; a tendência de crescimento do comércio mundial; o

²⁴ Existem outros incentivos à exportação, além do *Drawback* que não foram analisados, a exemplo do PROEX.

aumento dos preços internacionais de algumas das principais *commodities* brasileiras nos anos de 2006 e 2007; e o crescimento da China e da Índia (IEDI, 2008). Neste contexto, o regime aduaneiro especial de *Drawback* é considerado um importante incentivo de estímulo à exportação, e, conforme o exposto, no caso brasileiro, parece ter compensado, ainda que em parte, os efeitos adversos causados às exportações, principalmente, pela apreciação cambial ao longo dos últimos anos e por isto a sua utilização necessita ser cada vez mais aperfeiçoada.

4.5.2 *Drawback* – o regime aduaneiro especial mais utilizado

A Tabela 4 mostra as importações, segundo os regimes de tributação. Na primeira linha observa-se que a participação de tributos com recolhimento integral nas importações, em 2007, apresenta um percentual da ordem de 73%; e o regime aduaneiro especial de *Drawback* é o que apresenta o maior valor de utilização com a maior participação nas importações e na renúncia fiscal correspondente em relação aos outros regimes aduaneiros seguido apenas pela Zona Franca de Manaus. Enquanto os regimes de RECOF ficam com percentuais bem mais baixos em relação ao *Drawback*.

O valor do regime aduaneiro especial de *Drawback* encontrado para 2007, cerca de mais de US\$ 10 bilhões, equivalentes a 9% das importações totais (Tabela 4) e a sua significativa parcela de renúncia fiscal, vinculada às importações de quase 29% demonstram a importância desse regime para a economia brasileira e para o presente estudo.

Tabela 4 – Importação por regime aduaneiro especial e renúncia fiscal correspondente em 2007

Regime Tributário	FOB US\$/MIL	Participação nas importações totais	Renúncia Fiscal R\$/MIL	Participação na renúncia fiscal total
Recolhimento Integral	88.856.335	73,73%	–	–
<i>DRAWBACK</i>	10.789.658	8,95%	2.737.589	28,48%
Zona Franca Manaus - ZFM	6.196.186	5,14%	2.439.138	25,37%
RECOF Automotivo	3.284.418	2,73%	1.390.590	14,47%
RECOF Informático	3.126.846	2,59%	1.026.617	10,68%

Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB – MF (2008)

A Figura 6 mostra a evolução das importações dos principais regimes aduaneiros especiais, no período de 1997 a 2007. Os dados confirmam que o *Drawback* foi o regime

aduaneiro especial mais utilizado no Brasil, a partir de 2001. Observe-se que o seu valor mais que triplicou passando de US\$ 3,10 bilhões, em 1997, para US\$ 10,78 bilhões, em 2007, e que a sua participação no total das importações, com um percentual médio acima de 10%, foi nos últimos 6 anos, em termos percentuais, maior do que a dos outros regimes. Ressalte-se que apesar do RECOF para a indústria de informática ter sido criado em 1997, ele só foi utilizado a partir de 2001, já o automotivo e o aeronáutico criados em 2002, só apresentou dados de utilização em 2005 e no final de 2007, respectivamente.

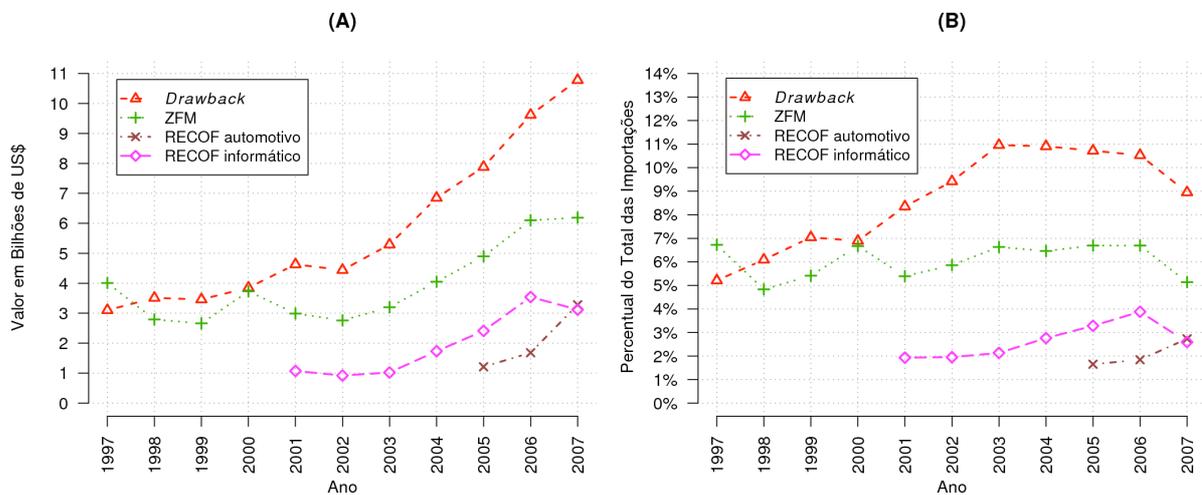


Figura 6 – (A) Importação (FOB) dos principais regimes aduaneiros especiais de 1997 a 2007 (B) Percentual das importações (FOB) dos regimes aduaneiros especiais de 1997 a 2007

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex-RFB-MF (2008)

Verifica-se que o *Drawback* apresentou percentuais mais altos do que os outros regimes aduaneiros especiais em relação à renúncia fiscal, a partir de 2002, quando superou a ZFM (Figura 7). Entretanto, essa renúncia é totalmente justificável, à medida que a utilização desse regime contribuiu para o aumento das exportações e das importações, elevando o volume de comércio externo e o saldo da balança comercial, conforme demonstram as Figuras 4 e 5.

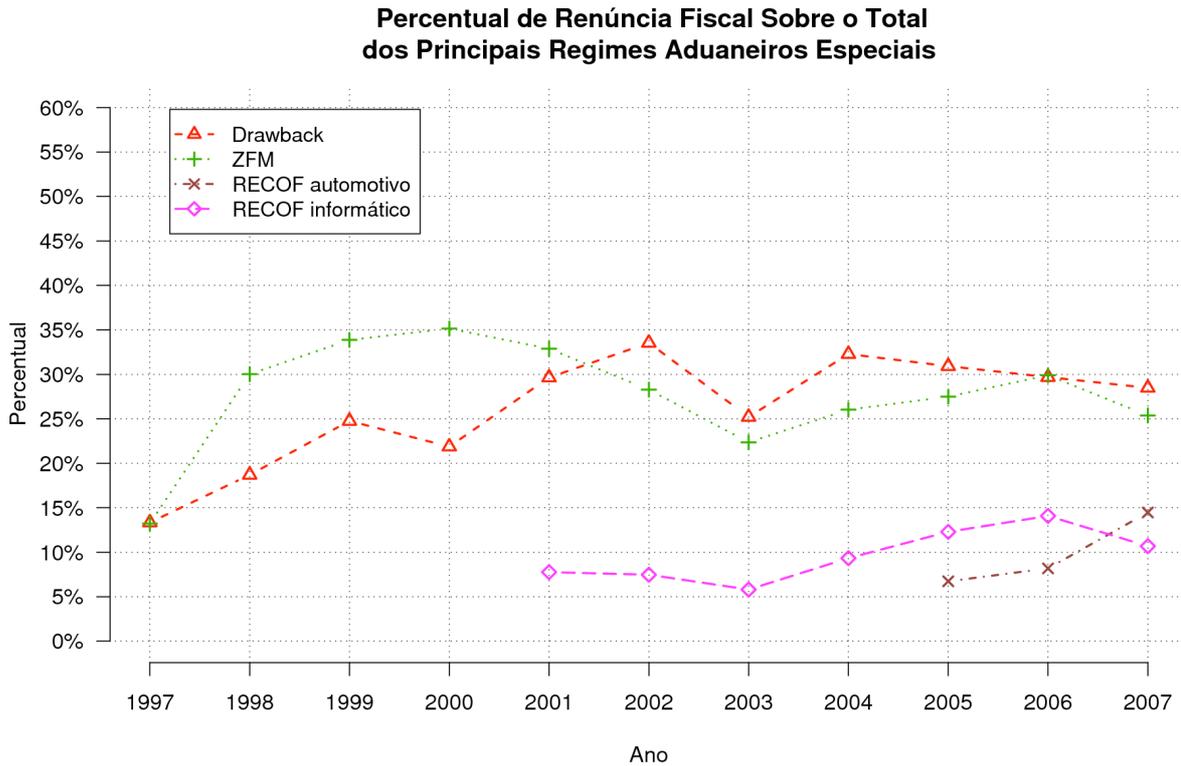


Figura 7 – Percentual de renúncia fiscal relativa às importações dos principais regimes aduaneiros especiais de 1997 a 2007

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siscomex – RFB – MF (2008)

4.5.3 Os maiores setores beneficiários do *Drawback*

Vistos esses dados gerais, identificou-se os setores e grupos de setores que mais utilizaram o *Drawback* nas importações, em 2007, para formação do atual ranking dos dez maiores beneficiários do regime (Tabela 5).

De acordo com os dados de 2007, a utilização do *Drawback* nas importações se manteve concentrada nos setores de transporte, metalurgia e automotivo. Como mostra a Tabela 5, do total das importações vinculadas ao *Drawback*, no valor de US\$ 10,78 bilhões, o setor de transporte (com ênfase no setor aeronáutico) participou com 29,49%, o de metalurgia com 17,96% e o automotivo com 14,04%, e juntos esses três setores responderam por 61,49%. Enquanto que o conjunto dos dez maiores setores, identificados na Tabela 5, alcançaram um percentual de utilização de aproximadamente 90% do total nas importações vinculadas ao *Drawback*.

Tabela 5 – Importações dos 10 maiores setores beneficiários de *Drawback* em 2007

CÓDIGO - NOME DO SETOR (CLASSIFICAÇÃO CNAE atual)	FOB US\$	PARTICIPAÇÃO	PART. ACUM.
30- Fabricação outros equip. transp., exceto veíc. automotores	3.181.871.470	29,49%	29,49%
24 - Metalurgia	1.937.607.571	17,96%	47,45%
29 - Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	1.515.204.157	14,04%	61,49%
20 - Fabricação de produtos químicos	920.645.386	8,53%	70,02%
28 - Fabricação de máquinas e equipamentos	522.272.542	4,84%	74,86%
10 - Fabricação de produtos alimentícios	418.894.849	3,88%	78,75%
22 - Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	384.769.817	3,57%	82,31%
15 - Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro	318.666.128	2,95%	85,27%
27 - Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	292.300.204	2,71%	87,98%
13 - Fabricação de produtos têxteis	217.498.545	2,02%	89,99%
Total de todos os setores	10.789.788.497	100%	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex- RFB-MF (2008)

Já nas exportações, a participação dos três setores produtivos anteriormente mencionados alcançou 46,63% (9,61% + 19,84% + 17,18%, respectivamente) do total de US\$ 50,67 bilhões das exportações beneficiadas, ou seja, quase metade dessas exportações estão concentradas em apenas três setores (Tabela 6). Ademais, verifica-se que embora o setor de metalurgia seja o maior exportador, seguido pelo automotivo, o setor de transporte apesar de situado em 4º lugar, é o que apresenta o maior valor agregado (Tabela 6).

Tabela 6 – Exportações dos 10 maiores setores beneficiários de *Drawback* em 2007

CÓDIGO - NOME DO SETOR (CLASSIFICAÇÃO CNAE)	FOB US\$	PARTICIPAÇÃO	PART. ACUM.
24 - Metalurgia	10.054.660.681	19,84%	19,84%
29 - Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	8.706.602.412	17,18%	37,02%
07 - Extração de minerais metálicos	5.734.295.470	11,32%	48,34%
30- Fabricação outros equip. transp., exceto veíc. automotores	4.870.976.659	9,61%	57,95%
28 - Fabricação de máquinas e equipamentos	3.267.318.451	6,45%	64,40%
15 - Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro	2.686.595.386	5,30%	69,70%
46 - Comércio p/ atacado, exceto veíc. automotores e motocicletas	2.630.741.508	5,19%	74,90%
10 - Fabricação de produtos alimentícios	2.530.993.896	5,00%	79,89%
17 - Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	2.228.230.406	4,40%	84,29%
20 - Fabricação de produtos químicos	1.601.528.578	3,16%	87,45%
Total de todos os setores	50.678.733.270	100%	

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex- RFB-MF (2008)

Considerando que os dez maiores setores beneficiários nas importações vinculadas ao *Drawback*, no ano 2007, foram escolhidos para a formação do ranking, foi apresentada a evolução histórica da participação desses setores nas importações (Figura 8(A)) e exportações (Figura 8 (B)) de *Drawback*, no período de 1997 a 2007, com base na Classificação Nacional

de Atividades Econômicas - CNAE²⁵.

A Figura 8 (A) mostra que o setor que lidera as importações vinculadas ao *Drawback*, de 1998 a 2007, é o setor de transporte. Já nas exportações, principal objeto da concessão desse incentivo, a Figura 8(B) mostra que a disputa pelo primeiro lugar fica entre o setor automotivo e o de metalurgia, enquanto que o de transporte fica na disputa do terceiro lugar, tendo sido ultrapassado pelo setor de minerais metálicos, a partir de 2005.

A análise da evolução histórica da participação dos 10 setores que mais utilizam o *Drawback* demonstra que os setores com a maior participação das importações vinculadas ao *Drawback* são considerados os maiores beneficiários desse regime.

Conforme ilustrado na Figura 8 e mostrado nas tabelas 4 e 5, o *Drawback* foi utilizado com maior intensidade, de 1997 a 2007, pelos setores considerados mais dinâmicos da economia brasileira, o de metalurgia, automotivo e transporte, confirmando o estudo da RFB, para 2001.

²⁵ A CNAE é o instrumento de padronização nacional dos códigos de atividade econômica e dos critérios de enquadramento utilizados pelos diversos órgãos da Administração tributária do país. A CNAE resulta de um trabalho conjunto das três esferas de governo, elaborada sob a coordenação da RFB e orientação técnica do IBGE, com representantes da União, do Estados e dos Municípios, na Subcomissão Técnica da CNAE, que atua em caráter permanente no âmbito da Comissão Nacional de Classificação – CONCLA. Na RFB (2008), a CNAE é um código a ser informado na Ficha Cadastral de Pessoa Jurídica (FCJP) que alimentará o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ).

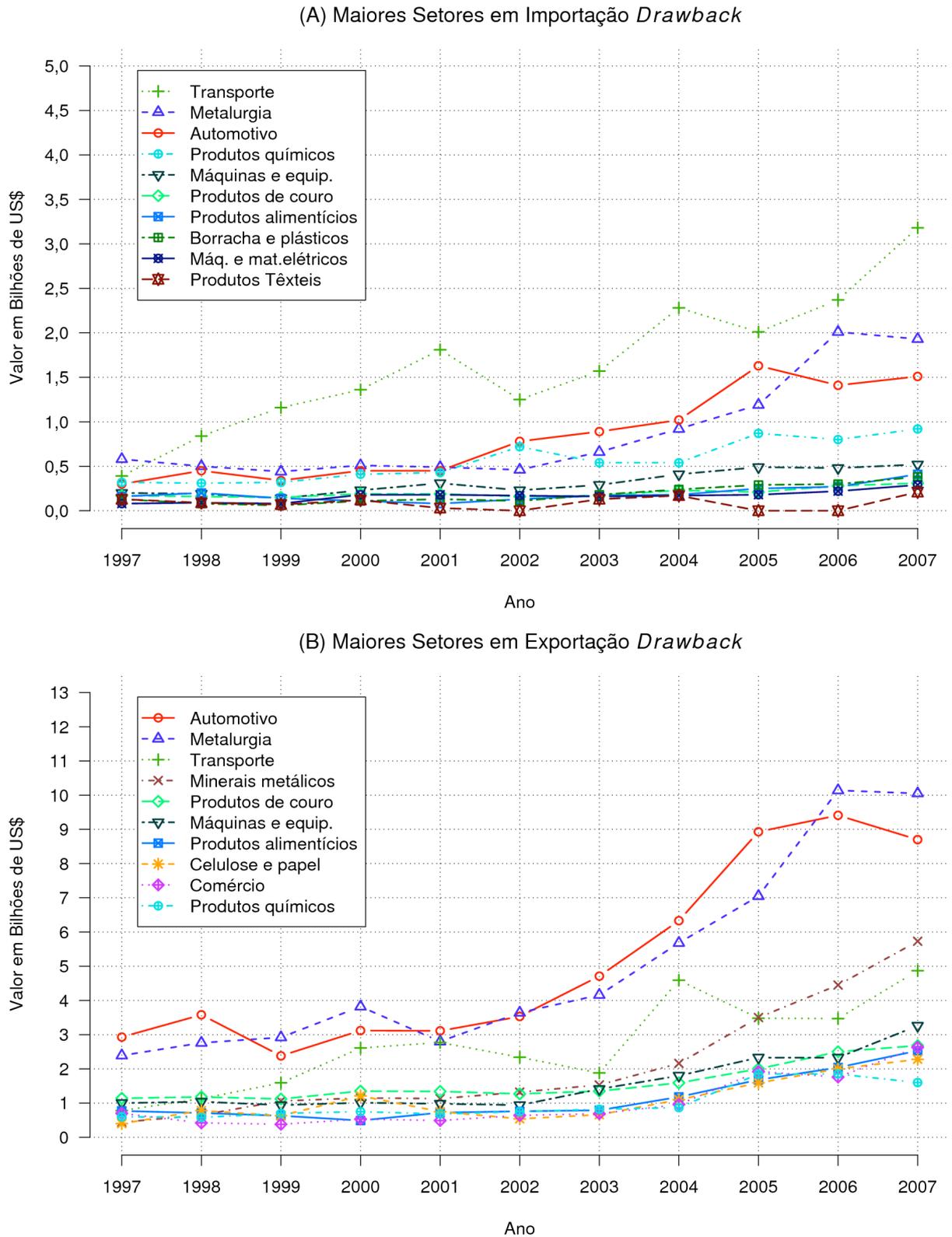


Figura 8 – (A) Evolução das importações dos 10 maiores setores beneficiários de *Drawback* (B) Evolução das exportações dos 10 maiores setores beneficiários de *Drawback*

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex-RFB-MF (2008)

Seguindo a análise setorial, os dados apresentados pelo MDIC (2008), mostram que os produtos de dois dos maiores setores beneficiários do *Drawback*: transporte e automotivo estão entre os cinco primeiros colocados nas exportações dos principais produtos de 1998 a 2007 (Figura 9). Observa-se que em 2007, as aeronaves (os aviões), do setor de transporte, ficam em quarto lugar seguidos pelos automóveis, do setor automotivo.

Cabe ressaltar, ainda, que houve aumento das exportações, em 2007 com relação a 2006, nos produtos dos setores de transporte e automotivo, com destaque para os aviões, que tiveram uma variação de quase 50%, passando de US\$ 3,24 bilhões, em 2006, para 4,71 bilhões, em 2007.

Esses dados demonstram que os setores que mais contribuíram para o desempenho do comércio exterior brasileiro, no período de 1998 a 2007, com a utilização do regime aduaneiro especial de *Drawback*, foram os setores aeronáutico e automotivo, conforme ilustrado na Figura 9, tendo em vista que os seus produtos, os aviões e os automóveis figuram entre os produtos mais exportados disputando sempre os quartos e quintos lugares.

Merecem destaque a soja, o petróleo e o minério de ferro que lideram o ranking das exportações brasileiras, mas como não são produtos que se utilizam do *Drawback* não fazem parte da análise desse estudo.

(A) Evolução das Exportações dos Principais Produtos de 2007

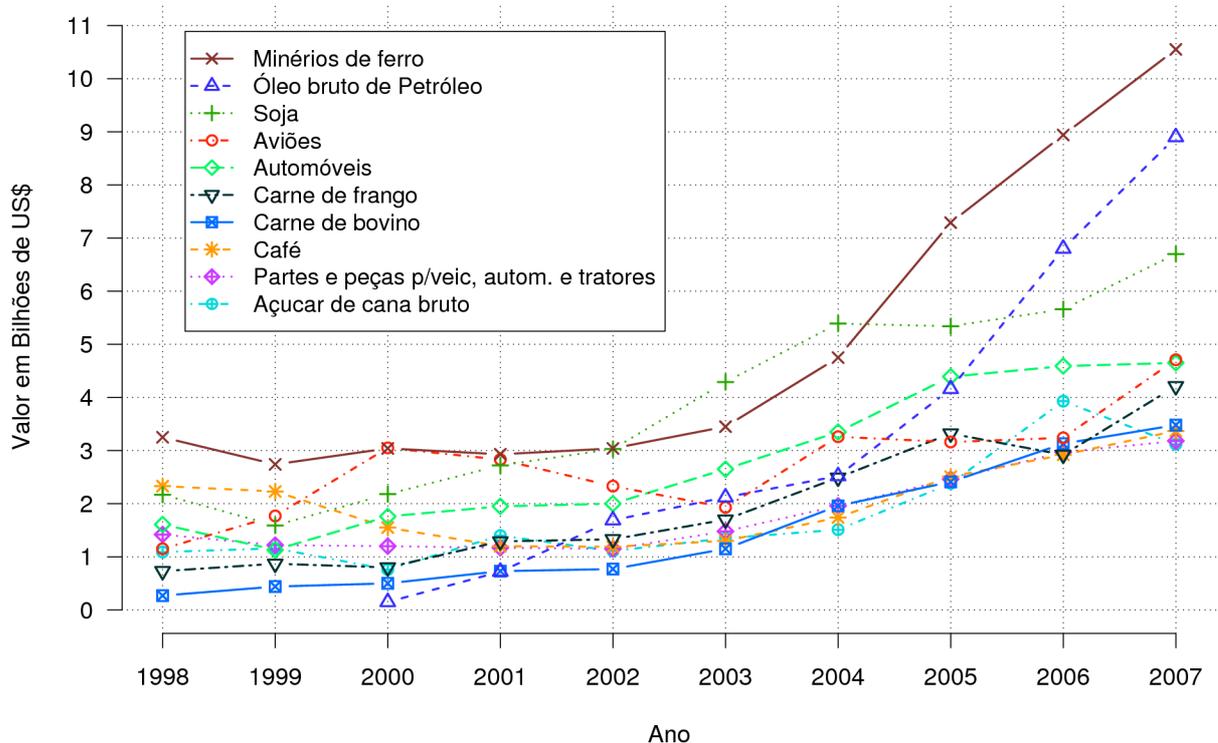


Figura 9 - Evolução das Exportações dos principais produtos de 2007

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do MDIC (2008)

4.5.4 O *Drawback* na IAB

A análise da evolução histórica da participação dos três principais setores que mais utilizam o *Drawback* demonstra que o setor de transporte (basicamente o aeronáutico) foi de fato o principal beneficiário do regime de *Drawback*, por ser o setor que tem a maior participação histórica das importações vinculadas ao *Drawback* sobre as importações totais, ou seja, é o setor que mais importa sob o regime de *Drawback* (Figura 10 (A)). O mesmo se verifica em relação às exportações, tendo em vista que a maior parte de suas exportações são vinculadas ao *Drawback*, ou seja, o setor de transporte é o maior exportador histórico desse regime (Figura 10 (B)). Isso significa que as exportações do setor de transporte são marcadamente influenciadas pelo mercado externo e pela utilização do *Drawback*.

Neste sentido, uma das principais críticas em relação aos incentivos concedidos ao setor de transporte, mais especificamente à IAB, é a grande dependência tecnológica em

relação ao exterior. No entanto, segundo Bernardes (2000), os altos níveis das exportações e importações na IAB fazem parte da tendência mundial da IA. Para o autor, a existência de um grande volume de importação nessa indústria não caracteriza uma situação de dependência tecnológica, uma vez que, as estratégias contemporâneas têm procurado a otimização e a redução dos custos dos fatores de produção, através da globalização do fornecimento de insumos. Assim, o que se verifica na IAB é a alta competitividade alcançada no mercado mundial, que certamente não aconteceria sem os incentivos concedidos à exportação, a exemplo do *Drawback*. No entanto, é importante que se avalie o desempenho desse setor em relação à balança comercial.

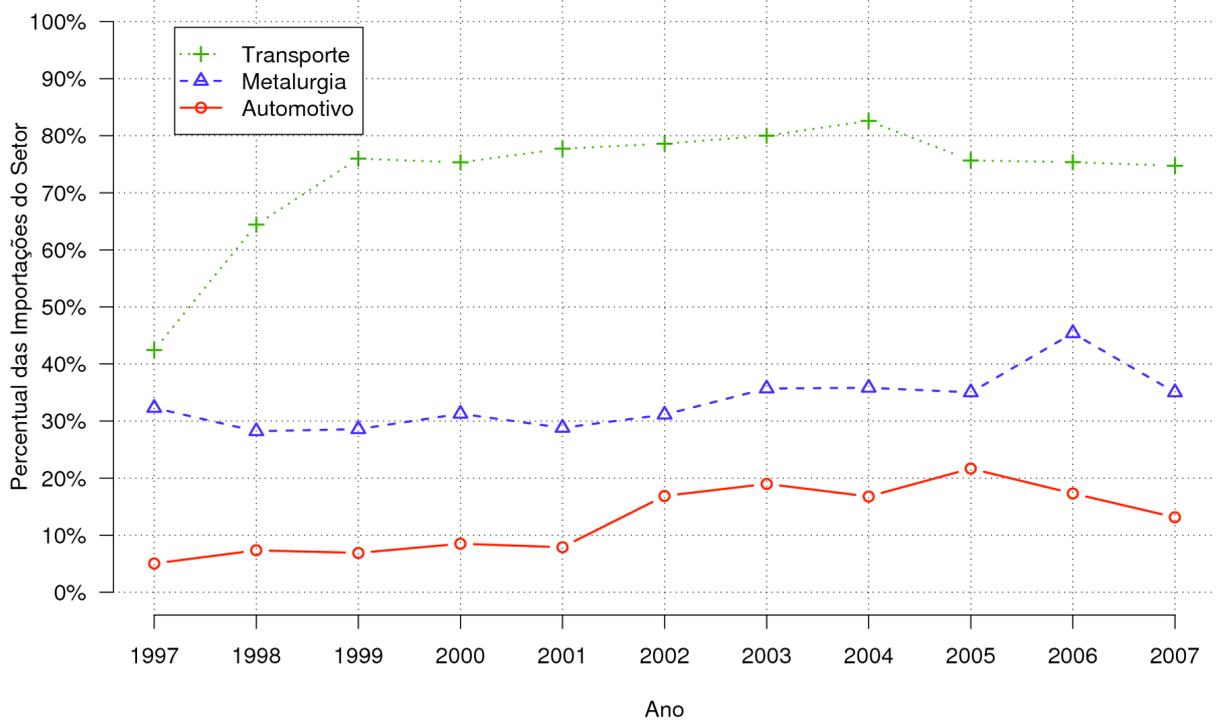
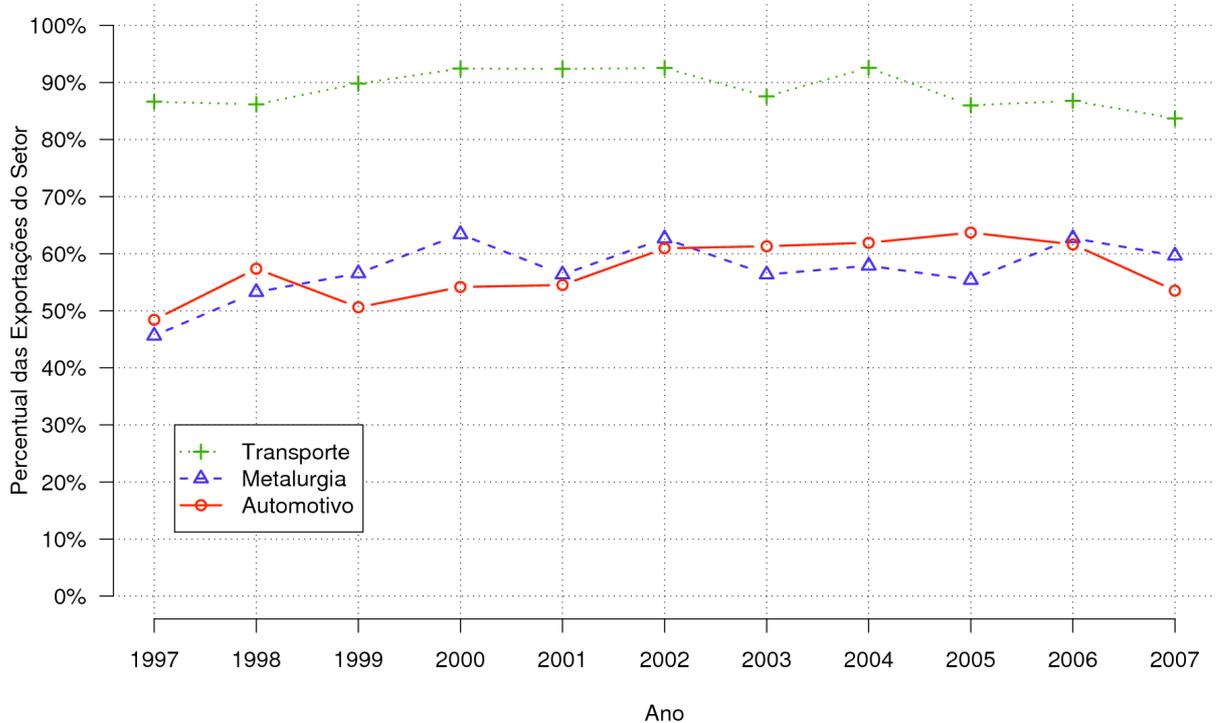
(A) Participação das Importações *Drawback* nos Maiores Setores Beneficiários(B) Participação das Exportações *Drawback* nos Maiores Setores Beneficiários

Figura 10 - (A) Participação das importações *Drawback* sobre as importações totais dos maiores setores beneficiários do *Drawback* (B) Participação das exportações *Drawback* sobre as importações totais dos maiores setores beneficiários do *Drawback*

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex-RFB-MF (2008)

Como indicado na Figura 11, a IAB tem apresentado valores sistematicamente

positivos no saldo da balança comercial vinculada ao *Drawback*, embora menores quando comparados com os dos outros principais setores beneficiários do *Drawback*, o automotivo e o de metalurgia.

Já para as exportações, a contribuição da IAB²⁴ é incontestável, visto que a sua principal empresa, a Embraer²⁵, figura desde 2003, como a terceira colocada no ranking das principais empresas exportadoras brasileiras, além de ter liderado as exportações em 2000 e 2001 (MDIC, 2007).

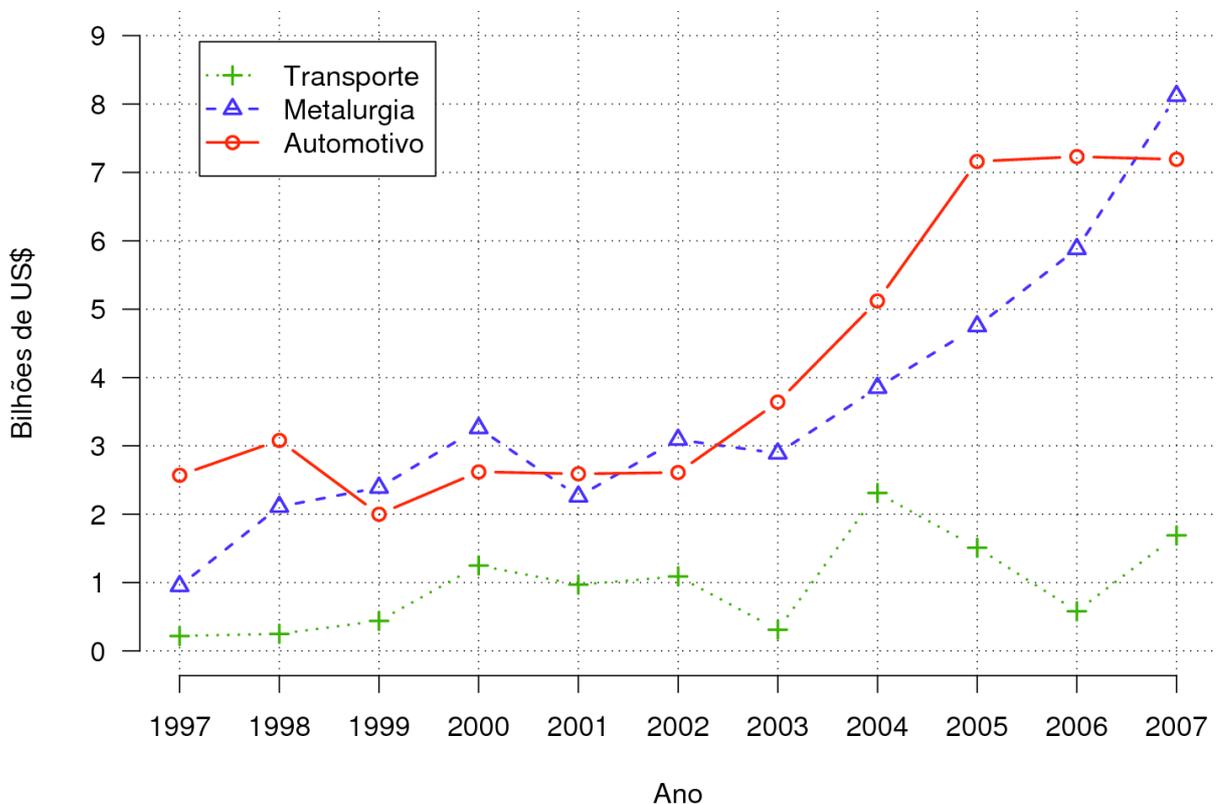


Figura 11 - Saldo da balança comercial dos três maiores beneficiários de *Drawback* de 1997 a 2007

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex-RFB-MF (2008)

4.5.5 Análise de benefício-custo do *Drawback*

De acordo com o índice de benefício-custo definido no Capítulo 2, quanto maior ele

²⁴ Conforme consta na introdução desse estudo a IAB corresponde à 97,11% do setor de transporte.

²⁵ De acordo com os dados do MDIC (2007), as aeronaves e outros aparelhos aéreos e suas partes exportaram, em 2006, US\$ 3,39 bilhões e a Embraer nesse ano exportou um total de US\$ 3,26 bilhões, isso significa que ela representa 96,23 da IAB.

for, maior a eficiência da aplicação do *Drawback* no setor específico, ou seja, quando há menos renúncia fiscal e um maior saldo comercial para o país, significa que o benefício gera mais divisas estrangeiras.

Dos resultados obtidos, o setor que apresentou o melhor índice de benefício-custo, no período analisado de 1997 a 2007, foi o setor de metalurgia, como mostra a Figura 13, tendo em vista ter sido o setor que teve os menores valores de renúncia fiscal (Figura 12) e o segundo melhor desempenho da balança comercial vinculada ao *Drawback* (Figura 11). A razão desse resultado se verifica, porque o índice de benefício-custo é inversamente proporcional à renúncia fiscal e diretamente proporcional à balança comercial, ou seja, se o valor dos impostos que deixaram de ser recolhidos nas importações amparadas pelo *Drawback* forem reduzidos, esse índice tende a crescer, e se, ainda, a balança comercial desse setor for alta, o índice se eleva mais ainda, como no caso do setor de metalurgia.

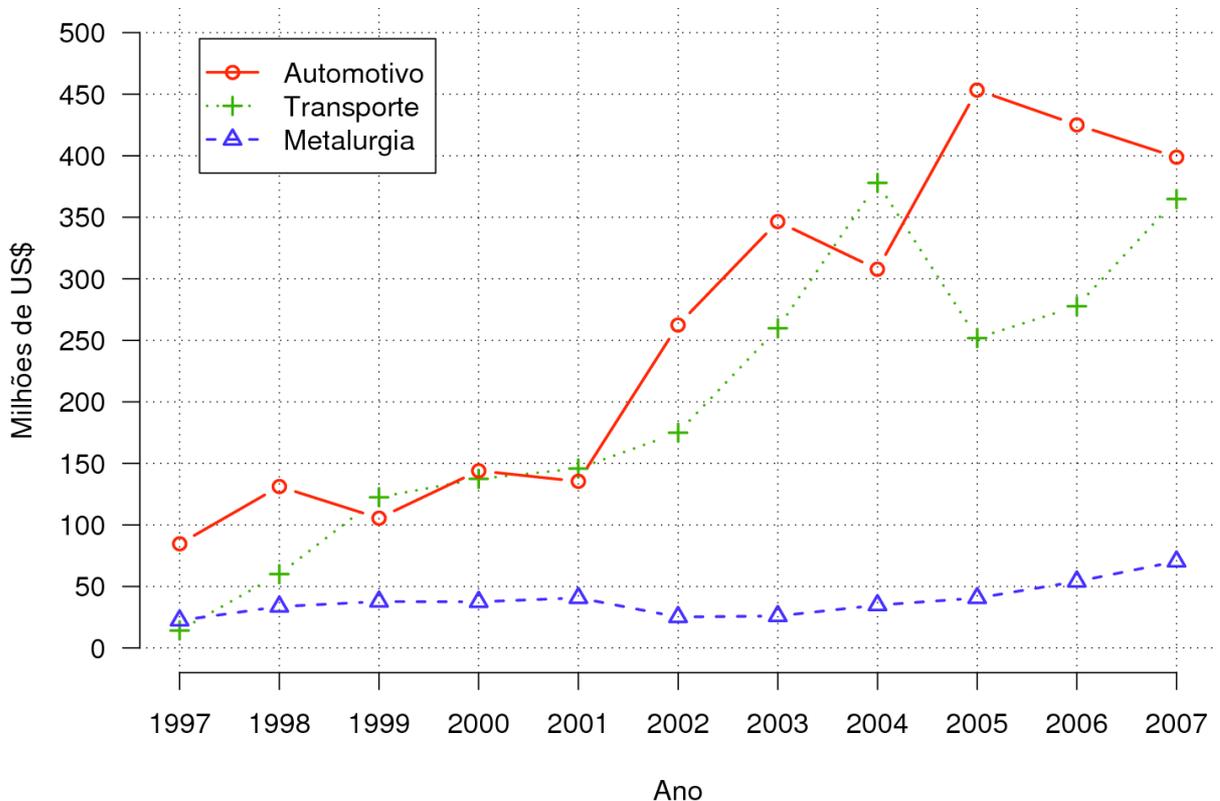


Figura 12 – Renúncia fiscal das importações dos três maiores beneficiários do *Drawback*
 Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex-RFB-MF (2008)

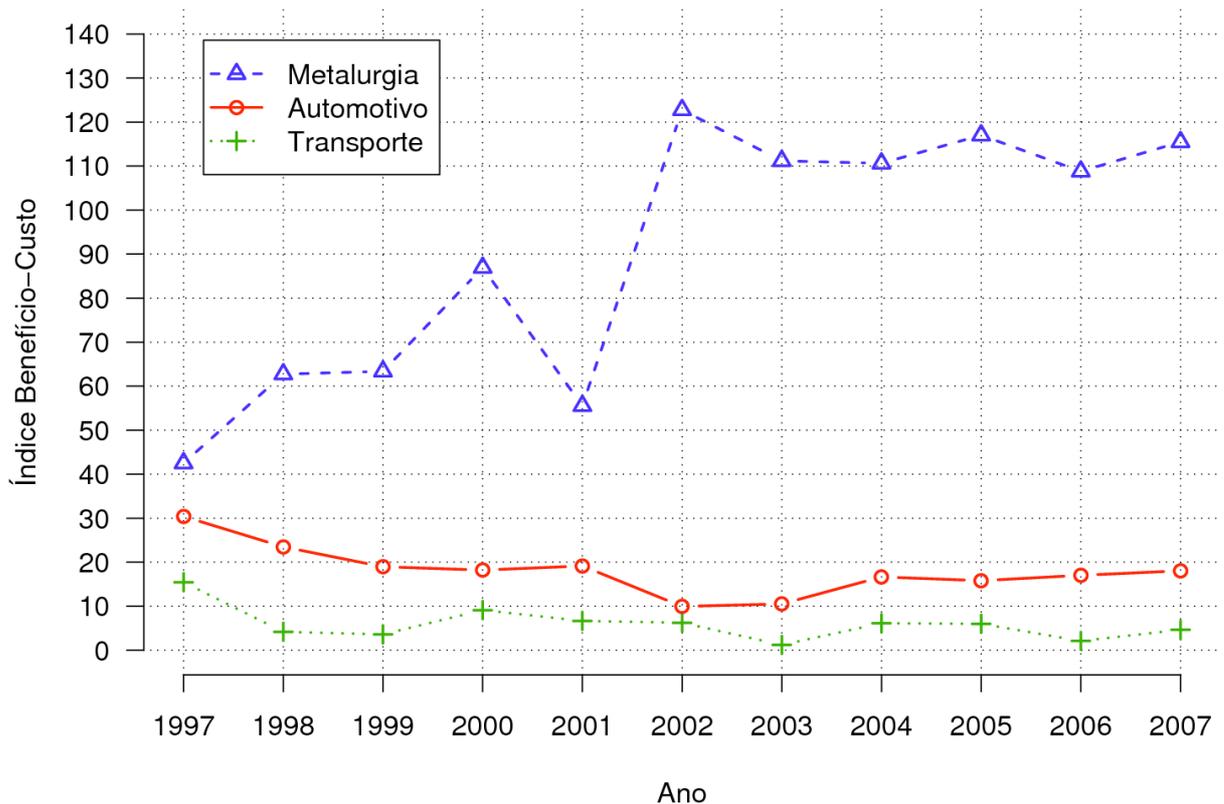


Figura 13 – Índice Benefício-custo dos três maiores beneficiários do *Drawback*

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex-RFB-MF (2008)

É importante analisar esse resultado sob vários aspectos, o primeiro é que poderia indicar que o setor de metalurgia foi o que menos se utilizou do regime de *Drawback* nas importações e que, portanto, teve o menor valor de renúncia fiscal. No entanto, não existe uma relação direta entre os valores da renúncia fiscal e os das importações sob esse regime, porque o valor dos impostos que deixaram de ser cobrados dos produtos de um determinado setor não depende do valor das suas importações, e sim das alíquotas que incidem sobre esses produtos. Um exemplo dessa constatação é quando se compara o setor de automóveis com o de metalurgia, que apresentam valores aproximados de importações de *Drawback* (Tabela 6), entretanto, a renúncia fiscal do setor de automóveis é bem maior do que a do setor de metalurgia (Figura 12), o que significa que os tributos que incidem sobre os produtos do setor automotivo são bem mais elevados. O segundo, é que se for analisada a renúncia fiscal relativa ao setor de transporte do ponto de vista de geração de divisas, ela não se justifica, porque para cada dólar renunciado obtém um incremento em divisas abaixo de 10, à exceção

de 1997, que foi de 15,59, enquanto que no setor automotivo essa relação ficou acima de 10 e o de metalurgia chegou, a partir de 2002, a patamares superiores a 100 (Figura 13).

Seguindo essa análise, o setor de transporte é o que apresenta o maior valor de importações sob o regime de *Drawback* comparado com o de metalurgia e o automotivo (Figura 10(A)), todavia o percentual da relação de renúncia fiscal sobre as importações é na faixa de 12%, ou seja, o setor que mais importou produtos sob o regime de *Drawback* não significa que seja o que teve o maior valor de renúncia fiscal. Esses valores baixos de renúncia fiscal confirmam que as alíquotas dos tributos que incidem sobre os principais produtos importados pela IAB são bem reduzidas, conforme se verifica na Tabela 7. Isso significa que os produtos do setor aeronáutico já gozam de várias reduções nos impostos incidentes nas suas importações além de outros incentivos fiscais, como o recente RECOF aeronáutico²⁶.

Tabela 7 – Alíquotas dos principais produtos importados dos três maiores setores beneficiários, em 2007

NCM	Mercadoria	Imposto de importação (%)	IPI (%)	PIS (%)	Cofins (%)
88033000	Outras partes p/ aviões/helicópteros	0,00	0,00	1,65	7,60
84111200	Turborreatores d/empuxo	0,00	5,00	1,65	7,60
87084090	Caixas de marchas p/veíc. Automóveis	18,00	5,00	1,65	7,60
87089990	Outs. Partes, acess p/veíc. autos	18,00	5,00	1,65	7,60
87084090	Outras obras de alumínio	15,00	5,00	1,65	7,60

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Siscomex (RFB, 2008)

Assim, apesar da IAB ser a terceira colocada, desde 2003 (MDIC, 2007), no ranking das empresas exportadoras brasileiras, o seu desempenho como principal beneficiária do regime do *Drawback* parece indicar que não apresentou um retorno que justifique o valor da

²⁶ RECOF aeronáutico foi estendido para os setores aeronáuticos e automotivos em 2002 e apesar de ser considerado o mais moderno e ágil dos regimes aduaneiros especiais, ele ainda é muito pouco utilizado, conforme se verifica nos dados da RFB(2008), onde constam pequenos valores de sua utilização em 2007 e 1º semestre de 2008.

renúncia fiscal utilizado, isso devido ao índice de benefício-custo encontrado ter sido o menor em relação aos outros dois setores. Significa dizer, que o regime de *Drawback* para a IAB não pode ser considerado um importante multiplicador de divisas para o país, porque, segundo a análise econômica convencional, o benefício para a balança comercial brasileira, em relação ao custo dos impostos que deixaram de ser recolhidos, é insatisfatório.

Contudo, existem outros ganhos que incentivos como o *Drawback*, utilizados na IAB, devem ser computados: o primeiro deles é que, além de ser uma forma de projetar a imagem do Brasil no exterior tem também o prestígio que essa indústria traz para o país. Um exemplo é a posição de destaque da sua principal empresa, a Embraer, que é considerada a terceira maior fabricante mundial de jatos comerciais, perdendo apenas para a Boeing e a Airbus, e lidera o mercado de aeronaves de médio porte, junto com a Bombardier (OLIVEIRA, 2008); o segundo é que a IA é considerada estratégica para os países, porque o seu desenvolvimento garante a segurança e a soberania nacional; o terceiro ganho da IAB refere-se à sua característica de agregadora de valor, uma vez que o seu principal produto, o avião, é considerado o produto de maior valor agregado das exportações brasileiras (MDIC, 2008). E, finalmente, o ganho quanto à sua capacidade de inovação tecnológica que, segundo Drumond, (2004), é transferida para outros setores da economia, a exemplo do desenvolvimento pelo setor aeronáutico de um tipo de aço especial, em 1980 que pôde ser utilizado na siderurgia brasileira, além do domínio tecnológico dos aviões inteligentes conquistados pelo país.

O principal resultado desta dissertação confirma a hipótese já identificada por Carvalho e Lima (2006), de que a utilização de instrumentos de política comercial estratégica traz benefícios ao país exportador, no sentido de que aumenta o volume comercializado, porque reduz o custo da produção e torna seus produtos mais competitivos no mercado internacional.

Assim, ainda que o presente estudo tenha demonstrado que o impacto econômico gerado pela utilização do *Drawback* na IAB seja pequeno, se comparado ao de outros setores, a utilização de incentivos como o *Drawback*, aplicados em indústrias estratégicas da economia, podem trazer inovação tecnológica, prestígio e competitividade ao país.

5 CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES

Esta dissertação investigou a contribuição do regime aduaneiro especial de *Drawback*, na IAB no período de 1997 a 2007, através da análise de benefício-custo desse regime na geração de divisas para a balança comercial brasileira.

As teorias do comércio estratégico forneceram o embasamento teórico para analisar o *Drawback* como instrumento de política comercial utilizado na IAB, tendo em vista que esse regime parece apresentar características semelhantes às do subsídio à exportação em relação aos benefícios. No entanto, como a utilização do *Drawback*, diferentemente do subsídio à exportação, é totalmente aceita pela OMC, porque não provoca distorções no comércio internacional, o *Drawback* é uma ferramenta que deve ser amplamente empregada para estimular as exportações e aumentar a competitividade dos produtos nacionais.

Verificou-se que o *Drawback* é o regime aduaneiro especial que tem apresentado os maiores valores tanto na participação das importações como na renúncia fiscal relativa às importações. Entretanto, os resultados indicam que essa renúncia é totalmente justificável, à medida que a utilização desse regime contribuiu para o aumento das exportações e das importações, elevando o volume de comércio externo e o saldo da balança comercial.

Ademais, tais cifras também indicam que há um grande espaço para o crescimento e a difusão desse regime no Brasil que pode significar, no futuro, um extraordinário aumento do volume de comércio brasileiro.

Observou-se que o *Drawback* é utilizado com maior intensidade pelos setores automotivo, aeronáutico e de metalurgia, provocando uma concentração significativa nesses setores, considerados os mais dinâmicos da economia brasileira, confirmando o estudo da RFB, para o ano de 2001.

Neste sentido, constatou-se que o *Drawback* é realmente um eficaz instrumento de incentivo à exportação, tendo em vista que esse regime tem sido adotado pelas indústrias dos

setores de maior intensidade tecnológica, que precisam importar insumos para exportar com competitividade, a exemplo da IAB e do setor automotivo.

Foi constatado que o índice benefício-custo definido para analisar a aplicação do *Drawback* não confirmou a hipótese desta pesquisa de que a utilização desse regime pela IAB funciona como um dos principais gerador de divisas. Todavia, outros benefícios foram gerados, tais como inovação tecnológica, prestígio e competitividade para o país, o que parece indicar que a lógica da IA não é econômica.

Identificou-se que os produtos dos principais setores que mais utilizaram o *Drawback* figuram na lista dos principais produtos exportados, nos anos de 1998 a 2007, o que significa dizer que do ponto de vista de aumento das exportações esse regime de fato cumpre o seu papel de promotor das exportações.

Assim, o que o estudo sugere é que a IAB deve continuar a ser incentivada, a exemplo do que ocorre na IA da maioria dos países, porque mesmo que represente um alto custo para o governo, devido aos valores da renúncia fiscal, vinculada às importações, e que o seu efeito econômico seja reduzido, é uma indústria agregadora de valores e que gera inovação tecnológica, competitividade, soberania e prestígio para o país.

Outra análise importante foi que a contribuição da principal empresa da IAB, a Embraer, não é à balança comercial do país, e sim às suas exportações, pois ela figura entre as maiores empresas exportadoras do Brasil, perdendo apenas para a Petrobrás, embora seja mais intensiva em tecnologia e tenha maior valor agregado em seus produtos.

Neste sentido, o estudo indica que a utilização do *Drawback* pela IAB tem grande relevância para o desenvolvimento do País e a sua inserção na economia globalizada, ou seja, a sua importância econômica e o aspecto financeiro em relação à renúncia fiscal dos tributos envolvidos perde importância, frente aos potenciais efeitos econômicos multiplicadores sobre o mercado interno.

Finalmente, o estudo aponta a Embraer como o principal exemplo de utilização positiva do *Drawback*, porque devido ao seu perfil de exportadora e agregadora de valores ela conquista mercados no exterior e dribla os atuais efeitos negativos da valorização do real. E isso tem reflexos imediatos no exterior, uma vez que seu produto, o avião, é reconhecido internacionalmente como sinônimo de competitividade e alta tecnologia.

O trabalho desenvolvido apresentou algumas limitações. A primeira foi com relação à ausência de um modelo econômico para analisar o custo-benefício do *Drawback*, tendo em vista que os modelos que existem na literatura não analisam a utilização desse regime, talvez por considerarem que a sua aplicação é neutra, ou seja, não provoca distorções no mercado internacional. A segunda foi relativa à escassez de estudos técnicos e teóricos sobre o *Drawback*, o que limitou bastante as comparações e análises que poderiam ter sido feitas. Outra limitação que esse estudo também apresenta se refere à ausência de uma análise da influência da valorização do real no aumento das importações vinculadas ao *Drawback*.

Vale salientar ainda que o sigilo fiscal foi também uma grande limitação, uma vez que não permite a divulgação de determinadas informações, como por exemplo dos dados de importações e exportações das principais empresas que se beneficiaram do *Drawback*.

Também não foi identificado o motivo da insignificante utilização do RECOF aeronáutico pela IAB, já que esse regime é considerado a última evolução dos regimes aduaneiros especiais e o que mais se assemelha ao *Drawback*. No entanto, o RECOF só poderá ser investigado a partir de 2008, porque é quando a sua utilização tem apresentado dados mais significativos.

Uma última questão que não foi analisada, mas que merece ser investigada, inclusive pela RFB, foi o fato do minério de ferro ter sido apontado como o produto que mais exportou sob o regime de *Drawback*, em quase todo o período analisado, de 1997 a 2007. Essa constatação causa estranheza, tendo em vista tratar-se de um produto cujo beneficiamento ensejaria estudos mais aprofundados, relativamente ao produto final exportado.

A presente dissertação pode ser complementada em um trabalho futuro com as algumas análises econômicas clássicas tais como: as de custo-benefício na utilização do *Drawback*; a participação do *Drawback* no Produto Interno Bruto Brasileiro-PIB, a geração e a qualificação de empregos pela IAB, bem como do índice de nacionalização das aeronaves produzidas pela IAB e, finalmente um levantamento dos principais produtos importados pelos setores mais beneficiados pelo *Drawback* e suas respectivas empresas, como forma de demonstrar quem apresenta o melhor desempenho nas atividades econômicas e exportadoras do país.

E, por fim sugere-se que o governo envie esforços para que a legislação caminhe no sentido da desoneração plena dos tributos na exportação (como o restabelecimento do *Drawback* verde-amarelo) e da universalização do uso do *Drawback*, pelas evidências positivas de sua utilização no desenvolvimento econômico do país e nas exportações dos produtos nacionais de maior conteúdo tecnológico.

REFERÊNCIAS

- ADUANEIRAS. **Camex autoriza Drawback para setor agrícola.** São Paulo, 2002. Disponível em www.aduaneiras.com.br/noticias/noticias/default.asp?noticia_id=5413. Acesso em mar. 2007.
- AVIAÇÃO EM REVISTA. **Níveis de Crescimento tendem a se manter.** ed.mar/abr/ 2006 - nº 682. Disponível em http://www.aviacaoemrevista.com.br/news_atual_1.htm. Acesso em jan. 2008.
- BARBOSA, Denis Borges. **Pequena História do Capital Estrangeiro no Brasil – 1500-1961.** 1993. Disponível em: <http://denisbarbosa.addr.com/41.doc>. Acesso em mar. 2007.
- BARRAL, Welber. **O Brasil e o Protecionismo.** ed. Aduaneiras, São Paulo, 2006.
- BERNARDES, Roberto. **Embraer: Elos entre estado e mercado.** São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.
- BERNARDES, Roberto. **Relatório Setorial Preliminar do setor aeronáutico militar.** Disponível em: http://www.finep.gov.br/PortalDPP/relatorio_setorial/impresao_relatorio.asp?lst_setor=31. Acesso em jan. 2008.
- BOMBARDIER. Disponível em www.bombardier.com.br. Acesso em jan. 2008.
- BRANDER, James A. **Rationales for Strategic Trade and Industrial Policy.** In: Krugman, Paul R. *Strategic Trade policy and new international economics.* Cambridge. ed The MIT, 1990. 4ª ed.
- _____ ; SPENCER, Barbara J. Export subsidies and international market share rivalry. **Journal of International Economics**, 18, p.83-100.1985.
- BRASIL. Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Resultados da Rodada Uruguai. 1 ed. Aduaneiras, São Paulo, 1995.
- BRASIL. Decreto nº 4.543/2002, de 26 de dezembro de 2002. Regulamento Aduaneiro - 9ª edição. ed. Aduaneiras, São Paulo, 2006.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio – MDIC, Secretaria de Comércio Exterior – SECEX. **Consolidação das Portarias Secex (*Drawback*) - Portaria nº 36, de 22 de novembro de 2007.** Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=247>. Acesso em dez. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal-RFB. Instrução Normativa nº 845, de 12 de maio de 2008. **Disciplina as aquisições de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem, no mercado interno, por beneficiário do regime aduaneiro especial de drawback com suspensão do pagamento dos tributos incidentes.** Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislação/INS/2008/In8452008.htm>. Acesso em: maio 2008.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Serpro. **Recorde é nova meta desafiadora para as exportações, 2005.** Disponível em: www.serpro.gov.br/noticiasSERPRO/20051004_04. Acesso em mar. 2007.

BRITO JÚNIOR, Irineu. **Análise do impacto logístico de diferentes regimes aduaneiros no abastecimento de itens aeronáuticos empregando modelo de transbordo multiproduto com custos fixos.** Dissertação apresentada à Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

CARLUCI, José L. **Uma Introdução ao Sistema Aduaneiro.** São Paulo: Aduaneiras, 1996.

CARBAUGH, Robert J. **Economia Internacional.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. 587 p.

CARVALHO, Regina Célia de.; Lima, Ricardo C. **O Impacto das Políticas Estratégicas de Comércio Exterior no Mercado Internacional de Produtos Agrícolas.** Revista de Economia e Agronegócio, Viçosa -MG, v. 4, p. 153-170, 2006. ISSN: 1679-1614, Impresso.

CASTRO, José Augusto. **Exportação: Aspectos Práticos e Operacionais**. 5. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2003. 322 p.

CERVO, Amado L; BERVIAN Pedro A; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall. 2007.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A SIMPLIFICAÇÃO E A HARMONIZAÇÃO DOS REGIMES ADUANEIROS. Escola de Administração Fazendária – ESAF, 1988. Tradução de Hilda Badenes da Costa e Silva. Brasília-DF.

DAGNINO, Renato. **Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira – Competitividade da indústria aeronáutica**. Nota Técnica Setorial do Complexo Metal-Mecânico. Campinas:IE/Unicamp/MCT/Finep/PACD, 1993.

DANET, Michel. **A Harmonização Alfandegária e a facilitação do Comércio Internacional**. Disponível em: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1000/ijep/ijep1010.htm>. Acesso em fev.2008.

DE NEGRI, João Alberto et al. **As empresas brasileiras e o comércio internacional**. Ipea, 2006.

DRUMOND, Cosme D. **Asas do Brasil: Uma História que voa pelo Mundo**. São Paulo:Ed. Cultura, 2004.

EMBRAER 2007-2026 - **Embraer Market Outlook**. Disponível em:<http://www.embraer.com.br/outlook>. Acesso em jan 2008.

FOLLONI, André. **Tributação sobre o Comércio Exterior**. São Paulo: Dialética, 2005.

FRANCESCHINI NETO, Menotti Antonio. **A importância do controle informatizado no regime Recof**. Disponível em <http://www.recof.com.br/artigo1.html>. Acesso em abril de 2007.

FREIRE, Ginaldo A. **Uma abordagem sobre o sistema de solução de controvérsias da OMC e o caso da Embraer X Bombardier**. Monografia apresentada no Curso de Pós-Graduação em Comércio Exterior. Recife, 2001.

- FREITAS, Lauro. **Regime Aduaneiro especial em drawback como instrumento catalizador das exportações**. Revista de Administração UNIME, 2004. Disponível em: <http://www.unime.com.br/2006/rau3/drawback.htm>. Acesso em: jun.2008.
- GALVÃO, Olímpio et al. **Contabilidade Social**. São Paulo: Campus, 2001.
- GALVÃO, Olímpio. **45 Anos de comércio exterior no Nordeste do Brasil:1960-2004**. 2005. Mimeografado.
- Gazeta Mercantil. **Airbus vê melhoria no mercado aeronáutico mundial**. Disponível em: <http://www.gazeta.com.br/integraNoticia.aspx?Param=45%2C0%2C1479891%2CUIOU>. Acesso em fev. 2008.
- GOLDSTEIN, Andréa. **From national Champion do Global Player: Explaining the sucess of Embraer**. Paris:OECD Developmente Centre, 2000. Mimeografado.
- GUIMARÃES, Maria H. **Economia Política do Comércio Internacional, teorias e ilustrações**. ed. Principia, 2005.
- IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. **O Comércio Exterior em 2007**. Disponível em: http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20080523_comex.pdf. Acesso em: mai.2008.
- KRUGMAN, Paul R; Obstfeld, Maurice. **Economia Internacional Teoria e Política**. 6. ed. São Paulo: Pearson Education, 2005.
- LABATUT, Enio Neves. **Política do Comércio Exterior**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 1998.
- LAMBERT, Jean-Marie. **Curso de Direito Internacional Público: A regência neoliberal público**. Goiânia: ed. Kelps, 2000.
- LOPES FILHO, Osíris de A. **Regimes Aduaneiros Especiais**. São Paulo: RT, 1984.
- MARINS, Fernanda e SCHMITT NETO, Júlio César. **A operação Drawback como uma ferramenta para a vantagem competitiva das empresas catarinenses no mercado**

externo. Revista de divulgação técnico-científica do ICPG. Vol. 2 nº 7-out/dez/2004.ISSN 1807-2836.

MATTER, Sonia Jane; IPARAGUIRRE, Carlos Alberto. **Regime Aduaneiro Especial de Drawback** – apostila elaborada para a Coordenação Geral do Sistema de Fiscalização – Divisão de Tributos sobre o Comércio Exterior e a Circulação, 1996.

MEIRA, Liziane A. **Regimes Aduaneiros Especiais.** São Paulo: IOB, ed. Síntese, 2002.

MERCADO E EVENTOS. **América Latina já representa 10% da receita da Embraer em jatos comerciais.** Disponível em: <http://www.mercadoeventos.com.br/script/FdgDestaqueTemplate.asp?pStrLink=3,26,0,28215&IndSeguro=0>. Acesso em fev. 2008.

MOTTA JÚNIOR, Enio. **Uma breve abordagem sobre o Regime Aduaneiro Especial de Drawback.** Recife, 2001. Monografia apresentada no curso de especialização em Comércio Exterior da Escola de Administração Fazendária - ESAF e do Centro de Ciências Sociais Aplicadas –CCSA da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.

MUSSALEM, Alberto R. **O regime de drawback nas exportações de manufaturados e a balança comercial do Brasil.** Pesq.Plan.Econ. Rio de Janeiro, 1983. Disponível em:<http://www.febraban.org.br/Arquivos/Serviços/Biblioteca/popup.asp?codigo=3916>.

Acesso em nov.2007.

NEWHOUSE John. **BOEING versus ARIRBUS: Por dentro da história da maior competição internacional de negócios.** São Paulo. ed. Novo Século, 2008.

OLIVEIRA, Guilherme L de. **Relatório setorial preliminar do setor aeronáutico civil.**

Disponível

em:http://www.finep.gov.br/PortalDPP/relatorio_setorial/impressao_relatorio.asp?lst_setor=12.

Acesso em fev. 2008.

OLIVEIRA, Ricardo F. **O Livre Comércio e a Política Comercial Brasileira.** São Paulo.

Ed. Aduaneiras, 2008.

PEREIRA, M. F. V. **Redes e territorialidade da indústria aeronáutica brasileira. A Embraer e suas estratégias de uso do território.** Revista Caminhos de Geografia, vol.7, n.20. Uberlândia, 2007.

PIANI, Guida; FARIA, Joel; PEREIRA Lia. Texto para Discussão nº 9: **O papel do drawback numa política de promoção das exportações.** Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, 1987.

_____ e MIRANDA, Pedro. Texto para Discussão nº 1249: **Regimes Especiais de importação e “ex-tarifários”: O caso do Brasil.** Ipea, 2006.

PINTO, Marco Aurélio, MIGON, Márcio N. e MONTORO, Guilherme C.F. **Convergência Público-Privada no Adensamento da Cadeia Produtiva Aeronáutica Brasileira,** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 14 n. 28, P.145-170, DEZ.2007.

PORTER, Michael. E. **A Vantagem Competitiva das Nações.** 15. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

QUINTO, Javier de. **Política Industrial en España Un Análisis Multisectorial.** Ed. Pirámide, Madri, 1994.

RAMOS, Joaquina, Maria, T.R. **O Regime de Trânsito Aduaneiro Rodoviário no Contexto do Processo de Integração do MERCOSUL.** Monografia de especialização em Integração Econômica e Direito Internacional da UNB. ESAF 1999.

RATTI, Bruno. **VADE-MÉCUM de Comércio Internacional e Câmbio.** 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, São Paulo, 2003.

Regulamento CEE nº 2.913/92, do Conselho das Comunidades Européias, publicado no Jornal Oficial das Comunidades Européias, de 19 de outubro de 1992.

Revista Portal Exame. **Embraer entrega 169 jatos em 2007, recorde histórico.** Disponível em: <http://portalexame.abril.com.br/ae/economia/m0148630.html>. Acesso em jan. 2008.

SANTOS FILHO, Roberto. **Desembaraço Aduaneiro. Recintos Alfandegados. Regimes Aduaneiros. Importação e Exportação no Direito Brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004. 415 p.

SALVATORE, Dominick. **Introdução à Economia Internacional.** 1ª ed. Rio de Janeiro:LTC, 2007. 338 p

SARTORI, Ângela e ARAÚJO Clarissa. **Drawback e o Comércio Exterior Visão Jurídica e Operacional.** São Paulo: Aduaneiras, 2004.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL-RFB. **A utilização do regime aduaneiro especial de Drawback em 20001.** Brasília: 2002. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/Drawback/default.htm>. Acesso em: mar. 2007.

_____ **Simulador do Tratamento Tributário e Administrativo das Importações.** Disponível em: <http://www4.receita.fazenda.gov.br/simulador/glossario.html>. Acesso em abr. 2008.

SPENCER J. Barbara . **What Should Trade Policy Target?** In: Krugman, Paul R. Strategic Trade policy and new international economics. Cambridge. ed The MIT, 1990. 4ª ed.

SBRAGIA, R. and J. Terra. **Embraer: trajetória de uma empresa de alta tecnologia brasileira.** NPGCT-USP, 1993. Cadernos de gestão tecnológica, no. 8.

SILVA, Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Forense, 1990.

SILVA, Ozires. **A decolagem de um sonho. A história da criação da Embraer.** ed. Lemos, 1999.

_____. **Nas asas da educação: A trajetória da Embraer.** Rio de Janeiro. ed. Elsevier, 2008.

SOSA, Roosevelt Baldomir. **Glossário de Aduana e Comércio Exterior.** São Paulo. ed. Aduaneiras, 2005.

TAM. **Indústria Brasileira de Aviação Civil.** Disponível em:

http://www.mzweb.com.br/tam/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&tipo=5393&conta=28). Acesso em jan. 2008.

TREVISAN, Rosaldo. **Tributos sobre Comércio Exterior e Regimes Aduaneiros**. 2003 Fundação Getúlio Vargas – FGV, Brasília.

WERNECK, Paulo. **Comércio exterior e despacho aduaneiro**. 3.ed. Curitiba: Juruá, 2002.

WCO World Customs Organization. **Aperçu historique**. Disponível em <http://wcoomd.org>. Acesso em nov. 2007.

WTO The World Trade Organization. Disponível em <http://www.wto.org>. Acesso em dez. 2007.