PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Rodrigo Mineiro Fernandes

REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS DE INDUSTRIALIZAÇÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Belo Horizonte
2024

Rodrigo Mineiro Fernandes

REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS DE INDUSTRIALIZAÇÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi

Belo Horizonte

2024

FICHA CATALOGRÁFICA
Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Fernandes, Rodrigo Mineiro
F363r Regimes aduaneiros especiais de industrialização e sua contribuição para o desenvolvimento do Brasil / Rodrigo Mineiro Fernandes. Belo Horizonte, 2024.
216 f. : il.

Orientador: Marciano Seabra de Godoi
Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Industrialização - Desenvolvimento - Brasil. 2. Política industrial - Brasil. 3. Política comercial. 4. Tarifas alfandegárias - Legislação - Brasil. 5. Administração alfandegária - Brasil. 6. Comércio internacional. 7. Comércio - Regulamentação - Brasil. 8. Direito comercial internacional. I. Godoi, Marciano Seabra de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 336.41.02
Ficha catalográfica elaborada por Daniela Luzia da Silva Gomes - CRB 6/2505

Rodrigo Mineiro Fernandes

REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS DE INDUSTRIALIZAÇÃO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi – PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Giovani Clark – PUC Minas (Banca examinadora)

Prof. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz – PUC Minas (Banca examinadora)

Profª. Drª. Liziane Angelotti Meira - FGV (Banca examinadora)

Prof. Dr. Onofre Alves Batista Júnior - UFMG (Banca examinadora)

Profª. Drª. Pilar de Souza e Paula Coutinho Elói – PUC Minas (Suplente)

Prof. Dr. Alexandre Freitas Costa– PUC Minas (Suplente)

Belo Horizonte, em 2 de abril de 2024.

RESUMO

Partindo dos fundamentos da teoria novo-desenvolvimentista e entendendo o desenvolvimento como um processo de transformação estrutural, com melhoria das condições de vida da população e atendimento aos objetivos constitucionais, a presente tese analisa a eficácia dos regimes aduaneiros especiais no Brasil sob a ótica do desenvolvimento nacional. Dá-se especial foco aos regimes de industrialização, seu papel indutor na economia e seu reflexo social, considerando a grande importância do setor industrial em um processo de transformação estrutural, a partir de uma mudança qualitativa na estrutura econômica e social do país, em observância dos objetivos trazidos no texto constitucional brasileiro. Constata-se que os regimes aduaneiros especiais brasileiros voltados à industrialização contribuem razoavelmente com a competitividade do produto industrializado e exportado, configurando-se apenas como uma medida indutora de crescimento econômico setorial, não atendendo, de forma satisfatória, à sua função desenvolvimentista e aos objetivos fundamentais previstos no texto constitucional. Considera-se que o Direito Aduaneiro, como instrumento regulatório do comércio internacional, pode direcionar as atividades comerciais e industriais para o atingimento dos objetivos constitucionais, dentro de sua missão econômica, com a adequação das normas aduaneiras ao princípio do interesse nacional, especialmente quando relacionadas aos regimes aduaneiros especiais. Para tanto, entende-se que os regimes aduaneiros especiais de industrialização podem ser utilizados como ferramenta efetiva para o desenvolvimento nacional, desde que sejam revistos e readequados aos objetivos constitucionais, especialmente inserindo requisitos relacionados a variáveis socioeconômicas, com destaque à quantidade e qualidade de empregos gerados, ambientais e tecnológicas, além de permitir destinações ao mercado interno, ampliação para o setor terciário, convergência de denominações internacionais, melhoria nos controles públicos e nova matriz legal. Conclui-se que os regimes aduaneiros especiais de industrialização podem ser considerados como uma importante ferramenta para o desenvolvimento nacional, desde que devidamente reestruturados.

Palavras-chave: Aduana; desenvolvimento; industrialização; regimes aduaneiros especiais; interesse nacional.

ABSTRACT

Based on the foundations of the new developmentalism theory and understanding development as a process of structural transformation, with improvement of the living conditions of the population and compliance with constitutional objectives, this thesis analyzes the effectiveness of customs procedures in Brazil from the perspective of national development. Special focus is given to industrialization regimes, their incentive role in the economy and their social reflection, considering the great importance of the industrial sector in a process of structural transformation, based on a qualitative change in the country's economic and social structure, in compliance with of the objectives set out in the Brazilian constitutional text. The brazilian customs procedures aimed at industrialization contribute relatively to the competitiveness of the industrialized and exported product, configuring themselves only as a measure that induces sectoral economic growth, not satisfactorily meeting their developmental function and the fundamental objectives provided for in the constitutional text. It is considered that Customs Law, as a regulatory instrument for international trade, can direct commercial and industrial activities towards the achievement of constitutional objectives, within its economic mission, with the adequacy of customs rules to the principle of national interest, especially when related to customs procedures. To this end, it is understood that special industrialization customs regimes can be used as an effective tool for national development, as long as they are reviewed and readjusted to constitutional objectives, especially by inserting requirements related to socioeconomic variables, with emphasis on the quantity and quality of jobs generated, environmental and technological, in addition to allowing allocations to the domestic market, expansion to the tertiary sector, convergence of international denominations, improvement in public controls and a new legal framework. It is concluded that customs procedures for industrialization can be considered an important tool for national development, provided they are properly restructured.

Keywords: Customs; development; industrialization; customs procedures; national interest.

RESUMEN

A partir de los fundamentos de la nueva teoría desarrollista y entendiendo el desarrollo como un proceso de transformación estructural, con mejoramiento de las condiciones de vida de la población y cumplimiento de objetivos constitucionales, esta tesis analiza la efectividad de los regímenes aduaneros especiales en Brasil desde la perspectiva del desarrollo nacional. Se presta especial atención a los regímenes de industrialización, su papel inductivo en la economía y su reflejo social, considerando la gran importancia del sector industrial en un proceso de transformación estructural, basado en un cambio cualitativo en la estructura económica y social del país, en observancia de los objetivos establecidos en el texto constitucional brasileño. Se observa que los regímenes aduaneros especiales brasileños orientados a la industrialización contribuyen relativamente a la competitividad del producto industrializado y exportado, configurándose solo como una medida que induce al crecimiento económico sectorial, no cumpliendo satisfactoriamente su función de desarrollo y los objetivos fundamentales previstos en el texto constitucional. Se considera que el Derecho Aduanero, como instrumento regulador del comercio internacional, puede orientar las actividades comerciales e industriales hacia el logro de objetivos constitucionales, dentro de su misión económica, con la adecuación de las normas aduaneras al principio de interés nacional, especialmente cuando se trata de regímenes aduaneros especiales. Para ello, se entiende que los regímenes aduaneros especiales para la industrialización pueden ser utilizados como una herramienta eficaz para el desarrollo nacional, siempre y cuando sean revisados y reajustados a los objetivos constitucionales, especialmente insertando requisitos relacionados con variables socioeconómicas, con énfasis en la cantidad y calidad de los empleos generados, ambientales y tecnológicos, además de permitir destinos al mercado interno, expansión al sector terciario, convergencia de denominaciones internacionales, mejora de los controles públicos y nueva matriz legal. Se concluye que los regímenes aduaneros especiales de industrialización pueden ser considerados como una herramienta importante para el desarrollo nacional, siempre y cuando se reestructuren adecuadamente.

Palabras clave: Aduana; desarrollo; industrialización; regímenes aduaneros especiales; interés nacional.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 8

2. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DA INDÚSTRIA 12

2.1. Crescimento e desenvolvimento: distinções necessárias 12

2.1.1. A evolução do conceito de desenvolvimento na doutrina econômica 13

2.1.1.1. A doutrina mercantilista e a proteção da indústria nascente 13

2.1.1.2. A crítica à doutrina mercantilista: os clássicos, os neoclássicos e os neoliberais 18

2.1.1.3. O conceito de desenvolvimento como desequilíbrio econômico 22

2.1.1.4. O desenvolvimentismo e o pensamento cepalino 23

2.1.2. O conceito de desenvolvimento adotado no presente trabalho 25

2.2. O novo-desenvolvimentismo brasileiro 28

2.3. A importância da indústria para o desenvolvimento 34

2.4. As políticas industriais brasileiras 41

2.4.1. Conceito de política industrial 41

2.4.2. Instrumentos de política industrial 44

2.4.3. Histórico das políticas industriais no Brasil 45

2.4.4. Indicadores para as políticas industriais 52

2.4.5. Proposta de nova política industrial brasileira 57

2.5. O desenvolvimento sob a ótica da CRFB/88 59

3. REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: O DIREITO ADUANEIRO E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL 67

3.1. O comércio internacional e o crescimento econômico 67

3.2. A regulação do comércio internacional 73

3.3. A facilitação do comércio 81

3.4. As políticas aduaneiras brasileiras 86

3.4.1. A evolução do sistema aduaneiro no Brasil 89

3.4.2. A Aduana brasileira no século XXI 107

3.4.2.1. O Direito Aduaneiro brasileiro 111

3.4.2.2. Os princípios do Direito Aduaneiro brasileiro 114

3.4.2.3. Os regimes aduaneiros especiais como instrumentos de indução econômica 120

4. REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS PREPONDERANTEMENTE VOLTADOS ÀS ATIVIDADES INDUSTRIAIS 128

4.1. O incentivo às atividades industriais por meio dos regimes aduaneiros especiais .. 129

4.1.1. A importância de políticas industriais para o desenvolvimento 130
4.1.2. A importância da exportação para o desenvolvimento 135
4.1.3. Os regimes aduaneiros especiais como política industrial 140
4.1.4. A importância dos regimes aduaneiros especiais na experiência coreana de desenvolvimento do final do século XX 143
4.2. Os regimes aduaneiros especiais de industrialização 146
4.2.1. Drawback 149
4.2.1.1. Relevância do regime de drawback para o desenvolvimento nacional 155
4.2.2. RECOF 163
4.2.2.1. Relevância do regimes de RECOF para o desenvolvimento nacional 167
4.2.3. Outros regimes aduaneiros de industrialização 169
4.2.3.1. Admissão temporária para aperfeiçoamento ativo 169
4.2.3.2. RECOM 170
4.2.3.3. Entreposto na importação para industrialização e setores específicos 170
4.2.3.4. REPETRO industrialização 171
4.3. Os regimes aduaneiros especiais voltados a setores econômicos específicos 172
4.3.1. REPETRO 172
4.3.1.1. Enquadramento normativo 175
4.3.1.2. A importância do REPETRO para o desenvolvimento nacional 177
4.3.1.3. Mudança de paradigma energético 181
4.3.1.4. Demais críticas ao regime 184
4.3.2. REPORTO 185
4.4. Propostas para uma revisão estrutural dos regimes de industrialização 186
4.4.1. Possibilidade de destinação do produto para o mercado interno 187
4.4.2. Inclusão de requisitos relacionados a variáveis socioeconômicas, ambientais e tecnológicas 188
4.4.3. Aplicação dos regimes aos serviços utilizados como insumos 190
4.4.4. Nova base legal completa e atualizada 191
4.4.5. Denominações convergentes com os demais países 193
4.4.6. Integração entre os regimes 193
4.4.7. Possibilidade de duplo controle entre os órgãos competentes 194
5. CONCLUSÕES 196
REFERÊNCIAS 201

1. INTRODUÇÃO

As relações entre comércio internacional, crescimento e desenvolvimento têm sido objeto de diversos estudos da ciência econômica ao longo dos tempos, sendo uma das principais questões enfrentadas pela teoria econômica e encontra lugar certo nas discussões travadas nos principais foros econômicos internacionais.

A política comercial de um País determina seu grau de abertura econômica, ou seja, como o País se relacionará com os demais do ponto de vista comercial, suas importações e exportações. Os gestores governamentais, com os objetivos de maximizar as riquezas nacionais, estimular o desenvolvimento econômico e social, e aumentar o bem-estar da população, devem definir em qual medida o comércio com o exterior deverá ser admitido, e as medidas para estimular ou limitar o seu comércio exterior.

Políticas comerciais protecionistas são praticadas em todo o mundo e são justificadas por inúmeros fatores, inclusive com o aval da Organização Mundial do Comércio (OMC). Desde medidas protecionistas em defesa da indústria nascente até a justificativa de defesa da segurança nacional, as políticas comerciais protecionistas sempre estão presentes em diversas fases do desenvolvimento econômico de cada país.

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, as medidas protecionistas encontraram grande espaço na formulação das polícias econômicas nacionais, sob o argumento de falhas de mercado, com grande destaque para a época da política de industrialização pela substituição de importação. O objetivo era promover a industrialização e enfrentar o desenvolvimento desigual da economia doméstica. Mesmo na fase de abertura comercial as medidas protecionistas estavam presentes em nosso país, razão pela qual o Brasil pode ser considerado como uma das economias mais fechadas do mundo ocidental.

As questões relativas às políticas econômicas e comerciais, inclusive relativas aos benefícios do comércio internacional e sua relação com o crescimento econômico e desenvolvimento econômico e social, requerem um estudo jurídico-político, considerando os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil de construir uma sociedade livre, justa e solidária; de garantir o desenvolvimento nacional; de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Uma das medidas que requerem um estudo completo são os regimes aduaneiros especiais de industrialização, com o tratamento especial na incidência tributária e tratamento

aduaneiro na importação de bens voltados à industrialização. Tais regimes conjugam medidas de natureza comercial, industrial e tributária. O fim a ser alcançado por tais medidas seria o desenvolvimento industrial, especialmente aquele voltado à exportação, ou seja, uma típica medida de política industrial adotada pelo país. Entretanto, os regimes aduaneiros especiais carecem de uma análise mais profunda, tanto do ponto de vista jurídico, com a adequação das normas tributárias aos objetivos constitucionais brasileiro, quanto do ponto de vista de política econômica, por meio da efetividade econômico-social das medidas.

Busca-se, na presente tese, analisar a eficácia dos regimes aduaneiros especiais no Brasil, sob a ótica do desenvolvimento nacional, com especial foco sobre os regimes de industrialização e seu papel indutor na economia e seu reflexo social.

Para tanto, será traçado o seguinte caminho:

No capítulo 2 será analisado o conceito de desenvolvimento, sua distinção do conceito de crescimento; em seguida será apresentada a teoria novo-desenvolvimentista, que fundamentará o conceito adotado na tese; na sequência, será demonstrada a importância da indústria para o desenvolvimento, as políticas industriais e apresentada uma proposta de nova política industrial brasileira, na qual se pretende incluir os regimes aduaneiros especiais de industrialização; por fim, será analisado o tema do desenvolvimento sob a ótica da Constituição da República de 1988.

No capítulo 3 será analisada a regulação do comércio internacional, o Direito Aduaneiro e seus reflexos no desenvolvimento nacional; será apresentada a evolução do sistema aduaneiro brasileiro, a política aduaneira brasileira no século XXI, a exposição da estrutura normativa aduaneira atualmente vigentes, seus princípios determinantes; por fim, será apresentado, especificamente, o conceito de regimes aduaneiros especiais. Busca-se, no capítulo, identificar as bases institucionais e normativas as quais se fundam os regimes aduaneiros especiais de forma a permitir sua avaliação na efetiva contribuição ao desenvolvimento nacional.

O capítulo 4 trata dos regimes aduaneiros especiais preponderantemente voltados às atividades industriais, sua configuração atual e a possibilidade de enquadrá-lo dentro do conceito de política industrial em uma proposta desenvolvimentista, apresentando críticas e propondo soluções.

A hipótese inicial aponta para a ineficácia dos regimes aduaneiros especiais brasileiros como medida indutora do desenvolvimento e para a eficácia relativa dos regimes como medida indutora do crescimento econômico setorial, não atendendo, de forma satisfatória, aos objetivos fundamentais previstos no texto constitucional.

Entretanto, a presente tese considera que os regimes aduaneiros especiais podem ser utilizados como ferramenta efetiva para o desenvolvimento nacional, desde que sejam revistos e readequados aos objetivos constitucionais, especialmente inserindo requisitos relacionados ao nível de empregos, qualidade de vida da população e, em algumas situações, inovações tecnológicas.

A análise de todos os itens e questões anteriormente delineadas auxiliaram no objetivo específico do trabalho desenvolvido, qual seja: estudo sobre a eficácia econômico-social dos regimes aduaneiros especiais de industrialização, sua adequação aos objetivos fundamentais delineados na Constituição Federal, na busca pelo desenvolvimento do Brasil, e propostas para adequação dos regimes dentro de um modelo desenvolvimentista.

A tese se justifica tanto pelo aspecto teórico, tendo em vista a inexistência de estudos jurídicos específicos sobre o tema em nosso país, quanto pelo aspecto pragmático, visto que o país demanda urgentemente uma nova visão sobre o setor industrial, por meio de políticas industriais atualizadas ao contexto econômico, social e político do Brasil e do mundo nesta segunda década do século XXI. Os regimes aduaneiros especiais atualmente vigentes fazem parte de um modelo de política aduaneira elaborado na década de 1960 e, mesmo que tenha sido ajustado ao longo dos anos, ainda reflete problemas normativos estruturais que dificultam sua plena eficácia, além de não compreender elementos que permitam o atingimento dos objetivos constitucionais, especialmente relacionados a variáveis socioeconômicas.

A tese se encaixa na linha de pesquisa “Desenvolvimento e Políticas Públicas”, por analisar as teorias e estratégias de desenvolvimento nos seus aspectos jurídico, econômico e social, com especial ênfase na experiência brasileira, considerando a renúncia fiscal e os regimes aduaneiros como medidas de “política pública”, de natureza indutora, com reflexos diretos no processo industrial e comercial brasileiro.

Como referencial teórico, foi utilizado o modelo novo-desenvolvimentista brasileiro, considerando os ensinamentos de Bresser-Pereira, que defende um modelo de desenvolvimento a partir de uma base teórica keynesiana, em sua visão de crescimento pela demanda, na complementaridade entre Estado e mercado, e na teoria neoestruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) que entende o desenvolvimento como mudança estrutural por meio de transformação produtiva com equidade. O planejamento e a execução da política industrial estratégica estariam a cargo do Estado, como uma ferramenta complementar das políticas macroeconômicas. Acrescente-se, como referencial teórico, os estudos de Direito Econômico a partir da doutrina de Washington Peluso Albino de Souza.

Considerando o princípio do interesse nacional como o grande fundamento do Direito Aduaneiro, constata-se a íntima ligação desse ramo do direito com o Direito Econômico. Em consequência, torna-se possível analisar os fatos econômicos com repercussão aduaneira, em especial os regimes aduaneiros especiais de industrialização, dentro da perspectiva da ciência econômica e sua correlação com as normas jurídicas que pretendem regulá-los, para o atingimento dos objetivos constitucionais. A análise normativa aqui empregada basear-se-á no critério pragmático, considerando os efeitos da norma sobre os intervenientes das operações de comércio exterior, a partir de sua eficácia e missão.

A metodologia utilizada baseia-se no método analítico substancial, por se entender que seria o método mais adequado para analisar os fatos econômicos sob a perspectiva jurídica, dentro de um modelo que destaca a importância do desenvolvimento, o combate à pobreza e a redução das desigualdades sociais, adequado aos preceitos de nossa Constituição Econômica.

Em conjunto com a aplicação do referido método, para realizarmos a devida análise jurídica dos fatos econômicos foi utilizada a análise histórica, devido à necessidade de se relacionar as normas de Direito Econômico (e de outros ramos que também se relacionam diretamente com os fatos econômico) com a evolução do processo econômico da sociedade.

Assim, torna-se possível analisar os fatos econômicos, dentro da perspectiva da ciência econômica, e correlacioná-los com as normas jurídicas que pretendem regulá-los e com o sistema político, dentro da teoria novo-desenvolvimentista, para o atingimento dos objetivos constitucionais.

O estudo é de natureza teórica, adotando-se uma postura mais ampla, conjugando análise jurídica e econômica, numa proposta multidisciplinar, utilizando-se os condicionantes da eficácia social das normas analisadas.

2. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DA INDÚSTRIA

A presente tese procura investigar a contribuição dos regimes aduaneiros especiais para o desenvolvimento nacional. Para tanto, algumas premissas precisam ser definidas, alguns conceitos precisam ser conhecidos e algumas direções precisam ser traçadas.

Os regimes aduaneiros especiais, objeto da análise da presente tese, enquadram-se em qual conceito jurídico? Trata-se de um tema específico do ramo jurídico denominado de Direito Aduaneiro, que é pouco estudado, e se relaciona diretamente com o comércio internacional, configurando-se como uma das formas de sua regulação. Portanto, deve-se conhecer as especificidades de tal ramo jurídico, intrinsecamente relacionado com o Direito Econômico, para se avaliar quais seriam suas limitações e pontos essenciais, de forma a se propor um aperfeiçoamento normativo, com a otimização de suas regras, e permitir responder ao questionamento proposto na presente tese.

A partir de tal configuração, pode-se afirmar que tal regulação contribui com a proteção da economia nacional e da sociedade brasileira ou são normas que não induzem suficientemente o investimento e não contribuem para o crescimento do comércio exterior brasileiro de forma geral e para a economia nacional? Efetivamente, como são dispostas as regras dos referidos regimes, quais são seus efetivos benefícios, requisitos e beneficiários?

Como ponto de partida, procura-se delimitar, no presente capítulo, o que se entende como desenvolvimento. Parte-se de considerações históricas, teóricas, objeto de estudo ao longo do tempo por diversas correntes econômicas, que compreenderam o conceito de forma diversa, a partir de critérios distintos, de forma a identificar aquele conceito que seria compatível com o texto constitucional brasileiro de 1988. Com tal delimitação, diferencia-se o conceito de desenvolvimento do conceito comumente utilizado de crescimento econômico e define-se o conceito utilizado na presente tese.

Espera-se que tal caminho revele algumas diretrizes e soluções de forma a aperfeiçoar uma importante ferramenta que pode contribuir significativamente para o desenvolvimento nacional.

2.1. Crescimento e desenvolvimento: distinções necessárias

O tema do desenvolvimento sempre foi objeto de diversos estudos por diferentes linhas de pensamento, tanto na perspectiva da ciência econômica, quanto na perspectiva jurídica. Entretanto, nem sempre foi possível comparar aquilo que cada pensador definiu como

"desenvolvimento", por partirem de concepções ou analisarem realidades diversas. Dessa forma, recomenda-se identificar aquilo que foi conceituado como "desenvolvimento" para, em sequência, extrair o conceito que será utilizado no decorrer do presente trabalho. Parte-se da oposição histórica que economistas e historiadores fazem entre pobreza e a riqueza, ou melhor, a distinção entre a riqueza das nações e a pobreza das nações, considerando, incialmente, a forma de medição de tal riqueza e a perspectiva da renda de cada país.

2.1.1. A evolução do conceito de desenvolvimento na doutrina econômica

Explora-se, no presente tópico, o conceito de desenvolvimento adotado nas diversas correntes da doutrina econômica, correspondente às grandes fases da política econômica adotada ao longo da história moderna e contemporânea: o mercantilismo, o liberalismo, considerando a fase inicial da revolução industrial e sua consolidação nos séculos XIX e início do século XX.

2.1.1.1. A doutrina mercantilista e a proteção da indústria nascente

Inicialmente, retoma-se a doutrina mercantilista como ponto de passagem obrigatório para o desenvolvimento, com relatos históricos de considerável sucesso, como na Inglaterra do século XV e na Coreia do Sul do final do século XX[1]. O senso comum afirma que a doutrina mercantilista se baseava exclusivamente na busca por metais preciosos, seja na exploração das colônias do "novo mundo", ou no superávit nas transações comerciais que eram pagos em ouro ou outros metais. Entretanto, a prática mercantilista tinha objetivos muito mais elaborados que não podem ser desprezados em uma análise desenvolvimentista, especialmente em países periféricos, visto que sua doutrina destaca a importância da produção para a riqueza das nações e não apenas a esfera financeira[2].

Conforme nova leitura dada por autores contemporâneos, explorada por Reinert e Reinert[3], atualmente interpreta-se a doutrina mercantilista como a de uma sociedade em busca

[1] Reinert, Erik S.; Reinert, Sophus A. Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011, p.10.
[2] Adam Smith, no capítulo I do livro IV de A riqueza das nações critica o que chamou de "princípio do sistema comercial ou mercantil", que seria a medição da riqueza de cada país a partir da quantidade de metais preciosos que possui. O autor afirma que tanto o ouro quanto a prata seriam apenas representações materiais de valor e riqueza. (Smith, Adam. **A riqueza das nações**. Vol.1. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996, p.415)
[3] Reinert, Erik S.; Reinert, Sophus A. Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking. **OIKOS,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011, p.9.

de rendas[4]. Segundo Reinert e Reinert, a ideia de desenvolvimento econômico pode ser considerada como uma inovação mercantilista[5], e suas políticas devem ser contextualizadas no período histórico em que foram aplicadas. A partir dos ensinamentos de Daniel Defoe[6], comerciante, político e escritor do século XVIII, reproduzidos nos textos de Reinert e Reinert e Ha-Joon Chan, sabemos que a primeira estratégia bem-sucedida de substituição de importações foi o Plano Tudor inglês (1485-1603), a partir da análise efetuada pelo Rei inglês Henrique VII, comparando a pobreza da Inglaterra e a riqueza da Borgonha, fundada exclusivamente em matérias-primas inglesas. Segundo informação reproduzida pelos autores, o sucesso da estratégia resultou no fortalecimento da indústria têxtil inglesa, especialmente no setor de fabricação de lã[7].

A contribuição de Henrique VII, em especial, e dos mercantilistas, em geral, para o desenvolvimento econômico envolvia aquilo que podemos conceituar como política econômica estratégica. Tratava-se de políticas comerciais ativistas, com intervenções estatais em determinados setores que eram considerados como estratégicos, com ênfase ao estímulo à produção e à competitividade dos produtos comercializáveis. Entre as contribuições mercantilistas para o estudo das políticas que visam o desenvolvimento econômico, destacam-se: (i) busca por novos mercados (globalização); (ii) subsídios à exportação para atividades direcionadas; (iii) incentivos fiscais para atividades específicas; (iv) crédito barato para atividades direcionadas; (v) sinergias em torno de atividades com rendimento crescente; (vi) proteção da indústria nascente; (vii) ênfase na aprendizagem (educação); (viii) patentes; e (ix) tributação aduaneira.

A história reporta que o comércio internacional passou, durante o período mercantilista, por um processo de regulamentação, com a utilização de direitos aduaneiros e sua codificação como ferramentas tarifárias e de controle para a proteção dos agentes de comércio e dos Estados Nacionais. Data de 1687, durante o reinado de Luís XIV, na França absolutista, aquele que é considerado como o primeiro código aduaneiro, com disposições administrativas, penais, tributárias e processuais: o Código Aduaneiro de Jean-Baptiste Colbert[8].

---

[4] Cf. Ekelund, Robert B.; Tollison, Robert D.. ***Mercantilism as a rent-seeking society: economic regulation in historical perspective***. Texas A&M University Press, College Station, 1981.

[5] Reinert, Erik S.; Reinert, Sophus A. Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking. **OIKOS,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011, p.13.

[6] Defoe, Daniel. ***A Plan of English Commerce***. *Printed for Charles Rivington*, London.1728.

[7] Reinert, Erik S.; Reinert, Sophus A. *Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking*. **OIKOS,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011, p.29; Chang, Ha-Joon. **Chutando a escada**: estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p.39.

[8] Sobre a aduana francesa no período de Colbert, cf. Asakura, Hironori. ***World history of the customs and tariffs***. Bruxelas: World Customs Organization, 2002, p.183-196.

O economista italiano do século XVII Antônio Serra foi um pioneiro no estudo do desenvolvimento na era mercantilista, cuja obra escrita em 1613 procurou explicar a razão pela qual Nápoles permanecia pobre enquanto Veneza, que não possuía qualquer atrativo natural, era o centro da economia mundial[9]. O autor enumera as causas comuns para que um reino tenha riqueza: (i) grande quantidade de manufaturas; (ii) diligência dos habitantes; (iii) grande comércio; e (iv) sabedoria de quem governa[10].

O autor destaca a importância das manufaturas pelas seguintes razões: segurança na produção, em relação à agricultura, que depende de fatores climáticos incontroláveis; rendimentos crescentes (os custos caem quando o volume de produção aumenta); segurança na comercialização; e maior lucro dos produtos manufaturados do que dos produtos agrícolas. A segunda causa (diligência dos habitantes) destaca a característica laboriosa dos habitantes do país em buscar diferentes atividades econômicas (manufatura, comércio local e internacional), em direta ligação com a terceira causa (grande comércio), destacando a importância do comércio internacional, tanto em relação à localização física do reino, quanto à diligência de seus habitantes. Por fim, mas não menos importante, a quarta causa: a sabedoria de quem governa, ou seja, a atuação do governante (Estado) na ordem econômica, analisando as causas ou condições que podem fazer o território ter maior riqueza (ou impedir que tenha menos), adotando medidas para promover o objetivo maior e reduzir os obstáculos que dificultam à obtenção de riqueza[11].

Ha-Joon Chang[12] destaca a reforma da legislação mercantil promovida na Inglaterra em 1721 pelo primeiro-ministro britânico Robert Walpole como um grande salto qualitativo nas políticas mercantilistas praticadas, que deixou de visar apenas o ganho comercial e rentista para o Estado, passando a promover mais a indústria manufatureira, ainda que considere a importância do incentivo à manufatura de lã praticada nos governos de Henrique VII e Elisabeth I. O autor destaca a redução das tarifas alfandegárias incidentes nas matérias-primas importadas pela manufatura, a utilização de regimes aduaneiros especiais (drawback, em sua concepção internacional de devolução de tributos incidentes nos insumos utilizados na fabricação de itens

[9] Serra, Antônio. **Breve Tratado das causas que podem fazer os reinos desprovidos de minas ter abundância de ouro e prata** (1613). Curitiba: Segesta Editora, 2002.
[10] Serra, Antônio. **Breve Tratado das causas que podem fazer os reinos desprovidos de minas ter abundância de ouro e prata** (1613). Curitiba: Segesta Editora, 2002, p.37.
[11] Serra, Antônio. **Breve Tratado das causas que podem fazer os reinos desprovidos de minas ter abundância de ouro e prata** (1613). Curitiba: Segesta Editora, 2002, p.37-45.
[12] Chang, Ha-Joon. **Chutando a escada**: estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p.42-43. O autor se baseia em Brisco, na obra que analisa a política econômica de Robert Walpole (Cf. Brisco, N. ***The economic policy of Robert Walpole***. New York: The Columbia University Press, 1907, p.129-130).

exportados), a abolição do imposto de exportação das manufaturas, a elevação da tarifa aduaneira nos itens manufaturados importados, a prática de subsídios à exportação, e a introdução de regulamentações para controlar a qualidade dos produtos manufaturados.

A guinada ao livre comércio somente se verificou efetivamente após a década de 1850, em conjunção com o Tratado Cobden-Chevalier, que procurou promover o livre-comércio entre a Inglaterra e a França[13]. Ainda assim, a demanda de diversos setores industriais para a proteção da indústria não pôde ser desprezada, de forma a considerar a prática efetiva de diversas medidas protecionistas.

Deve-se destacar importantes autores que contribuíram com o pensamento desenvolvimentista no período inicial da revolução industrial, com o foco na importância das manufaturas para a economia, ou seja, na proteção da indústria nascente: Alexander Hamilton e Friedrich List.

Alexander Hamilton, um dos "Pais Fundadores" dos Estados Unidos da América e seu primeiro Secretário do Tesouro, submeteu ao Congresso Americano, entre o início de 1790 e o fim de 1791, diversos relatórios defendendo mecanismos e instituições com o objetivo de proteção da indústria, produção e sistema financeiro. Para a finalidade aqui proposta, destaca-se o Relatório sobre as Manufaturas (*Report on Manufactures*), apresentado em 5 de dezembro de 1791, no qual faz histórica defesa do setor industrial para o fortalecimento da economia e da soberania dos Estados Unidos da América. À época, os Estados Unidos eram considerados como país periférico e tratados com discriminação no comércio internacional, à margem no comercio de bens manufaturados. Hamilton propunha a proteção da indústria nascente como forma de fortalecimento da produção e, consequentemente, de posterior robustez no comércio externo.

O economista alemão Friedrich List também defendeu o papel do Estado como indutor e planejador, e o papel do setor manufatureiro como estratégico para a soberania nacional. List defendia o protecionismo como uma etapa no desenvolvimento da economia nacional e, após o atingimento do mais alto grau de riqueza e poder, o retorno ao livre comércio. Segundo o autor,

> [a] história ensina-nos que as nações dotadas pela Natureza de todos os recursos necessários para atingirem o mais alto grau de riqueza e poder podem e devem, sem comprometer os objetivos que visam, modificar seus sistemas de acordo com o estágio de seu próprio progresso: no primeiro estágio, adotando comércio livre com nações mais adiantadas como meio de saírem elas mesmas de um estado de barbárie e para fazerem progresso na agricultura; no segundo estágio, promovendo o crescimento das manufaturas, da pesca, da navegação e do comércio exterior, adotando restrições ao comércio; e no último estágio, após atingirem o mais alto grau de riqueza e poder,

[13] Chang, Ha-Joon. **Chutando a escada**: estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004, p.46.

> retornando gradualmente ao princípio do comércio livre e da concorrência sem restrições, tanto no mercado interno como no mercado internacional, de maneira que seus agricultores, comerciantes e manufatores possas ser preservados da indolência e estimulados a conservar a supremacia que adquiriram. [14]

Nessa etapa final, os países deviam "chutar a escada", expressão que o autor utilizou para retratar as ações tais países de forma a impedir o acesso dos demais ao "andar superior" do poder econômico e não atingisse o almejado desenvolvimento. Assim, pode-se afirmar que Friedrich List considerava a doutrina mercantilista apenas como um ponto de passagem para o livre comércio[15]. Entretanto, List defendeu o livre comércio entre iguais, não entre desiguais.

Destaca-se, ainda, outro ponto forte na doutrina mercantilista: as instituições. As patentes e a proteção industrial são duas das mais relevantes instituições econômicas e foram criadas na era mercantilista[16]. Importante ressaltar que a principal instituição desenvolvida pelos mercantilistas foi o Estado[17], em sua concepção moderna. Para os mercantilistas, a constituição de uma instituição era decorrente de sua demanda, ou seja, "o modo de produção de uma sociedade determinaria sua instituição"[18].

Reinert e Reinert afirmaram que os seguintes ensinamentos mercantilistas, no contexto histórico certo, provaram estar certos em diversas oportunidades: (i) a riqueza nacional não pode ser criada ou baseada na produção de matérias-primas, na ausência de um setor de manufatura com retornos crescentes; e (ii) um setor de manufatura ineficiente ainda assim proporciona um padrão de vida muito mais alto do que nenhum setor manufatureiro[19]. Dessa forma, afirmam que o mercantilismo deve ser analisado como ponto de passagem obrigatório para o desenvolvimento.

Reinert e Reinert[20] consolidam, no apêndice 1 de seu artigo sobre o mercantilismo, as políticas econômicas mercantilistas que foram utilizadas satisfatoriamente desde a Inglaterra em 1485 (Henrique VII) até a Coreia do Sul na década de 1960, na forma de uma caixa de

---

[14] List, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p.86.
[15] Segundo Reinert e Reinert, Adam Smith, em sua obra "Teoria dos sentimentos morais", defendeu a promoção das manufaturas para melhorar "o grande sistema de governo", não divergindo, substancialmente, da posição de List, nesse ponto específico. Entretanto, ainda que Smith tenha dado inicial destaque ao "grande sistema de governo", está claro em sua obra, especialmente em "A riqueza das nações", que o autor não defende práticas protecionistas. (Reinert, Erik S.; Reinert, Sophus A. *Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking*. **OIKOS,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011, p.27)
[16] Reinert, Erik S.; Reinert, Sophus A. Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking. **OIKOS,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011, p.12.
[17] Reinert, Erik S. *The Role of the State in Economic Growth*. **Journal of Economic Studies**, 26. 1999.
[18] Reinert, Erik S.; Reinert, Sophus A. Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking. **OIKOS,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011, p.21.
[19] Reinert, Erik S.; Reinert, Sophus A. Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking. **OIKOS,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011, p.30.
[20] Reinert, Erik S.; Reinert, Sophus A. Mercantilism and economic development: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking. **OIKOS,** Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, 2011, p.31-32.

ferramenta para uma passagem obrigatória para o desenvolvimento econômico, com destaque para algumas medidas que se relacionam com o Direito Aduaneiro, de forma geral, e com os regimes aduaneiros especiais, de forma particular:

(i) proteções temporárias conferidos a atividades específicas numa determinada área geográfica;
(ii) reconhecimento de sinergias setoriais relacionadas ao setor manufatureiro;
(iii) reconhecimento da importância do setor manufatureiro como importante para o aumento da renda nacional, do emprego e melhoria na balança de pagamentos;
(iv) aumento do valor acrescentado nacional (PIB), aumento do emprego e resolução dos problemas da balança de pagamentos;
(v) incentivos fiscais para atividades direcionadas;
(vi) incentivos à exportação para atividades específicas;
(vii) ênfase na aprendizagem; e
(viii) instituição de imposto de exportação de matérias-primas.

2.1.1.2. A crítica à doutrina mercantilista: os clássicos, os neoclássicos e os neoliberais

A doutrina mercantilista foi um dos principais alvos de Adam Smith, ao alicerçar os pilares da doutrina econômica clássica. O autor, já no título completo de sua principal obra "Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações", deixa claros os objetivos da ciência econômica então nascente e da teoria clássica, ao comparar a natureza e causas de níveis diferentes de desenvolvimento entre as principais nações do mundo no século XIX, ou seja, a riqueza das nações à época.

Para os economistas clássicos, o aumento da riqueza de uma nação teria como fundamento a geração crescente de excedentes, ou seja, a diferença entre aquilo que era produzido e as quantidades agregadas das mercadorias que eram consumidas direta ou indiretamente pela força de trabalho empregada na produção ou pela população. Adam Smith afirma que a riqueza não é decorrente do aumento da quantidade de ouro e prata[21], mas do aumento da renda anual de seus habitantes[22].

O pensamento clássico sobre o desenvolvimento, a partir dos ensinamentos de Adam Smith, parte do princípio da divisão do trabalho e especialização para o aumento da produtividade, e do comércio internacional, com destaque para a extensão do mercado como

[21] Smith, Adam. **A riqueza das nações**. Vol.1 São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996, p.474-475.
[22] Smith, Adam. **A riqueza das nações**. Vol.1 São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996, p.467.

fator limitador. O autor também destaca a importância da acumulação de capital, ou seja, a poupança seria condição necessária para o desenvolvimento econômico. Em resumo, a economia clássica considera o desenvolvimento como um processo visando a acumulação de capital a partir do excedente econômico disponível. David Ricardo, o economista que melhor estruturou o pensamento econômico clássico, defendia a mínima intervenção do governo na economia, tanto na imposição de tributos e tarifas alfandegárias, quanto na concessão de subsídios e ajuda aos pobres. O mercado, segundo os economistas clássicos, se autorregularia na busca pelo equilíbrio dos fatores.

A doutrina clássica dá grande destaque ao comércio internacional dentro da ideia de divisão do trabalho, especialização e livre mercado: em tal entendimento, cada país deveria se concentrar na produção de artigos cujos custos fossem mais baixos do que em outros países, de forma a ampliar o mercado de trocas comerciais, e reduzir os custos de produção. O comércio com o mínimo de restrição por parte dos governos proporcionaria o crescimento de todas as nações, desde que cada país se concentrasse na produção de bens que lhe oferecem vantagens (absoluta, na teoria smithiana; e relativa, na teoria ricardiana).

De acordo com a Teoria das vantagens relativas, um país deve especializar-se exclusivamente na produção de mercadorias nos quais teriam abundância de recursos e custos relativos favoráveis, importando as demais mercadorias cujo custo de produção seria desfavorável. Dessa forma, se produziria naturalmente uma divisão internacional da produção, através do comércio internacional, permitindo trocas eficientes e rentáveis a todas as nações participantes. O modelo clássico do comércio internacional segunda teoria ricardiana é resumido em uma nota de rodapé de sua obra “Princípios de Economia Política e Tributação”, publicada originalmente em 1817:

> Assim, um país dotado de grandes vantagens em maquinaria e em capacidade técnica, e que consiga, portanto, produzir certas mercadorias com muito menos trabalho que seus vizinhos, poderá importar em troca dessas mercadorias parte dos cereais necessários a seu consumo, mesmo que sua terra seja mais fértil e nela os cereais pudessem ser cultivados com menos trabalho do que no país do qual são importados. [23]

Já o modelo neoclássico de desenvolvimento, ainda que se constate diferenças conceituais entre diversos autores, também tem como fundamento o aumento da renda nacional e a acumulação de capital. De forma geral, o pensamento neoclássico, com destaque nos

[23] Ricardo, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996, p.98, nota 50.

ensinamentos de Alfred Marshall[24], considera o desenvolvimento como um processo gradual e contínuo, gerado a partir da própria estrutura orgânica da economia e seu equilíbrio. Além de ser considerado como um processo gradual, os neoclássicos consideravam o desenvolvimento como um processo harmônico e acumulativo[25], beneficiando todos os principais grupos econômicos com a elevação absoluta da renda permitindo a acumulação de capital.

O economista norte americano Walt Rostow é conhecido por sua teoria das etapas para o desenvolvimento, publicada em 1960[26]. Segundo o autor, a possibilidade de desenvolvimento econômico deveria seguir etapas, o que permitiria classificar as sociedades de acordo com seus estágios econômicos específicos: (i) sociedade tradicional (*traditional society*); (ii) precondições para o arranco ou a decolagem *(transitional stage*); (iii) arranco (*take-off*); (iv) marcha para a maturidade (*drive to maturity*); e (v) era do consumo em massa (*high mass consumption*).

De acordo com a referida teoria, tem-se, na primeira etapa, uma sociedade tradicional, com insuficiência de recursos, e economia de subsistência sem produção de excedentes; na segunda etapa tem-se uma sociedade já com especialização do trabalho, modernização tecnológica, evolução no conhecimento, política e sistema de valores, em evolução; na terceira fase, denominada de "fase do arranco", tem-se a migração de mão de obra do setor rural para o setor industrial, construindo as bases da "sociedade moderna"; na quarta etapa, denominada de "marcha para a maturidade", verifica-se o aumento da tecnologia, o incentivo à produção e a diversificação de produtos; e, na última fase, tem-se o aumento da renda per capita que é direcionado para o consumo em massa[27].

O pensamento liberal assumiu grande destaque mundial a partir da prolongada crise econômica dos anos 70 nos países centrais[28], que pôs fim a anos de acentuado crescimento econômico mundial decorrente do denominado "Estado keynesiano do bem-estar" instituído em diversos países a partir do período pós-Segunda Guerra Mundial. o pós-guerra. As políticas essenciais de bem-estar foram consideradas pelo *mainstream* econômico como causa do

[24] Cf. Marshall, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
[25] Meier, Gerald M.; Baldwin, Robert E. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p.103.
[26] Cf. Rostow, Walt Whitman. **As etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não-comunista. Rio de Janeiro, Zahar, 1961.
[27] Cf. Conceição, Ariane Fernandes da; Oliveira, Cíntia Gonçalves de; Souza, Dércio Bernardes de. Rostow e os estágios para o desenvolvimento. In: Niederle, Paulo André; Radomsky, Guilherme Francisco (orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016, p. 13-15.
[28] Cf. Tavares, M.C. & Belluzzo, L.G.M. Notas sobre o processo recente sobre da industrialização no Brasil. **Revista de Admnistração de Empresa**. Vol.19 nº.1 São Paulo Jan./Mar, 1979; Lanzana, A. E. T. **Economia brasileira**: fundamentos e atualidades. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

endividamento dos Estados[29], e a doutrina econômica de viés liberal, com o protagonismo do mercado e a condenação da intervenção estatal, passou a dominar o pensamento econômico a partir dos anos de 1980.

O novo viés para o desenvolvimento baseou-se no pensamento econômico neoclássico, que foi remodelado pelos ideólogos do denominado "Consenso de Washington", de 1989, apresentado em dez pressupostos: (I) disciplina fiscal; (II) prioridades no gasto público em áreas com maior retorno econômico; (III) reforma tarifária; (IV) liberalização financeira; (V) taxa de câmbio em nível competitivo; (VI) liberalização comercial; (VII) facilitação da entrada de investimento estrangeiro; (VIII) privatização; (IX) desregulação à entrada de novas firmas proporcionando maior competitividade; e (X) estabelecimento de direitos de propriedade[30].

Já no final da primeira década do século XXI ganhou força uma face mais austera do neoliberalismo, com forte imposição do mercado sobre as ações estatais e imposição de medidas rígidas de controle dos gastos públicos em detrimento aos investimentos e demais dispêndios, inclusive em programas sociais, configurando-se como um efetivo bloqueio dos objetivos igualitários e desenvolvimentistas do texto constitucional, em uma reação conservadora aos avanços social-democráticos do século XX[31]. Segundo Clark, Corrêa e Nascimento,

> [a] principal característica do neoliberalismo de austeridade é a substituição da soberania popular pela soberania dos mercados, ou seja, uma completa reconfiguração dos fins e objetivos estatais, cujas ações e programas passam a se subordinar explicitamente aos interesses de uma plutocracia financeira internacional. Nessa perspectiva, não há espaço para o antigo paradigma nacional-desenvolvimentista ou o neodesenvolvimentismo, pois ao Estado é atribuída a única função de garantir o processo de acumulação do capital financeiro.[32]

Quando Gerald Meier e Robert Baldwin conceituam desenvolvimento como um "processo pelo qual a renda nacional real de uma economia aumenta durante um longo período de tempo"[33] vê-se, claramente, a prevalência, na literatura econômica, do elemento renda, em detrimento de outras variáveis que impactam o bem-estar da população. Também não se vê o componente estrutural, mas apenas quantitativo, o que tende a equiparar esse conceito de

---

[29] Cf. Majone, G. *From the positive to the regulatory state: causes and consequences of change in the mode of government*. ***Journal of Public Policy***, 17(2) p.139-167, 1997.
[30] Cf. Williamson, J. A Short story of the Washington consensus. **Law and business Review of the Americas.** V.15. n.1, p.7-27, 2009.
[31] Cruz, Álvaro Ricardo de Souza; Duarte, Bernardo Augusto Ferreira; Nogueira, Bernardo Gomes Barbosa. 35 anos da Constituição de 1988: um certo de contas com o neoliberalismo. In: Fachin, Luiz Edson; Barroso, Luís Roberto; Cruz, Álvaro Ricardo de Souza (Org.). **A Constituição da Democracia em seus 35 anos**. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, v. 1, p. 287-318.
[32] Clark, Giovani; Corrêa, Leonardo Alves; Nascimento, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada:** impasses e alternativas. Teresina: EDUFPI, 2020, p.91.
[33] Meier, Gerald M.; Baldwin, Robert E. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968, p.12.

desenvolvimento com o mero crescimento econômico. Ainda assim, alguns autores ousaram enxergar a questão do desenvolvimento sob uma outra perspectiva.

2.1.1.3. O conceito de desenvolvimento como desequilíbrio econômico

Joseph Schumpeter, importante economista austríaco da primeira metade do século XX, interpretou o desenvolvimento a partir de mudanças no equilíbrio econômico, considerando as inovações tecnológicas como primordiais para o desenvolvimento econômico. Ainda que sua base teórica siga pressupostos estritamente liberais do ponto de vista econômico, Schumpeter inovou ao considerar o desequilíbrio daquela estrutura previamente existente como essencial para o sistema capitalista. Para ele, não bastaria o crescimento da economia, por meio do crescimento da riqueza, mas alterações qualitativas na produção, a partir de inovações, com mudanças no fluxo econômico que deslocariam o estado de equilíbrio previamente existente.

Segundo Schumpeter,

> [o desenvolvimento seria] apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. [...] Nem será designado aqui como um processo de desenvolvimento o mero crescimento da economia, demonstrado pelo crescimento da população e da riqueza. Por isso não suscita nenhum fenômeno qualitativamente novo, mas apenas processos de adaptação da mesma espécie que as mudanças nos dados naturais[34].

Analisando o tema em uma perspectiva eminentemente jurídica, Washington Albino de Souza, trabalha o conceito de desenvolvimento na norma jurídica econômica sob a perspectiva de desequilíbrio positivo do *status quo*, na ideia de dinamismo da estrutura econômica[35], utilizando, em certa medida, a visão shumpeteriana de desequilíbrio econômico[36]. Washington Albino utiliza como fundamento de seu conceito de desenvolvimento a visão estruturalista, que parte do desequilíbrio das condições econômicas preexistentes, para uma mudança na estrutura produtiva da economia, com reflexo nas estruturas sociais, ou seja, no mercado de trabalho e na distribuição de renda e da riqueza. O referido autor é reconhecido como o pioneiro no estudo do Direito Econômico no Brasil e o tema que apenas era tratado no âmbito da ciência econômica passou a ter maior destaque na academia jurídica.

---

[34] Schumpeter, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento Econômico**. Coleção os economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997, p.74-75.
[35] Souza, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6ªed. São Paulo: LTr, [2005], 2017, p.419.
[36] Souza, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6ªed. São Paulo: LTr, [2005], 2017, p.420.

2.1.1.4. O desenvolvimentismo e o pensamento cepalino

Voltando à esfera econômica, constata-se o surgimento de uma corrente de pensamento denominada de Economia do Desenvolvimento, que se fortaleceu a partir dos anos de 1950 e privilegiava o tema do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Entre os principais autores, destacam-se Paul Rosenstein-Rodan[37], Arthur Lewis[38], Albert Hirschaman[39] e os estruturalistas Hans Singer[40], Raul Prebisch[41] e Celso Furtado[42]. Os autores ressaltavam a importância do setor industrial para o desenvolvimento, considerado como um setor moderno, em contraste com o setor rural, que seria o setor atrasado, e destacavam a importância de políticas industriais e comerciais para fortalecer a indústria nacional. A referida corrente econômica também foi designada como "desenvolvimentismo".

O fundamento do pensamento desenvolvimentista partia da teoria keynesiana de intervenção do estado na economia, especialmente na importância da demanda pública na indução econômica como gerador de empregos e aumento da renda, acoplada com alguns preceitos da doutrina mercantilista, logicamente adaptados para a realidade do século XX dos países subdesenvolvidos: as políticas industriais de incentivo à indústria nacional, o protecionismo, por meio de políticas de substituição de importações e, especialmente, o planejamento econômico centralizado.

Tal visão de desenvolvimento procurava ultrapassar o simples conceito de aumento da riqueza e da renda, caminhando para uma visão mais sistêmica, considerando também a estrutura socioeconômica do país. Conforme defende o jurista Gilberto Bercovici, o mero crescimento econômico, sem a transformação estrutural que levaria à redução das desigualdades sociais e melhoria das condições de vida da população, não significa

---

[37] Cf. Rosenstein-Rodan, Paul. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudoeste. In: Agarwala, A.N.; Singh, S.P. (eds.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010 [1943], p.265-275.

[38] Cf. Lewis, Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra. In: Agarwala, A.N.; Singh, S.P. (eds.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010 [1954], p.413-462.

[39] Cf. Hirschman, Albert. ***The strategy of economic development***. New Haven: Yale University Press, 1958.

[40] Cf. Singer, Hans. A mecânica do desenvolvimento econômico. In: Agarwala, A.N.; Singh, S.P. (eds.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010 [1952], p.395-412.

[41] Cf. Prebisch, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas (Manifesto Latino-Americano). In: Prebisch, Raul. **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011 [1949], p.95-151.

[42] Cf. Furtado, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009 [1961].

desenvolvimento, mas mera modernização[43]. O autor utiliza os ensinamentos de Celso Furtado: "o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a"[44].

Celso Furtado, que foi um pioneiro no combate às desigualdades regionais brasileiras, enfatizou a imprescindibilidade de um projeto social para a configuração do desenvolvimento. Para o autor,

> O que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente. O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, funda-se na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhora das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. [45]

Furtado afasta-se da teoria clássica e neoclássica que caracterizava o desenvolvimento fundamentalmente a partir do critério de crescimento de renda e riqueza que, para os desenvolvimentistas, seria apenas um crescimento modernizante. Para o autor, "quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos desenvolvimento"[46].

O pensamento desenvolvimentista possui estreita relação com o estruturalismo latino-americano da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), que foi uma das cinco comissões regionais criadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), cujos fundamentos se apresentam no Manifesto Latino-Americano[47] de Raul Prebisch, no ano de 1949.

O principal fundamento da teoria estruturalista-cepalina é a condição da transformação social e econômica, de forma estrutural, para gerar desenvolvimento, e o papel do Estado como planejador e agente principal da transformação necessária. O modelo teórico parte do conceito de centro-periferia e da crítica à teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, que levaria, necessariamente, a uma deterioração dos termos de trocas para os países periféricos, exportadores de commodities e importadores de manufaturas, em relação aos países centrais, exportadores de manufaturas e importadores de commodities. Nesse conceito, com o aumento da demanda de manufaturas, haveria um aumento no preço e, consequentemente, uma

---

[43] Bercovici, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 38.
[44] Furtado, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p.78.
[45] Furtado, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p.75.
[46] Furtado, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p.47.
[47] Prebisch, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas (Manifesto Latino-Americano). In: Prebisch, Raul. **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011 [1949], p.95-151.

transferência maior de renda para os países centrais, o que não ocorreria em relação às commodities, cuja demanda seria inelástica em relação ao aumento da renda[48].

Prebisch e os cepalinos entendiam que era imprescindível incentivar a indústria nascente, por meio de políticas industriais protecionistas, instituindo o modelo de substituição de importação, de forma que os próprios países periféricos pudessem fabricar as manufaturas que consumissem. O autor era cético em relação à possibilidade de os países periféricos exportarem manufaturas[49], estruturando seu modelo voltado ao consumo interno.

Em resumo, considerando a perspectiva desenvolvimentista brasileira, Ricardo Bielschowsky, em seu estudo sobre o pensamento econômico brasileiro e o ciclo ideológico do desenvolvimento, conceituou por desenvolvimentismo a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

> (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
> (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje;
> (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e
> (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente[50].

Entre os autores desenvolvimentistas brasileiros, no conceito de desenvolvimentismo clássico de meados do século XX, destacam-se Roberto Simonsen[51], João Paulo de Almeida Magalhaes[52], Rômulo de Almeida[53], Celso Furtado e Roberto Campos[54].

2.1.2. O conceito de desenvolvimento adotado no presente trabalho

---

[48] Cardoso, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. Jundiaí: Paco, 2018, p.112.
[49] Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p.73.
[50] Bielschowsky, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p.7.
[51] Cf. Simonsen, Roberto. **Evolução industrial do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1973.
[52] Cf. Magalhães, João Paulo de Almeida. Condições econômicas do desenvolvimento. **Estudos Econômicos**, Rio de Janeiro, jan.-jun. 1954.
[53] Cf. Almeida, Rômulo. A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia. **Estudos Econômicos**, Rio de Janeiro, Confederação Nacional da Indústria, 2, jun.1950.
[54] Cf. Campos, Roberto. **Economia, planejamento e nacionalismo**. Rio de Janeiro: Apec, 1964.

Constata-se a existência de ampla literatura científica que mostra como uma série de estratégias nacionalistas e protecionistas foi fundamental para alcançar o desenvolvimento econômico nos países hoje ricos[55]. Também se constata que a adoção de medidas redistributivas não pode ser considerada como solução definitiva para o subdesenvolvimento de países e regiões. Conforme afirma Avelãs Nunes[56], o crescimento econômico não pode ser o objetivo final de uma nação, mas um meio[57] que deverá se adequar ao atingimento de outros objetivos fundamentais (no Brasil, objetivos constitucionais definidos no art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988), como a redução da pobreza, a redução das desigualdades, garantindo o desenvolvimento nacional.

O economista britânico Dudley Seers questiona o uso do rendimento nacional como o principal indicador na medida do desenvolvimento, sendo que tal referência poderia medir, quando muito, o crescimento econômico. O autor apresentou o seguinte questionamento: quais seriam as condições necessárias para a realização do potencial humano?[58] Como resposta, apresenta as seguintes dimensões para análise: (i) pobreza, (ii) desemprego e (iii) desigualdades de rendimento. Para o autor, se essas dimensões tiverem melhorado poderíamos considerar que houve desenvolvimento no país, e um plano nacional de desenvolvimento deve ter tais dimensões como objetivos claros[59]. Apenas um aumento no rendimento não leva ao desenvolvimento e nem reduz a pobreza e o desemprego, conforme demonstra a experiência histórica de vários países[60].

Avelãs Nunes, a partir do entendimento de Seers, conclui no mesmo sentido:

> Nos parece correcta a tese de que só poderá falar-se de desenvolvimento de um país se se verificar uma evolução positiva no que se refere à pobreza, ao desemprego, às desigualdades de rendimento. Se não se caminhar no sentido da realização progressiva

[55] Cf. Chang, H-J. ***Kicking Away the Ladder:*** *Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press, 2002; Chang, H-J. ***Bad Samaritans****: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. New York: Bloomsbury Press, 2009; Reinert, E. ***How Rich Countries Were Rich ... And Why Poor Countries Remain Poor***. Little Brown Book Group, 2008; Mazzucato, M. ***The value of everything****: who makes and who making and taking in the global economy*. Londres: Penguin Books, 2018.

[56] Nunes, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do "modelo brasileiro de desenvolvimento". São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.45.

[57] Para os vencedores do Prêmio Nobel de Economia do ano de 2019 Abhijit Banerjee e Esther Duflo, "o importante é não perder de vista o fato de que o PIB é um meio, não um fim. Um meio importante, sem dúvida, sobretudo quando cria empregos e aumenta salários ou engorda o orçamento público, para que o governo possa distribuir mais. O propósito final, porém, continua sendo o de melhorar a qualidade de vida da pessoa comum e, principalmente, dos indivíduos em piores condições. E qualidade de vida é mais do que apenas consumo." (Banerjee, Abhijit e Duflo, Esther. **Boa economia para tempos difíceis**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p.252)

[58] Seers, Dudley. Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? **Revista Análise Social**, v. 15, n. 60, p. 949-968, 1979 [1973], p.950.

[59] Seers, Dudley. Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? **Revista Análise Social**, v. 15, n. 60, p. 949-968, 1979 [1973], p.952

[60] Seers, Dudley. Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? **Revista Análise Social**, v. 15, n. 60, p. 949-968, 1979 [1973], p.952.

> destas três dimensões do desenvolvimento (Dudley Seers) não haverá autêntico desenvolvimento, ainda que se exibam estatísticas favoráveis no que se refere ao crescimento do PNB ou do rendimento per capita, sabido como é, ainda por cima, que a noção pretensamente objectiva de rendimento nacional levanta sérios problemas de quantificação e traz implícitos juízos de valor que devem pôr-nos de sobreaviso quanto à sua utilização como indicador do desenvolvimento.[61]

O economista Amartya Sen desenvolveu sua teoria de desenvolvimento a partir daquilo que ele denomina de capacidades, como uma disposição de "meios" para a realização dos "fins" que cada indivíduo almeja[62]. Sua teoria considera que a renda não seria a única e principal medida para o desenvolvimento, mas a liberdade individual e os meios para o atingimento dos objetivos. O autor considera as capacitações individuais como meio de superação de obstáculos preexistentes que condicionem ou restrinjam a liberdade de escolha. Tais liberdades seriam instrumentais, como medida do desenvolvimento e como instrumento para a realização do desenvolvimento. O grande exemplo prático de aplicação dos ensinamentos de Sen é a medição do desenvolvimento pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que foi criado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq com a sua colaboração, que procura medir o desenvolvimento a partir de três dimensões básicas: renda, educação e saúde[63].

Ainda que o crescimento econômico seja considerado como uma condição necessária para a redução da pobreza, constata-se, pela experiência histórica, que não é uma condição suficiente[64], por se tratar de um elemento meramente quantitativo, ao contrário do desenvolvimento, que se fundamenta em aspectos qualitativos. Isso não significa renunciar aos indicadores de rendimento, mas buscar seu adequado complemento com outros indicadores que permitam medir a melhoria na qualidade de vida da população. A utilização do IDH para a medição do desenvolvimento é uma grande evolução no tratamento do tema que procura romper com a perspectiva exclusivamente rentista do tratamento do tema e, dessa forma, também será utilizada na evolução do presente estudo, juntamente com medidas relacionadas com o emprego, pobreza e desigualdades. Dessa forma, índices econômicos como o Produto Interno Bruto (PIB) ou o Produto Nacional Bruto (PNB) serão utilizadas na presente tese como medidas de crescimento econômico e, para considerações sobre o desenvolvimento, serão utilizadas em conjunto com medidas que procuram avaliar a melhoria na qualidade de vida da população.

---

[61] Nunes, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do "modelo brasileiro de desenvolvimento". São Paulo: Quartier Latin, 2005, p.43.
[62] Cf. Sen, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
[63] Cf. https://www.undp.org/pt/brazil/idh . Acesso em 31/02/2023.
[64] Seers, Dudley. Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? **Revista Análise Social**, v. 15, n. 60, p. 949-968, 1979 [1973], p.954.

2.2. O novo-desenvolvimentismo brasileiro

Adota-se, na presente tese, a teoria novo-desenvolvimentista como referencial teórico sobre o desenvolvimento e as formas para seu atingimento. O novo-desenvolvimento pode ser considerado como uma evolução do pensamento desenvolvimentista dos anos de 1950, adequado à realidade socioeconômica e política do século XXI. Trata-se de uma teoria macroeconômica e economia política que se fundamenta no keynesianismo, em sua visão de crescimento pela demanda, e na atuação complementar entre o Estado e o mercado, bem como na revisão da teoria estruturalista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que entende o desenvolvimento como mudança estrutural por meio de transformação produtiva com equidade[65].

Seu marco teórico, intitulado de "Dez Teses sobre o Novo Desenvolvimentismo", foi elaborado no ano de 2010, quando foi realizado, na cidade de São Paulo, um *workshop* internacional com a participação de diversos economistas nacionais e internacionais, em oposição ao Consenso de Washington, e foi posteriormente aprovada e subscrita por diversos economistas e cientistas políticos[66].

O novo-desenvolvimentismo tem como seu principal teórico o economista e cientista político Luiz Carlos Bresser Pereira, para o qual o desenvolvimento é fruto de uma atuação equilibrada entre as duas principais forças econômicas, o Estado e o mercado, cada qual responsável por sua área de atuação: o setor competitivo da economia seria conduzido pelo mercado; e o planejamento e promoção do desenvolvimento estaria a cargo do Estado, além da coordenação em setores não competitivos[67].

A teoria novo-desenvolvimentista, como estratégia de desenvolvimento econômico, baseia-se no nacionalismo econômico, reconhecendo a importância de um mercado produtivo nacional forte e competitivo, na intervenção moderada do Estado na economia, como indutor do desenvolvimento, na já citada complementariedade econômica Estado-Mercado e no instituto do planejamento[68] que, além de delimitar as diretrizes e metas, também determina os

---

[65] Cf. Sicsú, João; Paula, Luiz Fernando de; Michel, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 507- 524, out./dez. 2007.

[66] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Oreiro, José Luiz; Marconi, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

[67] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul.-dez. 2016. Texto apresentado no Centro Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro, 11 de agosto de 2016. Revisado em outubro 2016.

[68] Dudley Seers já destacava a imprescindibilidade do instituto do planejamento como instrumento para fomentar e aproveitar o potencial de crescimento econômico para convertê-lo em desenvolvimento. (Seers, Dudley. Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? **Revista Análise Social**, v. 15, n. 60, p. 949-968, 1979 [1973], p.954.

meios para a realização destes objetivos, em total sintonia como o disposto no art. 174 da Constituição da República de 1988.

A teoria novo-desenvolvimentista, assim como o desenvolvimentismo clássico, é uma teoria desenvolvimentista, baseada no estruturalismo e no método histórico-dedutivo, que defende uma intervenção moderada do Estado na economia e que o desenvolvimento é um processo estrutural de sofisticação tecnológica que aumenta a produtividade do trabalho e resulta na elevação do padrão de vida da população no longo prazo[69].

Conforme defende Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, o novo-desenvolvimentismo se diferencia do antigo desenvolvimento nos seguinte temas e abordagens[70]:

(i) enquanto o desenvolvimentismo clássico se preocupava com soluções para países que ainda estavam fazendo sua transição para um modelo efetivamente capitalista, sem mercado eficiente, o novo-desenvolvimentismo está adequado para países em estágio superior de desenvolvimento e maturação do mercado e instituições, considerados como países de renda média que estão atuando em uma economia globalizada;

(ii) o modelo desenvolvimentista clássico procurava legitimar o processo e a política de industrialização e planejamento, em oposição à teoria neoclássica, considerando uma realidade de centro (industrializado) e periferia (desindustrializada), o argumento protecionista para viabilizar a indústria nascente e combater a deterioração dos termos de troca, diferenciando-se do novo-desenvolvimentismo que aceita as premissas, mas minimiza-as, devido à maturação econômica e industrial dos países de renda média;

(iii) o desenvolvimentismo clássico apoiava a política de crescimento com poupança ou endividamento externo, modelo combatido pelo novo desenvolvimentismo, que não rejeita o investimento externo direto, mas condiciona-o à transferência de tecnologia e exportação, com forte preocupação dos reflexos na balança de pagamentos;

(iv) a teoria econômica desenvolvimentista entendia que a inflação era decorrente do descasamento entre a oferta e o aumento da demanda, fato minimizado pelo

---

[69] Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p.70.

[70] Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Oreiro, José Luiz; Marconi, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016, p.9-11.

novo-desenvolvimentismo que consideram o problema como residual devido à melhor estruturação dos mercados;

(v) o desenvolvimentismo clássico tinha a política industrial como elemento central de sua teoria, o que não ocorre no novo-desenvolvimento, que entende que a política macroeconômica, especialmente a questão cambial, é o ponto central da teoria, sem, logicamente desprezar sua validade, mas entendendo que seria complementar à política cambial, para o efetivo incentivo à necessária industrialização. Enquanto os cepalinos defendiam a proteção da indústria por meio de tarifas, os novo-desenvolvimentistas defendem a política cambial como fator determinante.

(vi) a teoria novo-desenvolvimentista também defende o planejamento econômico, assim como o desenvolvimentismo clássico, mas dá especial atenção ao setor não competitivo da economia, tendo como exemplo as "empresas de infraestrutura, das empresas de insumos básicos e dos grandes bancos *too big to fail*, [em que] não há realmente mercado"[71], permitindo que o mercado aloque livremente os fatores de produção nos setores competitivos.

Pode-se afirmar, portanto, que o novo-desenvolvimentismo é uma adequação do desenvolvimentismo clássico ajustado à realidade política, econômica e social do século XXI, que dá continuidade às premissas estruturalistas, desenvolvimentistas, intervencionistas, que defende a industrialização com sofisticação produtiva e aumento da produtividade, e procurou tratar de pontos que não eram tecnicamente conhecidos em meados do século XX e correções de equívocos teóricos e práticos constatados.

O novo-desenvolvimentismo, dentro da visão de desenvolvimento ampliada da análise meramente rentista, tem como objetivo inicial a promoção do pleno emprego e a melhoria dos padrões de vida da população, e como objetivo macro o desenvolvimento econômico caracterizado pelo *catching up*[72], que somente seria possível com uma transformação estrutural da economia e da sociedade. Trata-se de uma teoria que se utiliza do método histórico-dedutivo, ao contrário da teoria neoliberal que se utiliza do método hipotético-dedutivo. A experiência histórica se apresenta como mais indicada para a análise dos fatos econômicos dentro de uma perspectiva de desenvolvimento.

---

[71] Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.11, n.19, pp.145-165, jul-dez, 2016, p.146.

[72] Em tradução literal, "alcançamento", ou seja, alcançar os níveis de renda e bem-estar social dos países ricos.

Como característica básica, conforme já referido, trata-se de uma teoria de matriz keynesiana com base na demanda, ou seja, a teoria afirma que o crescimento econômico seria impulsionado pela demanda efetiva[73]. Entretanto, Bresser-Pereira afirma que o desenvolvimento somente será alcançado se for garantido o acesso à demanda, o que não será possível, por exemplo, se o câmbio estiver apreciado, inviabilizando a competitividade dos produtos nacionais e o investimento industrial. A questão cambial é ponto chave na doutrina econômica novo-desenvolvimentista: segundo Bresser-Pereira, o câmbio apreciado no longo prazo inviabilizaria todo o setor industrial em nações em desenvolvimento, desestimulando qualquer tentativa de investimento industrial, visto que tornar-se-ia muito mais barato importar bens manufaturados do que produzir internamente, com reflexo na desindustrialização, na transferência da mão-de-obra do setor industrial para o setor terciário não qualificado e na perda de renda para a classe média no longo prazo, devido à deterioração dos salários[74].

A teoria novo-desenvolvimentista critica um modelo de crescimento baseado preponderantemente no consumo do mercado interno, visto que demandaria uma forte dependência do aumento constante de salários e empregos, que tenderia a não ser sustentável no longo prazo devido ao seu reflexo nos lucros, que reduziria a parcela mínima com a necessidade crescente do aumento dos salários. Reproduz-se o entendimento de Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi:

> O consumo, por outro lado, depende em grande parte dos salários totais que, dado a distribuição de renda entre salários e lucros, é uma função do nível de produção e do emprego. Consequentemente, dada a distribuição funcional da renda, o consumo não é um componente autônomo da demanda agregada, e não pode nem impulsionar nem puxar o crescimento econômico de longo prazo; Isso significa que um padrão ou regime de crescimento orientado pelo consumo só é possível em um cenário onde a distribuição funcional da renda se altera ao longo do tempo em favor da classe trabalhadora, ou seja, se houver um persistente aumento da parcela dos salários na renda.[75]

A referida teoria também se baseia nos seguintes pontos: (i) estratégia *export-led* de manufaturados; (ii) crescimento financiado pela poupança interna; (iii) responsabilidade fiscal; (iv) equilíbrio dos preços macroeconômicos; e (v) política industrial complementar

Entende-se por estratégia *export-led* aquela fundada na exportação de manufaturados e serviços sofisticados, a partir de um processo de sofisticação produtiva e competição de

---

[73] Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018, p.42.
[74] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Oreiro, José Luiz; Marconi, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016.
[75] Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Oreiro, José Luiz; Marconi, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016, p.32.

produtos no estado da arte mundial[76]. Tal estratégia não visa apenas a mera industrialização, mas a inserção do produto nacional no mercado internacional de forma consistente, resultando no ingresso de divisas decorrentes das exportações, melhora do resultado da balança comercial, contribuindo para a estabilidade econômica e sustentabilidade do setor produtivo nacional. Nesse modelo, não é mais suficiente o desenvolvimento voltado apenas à industrialização, mas deve ser considerada a complexidade[77] produtiva que permite a melhor inserção da produção no mercado mundial, com maior valor agregado, lucratividade, resultando no pagamento de melhores salários aos empregados, além de possibilitar a formação de encadeamentos produtivos setoriais e intersetoriais.

O segundo ponto fundamental da teoria novo-desenvolvimentista, o crescimento financiado pela poupança interna, parte da crítica ao modelo histórico de financiamento da produção a partir de investimentos externos que consideram apenas a utilização de nosso vasto mercado consumidor. No modelo proposto, é exigida a transferência de tecnologia e estruturação da produção de empresas multinacionais considerando também o mercado externo[78]. Assim, busca-se preservar a soberania nacional e minimizar crises cambiais históricas a partir de oscilações cambiais e dependência de capitais estrangeiros, fatos recorrentes em países periféricos.

Como exemplo, recordamos a crise cambial brasileira decorrente da crise do petróleo nos anos de 1970, que resultou em uma moratória no pagamento dos juros da dívida externa brasileira devido à grande elevação da cotação do dólar em relação à moeda brasileira, fato agravado pelo superendividamento do país a partir de um modelo de financiamento do crescimento baseado em capital estrangeiro.

O modelo novo-desenvolvimentista considera a responsabilidade fiscal como fator essencial, mas com condicionantes: (i) rejeita a austeridade ortodoxa; (ii) rejeita o "keynesianismo vulgar", ou seja, a expansão e manutenção de déficits fiscais crônicos para a manutenção do pleno emprego; (iii) rejeita o corte de investimentos públicos; (iv) defende a

---

[76] Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi aceitam que após um período de transição de equilíbrio corrente para o equilíbrio industrial, a estratégia será equilibrada, nem *export-led* nem *wage-led (*modelo impulsionado pelo mercado interno*)*, ou seja, o modelo desenvolvimentista poderá considerar também o vasto mercado interno nacional, desde que não desconsidere as exportações, em uma estratégia de equilíbrio. (Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Oreiro, José Luiz; Marconi, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016)

[77] Paulo Gala defende a produção de bens não ubíquos, ou seja, que poucos produzem, e a pauta exportadora diversificada para considerar a economia como sofisticada e desenvolvida. (Gala, Paulo. **Complexidade econômica**: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2017)

[78] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Oreiro, José Luiz; Marconi, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

expansão fiscal efetivamente contracíclica. Quanto à questão financeira, Bresser-Pereira defende a adoção do teto duplo para os gastos públicos: um limite para os gastos correntes e um limite para os investimentos[79].

A teoria reconhece a importância do investimento privado para o crescimento econômico, compreendendo que ele depende dos seguintes elementos: taxa de lucro, demanda efetiva, taxa de câmbio e taxa de juros. Bresser-Pereira defende a execução de uma política macroeconômica com equilíbrio dos denominados "cinco preços macroeconômicos": câmbio (que deve ser competitivo para o investimento e produção industrial), taxa de lucro (que deve ser satisfatória para o investidor), taxa de juros (que deve ser baixa para não prejudicar investimentos produtivos), inflação (que deve ser baixa e controlável) e salários (com aumentos regulares que devem acompanhem a produtividade)[80].

A teoria novo-desenvolvimentista também se adequa ao modelo neoestruturalista orientado por missões, temática discutida especialmente por Mariana Mazzucato[81], que busca a elaboração e execução de políticas públicas a partir de temas específicos previamente fixados, considerando a identificação de problemas socioeconômicos e as formas de sua efetiva resolução. Conforme destacado em estudo anterior[82], a teoria das missões se enquadraria no conceito de social-desenvolvimentismo, ainda em construção, que parte da teoria novo-desenvolvimentista e insere o social como principal elemento do processo de desenvolvimento[83].

Em resumo, trata-se de uma teoria crítica ao modelo liberal, porque reconhece sua limitação para a promoção do desenvolvimento, por meio de um modelo com taxa de juros elevadas, déficits em conta corrente e apreciação cambial que inviabilizam o desenvolvimento

---

[79] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

[80] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

[81] Mariana Mazzucato é a grande autora que trata do tema, com a publicação de diversos estudos sobre as "missões". Cf. Mazzucato, Mariana. ***Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union****: a problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Brussels: European Commission, 2018; Mazzucato, Mariana; Penna, Caetano. *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal.* **Avaliação de Programas em CT&I**. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016; Mazzucato, Mariana. ***Mission Economy****: a moonshot guide to changing capitalism*, Allen Lane, London, 2021. No Brasil, destaca-se os estudos de Esther Dweck e Pedro Rossi (Cf. Dweck, Esther; Rossi, Pedro. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural". In: Leite, Marcos Vinicius Chiliatto (org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019).

[82] Fernandes, Rodrigo Mineiro; Clark, Giovani; Corrêa, Leonardo Alves. Desenvolvimento orientado por missões sob a ótica da constituição econômica brasileira. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 36, p. 32-54, jan./abr. 2023.

[83] Cf. Rossi, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, André Bojikian et al. (ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 195-226.

industrial e promovem a injustiça social. O modelo novo-desenvolvimentista se enquadra como parcialmente intervencionista, com o reconhecimento do papel do Estado como coordenador e planejador do processo desenvolvimentista, ainda que conjuntamente com o mercado, bem como se enquadra como uma teoria novo-estruturalista, visto que propõe mudanças na estrutura da capacidade produtiva e reconhece que o desenvolvimento econômico seria um processo de mudança estrutural, além de destacar a importância da justiça social e a diminuição da desigualdade como fundamentais para o desenvolvimento.

Por fim, a teoria novo-desenvolvimentista propõe a utilização de políticas industriais de forma complementar às medidas macroeconômicas, visto que reconhece a dificuldade no desenvolvimento de produtos complexos e competitivos para exportação e na atração de investimentos em pesquisa, desenvolvimento, tecnologia, educação, ciência e inovação, que são reconhecidamente medidas de longo prazo. O planejamento e a execução da política industrial estratégica devem ser de responsabilidade estatal. O modelo também propõe a participação do Estado na atividade econômica e na coordenação de investimentos para os setores não competitivos da economia (por exemplo, infraestrutura e indústrias de base), considerando as limitações do mercado e incertezas da lucratividade, mas entende que o mercado deveria cuidar dos demais setores competitivos da economia[84].

2.3. A importância da indústria para o desenvolvimento

O setor industrial historicamente é reconhecido como um dos grandes vetores na promoção do crescimento econômico, proporcionando, inclusive, transformações estruturais que levaram diversas nações a um estágio de desenvolvimento diferenciado. A imprescindibilidade da industrialização para o desenvolvimento foi explorada de forma consistente durante o período posterior à segunda grande guerra mundial, especialmente por economistas desenvolvimentistas, como Gunnar Myrdal, Celso Furtado e Raul Prebisch[85]. Também é amplamente conhecido o sucesso de países do leste e sudeste asiático em modelos de industrialização fomentados pelo Estado, centrados em um processo de aprendizagem tecnológica, que permitiram o grande salto desenvolvimentista[86] .

---

[84] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Oreiro, José Luiz; Marconi, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016.
[85] Cf. Cardoso, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. Jundiaí: Paco, 2018.
[86] Cf. Chang, Ha-Joon. *The Political Economy of Industrial Policy*. Basingstoke: Macmillan, 1994; e Amsden, Alice H.. A ascensão do "resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

A importância histórica da indústria na economia é parcialmente explicada pelos retornos crescentes[87] de renda decorrentes do aumento da produtividade e ganhos de escala, associado à incorporação do progresso técnico[88]. Para Joseph Stiglitz,

> os países ricos exibem, em geral, concorrência imperfeita e atividades sujeitas a rendimentos crescentes de escala. Todos se tornaram ricos exatamente da mesma forma: por meio de políticas que os afastaram da exploração de bens primários e das atividades com rendimentos decrescentes e os lançaram em direção às atividades manufatureiras, em que as leis opostas tendem a operar.[89]

Entretanto, aquele simples modelo de industrialização desenvolvimentista, baseado em indústrias simples, sem complexidade e inovação, não consegue mais lastrear um processo de desenvolvimento sustentável, ou mesmo de um crescimento modernizante, que permita ser adotado como fundamento para uma política pública novo-desenvolvimentista. Reconhece-se que tais indústrias possuem importância relativa na economia local e regional, mas não possuem grau de complexidade e repercussões em outros setores da economia que permitam uma transformação estrutural na sociedade contemporânea. Ainda assim, é fato que uma indústria antiga, como retornos ineficientes ou pouco competitiva, ainda fornece um padrão de vida muito mais alto do que nenhuma indústria, visto que gera empregos, recolhe impostos e permite uma razoável estabilidade na economia local e regional, mas não tende a lastrear um modelo de desenvolvimento sustentável por longo prazo.

A teoria novo-desenvolvimentista dá um especial destaque à industrialização, mas dentro de um modelo ampliado de indústria, na qual se inserem os serviços vinculados às atividades industriais, em uma perspectiva de complexidade[90] de produtos com o objetivo de se concorrer no mercado internacional no estado da arte mundial. Para tanto, pressupõe forte investimento em pesquisa e desenvolvimento, visando a absorção de conhecimentos

---

[87] A lógica econômica de redução de custos quando há aumento do volume de produção.

[88] Cf. Kaldor, N. ***Causes of the Slow Rate of Economic Growth of The United Kingdon***. Cambridge University Press, 1966. Para Joseph Stiglitz, "os países ricos exibem, em geral, concorrência imperfeita e atividades sujeitas a rendimentos crescentes de escala. Todos se tornaram ricos exatamente da mesma forma: por meio de políticas que os afastaram da exploração de bens primários e das atividades com rendimentos decrescentes e os lançaram em direção às atividades manufatureiras, em que as leis opostas tendem a operar." (Stiglitz, Joseph E.. ***People, power and profits****: progressive capitalism for an age of discontent.* New York: Norton, 2019, p. 47). Para Reinert, os economistas neoclássicos não reconhecem a a importância dos rendimentos crescente, das mudanças tecnológicas e das sinergias, que geram a transformação estrutural denominada de desenvolvimento econômico (Reinert, Erik S. **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016, p.80).

[89] Stiglitz, Joseph E. **People, power and profits**: progressive capitalism for an age of discontent. New York: Norton, 2019, p. 47.

[90] Cf. Gala, Paulo. **Complexidade econômica**: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2017.

tecnológicos, associado ao fomento ao tripé educação-ciência-inovação, com resultados a longo prazo.

O conceito contemporâneo de industrialização, muitas vezes denominado de indústria 4.0, está vinculado à complexidade industrial e sofisticação produtiva, diretamente relacionado ao necessário progresso técnico, a partir de uma macroestrutura relacionada à disseminação de conhecimento, denominada de "sociedade de aprendizagem"[91], que permitirá o estabelecimento e manutenção da indústria em uma perspectiva de competitividade internacional. Alice Amsden destacou a importância do conhecimento para a industrialização e desenvolvimento:

> O desenvolvimento econômico é um processo em que se passa de um conjunto de ativos baseados em produtos primários, explorados por mão-de-obra não especializada, para um conjunto de ativos baseados no conhecimento, explorados por mão-de-obra especializada. A transformação exige que se atraia capital tanto humano como físico da busca de renda, do comércio e da "agricultura" (definida em termos amplos) para as manufaturas, o coração do crescimento econômico moderno. E no setor manufatureiro que os ativos baseados no conhecimento foram cultivados e usados mais intensivamente. Quanto maiores tais ativos, mais fácil será a transição da produção de produtos primários para a produção industrial (e posteriormente para a prestação de serviços modernos). Um "ativo baseado no conhecimento" é um conjunto de habilidades que permitem ao detentor produzir e distribuir um produto acima dos preços prevalecentes no mercado (ou abaixo dos custos do mercado). As habilidades requeridas são por natureza tanto administrativas como tecnológicas. São científicas ou artesanais. [92]

A complexidade industrial e sofisticação produtiva, associada a uma produção de bens preferencialmente não ubíquos[93], permite o aumento da competitividade internacional do produto e, consequentemente, o estabelecimento da indústria a nível global e a manutenção de sua rentabilidade. Para tanto, é necessário que o ritmo de inovação esteja sempre alto, a partir de fortes investimentos em pesquisa e desenvolvimento, além do estabelecimento de uma macroestrutura que permita a disseminação do conhecimento e a aprendizagem, não apenas analisando cada indústria individualmente, mas também considerando os setores industriais com características comuns. O economista francês Jean Tirole assim dispôs sobre a importância dos *clusters*:

> num nível mais descentralizado, podemos citar a profusão de clusters que se formaram na França e em outros países com a louvável intenção de promover um complexo de pesquisa e indústria em torno de um tema (biotecnologias/medicina, softwares,

[91] Cf. Stiglitz, Joseph E.; Greenwald, Bruce C. **Por uma sociedade de aprendizagem**: repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre. Lisboa: Bertrand Editora, 2017.
[92] Amsden, Alice H. **A ascensão do "resto**": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p.29.
[93] Segundo Paulo Gala, bens não ubíquos são aqueles raros, ou que têm alto conteúdo tecnológico e, portanto, são de difícil produção, e aqueles que são altamente escassos na natureza e, portanto, tem uma não ubiquidade natural (Gala, Paulo. **Complexidade econômica**: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2017, p.22).

> nanotecnologias etc.) num perímetro geográfico exíguo. Há argumentos econômicos a favor da criação de clusters: 1) um cluster pode criar uma massa crítica e, logo, uma parceria melhor no mercado de trabalho, benefício não desprezível em setores em evolução rápida e logo, com forte mobilidade interempresas; 2) um compartilhamento das infraestruturas; 3) efeitos de treinamento (spillovers) tecnológicos devidos a uma proximidade propícia com as interações informais." Entretanto, o autor conclui que os principais clusters teriam se formado de forma espontânea pelo mercado, criticando as intervenções do poder público no atingimento dos objetivos de crescimento e fomento industrial.[94]

Ainda que se trate de uma atividade que à primeira vista seja desenvolvida pelo setor privado, constata-se que se trata de um tema fortemente influenciado por políticas governamentais, tanto relacionado à função de indução e direção, quanto de atuação direta por parte do Estado ou entidades por ele vinculadas. Como exemplos de sucesso, temos os institutos federais de tecnologia, a Embrapa e Emater (estaduais), e outros centros de pesquisa e desenvolvimento.

Constata-se que o setor industrial é, historicamente, a principal fonte de inovação, destruição e reconstrução criativa, que permite a transformação estrutural da economia. Tal fato deve-se às dimensões da atividade industrial, sua maior longevidade e estabilidade, sua maior capitalização, sua concentração geográfica, em comparação com o setor agrícola[95]. Assim, é esperado que o setor industrial seja o principal vetor de aprendizagem e disseminação de conhecimento intrasetorial na economia brasileira, com repercussões nos demais setores econômicos, que aproveitariam aquelas inovações para o aumento de sua produtividade[96].

Andreoni e Chang[97] destacam alguns fatos pelos que fundamentam a grande importância da indústria no desenvolvimento: (i) historicamente é o setor que mais contribuiu para o crescimento econômico decorrente do aumento da produtividade a partir da mecanização; (ii) é o setor que constitui principal fonte de inovação; (iii) é o setor que detém a capacidade de encadeamento com outros setores da economia; (iv) é o setor que se constitui com o centro de aprendizado em termos tecnológicos; e (v) é o setor que permite maior comercialização, por produzir bens físicos e não perecíveis.

---

[94] Cf. Tirole, Jean. **Economia do bem comum**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020, p.383.

[95] Cf. Stiglitz, Joseph E.; Greenwald, Bruce C. **Por Uma Sociedade de Aprendizagem**: repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre. Lisboa: Bertrand Editora, 2017, p. 141.

[96] Nicholas Kaldor desenvolveu uma série de argumentos em favor da industrialização que ficaram conhecidos como "Leis de Kaldor". Para o autor, quanto mais rápida for a taxa de crescimento da produção manufatureira mais rápida será a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto do país, mais rápida será a taxa de crescimento da produtividade do trabalho. O autor também defende a importância da exportação de produtos industrializados para o crescimento econômico. Cf. Kaldor, N. ***Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdon***. Cambridge University Press, 1966.

[97] Cf. Andreoni, Antonio; Chang, Ha-Joon. Industrial policy and the future of manufacturing. **Economia e Politica Industriale**, n. 43, 2016, pp.491-502.

No Brasil, destaca-se a relevância do setor industrial: segundo dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI)[98], no ano de 2022 o setor contribuiu diretamente com 23,9% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, respondendo por 69,3% das exportações de bens e serviços e por 66,4% dos dispêndios privados em pesquisa e desenvolvimento.

O setor terciário merece uma consideração adicional: serviços básicos, como cabeleireiros e locações de espaços (shoppings), são considerados atividades econômicas de grande importância para a economia local, mas não geram possibilidades de ganhos de escala e oportunidades internacionais. Dani Rodrik afirma que o aumento de produtividade na indústria é muito mais eficiente para a economia de um país do que o aumento da produtividade de serviços básicos. Nesse sentido, na prestação de serviços básicos (por exemplo, cabeleireiro) uma maior produtividade não teria grande repercussão na economia; situação diversa teria um aumento da produtividade de trabalhadores em uma fábrica, devido à economia de escala e escopo, levando, inclusive a uma conversão de trabalhadores entre os setores, com maior repercussão na economia nacional[99].

Entretanto, serviços de construção civil e, especialmente, serviços complexos, associados à indústria 4.0 e ao desenvolvimento tecnológico[100], são imprescindíveis para o crescimento econômico e têm fundamental importância no comércio internacional, possibilitando, dessa forma, oportunidades para os países em desenvolvimento. Andreoni destacou a importância da integração entre a atividade industrial e os serviços complexos:

> a compreensão das atividades alvo da política industrial deve transpor as fronteiras bem delimitadas e cristalizadas entre indústria e serviços, tal qual característico do paradigma produtivo da II Revolução Industrial baseado numa lógica de integração vertical e que grosso modo fundamenta as principais análises e derivações de políticas industriais da corrente desenvolvimentista. Isso porque uma das características, e ao mesmo tempo um dos elementos potencializadores das transformações em gestação no atual paradigma tecnoprodutivo, é a crescente penetração dos serviços intensivos em conhecimento nas atividades manufatureiras, cuja expressão definitiva parece ser o que tem se convencionado denominar de Indústria 4.0.[101]

---

[98] Disponível em https://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/importancia-da-industria/ . Acesso em 29/06/2023.

[99] Rodrik, Dani. ***The past, present, and future of economic growth***. Global Citizen Foundation, June 2013.

[100] A competitividade do produto nacional no mercado internacional tem relação direta com o papel desempenhado pelos serviços tecnológicos nas atividades industriais. Sobre o tema: Diegues, Antônio; Roselino, José; Ferreira, Marcos; Garcia, Renato. A retomada do debate sobre Política Industrial: limitações e uma sugestão de tipologia normativa a partir do diálogo entre as correntes Neoschumpeteriana e Desenvolvimentista. **Texto para Discussão.** Unicamp. IE, Campinas, n. 424, jan. 2022, p.13.

[101] Andreoni, A.. Technical change, the Shifting Terrain of the 'industrial' and digital industrial policy. In: Chang, H-J.; Cramer, C.; Kozulwright, R.; Oqubay, A. (Ed.). **The Oxford Handbook of Industrial Policy**. Oxford University Press, 2020.

Conforme demonstrado no Relatório do Comércio Exterior Brasileiro de Serviços, ano 2020, elaborado pela Secretaria de Comércio Exterior, o setor de serviços é essencial para economia brasileira, representa mais de 60% do Produto Interno Bruto, contribui com 40% do valor adicionado das exportações de bens, além de apontar os serviços exportados respondem por cerca de 12% das vendas externas totais, por 22% das importações brasileiras totais de bens e serviços, e por cerca de metade dos empregos no mundo[102] . A servicificação, ou seja, a utilização de serviços como insumos no processo produtivo ou na distribuição e vendas, representam uma parcela significativa do valor agregado do produto. De acordo dados apresentados pela Confederação Nacional da Indústria, a utilização de serviços nacionais e importados como insumos cresceu, em média, de 16% para 26%, considerando o valor total da produção da economia nacional entre 2005 e 2015; no setor de indústria de transformação, a utilização de serviços como insumos cresceu de 9,2% para 23,7%[103].

Entretanto, a parcela que merece especial destaque é aquela relativa aos serviços complexos, diretamente relacionados à produção industrial, que possuem maior agregação de valor. O avanço tecnológico proporcionou o crescimento de tais serviços, com a redução de barreiras de entradas nos principais mercados, permitindo que tais serviços sejam transacionáveis. Esse conceito é de suma importância: para sua inserção no comércio internacional, os serviços devem ser transacionáveis. Isso não ocorre com serviços básicos, prestados localmente, mas apenas com serviços com alto valor agregado, tecnologicamente avançados e comercialmente diferenciados. Como exemplo de serviços modernos é possível citar seguros, serviços financeiros, telecomunicações, computação e informações, e serviços de propriedade intelectual[104].

Também se considera que em países com forte participação do setor agrícola na economia nacional, como é o caso do Brasil, deve ser feita uma análise intersetorial, visto que não se pode desprezar o vigor e a crescente produtividade do referido setor em qualquer análise desenvolvimentista. O setor agropecuário representou 22,38% do total das exportações no ano de 2022, totalizando o montante de US$ 74.787,06 milhões[105].

---

[102] Brasil. Secretaria de Comércio Exterior. Comércio exterior de serviços: **Relatório anual 2020**, p.7. Disponível em: https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/boletins-de-comercio-exterior/arquivos/relatorio-servicos-2020.pdf. Acesso em 30/06/2022.
[103] Confederação Nacional da Indústria. **Competitividade das exportações industriais**: proposta de regime para as importações e aquisições de serviços. Brasília: CNI, 2020, p.20.
[104] Mishra, S.; Lundstrom, S.; and Anand, R.. Service Export Sophistication and Economic Growth. **World Bank Policy Research Working Paper** 5606. Washington, World Bank, 2011.
[105] Disponível em http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em 01/08/2023.

Segundo Kutznets[106], a transformação estrutural que se busca em um processo de desenvolvimento nacional está necessariamente vinculada à mudança na participação da produção de vários setores: o aumento da produtividade do setor agrícola permitiria a liberação de capital e mão de obra para o setor industrial moderno (indústria 4.0, com manufatura e serviços complexos), que proporcionaria o aumento da produtividade no setor industrial e da renda. Assim, percebe-se que os encadeamentos produtivos permitidos pelo setor industrial poderiam funcionar inclusive em países com forte participação agrícola, a partir de uma maior integração dos setores produtivos, aproveitando sinergias, ganhos de escala e mobilidade intersetorial entre a mão-de-obra e capital.

A defesa da indústria como vetor determinante do desenvolvimento nacional se aplica ainda que consideremos a atual configuração internacional da produção, com a diluição da atividade produtiva em diversos pontos do planeta, em práticas de gestão denominadas de *outsourcing* e *offshoring*, configurando aquilo que é definido como cadeias globais de valores. Trata-se de um modelo de produção e comercialização global de bens e serviços intermediários, baseados em uma relação de interdependência entre o setor produtivo, comercial e financeiro dos países, resultando em uma fragmentação dos sistemas produtivos em diversos países e regiões, fortemente associada ao protagonismo das empresas multinacionais na gestão da produção, comercialização e alocação global de investimentos[107].

Tais estruturas produtivas levam a um aumento do volume de comércio de bens intermediários, que serão utilizados como insumos dos bens finais. Ainda assim, somente aqueles países com setor industrial forte, aparato tecnológico no estado da arte mundial, algum diferencial produtivo e estrutura logística adequada se encaixariam nesse modelo de produção; e, para ficar com a melhor parte da cadeia de produção, ou seja, com a produção de itens com valor agregado maior, o país deve se especializar na produção de itens com tecnologia avançada, incluindo serviços complexos agregados, ou ter custo inferior considerando a mão-de-obra.

A visão desenvolvimentista da indústria também é lastreada pelo relatório anual da *United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO), que apresenta dados estatísticos que corroboram a afirmação de que a indústria contribui efetivamente com a redução da pobreza mundial por meio de empregos de melhor qualidade, que proporcionam um

---

[106] Kuznets, S.. Growth and structural shifts. In: Galenson W. (ed.). Eco**nomic Growth and Structural Change in Taiwan**. The Postwar, 1979.

[107] Cf. Oliveira, Ivan Tiago Machado; Carneiro, Flávio Lyrio; Silva Filho, Edison Benedito da (orgs). **Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017.

melhor padrão de vida à população[108]. Portanto, com o reconhecimento de sua importância para o desenvolvimento, torna-se necessária a análise das políticas industriais para o fomento desse setor.

2.4. As políticas industriais brasileiras

Reconhecendo que o setor industrial é fundamental para o desenvolvimento de qualquer nação impera-se responder a seguinte questão: como fomentar tal setor para que o país consiga atingir o objetivo de desenvolvimento? Considera-se que a resposta está na criação e manutenção da denominada "sociedade de aprendizagem" por meio de políticas industriais.

2.4.1. Conceito de política industrial

Stiglitz e Greenwald afirmam que os mercados não criam uma sociedade de aprendizagem por si só, por se tratar de interesses individuais ou de monopólios e oligopólios que não tendem a levar a uma eficiência econômica geral[109], com aumento da produtividade e de emprego, que são denominadas de deficiências (ou falhas) de mercado. Para a criação da sociedade de aprendizagem é necessária a implantação de políticas industriais. Segundo os autores, políticas industriais são o meio pelo qual os Estados atuam na indução da estrutura econômica, incluindo a escolha da técnica e a alocação setorial da economia[110]. Michael Porter não destoa de tal entendimento:

> o papel adequado da política governamental para com a indústria do país é estimular esse dinamismo e aprimoramento. O objetivo do governo deve ser criar um ambiente no qual as empresas possam melhorar as vantagens competitivas nas indústrias existentes, introduzindo tecnologia e métodos mais sofisticados e penetrando em segmentos mais avançados. A política do governo deve, também, apoiar a capacidade de as empresas do país entrarem em novas indústrias nas quais é possível conseguir produtividade maior do que nas posições cedidas em indústrias e segmentos menos produtivos".[111]

---

[108] Cf. United Nations Industrial Development Organization. I*ndustrial development: the future of industrialization in a post-pandemic world.* **Report 2022**. Disponível em: https://www.unido.org/sites/default/files/unido-publications/2023-03/IDR-2022-en.pdf. Acesso em 13/07/2023.

[109] Os autores afirmam que os mercados, por si mesmos, não atingem resultados eficientes do ponto de vista de Pareto (Stiglitz, Joseph E.; Greenwald, Bruce C. **Por Uma Sociedade de Aprendizagem**: repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre. Lisboa: Bertrand Editora, 2017, p.323).

[110] Stiglitz, Joseph E.; Greenwald, Bruce C. **Por Uma Sociedade de Aprendizagem**: repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre. Lisboa: Bertrand Editora, 2017, p.323.

[111] Porter, Michael E. **A vantagem competitiva das nações**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 692.

Hi-Joon Chang defende um conceito estrito de política industrial: seriam aquelas iniciativas delimitadas com foco em setores e atividades específicas, com o objetivo de aumentar a eficiência produtiva e a transformação estrutural. Nesse conceito estão excluídas políticas que afetam o setor industrial como um todo (por exemplo, investimentos em educação e em infraestrutura)[112]. Já Mariana Mazzucato[113] adota um conceito amplo de política industrial, que compreende as ações do Estado na promoção do crescimento a partir da inovação, compreendendo o fomento às inovações tecnológicas gerais e demais medidas indutoras que poderiam levar a uma transformação estrutural.

Adota-se, na presente tese, um conceito amplo de política industrial, que consiste em qualquer política pública direcionada a alocar fatores de produção e/ou instrumentos normativos com objetivo de apoiar, ainda que indiretamente, o setor industrial, de forma a fomentar a transformação estrutural e contribuir para o desenvolvimento nacional.

Sob a ótica neoclássica, aceitou-se as políticas industriais com as seguintes condicionantes: apenas políticas horizontais, ou seja, para todos os setores, visando solucionar problemas sistêmicos que o mercado não consegue resolver; se os custos de implantação fossem inferiores aos benefícios auferidos[114]. Seriam aceitáveis políticas de regulação da concorrência, aprimoramentos tributários, parcerias institucionais, políticas de defesa do consumidor, fomento do mercado de capital e de créditos[115]. Constata-se a timidez das políticas aceitas pela doutrina neoclássica, que configura seu modelo ideológico de redução na intervenção estatal e predominância do mercado que estaria apto a solucionar os próprios problemas.

Para Raul Prebisch, o modelo de desenvolvimento deveria ser orientado a partir da industrialização, de forma a permitir a superação das limitações das economias dos países periféricos[116]. As políticas industriais originalmente associadas à Comissão Económica para a América Latina e Caribe (CEPAL) concentra-se, basicamente, na política de substituição de importações, de forma a incentivar os países a reduzir a dependência de bens importados através

---

[112] Chang, Ha-Joon. ***The Political Economy of Industrial Policy***. Basingstoke: Macmillan, 1994, p. 60-61.
[113] Cf. Mazzucato, Mariana. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
[114] Stein, Guilherme de Queiroz; Herrlein Júnior, Ronaldo. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e políticas públicas**, n. 47, jul./dez. 2016, p.258. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7375/1/ppp_n47_política.pdf. Acesso em 31/07/2023.
[115] Stein, Guilherme de Queiroz; Herrlein Júnior, Ronaldo. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e políticas públicas**, n. 47, jul./dez. 2016, p.261. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7375/1/ppp_n47_política.pdf. Acesso em 31/07/2023.
[116] Prebisch, Raul. Five stages in my thinking on development. In: Meier, Gerald; Seers, Dudley (eds.). **Pioneers in development**. Washington: Oxford University Press, 1984, p.177.

do desenvolvimento de indústrias nacionais[117], por meio da utilização de tarifas aduaneiras elevadas para produtos específicos, associada à diversificação econômica e ao desenvolvimento tecnológico e do capital humano, com a promoção da inovação e melhoria das capacidades industriais[118]. Também se destaca, em uma fase posterior e crítica aos excessos da política de substituição de importação, um modelo misto a partir da diversificação da pauta exportadora e da defesa da integração regional[119]. Mesmo considerando sua evolução ao longo das décadas, para a teoria estruturalista cepalina o caminho para a almejada industrialização necessariamente passa pelo planejamento estatal[120].

Na teoria novo-desenvolvimentista, o planejamento e a execução da política industrial estratégica estão a cargo do Estado, atuando de forma complementar àquelas políticas macroeconômicas[121] de estabilidade, de forma a permitir a complementariedade entre investimentos públicos, atuação estatal por indução, e investimentos privados. Constata-se que não há impedimentos, na teoria novo-desenvolvimentista, da atuação estatal direta em setores não competitivos da economia, de forma a coordenar as ações com base no planejamento[122]. Destaca-se que a estratégia industrial novo-desenvolvimentista considera a promoção da inovação tecnológica, complexidade e sofisticação produtiva, de forma a atender tanto o mercado interno quanto o mercado internacional, garantindo a competitividade internacional devido à produção industrial no estado da arte mundial.

Para Stiglitz e Greenwald, a política econômica de forma geral deveria ser a criação de medidas e estruturas que viabilizam e potencializam a aprendizagem produtiva, e possibilitam as repercussões dessa aprendizagem[123]. As políticas industriais amplas se encaixam em tal

---

[117] Prebisch, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas (Manifesto Latino-Americano). In: PREBISCH, Raul. **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011 [1949], p.143.

[118] Prebisch, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas (Manifesto Latino-Americano). In: PREBISCH, Raul. **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011 [1949], p.102.

[119] Conforme esclarece Bértola e Ocampo, a CEPAL teve participação destacada, nos anos de 1960, na criação da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), na Associação Latino-americana de Integração (ALADI) e no Mercado Comum Centro-americano (Cf. Ocampo, José Antonio; Bértola, Luis. **O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015, p.198).

[120] Bielschowsky, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro:** o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p.26.

[121] Os novo-desenvolvimentistas defendem a utilização da taxa de câmbio como instrumento de estímulo ao setor industrial (Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018). No mesmo sentido defende Stiglitz e Greenwald (Stiglitz, Joseph E.; Greenwald, Bruce C. **Por Uma Sociedade de Aprendizagem**: repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre. Lisboa: Bertrand Editora, 2017, p.484).

[122] Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.11, n.19, pp.145-165, jul-dez, 2016, p.146.

[123] Stiglitz, Joseph E.; Greenwald, Bruce C. **Por Uma Sociedade de Aprendizagem**: repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre. Lisboa: Bertrand Editora, 2017, p.37.

conceito desde que tenham como objetivo o desenvolvimento industrial por meio da inovação tecnológica na produção, por meio da pesquisa, desenvolvimento e disseminação de conhecimento, permitindo a competitividade internacional do produto brasileiro, contribuindo para a transformação estrutural almejada.

2.4.2. Instrumentos de política industrial

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) consolidou as informações trazidas pelo Center for Strategic & International Studies (CSIS), no estudo de DiPippo, Mazzocco e Kennedy, o qual analisaram instrumentos de política industrial na China, Coréia do Sul, Taiwan, Estados Unidos, Alemanha, França e Brasil[124].

Os autores observaram que até a década de 1970, as políticas industriais eram voltadas basicamente para a criação de mercados e diversificação, por meio de medidas que estimulavam a substituição de importações, a proteção à indústria nascente, o desenvolvimento setorial e a abertura seletiva para a competição. Nas décadas de 1980 e 1990, as políticas visavam a estabilização econômica e a liberalização comercial, considerando a mudança ideológica da época com o forte predomínio do modelo neoliberal, com medidas voltadas ao mercado, abertura ao investimento direito estrangeiro (IDE), incentivo à competição, com a participação estatal apenas residual e voltada a políticas horizontalizadas voltadas a sanar falhas do mercado. A partir dos anos 2000, as políticas se voltaram à especialização e aumento da produtividade, com medidas específicas voltadas à setores estratégicos, políticas horizontais voltadas à melhoria do ambiente de negócios, desenvolvimento digital, participação na cadeia global de valores e promoção do IDE[125].

Em resumo, DiPippo, Mazzocco e Kennedy identificaram quais seriam os principais instrumentos de política industrial, a partir de determinado domínio[126]:

---

[124] DiPippo G; Mazzocco I; Kennedy S; Goodman MP. ***Red ink**: estimating chinese industrial policy spending in comparative perspectives*. Center for Strategic and International Studies. Washington DC: CSIS, 2022, p.36.

[125] Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Esforços de política industrial em perspectiva. **Carta IEDI edição 1171**, 18 de novembro de 2022. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1171.html. Acesso em 25/06/2023.

[126] DiPippo G; Mazzocco I; Kennedy S; Goodman MP. ***Red in**k: estimating chinese industrial policy spending in comparative perspectives*. Center for Strategic and International Studies. Washington DC: CSIS, 2022, p.6. Tradução própria.

Domínio de políticas	Instrumentos	
	Baseados no mercado	**Bens Públicos/Provisão Direta**
Mercado de bens	Tarifas de importação	Compras governamentais
	Subsídios à exportação	Padrões do produto
	Créditos tributários	Requisitos de localização
	Incentivo ao IDE	Subsídios a produtos, incentivos fiscais
		Agências de promoção de investimentos, feiras comerciais
Mercado de trabalho	Créditos fiscais salariais, subsídios	Institutos de formação
	Bolsas de formação	Conselhos de competências
Mercado de capitais	Crédito direcionado	Empréstimos bancários de desenvolvimento
	Taxas de juros subsidiadas	Fundos de investimento do Estado
	Garantias de empréstimos	Agências de crédito à exportação
Mercado de terrenos	Aluguel subsidiado	Infraestrutura
	Vendas abaixo do mercado	Zonas económicas especiais
		Programas de incubadoras
Tecnologia	Subvenções à P&D	Apoio à transferência de tecnologia
	Bolsas	Consórcios de pesquisa público-privados
	Coordenação financeira	Institutos públicos de pesquisa

Entretanto, DiPippo, Mazzocco e Kennedy selecionaram quais seriam os principais instrumentos de política industrial a partir de suas análises efetuadas: "(i) subsídios diretos; (ii) incentivos fiscais para P&D; (iii) outros incentivos fiscais; (iv) crédito subsidiado; e (v) fundos de investimento estatal"[127].

Os subsídios diretos são todos os benefícios concedidos pelo governo ou órgão público diretamente às empresas, exceto para projetos de P&D; os incentivos fiscais e o apoio governamental para a P&D são instrumentos que procuram fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologia e novos produtos para empresas em setores prioritários; outros incentivos fiscais englobam os demais incentivos não relacionados à P&D; o crédito subsidiado normalmente está vinculado a setores relevantes para a economia e também para exportação; fundos de investimento estatal são direcionados a empresas nacionais, incluindo fundos de capital de risco e participações privadas[128].

2.4.3. Histórico das políticas industriais no Brasil

[127] DiPippo G; Mazzocco I; Kennedy S; Goodman MP. ***Red ink**: estimating chinese industrial policy spending in comparative perspectives*. Center for Strategic and International Studies. Washington DC: CSIS, 2022, p.24. Tradução própria.

[128] Cf. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Esforços de política industrial em perspectiva. **Carta IEDI edição 1171**, 18 de novembro de 2022. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1171.html. Acesso em 25/06/2023.

No Brasil, constata-se a utilização de políticas voltadas ao desenvolvimento do setor industrial entre os anos 1930 e 1950, por meio de medidas de desvalorização da taxa de câmbio e controles do mercado de câmbio, de forma a regular as importações, e de políticas creditícias para financiamento público do setor industrial que necessitava de recursos para a importação de bens de capital, por meio da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil criada em 1937, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952.[129] Destaca-se a instituição do regime de *drawback*, em 1936, em uma tentativa de se fomentar a exportação de manufaturas por meio da restituição dos tributos pagos na importação de matérias primas necessárias à produção de mercadorias exportadas. Entretanto, não há relatos de utilização efetiva do regime no período. À época, o desenvolvimentista Roberto Simonsen travava com o liberal Eugênio Gudin um caloroso debate sobre o papel da indústria e a participação do Estado no fomento do setor industrial e no desenvolvimento[130]. Destaca-se, também, a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, em 1950, que realizou um amplo diagnóstico da economia brasileira[131].

Versiani e Suzigan destacam o papel do Estado como produtor direto a partir dos anos de 1950. Trata-se de um período de participação direta do Estado na economia, na implantação da indústria de base, mineração e energia. Os autores destacam a utilização da ferramenta do planejamento para o desenvolvimento industrial brasileiro, o que se observa na elaboração do Plano de Metas (1956-60) e do II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1975-79)[132]. Destacaram-se as seguintes medidas: a criação da Petrobrás, em 1953; o estabelecimento de um sistema de leilões de câmbio de forma a favorecer a importação de bens de capital; a permissão para importação de bens de capital sem cobertura cambial pelas subsidiárias de empresas estrangeiras estabelecidas no País; e a organização institucional e instrumentos de proteção e de promoção industrial. Os autores destacam os elementos, como estratégia, organização institucional e instrumentos de proteção e de promoção:

> 1. Uma estratégia geral de desenvolvimento econômico (Plano de Metas), que articulou o papel do Estado ao do capital privado, nacional e estrangeiro, e estabeleceu metas para investimentos em infraestrutura (energia e transportes) e para o

[129] Versiani, Flávio R.; Suzigan, Wilson. **O processo brasileiro de industrialização**: uma visão geral. Brasília, UnB, 1990. Disponível em: https://www.angelfire.com/id/SergioDaSilva/industrializacao.pdf. Acesso em 17/06/2022, p.13.
[130] Cf. Simonsen, Roberto; Gudin, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**: coletânea da polêmica Simonsen X Gudin. 3.ed. Rio de Janeiro, IPEA, 2010.
[131] Malan el all.. **Política econômica e industrialização no Brasil** (1939/52). 2.ed. Rio de Janeiro, IPEA, 1977, p.62.
[132] Versiani, Flávio R.; Suzigan, Wilson. **O processo brasileiro de industrialização:** uma visão geral. Brasília, UnB, 1990. Disponível em: https://www.angelfire.com/id/SergioDaSilva/industrializacao.pdf. Acesso em 17/06/2022, p.15.

> desenvolvimento de indústrias específicas. Para estas últimas foram criados Grupos Executivos integrados por técnicos do governo e por empresários. Esses grupos tinham poderes para administrar incentivos (como por exemplo, concessão de terrenos industriais, isenção de impostos e financiamentos) e para regular o investimento nas respectivas indústrias;
> 2. Um sistema de proteção que elevou substancialmente o protecionismo à indústria no mercado interno. Esse sistema era constituído principalmente por uma nova tarifa aduaneira, pela primeira vez em bases ad valorem e fortemente protecionista (Tarifa de 1957); por uma nova política cambial, com duas categorias de importações (geral e especial), que subsidiava a importação de máquinas, equipamentos e insumos industriais e gravava a importação de bens "menos essenciais"; e pela imposição de uma importante barreira não-tarifária às importações representada pela aplicação da Lei do Similar Nacional pelo Conselho de Política Aduaneira (CPA), criado também em 1957;
> 3. Financiamento ao investimento industrial, principalmente através do BNDE. Embora concentrado inicialmente nas indústrias de base, principalmente siderurgia, o BNDE logo passaria a financiar o investimento privado de capital nacional em praticamente todos os gêneros da indústria de transformação; e
> 4. Aumento da participação direta do Estado através de investimentos nas indústrias de insumos básicos (siderurgia, mineração, petroquímica) e em infraestrutura.
> Como resultado, a estrutura da indústria brasileira evoluiu no sentido de incorporar segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e da indústria de bens de capital, substituindo importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, material de transporte, eletrodomésticos, etc. Essa estrutura seria a base sobre a qual se apoiaria o rápido crescimento da produção industrial na fase inicial do ciclo expansivo de 1968 a 1973/74.[133]

Segundo Versiani e Suzigan, a partir do golpe militar de 1964, foram implementadas diversas reorganizações institucionais relacionadas à execução da política econômica. Verifica-se a utilização recorrente de isenções ou reduções tributárias, inclusive da tarifa aduaneira, destinado a projetos industriais aprovados por órgãos regulatórios; concessão de subsídios nos financiamentos de longo prazo para investimento industrial, concedidos pelo BNDE; concessão de incentivos fiscais por órgãos regionais de desenvolvimento, destinado a investimentos industriais em regiões menos desenvolvidas; ampliação do gasto público para investimentos públicos nas áreas relacionadas à infraestrutura, investimentos diretos das empresas estatais nas indústrias de base, de armamentos e aeronáutica; política de financiamento privado para aquisição de bens de consumo duráveis.

Os autores destacam as seguintes medidas que estimularam a exportação de produtos manufaturados: (i) uma maxidesvalorização cambial, realizada em 1968, seguida de minidesvalorizações que acompanhavam o índice de inflação; e (ii) a criação dos Benefícios

[133] Versiani, Flávio R.; Suzigan, Wilson. **O processo brasileiro de industrialização**: uma visão geral. Brasília, UnB, 1990. Disponível em: https://www.angelfire.com/id/SergioDaSilva/industrializacao.pdf. Acesso em 17/06/2022, p.16.

Fiscais a Programas Especiais de Exportação (BEFIEX), em 1972, e regulamentação das empresas comerciais exportadoras (*Trading Companies*), também em 1972[134].

Os anos de 1980 e 1990 verifica-se um abandono das políticas industriais e no planejamento do desenvolvimento industrial, refletindo à ideologia neoliberal que imperava à época, com redução da participação do Estado na economia, na ausência de planejamento estatal, e a adoção do discurso do Consenso de Washington. Acrescente-se, ainda, a forte crise econômica decorrente do modelo de financiamento externo adotado pelo Brasil que se agravou devido à crise do petróleo nos anos de 1970, já exposta anteriormente.

No período compreendido entre os anos de 1930 e 1990, configura-se o modelo denominado "neoliberalismo de regulamentação" por Washington Albino de Souza, caracterizado pela intervenção estatal no domínio econômico, por meio de regulamentação, planejamento e normatização do sistema produtivo, ou na participação direta do Estado empresário[135]. Entretanto, destaca-se que as duas últimas décadas de tal período foram caracterizadas pelo seu enfraquecimento, configurando-se como um período de mero crescimento econômico, em uma perspectiva apenas modernizante, sem qualquer transformação estrutural[136]. A partir dos anos de 1990, configurou-se o período denominado por Washington Albino de Souza como "neoliberalismo de regulação"[137], com a redução da participação do Estado na atividade econômica, dirigida à indução econômica e regulação do mercado[138]

Destaca-se, negativamente, nos anos que seguiram ao Plano Real (1994), algumas medidas que foram utilizadas para consolidar a estabilidade da moeda e eliminar a inflação eliminação do processo inflacionário, mas resultaram no processo de desindustrialização do Brasil: juros altos e câmbio apreciado[139]. Acrescente-se à política implementada no início da década de 1990, de abertura comercial, e temos um verdadeiro e efetivo pacote de incentivo ao

---

[134] Versiani, Flávio R.; Suzigan, Wilson. **O processo brasileiro de industrialização**: uma visão geral. Brasília, UnB, 1990. Disponível em: https://www.angelfire.com/id/SergioDaSilva/industrializacao.pdf. Acesso em 17/06/2022, p.18.

[135] Souza, Washington P. Albino de. **Teoria da constituição econômica**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017, pp.315-330.

[136] Bercovici, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 38.

[137] Souza, Washington P. Albino de. **Teoria da constituição econômica**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017, p.315.

[138] Clark, Giovani. Política econômico e Estado. **Rev.Fac.Direito UFMG**, Belo Horizonte, n.53, p.103-118, jul/dez. 2008, p.106.

[139] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação**: Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: Ed.34, 2007.

sucateamento das indústrias, ao desinvestimento produtivo, ao redirecionamento do capital para aplicações financeiras e a substituição da produção nacional por produtos importados.

A situação não foi alterada substancialmente pelos governos seguintes, que seguiram com o receituário de juros altos, câmbio apreciado, incentivo à importação e exportação de *commodities*. Mesmo considerando uma efetiva melhora interna na economia, com aumentos substanciais de salários e elevação do emprego formal, o foco no mercado interno e a exportação de produtos primários não alterou a situação do setor industrial brasileiro, visto que continuava sendo muito mais vantajoso importar o produto acabado do que produzi-lo no país, resultado das taxas de juros elevadas que inviabilizavam o investimento e o câmbio desfavorável ao setor industrial. Positivamente destaca-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que procurou retomar o planejamento público e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no País. Também se observa algumas medidas indutoras setoriais, como a instituição de regimes aduaneiros especiais direcionados ao setor de Petróleo e Gás, ao setor portuário, ao setor industrial voltado à exportação, além de incentivos fiscais voltados à importação de bens de capital para empresas preponderantemente exportadoras.

Observa-se, no início da década de 2010, nova tentativa de retomada de políticas industriais, por meio de desonerações tributárias setoriais, expansão do crédito do BNDES para ampliação da demanda, redução de juros e desvalorização cambial. Entretanto, a crise econômica decorrente do esgotamento do modelo de crescimento voltado ao mercado interno e das medidas adotadas que resultaram em déficits fiscais, acrescido de uma crise política e da falta de apoio de grande parte da mídia, de parte da população e de diversos setores econômicos, resultaram no afastamento das políticas desenvolvimentistas que não impediu que a economia brasileira entrasse em recessão no ano de 2015 e fosse seguida de uma grave crise política que resultou no afastamento da Presidente Dilma.

Verifica-se a implantação de algumas políticas industriais no período de 2003 a 2014: (i) Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), de 2003; (ii) Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008; e (iii) Plano Brasil Maior (PBM), de 2011. Entretanto, tais políticas não foram suficientes para efetivamente retomar o processo de industrialização do país. Ao contrário, acentuou-se a desindustrialização, decorrente dos mesmos fatores: juros altos e câmbio apreciado. Stein e Herrlei Júnior acrescenta-se, em sua análise das políticas industriais de 2003-2014, a falta de seletividade setorial das políticas que foram influenciadas pelos próprios beneficiários, revelando uma ausência de autonomia do

Estado para a definição da estrutura industrial desejada[140]. Na sequência, os governos posteriores adotaram medidas fortemente austeras visando o controle do gasto público, de forma a reduzir a atuação e o tamanho do Estado, inclusive as políticas industriais.

Assim, constata-se que a realidade industrial do Brasil na década de 2020 reflete que as políticas indutoras do setor industrial não foram suficientes para promover e para manter o setor industrial. De acordo com o Relatório anual da *United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO)[141] sobre a produção mundial da indústria de transformação, o Brasil deixou de figurar entre os dez maiores parques da indústria mundial, caindo da 10ª (décima) posição, em 2010, para a 16ª (décima-sexta) colocação do ranking, em 2019:

Líderes da produção da indústria de transformação no mundo (parcela no VTI mundial em %, preços constantes de 2015)					
Ranking 2019	**País**	**2005**	**2010**	**2018**	**2019 (estimado)**
1	China	13,69	21,51	28,85	29,67
2	EUA	22,80	19,66	16,40	16,31
3	Japão	9,47	8,33	7,12	7,01
4	Alemanha	6,60	5,90	5,63	5,42
5	Índia	1,73	2,30	2,99	3,11
6	Coreia do Sul	2,64	3,05	3,06	3,05
7	Itália	3,24	2,55	2,09	2,03
8	França	2,82	2,32	1,98	1,95
9	Reino Unido	3,09	2,47	1,98	1,91
10	Indonésia	1,34	1,37	1,53	1,58
11	México	1,98	1,70	1,58	1,52
12	Taiwan	1,02	1,26	1,31	1,32
13	Rússia	1,78	1,56	1,32	1,29
14	Espanha	1,88	1,44	1,23	1,22
15	Turquia	0,93	0,93	1,24	1,20
16	Brasil	1,90	2,05	1,24	1,20

De acordo com o referido relatório, o Valor Adicionado da Indústria de Transformação (VAT) do Brasil tem piorado em comparação ao resto do mundo. De acordo com a avaliação do IEDI, com base no relatório da UNIDO, a partir de 2009, a taxa de variação anual do VAT brasileiro tem sido sistematicamente inferior à média mundial e inferior à média dos países em desenvolvimento, revelando um processo de desindustrialização do Brasil.

Ainda que o fenômeno da desindustrialização seja observado em diversos países do mundo, com a perda da participação do setor industrial no PIB, constata-se um maior grau na

[140] Stein, Guilherme de Queiroz; Herrlein Júnior, Ronaldo. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e políticas públicas**, n. 47, jul./dez. 2016, p.284. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7375/1/ppp_n47_política.pdf. Acesso em 31/07/2023.

[141] Cf. Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. O acolhimento do Brasil no mundo industrial. **Carta IEDI edição 1032**, publicado em 21/09/2020. Disponível em: <iedi.org.br /cartas/carta_iedi_n_1032.html>. Acesso em 02/12/2022.

economia brasileira. Tal fato é agravado pela constatação de que no Brasil o processo de desindustrialização ocorreu antes de se chegar a uma elevação na renda média, conforme aconteceu nos países centrais. De acordo com a literatura econômica, existiria um padrão de crescimento do setor industrial em relação ao PIB e à renda *per capita*, denominado de "U invertido": inicialmente, a participação da indústria no PIB subiria até um ponto, com elevação da renda *per capita*, até se chegar a um ponto de "desindustrialização" e redução de sua participação no PIB, mas com manutenção da renda *per capita* em alto nível[142].

No Brasil, o fenômeno da desindustrialização ocorreu com o fortalecimento da exportação de *commodities*, com baixa empregabilidade, e o crescimento da ocupação da mão-de-obra em serviços não sofisticados, não comercializáveis, com pouca exigência de qualificação, com baixa produtividade, decorrentes da baixa complexidade do sistema produtivo. Caso o processo de desindustrialização tivesse ocorrido com o aumento da participação do setor terciário em serviços avançados, complexos, como o setores financeiro, turismo e, especialmente, tecnologia, seria compatível com a experiência verificada nos países de maior desenvolvimento relativo, conforme observado por Morceiro e Tessarin[143]. Entretanto, a realidade brasileira foi diversa, configurando naquilo denominado pelos autores como desindustrialização prematura, observada quando o processo de desindustrialização ocorre sem que o país tenha atingido uma renda per capita estimada em US$ 20 mil, com o aumento do setor terciário em serviços de baixa qualidade.

E quais foram os motivos para o fracasso das políticas industriais dos anos 1960-1970? Segundo Suzigan, alguns problemas contribuíram para que as políticas industriais implementadas não tivessem o êxito esperado e proporcionasse sua transformação demandada pela mudança de cenário nos anos de 1980:

> (1) Protecionismo excessivo, não-seletivo, sem metas e prazos de *phasing out*, e sem quaisquer contrapartidas em termos de desempenho [...];
> (2) tardia e insuficiente ênfase no fomento à exportação;
> (3) quase desleixo em relação à capacitação tecnológica para inovar, em complementação ao fomento à capacitação para produzir;
> (4) ampla concessão de subsídios (fiscais e financeiros) à formação de capital industrial e à exportação de produtos manufaturados;
> (5) forte intervenção regulatória, sobretudo sobre investimentos, preços e salários [...];
> (6) não sequencialidade dos planos e políticas.[144]

---

[142] Rodrik, Dani. ***Premature Deindustrialization***. Cambridge: NBER, nov. 2015. Disponível em https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization_revised2.pdf. Acesso em 31/05/2023, p.3.

[143] Morceiro, Paulo César; Tessarin, Milene Simone. **Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada.** São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2019, p.18.

[144] Suzigan, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. IE/UNICAMP: Campinas. **Texto para discussão n. 48**. 1995, p.13. Ressalte-se que a adoção de uma política de concessão de subsídios à formação de capital industrial e à exportação de produtos manufaturados, altamente recomendada em um modelo de política

Para o período entre 1985 e 1988, Suzigan afirma que o fracasso se deu por falta de respaldo político quanto por terem sido apenas parcialmente implementadas. Sobreviveram somente (e fracamente) algumas políticas setoriais (como a Política Nacional de Informática – fortemente contestada) e programas de investimento em alguns setores exportadores, que contavam com financiamento do BNDES. Entretanto, essas políticas não podem ser vistas como atenuantes, pois, como afirmam Suzigan & Furtado (2010), "fazer políticas setoriais sem uma política industrial de referência pode levar a resultados ineficientes, transitórios e de elevado custo social" [145]. Acrescente-se, ainda, a questão cambial e das elevadas taxas de juros, que foram fundamentais no fracasso das políticas industriais dos períodos subsequentes.

2.4.4. Indicadores para as políticas industriais

Por conta dos fracassos e por motivações ideológicas, especialmente devido à disseminação das orientações do Consenso de Washington e da predominância do pensamento neoliberal, que considerava a prevalência do mercado e a redução do papel do Estado na economia, as políticas industriais foram consideradas como ultrapassadas no final do século XX até o início da segunda década do século XXI. Entretanto, na última década o tema voltou a ser considerado inclusive por parte de autores vinculados ao Fundo Monetário Internacional (FMI)[146], organização mundial de caráter preponderantemente liberal e não intervencionista, que perceberam a importância de tais políticas[147]. Destaca-se, portanto, que o próprio Fundo Monetário Internacional reabriu as discussões sobre a importância da política industrial como instrumento efetivo de superação do subdesenvolvimento, a partir da constatação histórica de sucesso dos países asiáticos que utilizaram políticas industriais para atingir o desenvolvimento.

Cherif e Hasanov, em uma perspectiva liberal, identificam três princípios que configurariam a verdadeira política industrial (*Technology and Innovation Policy* - TIP): (i) intervenção estatal para corrigir falhas de mercado que impedem o surgimento de produtores

industrial desenvolvimentista, não alcançou o resultado esperado devido à quase inexistência de requisitos, avaliações periódicas, contrapartidas, foco na busca pela excelência tecnológica e concorrência mundial no estado da arte, além de se perpetuar por um longo período sem a devida avaliação crítica e correção de rumos.

[145] Suzigan, W.; Furtado, J. **Instituições e políticas industriais e tecnológicas**: reflexões a partir da experiência brasileira. Estudos Econômicos, v. 40, n. 1, p. 7-41, jan./mar. 2010. p. 20.

[146] Cf. Cherif, Reda; Hasanov, Fuad. ***The return of the policy that shall not be named****: principles of industrial policy*. IMF Working Papers, n. 19/74, mar.2019.

[147] O título do artigo elaborado pelos economistas do FMI Reda Cherif e Fuad Hasanov faz uma referência ao personagem do livro Harry Potter, Voldemort, sempre referido na trama como "aquele cujo nome não deve ser pronunciado": o título do artigo é "*The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy*".

domésticos em indústrias sofisticadas desde o início, para além da vantagem comparativa inicial; (ii) orientação para exportação; e (iii) a busca de mais concorrência tanto no exterior quanto no mercado doméstico com rigorosa responsabilidade e com transparência[148].

O grande desafio para a instituição de políticas industriais é a definição de seu grau e seus indicadores, de forma a permitir sua eficácia e contribuição para o crescimento econômico e, espera-se, à necessária transformação estrutural. Mesmo em uma perspectiva liberal, conforme os princípios identificados por Cherif e Hasanov, constata-se a necessidade de se implementar um modelo orientado para exportações e voltado à concorrência. Ou seja, haveria uma convergência entre os modelos para a indução do setor industrial na produção de itens que concorreriam no estado da arte mundial, destinado preferencialmente ao mercado externo, mas também ao mercado interno, nesse caso podendo aproveitar os ganhos de uma economia de escala. Constata-se, portanto, que medidas indutoras de industrialização voltadas preferencialmente à exportação, como são os regimes aduaneiros especiais objeto de análise na presente tese, estariam incluídos. Voltar-se-á nesse tema no capítulo seguinte.

Ainda assim questiona-se quais políticas poderiam criar a "sociedade de aprendizagem" no Brasil. Os pesquisadores da Unicamp, Antônio Diegues, José Roselino, Marcos Ferreira e Renato Garcia, também propuseram indicadores para a política industrial: (i) níveis de capacitações tecnológicas, produtivas e organizacionais dos agentes locais, considerando o processo de aprendizado das empresas; (ii) análise do potencial grau de efetividade das políticas industriais, considerando o grau de autonomia e seu enraizamento; e (iii) grau de transversalidade das atividades fomentadas, considerando os efeitos de encadeamentos e demanda inter e intrassetoriais das atividades industriais[149] . Os autores apresentam sugestões para a implementação de políticas industriais a partir dos indicadores apresentados, considerando o potencial de efetividade das políticas industriais e o nível de capacitações da estrutura produtiva:

> A. Alta efetividade e elevado nível de capacitações (ex.: aeronáutica, petróleo e gás, alguns segmentos no complexo econômico da saúde, além de áreas das indústrias intensivas em recursos naturais): Desenvolvimento tecnológico local.
> - Fomento ao Sistema Nacional de Inovação, oferta ampla de crédito a atividades inovativas, incentivos à utilização de pessoal ocupado em ocupações tecnológicas,

[148] Cherif, Reda; Hasanov, Fuad. ***The return of the policy that shall not be named****: principles of industrial policy.* IMF Working Papers, n. 19/74, mar.2019, p. 6. Tradução do inglês reproduzida de Carvalho, André Roncaglia de; Gala, Paulo. **Brasil, uma economia que não aprende**: novas perspectivas para entender nosso fracasso. 1. Ed. São Paulo: Edição do autor, 2020, p.142-143.

[149] Diegues, Antônio; Roselino, José; Ferreira, Marcos; Garcia, Renato. A retomada do debate sobre Política Industrial: limitações e uma sugestão de tipologia normativa a partir do diálogo entre as correntes Neoschumpeteriana e Desenvolvimentista. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 424, jan. 2022, p.15.

> compras públicas, estabelecimento de iniciativas piloto para o fomento à difusão tecnológica, fomento a padrões tecnológicos próprios.
> - Amplo suporte às empresas de base tecnológica e fomento às startups.
>
> B. Alta efetividade e baixo nível de capacitações (ex.: segmentos de metal mecânica e de máquinas e equipamentos, serviços de tecnologia de informação e algumas atividades de setores industriais intensivos em mão de obra como têxtil e vestuário): Realização de atividades industriais e de serviço de médio valor agregado por meio do acoplamento às demandas da estrutura produtiva doméstica.
> - Fomento a atividades de médio valor agregado por meio de instrumentos que sejam baseados na exigência de requisitos de conteúdo nacional (vinculados a atividades com o maior grau de complexidade tecnológica).
> - Fomento a atividades vinculadas a nichos que estejam associados a mudanças estruturais futuras no atual paradigma tecno produtivo.
>
> C. Baixa efetividade e elevado nível de capacitações (ex.: atividades de desenvolvimento customizado de algumas máquinas, equipamentos e sistemas intensivos em tecnologia de informação voltados a setores e nichos específicos da estrutura produtiva brasileira): Fomento à competitividade sistêmica e financiamento às empresas de base tecnológica.
> - Formação de recursos humanos altamente qualificados, incentivo permanente ao aprimoramento de técnicas produtivas por meio de programas extensionistas, oferta de crédito em condições de prazo, custo e volume adequados, além de melhorias à infraestrutura física de maneira geral.
> - Políticas horizontais de reforço ao funcionamento do sistema institucional que regula os mercados nacionais.
>
> D. Baixa efetividade e baixo nível de capacitações (ex.: segmentos de fronteira tecnológica em semicondutores, de robôs habilitados por inteligência artificial e alguns outros bens de capital extremamente complexos tecnologicamente, além das plataformas digitais de escala global): Incorporação de tecnologias, de serviços intensivos em conhecimento e fomento a sua difusão com vistas a aumentar a produtividade da estrutura produtiva.
> - Liberalização do acesso aos insumos importados com potencial de incremento da produtividade doméstica.
> - Estabelecimento de estoques reguladores de matérias primas e componentes considerados estratégicos.[150]

A Confederação Nacional da Indústria, apresentou suas sugestões para a retomada da industrialização no Brasil, denominado de "Plano de Retomada da Indústria", a partir de princípios estruturantes, visando a competitividade da produção nacional:

> - Adequar a nossa infraestrutura produtiva às megatendências internacionais como, por exemplo, a digitalização, o combate às mudanças climáticas, a descarbonização ambiental e a transição energética, além da segurança sanitária, alimentar e cibernética.
> - Ampliar as medidas de apoio ao desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação.
> - Antecipar medidas para reduzir o Custo Brasil e melhorar o ambiente de negócios, com iniciativas para atrair e intensificar investimentos em infraestruturas econômicas, sociais e digitais.

[150] Diegues, Antônio; Roselino, José; Ferreira, Marcos; Garcia, Renato. A retomada do debate sobre Política Industrial: limitações e uma sugestão de tipologia normativa a partir do diálogo entre as correntes Neoschumpeteriana e Desenvolvimentista. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 424, jan. 2022, p.18-20.

> - Avançar no processo de integração internacional, com foco na ampliação de oportunidades para o aumento da produção e da exportação brasileira, bem como para a inserção competitiva de nossas empresas em cadeias globais de valor – especialmente daquelas que hoje se formam ou se reestruturam.
> - Fortalecer e universalizar as ações direcionadas à formação de recursos humanos qualificados em todos os níveis.[151]

Destacam-se, entre as políticas industriais sugeridas pela CNI, a referência à lógica das missões para se atingir objetivos sociais relevantes. A proposta entende que políticas orientadas por missões[152] poderiam alcançar tanto o desenvolvimento tecnológico e produtivo quanto objetivos sociais relevantes, "como a preservação ambiental, a segurança sanitária, alimentar e energética, a melhoria da mobilidade urbana e o respeito aos imperativos da soberania nacional. A solução de problemas coletivos, como acesso à saúde, geração de empregos, abastecimento interno, reconversão energética, universalização do saneamento e da mobilidade urbana tem se estabelecido como eixos articuladores de políticas industriais, científicas e tecnológicas."

Como sugestão, a CNI propõe "a expansão do provimento doméstico de bens de consumo coletivo, como medicamentos, vacinas e instrumentos médicos, assim como o transporte público de massa e os equipamentos de defesa", fortalecendo a cadeira produtiva local. Por fim, a proposta defende a reformulação da estrutura institucional de coordenação, governança, monitoramento e avaliação das políticas, de forma a garantir a observância das diretrizes estabelecidas.[153]

Entretanto, considerando a importância do setor agrícola para a economia nacional, deve-se conciliar os interesses do setor industrial com os demais setores dentro de uma lógica intersetorial de encadeamentos produtivos. Nesse sentido, Rodrik[154] advertiu que as políticas industriais não seriam exclusivamente sobre a indústria, mas

---

[151] Confederação Nacional da Indústria. **Plano de Retomada da Indústria**: uma nova estratégia, focada em inovação, competitividade, descarbonização, inclusão social e crescimento sustentável. Brasília: CNI, 2023, p.25. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/99/4c/994c17a5-e837-4aea-9de5-54048ec499b5/plano_de_retomada_9mai23_web.pdf. Acesso em 12/07/2023.

[152] De acordo com o plano da CNI, consideram-se as seguintes missões: Missão 1 - Descarbonização; Missão 2 - Transformação Digital; Missão 3 - Saúde e Segurança Sanitária; e Missão 4 - Defesa e Segurança Nacional.

[153] Confederação Nacional da Indústria. **Plano de Retomada da Indústria**: uma nova estratégia, focada em inovação, competitividade, descarbonização, inclusão social e crescimento sustentável. Brasília: CNI, 2023, p.20. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/99/4c/994c17a5-e837-4aea-9de5-54048ec499b5/plano_de_retomada_9mai23_web.pdf. Acesso em 12/07/2023. Como propostas, a CNI apresenta os seguintes eixos temáticos para atuação: (i) tributação; (ii) financiamento; (iii) comércio e integração internacional; (iv) ambiente regulatório e segurança jurídica; (v) infraestrutura; (vi) inovação e desenvolvimento produtivo; (vii) educação; (viii) relações de trabalho; e (ix) desenvolvimento regional.

[154] Cf. Rodrik, Dani. *Industrial policy for the twenty-first century*. **CEPR Discussion Paper 4767**. Centre for Economic Policy Research. London, 2004.

deveriam também contemplar o setor agrícola, incentivando melhorias de produtividade e mudanças tecnológicas, que certamente repercutiriam no aumento da produtividade do setor industrial[155].

Marcos Batista defende o fortalecimento dos complexos agroindustriais, como forma de aproveitamento da grande produtividade do agronegócio brasileiro para fomentar o crescimento sustentável do setor industrial, com o maior aproveitamento da demanda do setor agrário em uma produção nacional. O autor consolida a vinculação entre os setores identificando oito segmentos: (i) sementes e mudas, defensivos e herbicidas, inoculantes e reguladores de crescimento; (ii) máquinas agrícolas e industriais; (iii) fertilizantes; (iv) indústria de rações; (v) vacinas e produtos veterinários; (vi) inseminação artificial; (vii) embalagens e ingredientes; e (viii) aplicativos de gestão e de tecnologias de informação[156]. O autor aponta a grande oportunidade apresentada pelo mercado internacional na utilização dos encadeamentos da indústria com o agronegócio como um caminho viável para a retomada da industrialização brasileira:

> Em 2016, o Brasil constava como terceiro maior produtor de sementes do mundo (US$ 4,127 bilhões), atrás apenas da China (US$ 10,66 bilhões) e dos Estados Unidos (US$ 12 bilhões), e em relação aos defensivos, apensar do aumento de registros há uma diminuição no uso, algo a se acentuar com a adoção de instrumentos de agricultura de precisão. Já os inoculantes baseados na fixação biológica de nitrogênio (FBN) vem de uma crescente extraordinária, já em 2018 usada por 82% dos produtores. Na produção de insumos para a pecuária, a produção de rações mostrou aumento na produção nos últimos anos, e mesmo com a falta de incentivo aos seus fornecedores e da alta taxação sobre os produtos (cerca de 50%, na mesma ordem de cigarros e bebidas alcoólicas) a demanda cresce 3.9% anualmente aqui, e 2% lá fora. Por outro lado, há uma leve diminuição na demanda por vacinas, o que aponta para um desaquecimento da pecuária comercial entre 2011 e 2017, tendência que deve ter sido revertida nos últimos anos. Em todo o caso, observa-se um aumento de 15% neste período das inseminações para gado de corte, indicando para uso mais intensivo de tecnologia na pecuária de corte, algo confirmado pelo crescimento no mercado de rações; o mesmo não ocorre nas inseminações no gado leiteiro, reduzida em cerca de 5%. Entre 2014 e 2018 o setor de embalagens registrou crescimento médio de 1,1% ao ano, principalmente impulsionado pela crescente preferência de produtos rurais mais qualificados separados em porções menores, atestando tanto uma qualificação do valor agregado dos produtos quanto a mitigação do desperdício. Estas novas exigências também impulsionaram a produção de aditivos que garantem melhores condições para produtos in natura, sendo marcante o aumento no uso

[155] Cf. Unctad (2015). **Least Developed Countries Report 2015**: Transforming Rural Economies. United Nations. Geneva and New York, 2015.

[156] Batista. Marcos Rehder. **O caminho da agroindustrialização**. Disponível em https://www.paulogala.com.br/o-caminho-da-agroindustrializacao/. Acesso em 29/05/2023. (Cf. Batista, Marcos Rehder. **Por que não o protagonismo do agro na reindustrialização**? Disponível em: https://rbsustentabilidade40.blogspot.com/2023/05/por-que-nao-o-protagonismo-do-agro-na_9.html?m=1. Acesso em 30/06/2023).

> destas substâncias entre 2018 e 2019 (6,7%). A reindustrialização a partir do agro é sim um caminho viável para o Brasil.[157]

Assim, considerando a importância da indústria para o desenvolvimento nacional e a estagnação da produção industrial brasileira, defende-se a implementação de novas políticas públicas desenvolvimentistas e a revisão daquelas que não atingiram o objetivo constitucional, com o objetivo de fomentar a produção industrial, dentro de uma perspectiva da indústria 4.0, juntamente com as demais atividades produtivas com encadeamentos, dentro de uma perspectiva de transformação estrutural e desenvolvimento defendida no presente trabalho. Os regimes aduaneiros especiais de industrialização podem fazer parte do modelo de políticas públicas ideal para o ressurgimento da indústria brasileira. O tema será retomado no próximo capítulo.

Para a proposição de um modelo que atende aos objetivos constitucionais, interesse nacional, em uma proposta desenvolvimentista, algumas premissas precisam ser definidas: (i) a política industrial não pode ser considerada como o objetivo final, mas uma ferramenta para se chegar ao desenvolvimento; (ii) a política industrial deve considerar o incentivo à produção de itens que tenham condição de concorrer no estado da arte mundial, em uma lógica concorrencial; (iii) o modelo deve ser orientado majoritariamente para exportações, mas pode considerar a importância do mercado interno como um importante componente, de forma a permitir ganhos de escala na produção e diversificação de mercados consumidores; (iv) a política industrial deve ser constantemente avaliada e continuamente monitorada; (v) a política industrial deve considerar a interrelação com os demais setores econômicos, aproveitando os encadeamentos produtivos setoriais e intersetoriais; e (vi) a política industrial não substitui a estabilidade macroeconômica e requer a integração com políticas econômicas que permitam a estabilidade da taxa de juros em um nível compatível com o retorno de investimentos produtivos e da taxa de câmbio considerando o equilíbrio industrial.

2.4.5. Proposta de nova política industrial brasileira

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em 6 de julho de 2023, editou a Resolução CNDI/MDIC nº 1, que propõe a nova política

[157] Cf. Batista, Marcos Rehder. **Por que não o protagonismo do agro na reindustrialização**? Disponível em: https://rbsustentabilidade40.blogspot.com/2023/05/por-que-nao-o-protagonismo-do-agro-na_9.html?m=1. Acesso em 30/06/2023.

industrial brasileira, com a expressa finalidade de “nortear as ações do Estado Brasileiro em favor do desenvolvimento industrial”. O preâmbulo da referida resolução destaca algumas considerações já efetuadas no presente tópico:

> (i) que o crescimento econômico e social do país requer que sua indústria seja forte e competitiva;
> (ii) que houve considerável enfraquecimento das políticas de desenvolvimento desde o início da década de 1990, em particular das políticas industriais, de inovação e de exportação;
> (iii) que passou a predominar no país um processo de desindustrialização precoce, com primarização da estrutura produtiva e encadeamentos menores mais frágeis entre os elos das cadeias;
> (iv) que as exportações do país estão concentradas em produtos de baixa complexidade tecnológica;
> (v) que o padrão mundial de comércio se tornou crescentemente concentrado em produtos de maior intensidade tecnológica; e
> (vi) que a retomada das políticas industriais, de inovação e de fomento de inserção internacional qualificada mais competitiva implica em superar o atraso produtivo e tecnológico; resolve:

De acordo com o art. 2º da resolução, são princípios da nova política industrial, que se enquadram nas propostas defendidas pela teoria novo-desenvolvimentista:

> (i) inclusão socioeconômica;
> (ii) promoção do trabalho decente e melhoria da renda;
> (iii) desenvolvimento produtivo e tecnológico e inovação;
> (iv) incremento da produtividade e da competitividade;
> (v) redução das desigualdades regionais;
> (vi) sustentabilidade;
> (vii) digitalização; e
> (viii) inserção internacional qualificada.

Constata-se que os princípios identificados buscam o atingimento dos objetivos constitucionais definidos no art. 3º do texto constitucional em uma proposta inclusiva, e estão de acordo com o modelo novo-desenvolvimentista, com destaque à transformação estrutural, a busca pela competitividade e a inserção internacional qualificada.

A proposta, conforme dispõe o art. 3º da Resolução, se orienta por meio de missões para o atingimento do desenvolvimento industrial, com os seguintes objetivos mediatos:

> (i) melhorar diretamente o cotidiano das pessoas;
> (ii) estimular o desenvolvimento produtivo e tecnológico e a inovação entre múltiplos setores e agentes;
> (iii) nortear o investimento, engajando, liderando e criando confiança nos agentes públicos, privados e do terceiro setor; e
> (iv) favorecer a realização de transformações econômicas e sociais, com vistas à superação dos entraves ao desenvolvimento brasileiro.

Os arts. 12 e 13 da referida resolução determinam o devido acompanhamento das metas que seriam um referencial para o direcionamento das ações a serem implementadas, que seriam definidas em resolução do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI).

Tem-se, portanto, um novo marco normativo que direcionará a formulação das políticas públicas brasileiras, cujos princípios se adequam ao modelo desenvolvimentista defendido na presente tese. Assim, buscar-se-á a inserção dos regimes aduaneiros especiais de industrialização dentro do modelo de política industrial e considerações aqui efetuadas.

2.5. O desenvolvimento sob a ótica da CRFB/88

Os fatos econômicos decorrentes de escolhas entre os recursos disponíveis para o atendimento das necessidades humanas são objetos de estudo das Ciências Econômicas. Entretanto, tais fatos repercutem em outros ramos do conhecimento, como a sociologia e o direito. A repercussão dos efeitos dos fatos econômicos em outros bens e fatores, resultando em uma transformação estrutural que leva a melhoria na qualidade de vida da população, considerando a produção e a circulação de riquezas, produz aquilo que entendemos como desenvolvimento, e cabe ao direito direcionar, induzir, regular tais repercussões, sua estrutura e seu tratamento jurídico[158].

O tema desenvolvimento e sua repercussão jurídica foi tratado de forma específica especialmente a partir da década de 1950, dentro de uma visão liberal das agências de desenvolvimento que foram criadas no pós-guerra, que instituíram a denominada teoria do Direito e Desenvolvimento (D&D)[159]. Segundo David Trubek, os agentes do desenvolvimento "perceberam que o direito poderia atrasar ou impedir suas ações e passaram a ter interesse em esforços acadêmicos que investigasses os mistérios do direito

[158] O tratamento jurídico da política econômica é o objeto do ramo do direito denominado Direito Econômico (cf. Souza, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6ª ed. São Paulo: LTr, [2005], 2017, p. 23). No mesmo sentido, defende Eros Grau, para quem o Direito Econômico "se destina a traduzir normativamente os instrumentos da política econômica do Estado." (Grau, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 148).

[159] David Trubek pode ser considerado como o principal autor da teoria do Direito e Desenvolvimento nos Estados Unidos, com grande reflexo nos países em desenvolvimento. (Cf. Trubek, David; Galanter, Marc. *Self-Estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States*. **Wisconsin Law Review**, n.4, p. 1062-1102, 1974. Tradução publicada na Revista Direito GV 6, v.3, n.2, jul/dez, 2007, p. 261-304; e Santos, A.; Trubek, D. (Ed.). ***The new law and economic development: a critical appraisal***. New York: Cambridge University Press, 2006)

e desenvolvimento"[160]. Seu objetivo era a busca pelo aperfeiçoamento jurídico dos países subdesenvolvidos na busca pela transformação de seu comportamento social e promoção do desenvolvimento, a partir de uma visão de modernização de instituições nos moldes dos países centrais[161], que desconsiderava quaisquer especificidades culturais, étnicas e regionais.

Este pesquisador, juntamente com Silva, em estudo anterior, assim resumiu a evolução da teoria Direito e Desenvolvimento, após a primeira fase de implantação:

> O segundo momento da teoria do Direito e Desenvolvimento é conhecido como fase *Rule of Law*, de forte conotação neoliberal, que entende o direito como um instrumento para fomentar as transações privadas e reduzir o custo das transações. O modelo *Rule of Law* exigiu que o sistema fosse reformado para garantir a supremacia do mercado, de forma a permitir o uso da lei para impor limites à intervenção do Estado na economia, além de garantir a igualdade de tratamento para o capital estrangeiro. O principal papel no sistema jurídico cabia ao direito privado, na aplicação dos contratos e na garantia dos direitos de propriedade. O modelo defendia um Poder Judiciário independente e a tão aclamada "segurança jurídica".
> [...] O paradigma *Rule of law* falhou como estratégia de desenvolvimento ao não identificar alternativas institucionais para além daquelas que privilegiaram, de forma irrestrita, o papel do mercado, e reduziram o papel interventivo do Estado. [...]
> Trubek lançou novo olhar sobre a teoria do Direito e Desenvolvimento com a publicação da coletânea "*The new law and economic development: a critical appraisal*", organizada conjuntamente com Álvaro Santos, e o artigo que aponta para o terceiro momento da teoria. [...] David Trubek e Alvaro Santos constataram que os mercados, ainda que importantes, não eram tão eficientes como apontavam os economistas, e geravam falhas que levaram a custos de transações e assimetrias de informações que precisavam ser corrigidas pelo Estado. Também constataram que o crescimento econômico não levou à redução da pobreza, e que as leis transplantadas que não observaram a realidade local não responderam da forma esperada pelos idealizadores do modelo de desenvolvimento. Para os autores, a nova teoria do Direito e Desenvolvimento, ainda que continuasse o projeto neoliberal de desenvolvimento, deveria não apenas proteger o mercado, mas também conter seu excesso, ter uma visão social e permitir uma estrutura apropriada à regulação econômica. [162]

Alguns estudos foram desenvolvidos no Brasil no início da década de 2010 que se encaixam no terceiro momento do D&D descrito por Trubek e Santos[163]. Entretanto,

---

[160] Trubek, David; Galanter, Marc. Self-Estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States. **Wisconsin Law Review**, n.4, p. 1062-1102, 1974. Tradução publicada na Revista Direito GV 6, v.3, n.2, jul/dez, 2007, p. 261-304.

[161] Tamanaha, Brian. As Lições dos Estudos Sobre Direito e Desenvolvimento, **Revista Direito GV** 9, n. 5, v. 1, jan/jun, p. 187-216, 2009.

[162] Silva, Luiz César Fernandes; Fernandes, Rodrigo Mineiro. A crise neoliberal brasileira e a volta do Estado: a propulsão das políticas públicas desenvolvimentistas como agentes do desenvolvimento. In: Taboada, Palao et al.. **Finanças públicas, direito financeiro e direito tributário em tempos de pandemia**: diálogos ibero-americanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020, p.293-294. No Brasil,

[163] Cf. Guimarães, Patrícia Borba Vilar. Contribuições teóricas para o direito e desenvolvimento. **Texto para discussão n.1824**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013; Kennedy, D.. O

devido à crise política e econômica que se instaurou no Brasil a partir do ano de 2014, que levou à implantação de medidas de austeridade e um movimento conservador, tanto político quanto econômico, constata-se que esse momento não chegou efetivamente a se consolidar no Brasil.

Ressalte-se que a teoria do Direito e Desenvolvimento pertence ao ramo do direito denominado "Direito Econômico", ainda que possua um campo específico de estudo, e deve ser analisada dentro desse ramo do Direito. Segundo Washington Albino de Souza,

> Direito Econômico é o ramo do Direito que tem por objeto a "juridicização", ou seja, o tratamento jurídico da política econômica e, por sujeito, o agente que dela participe. Como tal, é o conjunto de normas de conteúdo econômico que assegura a defesa e harmonia dos interesses individuais e coletivos, de acordo com a ideologia adotada na ordem jurídica. Para tanto, utiliza-se do 'princípio da economicidade'. [164]

A Constituição Federal da República Federativa do Brasil destaca, de forma incontroversa, a importância do tema. O inciso II do art. 3º do texto constitucional de 1988 assinala o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República e direciona a formulação das políticas públicas brasileiras. Também se destaca no preâmbulo do texto constitucional a expressa referência à busca pelo desenvolvimento para instituir (e concretizar) um Estado Democrático de Direito, além de outros dispositivos constitucionais que também se referem ao termo "desenvolvimento"[165].

Eros Grau defende que o art. 3º, inciso II do texto constitucional de 1988, interpretado conjuntamente com o inciso III (erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais), seria uma norma-objetivo dotada de caráter conformador que estabelece a garantia do desenvolvimento nacional como objetivo da república brasileira[166], direcionando a realização de políticas públicas dentro de uma lógica de transformação estrutural. Nessa perspectiva, a direção a ser adotada para o cumprimento

---

"Estado de direito", escolhas políticas e senso comum de desenvolvimento. In: Trubek e Santos (coords.), **The new law and economic cevelopment**: A Critical Appraisal (pp. 95-173). Cambridge: Cambridge University Press; e Zanatta, Rafael Augusto Ferreira. Direito e desenvolvimento no século xxi: rumo ao terceiro momento? IPEA. **Anais do I Circuito de debates acadêmicos**, 2006.

[164] Souza, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6ªed. São Paulo: LTr, [2005], 2017, p.23.

[165] Desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX; art. 43, § 1º, II; art. 180); desenvolvimento socioeconômico (art. 151, I); desenvolvimento urbano (art. 21, XX; e art. 182); desenvolvimento regional (art. 163, VII); desenvolvimento cultural (art. 216, § 3º); desenvolvimento científico (art. 218); e desenvolvimento cultural e socioeconômico (art. 219). Cf. Fernandes, Rodrigo Mineiro; Clark, Giovani; Corrêa, Leonardo Alves. Desenvolvimento orientado por missões sob a ótica da constituição econômica brasileira. Revista Opinião Jurídica, Fortaleza, v. 21, n. 36, p. 32-54, jan./abr. 2023.

[166] Grau, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p.210-213.

dos objetivos constitucionais não pode visar apenas o crescimento econômico, mas o verdadeiro desenvolvimento que exige a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais e regionais. Portanto, as políticas públicas devem se pautar pela transformação estrutural das condições socioeconômicas nacionais, agindo como um mandamento para os gestores públicos em um poder-dever que deve ser obedecido com vista ao almejado desenvolvimento[167].

Para Gilberto Bercovici, "o artigo 3º da Constituição de 1988 está voltado para a transformação da realidade brasileira: é a 'cláusula transformadora' que objetiva a superação do subdesenvolvimento"[168] . O autor assim destaca a diferença entre o desenvolvimento e o mero crescimento econômico, por ele denominado de modernização:

> Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população.[169]

Destaca-se, mais uma vez, que o conceito de desenvolvimento aqui adotado se baseia na transformação da estrutura social e produtiva da economia, de forma a torná-la mais diversificada, complexa e tecnologicamente mais intensiva, em uma perspectiva dinâmica de desequilíbrio positivo do *status quo*[170], que pressupõe aumento no mercado de trabalho, melhores salários e condições de trabalho, elevação de lucros e distribuição mais equitativa. Assim, remunera-se de forma adequada o capital, permitindo o reinvestimento na estrutura produtiva, e o trabalho, permitindo a melhor distribuição do resultado econômico por toda a sociedade, diretamente, na forma de salários, e indiretamente, na forma de consumo ou poupança, fortalecendo a estrutura socioeconômica do país.

---

[167] Cf. Fernandes, Rodrigo Mineiro; Clark, Giovani; Corrêa, Leonardo Alves. Desenvolvimento orientado por missões sob a ótica da constituição econômica brasileira. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 36, p. 32-54, jan./abr. 2023.

[168] Bercovici, Gilberto. Complexo Industrial da Saúde, desenvolvimento e proteção. **Revista de Direito Sanitário,** v. 14, n. 2, p. 9-42, jul./out. 2013 p.18.

[169] Bercovici, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 38.

[170] Souza, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6ª ed. São Paulo: LTr, [2005], 2017, p.419.

Além dos dispositivos já mencionados, o texto constitucional, na parte que trata da ordem econômica, apresenta os princípios que norteiam a denominada "Constituição Econômica", seus fundamentos[171] e objetivos[172]: (i) soberania nacional; (ii) propriedade privada; (iii) função social da propriedade; (iv) livre concorrência; (v) defesa do consumidor; (vi) defesa do meio ambiente; (vii) redução das desigualdades regionais e sociais; (viii) busca do pleno emprego; (ix) tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

O conceito de Constituição Econômica é assim tratado por Washington Albino de Souza:

> a presença de temas econômicos, quer esparsos em artigos isolados por todo o texto das Constituições, quer localizados em um de seus "títulos" ou "capítulos", vem sendo denominada "Constituição Econômica". Significa, portanto, que o assunto econômico assume sentido jurídico, ou se "juridiciza", em grau constitucional. Decorre desse fato a sua institucionalização pela integração na "Ordem Jurídica", configurando a "Ordem Jurídico-Econômica.[173]

Na análise dos referidos princípios, não se identifica a predominância de princípios de ideologia liberal ou mesmo de viés social, refletindo aquilo que Washington Albino de Souza denominou de ideologia constitucionalmente adotada, que pode ser assim definida, a partir de interpretação dada por Samuel Nascimento, Giovani Clark e Leonardo Corrêa:

> em termos gerais, "ideologia constitucionalmente adotada" refere-se ao processo jurídico-político de conversão de "ideologias econômicas puras" (capitalismo, nacionalismo, socialismo) em uma ordem jurídicamente positivada mesclando-as em um único texto a ser aplicado. Trata-se de um mecanismo de juridificação do discurso ideológico construído, no plano econômico-político, pelo Poder Constituinte. Em última análise, a constitucionalização de fatos econômicos significa uma alteração do tipo de "ordem", isto é, a transmutação de institutos do sistema econômico - e por isso aberto a quaisquer ideologias - para uma ordem jurídico-econômica.[174]

Para efetivar o modelo econômico estruturado pela Constituição Econômica, deve-se observar o instituto do planejamento disposto no art. 174 do texto constitucional,

---

[171] São fundamentos da ordem econômica a valoração do trabalho humano e a livre iniciativa (art. 170 da CRFB/1988).

[172] São objetivos da ordem econômica a garantia de uma existência digna a todos, conforme os ditames da justiça social (art. 170 da CRFB/1988).

[173] Souza, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6ª ed. São Paulo: LTr, [2005], 2017, p.209.

[174] Nascimento, Samuel Pontes do; Clark, Giovani; Corrêa, Leonardo Alves. Ideologia Constitucional e pluralismo produtivo. In: **Rev. Fac. Direito UFMG**, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso, pp. 265 - 300, 2013, p. 276.

que é determinante para o setor público na formulação e execução de políticas públicas e indicativo para o setor privado. A atuação planejada do Estado é imperativo para se atingir os objetivos constitucionais, dentre eles o desenvolvimento com a redução da pobreza, balizada pelo princípio constitucional da eficiência administrativa, que exige da administração pública otimizar esforços na busca pelo bem comum de forma a assegurar a dignidade da pessoa humana[175].

Para Gilberto Bercovici, o planejamento é um instrumento necessário para a promoção do desenvolvimento:

> as atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e esta coordenação se dá por meio do planejamento, que não se limita a definir diretrizes e metas, mas determina, também, os meios para a realização destes objetivos. Esta necessidade do planejamento é ainda maior nos países subdesenvolvidos. O subdesenvolvimento exige uma política nacional de desenvolvimento, planejada e de longo prazo, abrangendo todos os setores da vida social. No desenvolvimento brasileiro, o papel do planejamento foi fundamental. O Estado desenvolvimentista brasileiro se impôs como tarefa a Coordenação, dinamização e reorientação das transformações econômicas e sociais. [176]

Destaca-se, também o art. 219 do texto constitucional de 1988, que reconhece a importância do mercado interno, considerando-o como patrimônio nacional, e seu incentivo para viabilizar o desenvolvimento nacional, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, por meio da indução estatal à formação e fortalecimento da inovação, a implementação de parques e polos tecnológicos, e demais ambientes promotores de inovação, e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

Considera-se que tal dispositivo representa uma verdadeira diretriz de parceria entre o Estado e o mercado, por meio de políticas públicas diretas ou normas indutoras, com o foco no surgimento, crescimento e manutenção de polos tecnológicos. A necessária transformação estrutural para se atingir o desenvolvimento esperado, conforme já exposto, dá-se em maior efetividade por meio da industrialização de produtos complexos e preferencialmente não ubíquos, utilizando-se do grande patrimônio nacional que é o mercado interno para ganho de escala, de forma a permitir o fortalecimento econômico setorial e assim ganhar competitividade internacional.

---

[175] Batista Júnior, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2.ed. rev. E atual. Belo Horizonte, Fórum, 2012, p.108.

[176] Bercovici, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003, p. 191.

Em outro estudo, este pesquisador, juntamente com Clark e Corrêa, apontou a importância do Estado[177] na produção da ciência e da tecnologia, com fundamento na obra de Mariana Mazzucato[178]:

> Mariana Mazzucato, em sua conhecida obra "Estado empreendedor – desmascarando o mito do setor público vs. setor privado" demonstrou que o Estado não pode ser considerado como um mero facilitador do crescimento econômico, mas um parceiro fundamental do setor privado, visto que assume riscos que outros não estariam dispostos a assumir em pesquisas e desenvolvimento (Mazzucato, 2014), argumento este utilizado por Keynes (1926) em seu artigo "O fim do laissez-faire". Ademais, Mazzucato (2014) aponta importância e a relevância do Estado na produção da ciência e da tecnologia nas últimas décadas, inclusive no Brasil.[179].

O texto constitucional também prevê a regulação dos investimentos de capital estrangeiro, a remessa de lucros, o incentivo aos reinvestimentos (art. 172 da CR/1988, além de dispor sobre a exploração direta da atividade econômica pelo Estado "quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo" (art. 173, caput da CR/1988), demonstrando que é autorizada a implantação de um modelo desenvolvimentista com atuação direta do Estado na economia[180], seja na atuação em área estratégica de interesse coletivo relevante, seja na prestação de serviços públicos, conforme disposto no art. 175 do texto constitucional. Destaca-se, ainda, a previsão do art. 218, que determina a promoção e o incentivo do desenvolvimento científico, da pesquisa, da capacitação científica e tecnológica e da inovação, a cargo do Estado.

Assim, considera-se que seria um mito pensar no desenvolvimento sem a participação do Estado na formulação e execução de medidas necessárias para viabilizar o desenvolvimento nacional e a redução da pobreza, atendendo ao disposto no art. 3º da Constituição Federal de 1988. Compete aos formuladores e executores de políticas

---

[177] O conceito de Estado empreendedor deve abranger tanto o Poder Executivo, responsável direto pela formulação e execução das políticas públicas diretas, das políticas industriais, comerciais e aduaneiras, mas também dos demais Poderes, na elaboração de leis que proporcionam a devida indução econômica, na indispensável segurança jurídica, na garantia de direitos e da efetividade do texto constitucional. Para Mazzuucato, "o que distingue o Estado não é apenas sua missão, mas também os meios e instrumentos de que dispõe para cumpri-la" (Mazzucato, Mariana. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014, p.258).

[178] Cf. Mazzucato, Mariana. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

[179] Fernandes, Rodrigo Mineiro; Clark, Giovani; Corrêa, Leonardo Alves. Desenvolvimento orientado por missões sob a ótica da constituição econômica brasileira. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 36, p. 32-54, jan./abr. 2023, p.41.

[180] Cf. Bercovici, Gilberto. **O Princípio da Subsidiariedade e o Autoritarismo**. Conjur, 8 nov. 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-nov-08/estado-economia-principio-subsidiariedade-autoritarismo. Acesso em: 19 mar. 2023.

públicas, em especial as políticas industriais, macroeconômicas, comerciais e aduaneiras, aplicar os fundamentos constitucionais e princípios desenvolvimentistas, distributivos e isonômicos, com vistas no desenvolvimento nacional com transformação estrutural.

As políticas aduaneiras e o correspondente reflexo no desenvolvimento se encontram em uma área de interseção entre os sistemas político, jurídico e econômico, e sua análise deve compreender tanto questões normativas, próprias do sistema jurídico, quanto sua efetiva aplicação, decorrente de práticas econômicas, comerciais e políticas. Para tanto, devemos aprofundar no conhecimento teórico do tema, a partir do estudo da regulação do comércio internacional, cujos objetivos aproximam-se daqueles previstos no artigo 3º do texto constitucional, conforme dispõe o Preâmbulo do GATT 47:

> Reconhecendo que suas relações no domínio comercial e econômico devem ser orientadas no sentido de elevar os padrões de vida, de assegurar o emprego pleno e um alto e sempre crescente nível de rendimento real e de procura efetiva, para a mais ampla exploração dos recursos mundiais e a expansão da produção e das trocas de mercadorias [...].[181]

No próximo capítulo serão analisadas as interseções entre o comércio internacional e o desenvolvimento, considerando sua regulação, especialmente o Direito Aduaneiro, de forma a se identificar as características próprias desse ramo jurídico, com o objetivo de se compreender o conceito e alcance dos regimes aduaneiros especiais e sua efetiva aplicação teórica e prática, como ferramenta para o desenvolvimento nacional.

[181] Organização Mundial do Comércio. **Acordo geral de tarifas e comércio**. Preâmbulo. 1947. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. Acesso em 01/03/2023.

3. REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL: O DIREITO ADUANEIRO E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A presente tese analisa a efetividade dos regimes aduaneiros especiais como ferramenta para o desenvolvimento nacional. No capítulo anterior, identificou-se o conceito de desenvolvimento adequado ao texto constitucional brasileiro e à teoria novo-desenvolvimentista adotada na presente tese e a importância do setor industrial.

Entretanto, considerando que se trata de uma ferramenta inserida no regime jurídico aduaneiro, a partir de fatos econômicos decorrentes de operações comerciais internacionais, torna-se necessário contextualizar o tema a partir de suas relações regulatórias, de forma a se conhecer o ambiente normativo aplicável, suas especificidades, princípios e missões.

Assim, no presente capítulo será analisada a regulação do comércio internacional, o Direito Aduaneiro e seus reflexos no desenvolvimento nacional. Para tanto, parte-se da relação do comércio internacional com o crescimento econômico e sua regulação. Retrata-se a evolução do sistema aduaneiro brasileiro até a exposição das políticas aduaneiras brasileiras no século XXI; passa-se à exposição e breve análise da estrutura normativa aduaneira atualmente vigentes, seus princípios determinantes, para, enfim, se identificar o conceito de regimes aduaneiros especiais.

Procura-se, no presente capítulo, identificar as bases institucionais e normativas as quais se fundam os regimes aduaneiros especiais de forma a permitir sua avaliação na efetiva contribuição ao desenvolvimento nacional.

3.1. O comércio internacional e o crescimento econômico

A importância do comércio internacional para o crescimento econômico foi um dos pilares da doutrina econômica clássica, especialmente a partir da edição da obra “Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações”, do economista escocês Adam Smith, publicada originalmente em 1776, com a justificativa da existência de comércio considerando a especialização da produção em países cujos custos fossem mais baixos do que em outros países, de forma a maximizar a riqueza das nações de forma conjunta. Para o autor, o livre comércio proporcionaria o crescimento de todos os

países[182], pois os produtos seriam comercializados a custos inferiores àqueles que seriam incorridos caso cada país tentasse produzir tudo aquilo que precisasse.

Para a Teoria das Vantagens Absolutas, cada país deveria se especializar na produção daquilo em que possuísse maior eficiência, importando os demais itens consumidos internamente, a partir de uma divisão internacional da produção, que deveria resultar em menores custos dos produtos, proporcionando um aumento do bem-estar a todos. A redução dos custos de produção, devido à especialização, é o grande fundamento da teoria clássica para o comércio internacional.

David Ricardo aperfeiçoou a teoria smithiana a partir da edição de sua obra "Princípios de Economia Política e Tributação", datada de 1817, apresentando um fundamento mais consistente para a especialização da produção, considerando as vantagens comparativas da produção, e não mais as vantagens absolutas defendidas por Smith. Trata-se da Teoria das vantagens relativas, já comentada no capítulo 1 da tese, que fundamenta o comércio exterior e a especialização na produção de mercadorias dos países nos quais se tem abundância de recursos e custos relativos favoráveis, com a importação das demais mercadorias com custos de produção desfavoráveis. Assim, o comércio internacional seria justificável pela divisão internacional da produção, conduzindo a trocas rentáveis a todos os países[183].

Já a teoria neoclássica, a partir dos ensinamentos de Ricardo, aperfeiçoou a teoria do comércio internacional avaliando também os demais fatores de produção, não considerados originalmente pelos clássicos, que fundaram seus ensinamentos apenas considerando o fator de produção "trabalho". Destacam-se os ensinamentos dos economistas suecos Eli Heckscher e Bertil Ohlin, que fundamentaram o comércio internacional na inter-relação entre as proporções dos fatores de produção, sua disponibilidade nos diversos países e as proporções de sua utilização na produção, justificando a exportação nos itens intensivos nos fatores cuja oferta é abundante[184]. Já Paul Krugman apresenta a justificativa para o comércio internacional mesmo entre países

---

[182] Cf. Smith, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

[183] Cf. Ricardo, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. 1996. John Stuart Mill é outro economista clássico que adotou a teoria das vantagens comparativas, defendendo as vantagens do comércio internacional mesmo para um país com custos elevados, ampliando o modelo ricardiano. (Cf. Mill, John Stuart. **Princípios de economia política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996)

[184] Cf. Krugman, Paul; Obstfeld, Maurice. **Economia internacional**: teoria e política. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010, p.42-57. Esta teoria, para analisar o custo de produção, considera além do fator "trabalho" os fatores "terra", "recursos naturais" e "capital".

com estruturas produtivas semelhantes, a partir do conceito de economias de escala, que levaria a uma redução dos custos de produção, e da existência do comércio intrafirmas[185], considerando a preferência dos consumidores por produtos diferenciados. Segundo os autores,

> nem sempre é a vantagem comparativa que impulsiona o comércio. Em vez disso, muitas vezes são os retornos crescentes ou as economias de escala – isto é, a tendência de os custos unitários serem mais baixos com uma produção maior – que levam ao comércio. As economias de escala estimulam os países a se especializar e fazer comércio, mesmo na ausência de diferenças entre eles em termos de recursos ou tecnologias.[186]

A partir da teoria neoclássica, pode-se considerar que a justificativa preponderante para a existência do comércio internacional orbita em torno da maior eficiência alocativa dos custos de produção, proporcionando um aumento da renda e maior acesso dos produtos. Para Gottfried Haberler, o comércio internacional proporciona um aumento da renda nacional e a capacidade produtiva do país, devido ao acesso aos bens de capital necessários ao incremento da produção, a transmissão de conhecimentos tecnológicos, à movimentação internacional de capitais, além de proporcionar um eficiente instrumento de política antimonopolística[187]. Jagdish Bhagwati faz uma defesa ainda maior da globalização, entendendo que seria benéfica não apenas economicamente, mas também socialmente, visto que ampliaria o acesso dos mais pobres aos mercados e oportunidades de melhores empregos[188].

Em resumo, com base na teoria clássica e neoclássica, podemos destacar os seguintes fatores que poderiam explicar o efeito positivo do comércio sobre o crescimento econômico: (i) aperfeiçoamento da indústria nacional, com acesso a máquinas, equipamentos e tecnologia avançada, permitindo a produção de bens com maior valor agregado; (ii) crescimento das exportações, com aumento na participação no PIB, através da produção em escala, maximização de resultados e ganho de novos mercados; e (iii) importações como fator de aumento da competitividade, de forma a permitir o acesso a

---

[185] Um grande exemplo do comércio intrafirmas é visto no setor automobilístico: ainda que um país produza e exporte automóveis, também é interessante importar outros automóveis que não são produzidos localmente, devido à existência de mercado consumidor a partir de suas preferências.

[186] Krugman, Paul; Obstfeld, Maurice. **Economia internacional**: teoria e política. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010, p.111.

[187] Haberler, Gottfried. Comércio internacional e desenvolvimento econômico. In: **Revista brasileira de economia**, v.13, n.2, (1959), p.23.

[188] Bhagwati, Jagdish N.. **Em defesa da globalização**: como a globalização está ajudando ricos e pobres. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.31.

matérias-primas e equipamentos de melhor qualidade com preços inferiores aos cobrados no mercado interno.

O comércio internacional desempenha um papel fundamental na economia global e tem sido objeto de estudo e análise por muitos especialistas, incluindo o grupo de trabalho coordenado por Pascal Lamy[189], ex-Diretor Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC). Esse estudo enfatiza a importância do comércio internacional para o aumento do bem-estar social e para o desenvolvimento, demonstrando a interrelação entre o comércio e o investimento. O estudo destaca a contribuição do comércio internacional para a redução da desigualdade, por entender que a maior a circulação de bens e serviços entre os países, com o acesso a bens e serviços a preços competitivos, incentiva o desenvolvimento e a criação de empregos. Ainda assim, os autores apontam a necessidade de estabelecer regras e princípios para regular as complexas estruturas comerciais da atualidade, incluindo a normativa aduaneira, a fim de garantir a segurança, a transparência e a eficiência nas operações comerciais entre os países.

Ainda assim, deve-se considerar que tais benefícios não são necessariamente verificados na grande maioria das operações e, especialmente, em países com menor poder comercial e político. Bresser-Pereira reconhece que a globalização é acompanhada do aumento da concentração de renda e desigualdade interna, mas entende que se trata de uma consequência decorrente do aumento por demanda de mão de obra qualificada em detrimento da mão de obra barata que é abundante em países de menor desenvolvimento relativo. O autor destaca a importância da abertura dos mercados mesmo para países em desenvolvimento, mas alerta para a necessidade de políticas de compensação social[190].

Destaca-se, portanto, que a análise neoclássica considera as vantagens do comércio internacional para o crescimento econômico e não para o modelo de desenvolvimento defendido em uma proposta desenvolvimentista, que inclui na análise a transformação estrutural e a melhora nas condições de vida da população.

Além de políticas públicas compensatórias, é imprescindível monitorar o nível de empregos envolvidos nas operações de comércio exterior, a partir da premissa de que o setor exportador é caracterizado por pagar maiores salários médios, de forma a evitar a exploração de setores exportadores intensivos em mão de obra como vantagem comparativa no comércio internacional.

---

[189] Cf. Lamy, Pascal. *The World Trade Organization: New Issues, New Challenges*. **Policy Paper n. 117**. Notre Europe – Jacques Delors Institute, 2014.
[190] Bresser-Pereira. **Globalização e competição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p.44.

A questão do emprego também é destacada por Stiglitz e Charlton[191], que alertam para o risco, em um processo de abertura comercial, de perdas de emprego em indústrias locais sujeitas à competição de produtos importados. Os autores alertam para a possibilidade de um aumento do desemprego, visto que os trabalhadores dos setores atingidos pela abertura comercial não migrariam, necessariamente, para atividades vinculadas à exportação, com maior produtividade e melhores salários, visto que não se teria garantia de uma maior demanda de vagas em outros setores econômicos e mesmo em indústrias exportadoras. Dessa forma, competiria ao Estado o monitoramento e a adoção de políticas públicas voltadas a fomentar os empregos no setor produtivo e garantir o nível de emprego ou, ao menos, políticas sociais para minimizar o desemprego.

Nas conclusões de seu estudo sobre o tema, Welber Barral[192], a partir da constatação da complexidade da relação entre comércio e desenvolvimento, não direciona para sua "correlação direta e inarredável", visto que a abertura comercial pós-2000 não teria sido favorável a todos os países em desenvolvimento, ainda que tenha contribuído com o crescimento econômico em alguns casos, não foi determinante no processo de desenvolvimento. O autor afirma que seria necessário refutar a visão do comércio como fim em si mesmo, devendo considerá-lo dentro de um projeto nacional de desenvolvimento, como defendemos no presente trabalho, visto que o sistema multilateral do comércio não teria instrumentos hábeis para transformar estruturalmente a economia nacional.

Joana Stelzer apresenta uma importante vertente de estudo sobre o comércio internacional na perspectiva da justiça comercial entre os países, destacando que a ausência de uma simetria nas transações comerciais agravaria a desigualdade e ampliaria a injustiça econômico-social[193]. Como defensora da teoria do comércio justo, a autora enumera os princípios defendidos pela World Fair Trade Organization (WFTO)[194]: (1) criação de oportunidades para produtores economicamente desfavorecidos; (2) transparência e responsabilidade; (3) práticas comerciais justas; (4) pagamento de um

[191] Stiglitz, Joseph E.; Charlton, Andrew. **Livre mercado para todos**: como um comércio internacional livre e justo pode promover o desenvolvimento de todos os países. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p.25.
[192] Barral, Welber; Pimentel, Luiz Otávio (Orgs.). **Comércio internacional e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006, p.388.
[193] Stelzer, Joana; Baptista, Rudá Ryuiti Furukita. Direito do comércio internacional e sua humanização pelos princípios do comércio justo: reflexos nas funções do direito aduaneiro no controle do fluxo do intercâmbio internacional de mercadorias. In: Pereira, Cláudio Augusto Gonçalves; REIS, Raquel Segalla (orgs.). **Ensaios de Direito Aduaneiro II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p.23-45.
[194] Word Fair Trade Organization é uma comunidade global e verificadora de empresas sociais que praticam os princípios de Comércio Justo.

preço justo; (5) renúncia total ao trabalho infantil ou forçado; (6) compromisso de não discriminação, igualdade de gêneros e liberdade de associação; (7) boas condições de trabalho, saudáveis e seguras; (8) incentivo à capacitação dos produtores e desenvolvimento das suas competências; (9) promoção dos princípios do Comércio Justo aos consumidores; (10) respeito pelo ambiente[195].

Ainda que se considere a relevância da teoria do comércio justo em suas críticas ao comércio internacional e sua função social, reconhece-se que a análise do tema extrapola à proposta da presente tese e não foram consideradas dentro da teoria novo-desenvolvimentista que a lastreia. Na presente análise, parte-se de uma premissa que considera a importância do comércio internacional para o crescimento econômico, em uma perspectiva pragmática. Logicamente, deve-se evoluir na análise do tema para incluir elementos indutores de forma a permitir que tal crescimento se transforme no desenvolvimento almejado.

Não obstante, mesmo considerando as grandes distorções existentes no comércio internacional, destaca-se a consideração de Paul Samuelson, que reconhecia que o livre comércio não teria necessariamente o condão de maximizar a renda real ou as possibilidades de consumo e utilidade de qualquer país, mas reconhecia que "algum comércio é melhor do que nenhum comércio"[196], em uma crítica às tentativas de autossuficiência econômica nacional. A prática comercial voltada ao exterior se não tem a garantia de levar ao desenvolvimento almejado, não tende a prejudicar o mercado interno, desde que devidamente regulada para evitar desabastecimentos internos, especialmente de produtos essenciais à subsistência da população nacional.

Conclui-se pela importância do comércio internacional e sua justificação fundamenta-se pela sua relevante contribuição para o crescimento econômico. Ainda que reconhecendo que tal perspectiva seria insuficiente para uma análise desenvolvimentista, dentro do conceito apresentado no primeiro capítulo, em uma visão pragmática, reconhece-se sua importância e se afasta sua negação. Acrescente-se, ainda, que a teoria novo-desenvolvimentista tem como um de seus fundamentos macroeconômicos o crescimento voltado à exportação de produtos manufaturados (*export-led*), reconhecendo como imprescindível o comércio exterior. Portanto, ainda que não seja suficiente, o

---

[195] Stelzer, Joana. **Direito do comércio internacional**: do free trade ao fair trade. Curitiba: Juruá, 2018, p.149-157.

[196] Samuelson, P.A. The gains from international trade once again. **The Economic Journal**, Vol. 72, nº 288, (Dec., 1962), pp. 820-829.

comércio internacional é necessário e cabe ao Estado, em uma perspectiva desenvolvimentista, sua adequação ao interesse nacional e objetivos constitucionais na elaboração, aplicação e execução de políticas indutoras, industriais e aduaneiras.

3.2. A regulação do comércio internacional

Demonstrou-se, no tópico anterior, a importância do comércio internacional para o crescimento econômico e a necessidade de se avançar no alcance do desenvolvimento almejado. Entretanto, também se constata a fragilidade do mercado na autorregulação do comércio, que pode resultar em práticas comerciais abusivas por parte de países e empresas, em detrimento do aumento do bem-estar da população e do desenvolvimento nacional. Dessa forma, entende-se como imprescindível a regulação do comércio internacional, tanto a nível internacional, por meio dos organizações internacionais, quanto internamente, por meio de atos normativos específicos e da atuação dos diversos órgãos estatais de controle, dentre os quais se destaca a Aduana.

Por exemplo, temos a prática do *dumping* e a concessão de subsídios que são objeto de regulação específica. O artigo 2º do Acordo Relativo à implementação do artigo VI do GATT traz o conceito de *dumping*:

> Considera-se haver prática de dumping, isto é, oferta de um produto no comércio de outro país a preço inferior a seu valor normal, no caso de o preço de exportação do produto ser inferior àquele praticado no curso normal das atividades comerciais para o mesmo produto quando destinado ao consumo no país exportador"

Já subsídio, de acordo com o disposto no Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, é a concessão de um benefício por um governo ou órgão público, como contribuição financeira ou qualquer forma de receita ou sustentação de preços, que confira uma vantagem. Com o reconhecimento das práticas consideradas como abusivas são autorizadas, pelos acordos específicos, medidas compensatórias, nos subsídios, e direitos antidumping, na prática do *dumping*.

Constata-se, ao longo da história da civilização, a estreita ligação entre a atividade comercial, em sua perspectiva internacional, e o controle efetuado pelo Estado. A atividade de vigilância das fronteiras do território, em suas mais variadas formas de constituição, permitindo o controle do tráfego internacional de mercadorias, é encontrada em diversos momentos históricos que refletem o poder estatal como ente soberano

atuando por meio de alguma autoridade aduaneira, regularmente designada como "Aduana" (*customs*, *douane*). Horácio Félix Alais, partindo de uma concepção histórica da Aduana, a define como

> o organismo estatal responsável pela execução das políticas de comércio externo estabelecidas pela autoridade competente e pela realização do controle das proibições de caráter econômico e não econômico e, eventualmente, da cobrança, quando previsto, da entrada ou saída de mercadorias de ou para um território aduaneiro, na medida em que sejam afetadas pelo tráfego internacional.[197]

Montesquieu já destacava a estreita vinculação entre a atividade aduaneira e a comercialização de mercadorias entre diferentes territórios, afirmando que "onde há comércio há alfândegas", que estaria a serviço do Estado no controle e cobrança de direitos sobre a exportação e importação[198]. A história, a religião e a arte também retratam a atividade aduaneira em uma das principais passagens bíblicas, que foi eternizada por Caravaggio: o chamado de São Mateus[199], que era um coletor de impostos aduaneiros e trabalhava na Alfândega de Cafarnaum, que, à época, era um importante centro comercial na fronteira do território.

Ricardo Xavier Basaldúa, em uma de suas principais obras, apresentou uma investigação histórica sobre a presença da Aduana em diversas civilizações[200], reportando a presença de atividades aduaneiras por meio de controles exercidos na importação e na exportação. Outra relevante obra que retrata a história da Aduana é de autoria do especialista japonês Hironori Asakura, que retrata a existência de órgãos de controle e cobrança de impostos de importação na Mesopotâmia (332 e 129 a.C.), no Egito (600 a.C.), na Grécia (413 a.C.), no Império Romano, na Índia, e na China, revelando uma rica

---

[197] Alais, Horacio Félix. ***Los principios del Derecho aduanero***. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina, 2008, p.23. Tradução própria.
[198] Montesquieu. **Do espírito das leis**. Vol.II. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997, p.18.
[199] "Jesus, partindo dali, viu um homem chamado Mateus, sentado na coletoria [Alfândega], e disse-lhe: Segue-me. Ele se levantou e o seguiu" (cf. Bíblia. Mateus, 9:9. Português. In: **Bíblia sagrada**. Tradução de Padre Antônio Pereira de Figueredo. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1980. Edição Ecumênica).
[200] Egito, Grécia, Roma, Idade Média, Veneza, Gênova, Bizâncio, França, Espanha e América pré-colonial (Basaldua, Ricardo Xavier. ***Introducción al Derecho Aduanero***. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1988, p.25-46).

história das Aduanas na Antiguidade[201]. O autor também apresenta relatos da evolução da Aduana durante a Era Medieval, no Império Bizantino[202], na Europa[203] e na Ásia[204].

Constata-se, assim, a referência histórica de limitações impostas pelo Poder Governante, por meio da Aduana, em relação a determinado território soberano, com a imposição de restrições à importação e à exportação de mercadorias, como forma de proteção à economia e à segurança do território soberano, regulando, de alguma forma, o comércio internacional. Tal regulação passou por um processo de sistematização durante os Estados Nacionais, refletindo em uma evolução legislativa que objetivou um maior controle nas operações de comércio exterior das grandes potências econômicas com suas colônias. Doutrinadores aduaneiristas são unânimes ao apontar a codificação efetuada em 1687 durante o reinado de Luís XIV, na França absolutista, como sendo o primeiro código aduaneiro[205].

Outro grande marco regulatório nas operações de comércio internacional é dado pela assinatura do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947, que resultou na criação do sistema multilateral de comércio, que pode ser definido como os procedimentos relacionados ao comércio nos quais participam os países e territórios aduaneiros signatários. Em tal sistema, há um órgão central responsável pela regulação e atos normativos vinculantes para as partes. Destaca-se que, à época da assinatura do GATT, não foi criada uma organização mundial propriamente dita, o que só ocorreu em 1995.

Um dos objetivos declarados do GATT foi o desenvolvimento, com expressa referência à elevação do padrão de vida decorrente das relações comerciais, o pleno emprego e elevação da renda. Transcrevem-se os objetivos do GATT, 1947:

---

[201] Asakura, Hironori. ***World history of the customs and tariffs***. Bruxelas: World Customs Organization, 2002, p. 24, 30, 37, 55, 84, 85 e 103. TREVISAN, Rosaldo. **O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional**. São Paulo: Aduaneiras: LEX Produtos Jurídicos, 2017, pp.20-26.

[202] Asakura, Hironori. ***World history of the customs and tariffs***. Bruxelas: World Customs Organization, 2002, p. 109-117.

[203] Asakura, Hironori. ***World history of the customs and tariffs***. Bruxelas: World Customs Organization, 2002, p. 119-157.

[204] Asakura, Hironori. ***World history of the customs and tariffs***. Bruxelas: World Customs Organization, 2002, pp. 159-166, 167- 169.

[205] Cf. Alais, Horacio Félix. ***Los principios del Derecho aduanero***. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina, 2008; e Basaldua, Ricardo Xavier. ***Introducción al Derecho Aduanero***. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1988. Para Horácio Félix Alais, a codificação aduaneira marcou "o início de um sistema que visava utilizar os direitos de importação como freio aos produtos estrangeiros, a fim de promover e facilitar a produção de produtos nacionais" (Alais, Horacio Félix. ***Los principios del Derecho aduanero***. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina, 2008, p.20, nota 12, Tradução própria)

> Reconhecendo que suas relações no domínio comercial e econômico devem ser orientadas no sentido de elevar os padrões de vida, de assegurar o emprego pleno e um alto e sempre crescente nível de rendimento real e de procura efetiva, para a mais ampla exploração dos recursos mundiais e a expansão da produção e das trocas de mercadorias;
> almejando contribuir para a consecução desses objetivos, mediante a conclusão de acordos recíprocos e mutuamente vantajosos, visando à redução substancial das tarifas aduaneiras e de outras barreiras às permutas comerciais e à eliminação do tratamento discriminatório, em matéria de comércio internacional; [...]
> reconhecendo que a ação individual e coletiva torna-se indispensável para promover o desenvolvimento econômico das Partes Contratantes menos desenvolvidas e para assegurar a rápida elevação dos padrões de vida desses países;
> reconhecendo que o comércio internacional, considerado como um instrumento de progresso econômico e social, deve ser regido por regras e regulamentos - e por medidas conformes a tais regras e regulamentos - que sejam compatíveis com os objetivos citados no presente Artigo;
> constatando que as Partes Contratantes podem autorizar as Partes Contratantes menos desenvolvidas a aplicarem medidas especiais destinadas a promover o seu comércio e desenvolvimento; concordam com o que segue.
> Torna-se necessário, assegurar um aumento rápido e estável dos ingressos de exportação das Partes Contratantes menos desenvolvidas.
> Torna-se necessário desenvolver esforços positivos destinados a assegurar às Partes Contratantes menos desenvolvidas, uma participação no crescimento do comércio internacional, correspondente às necessidades do seu desenvolvimento econômico.[206]

O referido acordo foi elaborado em um ambiente predominantemente liberal no período após a segunda guerra mundial, com a definição de princípios que privilegiam o livre comércio em detrimento de medidas protetivas e de incentivos nacionais, como se verifica no tratamento dado à concessão de subsídios. Ainda assim se identifica no texto do GATT algumas referências e preocupações com desenvolvimento. No texto de seu artigo XXXVI constata-se a expressa referência a elevação dos níveis de vida e o desenvolvimento das economias de todos os membros, inclusive dos países menos desenvolvidos. Para tanto, justamente para o atingimento do objetivo de estabelecer um comércio internacional livre e transparente, o GATT definiu princípios básicos que limitam a execução de políticas comerciais dos países membros: princípio da não discriminação; princípio da previsibilidade e transparência; princípio da concorrência leal; princípio da proibição de restrições quantitativas a importações; e princípio do tratamento especial para países em desenvolvimento.

O princípio da não discriminação é o princípio básico da OMC e de todo o sistema multilateral de comércio. Ele está previsto nos artigos I e III do GATT e subdivide-se no

---

[206] Organização Mundial do Comércio. **Acordo geral de tarifas e comércio**. 1947. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm . Acesso em 01/03/2023.

tratamento geral de nação mais favorecida, também denominado de princípio da nação mais favorecida, e no tratamento nacional no tocante a tributação e regulamentação internas, também denominado de princípio do tratamento nacional. O princípio da nação mais favorecida determina que um país deve estender aos demais países membros do acordo qualquer vantagem ou privilégio concedido a outro país[207]. O princípio do tratamento nacional prevê que o país membro deve oferecer o mesmo tratamento recebido pelo produto nacional ao produto importado, de forma a impedir o tratamento diferenciado de acordo com a procedência do produto, inclusive quanto à tributação, excetuando exclusivamente a tarifa aduaneira.

O princípio da transparência determina que os países membros devem divulgar, de forma compreensível e clara, quais são as barreiras protecionistas impostas em seu sistema regulatório, de forma a permitir o amplo conhecimento dos intervenientes das operações de comércio exterior, contribuindo para a necessária segurança jurídica do sistema comercial.

O princípio da concorrência leal busca assegurar condições regulares comerciais para todos os agentes, coibindo práticas consideradas como abusivas no comércio internacional, como a prática de *dumping* e a concessão de subsídios. Destaca-se que a questão dos subsídios tem relação direta com a autonomia dos Estados no incentivo à determinadas atividades econômicas, configurando-se em uma indevida intervenção ideológica na orientação das políticas econômicas, especialmente as políticas industriais nacionais. Assim, a aplicação de tal princípio em relação a subsídios, deve ser avaliada com parcimônia, considerando o interesse nacional.

O princípio da proibição de restrições quantitativas a importações busca padronizar a tarifa aduaneira como o único instrumento protecionista aceito pelo sistema de comércio internacional, visando impedir a utilização de outras barreiras não tarifárias à operação comercial.

Por fim, o princípio do tratamento especial para países em desenvolvimento prevê a renúncia dos países desenvolvidos à reciprocidade em negociações tarifárias com países em desenvolvimento. Destaca-se a denominada “Cláusula de Habilitação”, que consiste na decisão das partes contratantes do GATT em celebrar acordos regionais ou gerais entre

[207] O artigo XXIV do GATT expressamente permitiu a utilização de regras preferenciais intrabloco, permitindo a formação de uma união aduaneira ou estabelecimento de zonas de livre comércio entre os territórios de seus Membros, desde que respeitadas certas condições, em uma clara exceção ao princípio da nação mais favorecida.

países em desenvolvimento com a finalidade de reduzir ou eliminar mutuamente as travas a seu comércio recíproco, excetuando-se da aplicação do princípio do Tratamento da Nação Mais Favorecida.

Apenas com a finalização da rodada de negociação entre os países membros do GATT, denominada de "Rodada Uruguai", é que foi criado um órgão central efetivo para a coordenação das negociações internacionais, supervisão e possibilidade de aplicação de sanções, denominado de Organização Mundial do Comércio (OMC). Conforme disposto no artigo VIII do Acordo Constitutivo da Organização Mundial de Comércio, a OMC terá personalidade legal e receberá de cada um de seus Membros a capacidade local necessária para exercer suas funções, bem como os privilégios e imunidades necessárias para o exercício de suas funções. No preâmbulo do acordo constitutivo da OMC, internalizado no Brasil por meio do Decreto 1.355 de 30/12/94, encontramos os objetivos da criação do referido organismo internacional:

> Reconhecendo que as suas relações na esfera da atividade comercial e econômica devem objetivar a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e um volume considerável e em constante elevação de receitas reais e demanda efetiva, o aumento da produção e do comércio de bens e de Serviços, permitindo ao mesmo tempo a utilização ótima dos recursos mundiais em conformidade com o objetivo de um desenvolvimento sustentável e buscando proteger e preservar o meio ambiente e incrementar os meios para fazê-lo, de maneira compatível com suas respectivas necessidades e interesses segundo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico, [...].[208]

Além da criação da OMC, a Rodada Uruguai que foi consolidada no Acordo de Marraqueche, alcançou os seguintes resultados[209]: redução tarifária; aperfeiçoamento dos instrumentos de defesa comercial; integração de produtos agropecuários ao sistema multilateral de comércio; incorporação dos têxteis ao sistema criado, com previsão de eliminação do Acordo Multifibras; estabelecimento de um Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS)[210]; criação de um Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS); instituição do Acordo sobre Medidas de

---

[208] Organização Mundial do Comércio. **Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio.** 1994. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_estabelece.pdf. Acesso em 01/06/2023.

[209] Cf. Prazeres, Tatiana Lacerda. **A OMC e os blocos regionais**. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

[210] O Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) foi um dos principais produtos da Rodada Uruguai da OMC e entrou em vigor em janeiro de 1995. Trata-se do reconhecimento da importância do comércio de serviços para o crescimento e desenvolvimento da economia mundial. A finalidade básica do GATS é trazida em seu preâmbulo: "[Contribuir para a expansão do comércio] em condições de transparência e liberalização progressiva e como forma de promover o crescimento de todos os parceiros comerciais e o desenvolvimento dos países em desenvolvimento".

Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMS); definição de um Mecanismo de Revisão de Política Comercial dos Países-Membros; e estabelecimento de um novo mecanismo de solução de controvérsias. A rodada de negociação seguinte resultou na aprovação do Acordo de Facilitação do Comércio de Bali, em 2013.

A Rodada Doha também foi conhecida como Rodada do Desenvolvimento, por seu objetivo declarado de "garantir que os países em desenvolvimento e especialmente os países de menor desenvolvimento relativo obtenham uma parte do incremento do comércio internacional compatível com suas necessidades de desenvolvimento econômico".

Além da OMC, destaca-se, no âmbito internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), que trata da relação entre o comércio internacional e o desenvolvimento. Trata-se de um órgão instituído pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 1964, com mandato específico para tratar da relação entre comércio internacional e desenvolvimento, além de temas conexos, com especial atenção aos países em desenvolvimento e seus desafios decorrentes da globalização e integração econômica. A UNCTAD atua por meio de apoio técnico para análise de políticas econômicas como foco no desenvolvimento, na cooperação técnica visando a integração comercial e no auxílio dos países em desenvolvimento nas negociações comerciais internacionais e demais temas decorrentes.

A estrutura legal da Organização Mundial do Comércio é composta dos acordos multilaterais, de adesão obrigatória de todos os membros, e dos acordos plurilaterais, de adesão opcional, que fazem parte do GATT. Destacam-se os seguintes acordos que possuem maior relevância para a atividade aduaneira**:** o Acordo sobre a Implementação do Artigo VII do GATT 1994 (Valoração Aduaneira), o Acordo sobre Regras de Origem e o Acordo sobre Facilitação do Comércio.

O estabelecimento de regras internacionais para a identificação dos elementos característicos da mercadoria[211] sujeita ao controle aduaneiro resulta do próprio objetivo do GATT e da instituição de um sistema de comércio internacional, com vistas à padronização de procedimentos e garantia de maior segurança jurídica nas operações comerciais, dentro daquilo que Rosaldo Trevisan denominou de internacionalização do

[211] São elementos característicos da mercadoria: o valor, a origem e sua plena identificação através de uma nomenclatura.

direito aduaneiro[212]. Dentre aqueles elementos que definem a mercadoria objeto do controle aduaneiro, temos as regras para a identificação do valor aduaneiro, trazida pelo Acordo de Valoração Aduaneira (AVA-GATT), para a identificação da origem da mercadoria, definidas pelo Acordo sobre Regras de Origem, e para a classificação da mercadoria dentro de uma nomenclatura, definidas pela Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias do Conselho de Cooperação Aduaneira (também conhecida como Organização Mundial das Aduanas - OMA).

Ainda que relevante para o desenvolvimento do comércio internacional e para a segurança jurídica em prol dos agentes comerciais, a simples implantação de um modelo global, padronizado para todos os países, não é suficiente para o desenvolvimento dos países periféricos e seus intervenientes nacionais, por não considerar realidades de cada país que podem não ser aquelas pensadas de forma global, dentro do modelo *one size fits all* defendido pelos organismos globais nos processos de integração comercial. Rodrik, economista institucionalista, defende que a avaliação da integração econômica ao comércio internacional deve considerar questões relativas ao desenvolvimento de cada nação, a partir de arranjos institucionais que buscam soluções próprias na busca do desenvolvimento, não a partir da mera integração global, mas da perspectiva do desenvolvimento, de forma a alcançar resultados econômicos equitativos e de base ampla[213].

É importante reconhecer que o sistema multilateral do comércio tem suas limitações especialmente em relação aos países em desenvolvimento. Ainda que conste dos objetivos declarados do GATT/1947 a expressa referência à elevação do padrão de vida decorrente das relações comerciais, o pleno emprego e elevação da renda, reconhece-se que o modelo implementado e utilizado ao longo dos últimos 70 anos é predominantemente voltado ao livre comércio sem a devida preocupação com o alcançamento dos países periféricos a um nível de desenvolvimento elevado, mesmo considerando dispositivos normativos específicos, como a já mencionada “Cláusula de

[212] Cf. Trevisan, Rosaldo. O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional. São Paulo: Aduaneiras, 2017.
[213] Cf. Rodrik, Dani. ***The global governance of trade as if development really mattered***, 2001. Disponível em: https://tinyurl.com/y9lp8fz6 . Acesso em 05/07/2023.

Habilitação" e outros tímidos tratamentos excepcionais aos países em desenvolvimento, que se revelam insuficientes para os objetivos desenvolvimentistas almejados. [214]

Ainda assim, o conhecimento dos atos regulatórios e seus princípios têm relevância na análise da matéria aduaneira, em geral, e nos regimes aduaneiros, em especial, considerando a internacionalização do comércio, a múltipla aplicação de normas nacionais e potenciais conflitos, mesmo considerando a necessária adequação das normas internacionais à realidade e ao interesse nacional. O institucionalismo implementado especialmente pela OMC e seus acordos impõe aos membros a aplicação de diversas regras relacionadas ao comércio que devem ser adequadas à realidade de cada país e região.

3.3. A facilitação do comércio

Entende-se por facilitação do comércio[215] todas as medidas adotadas pelos órgãos públicos de controle e intervenientes com a finalidade de reduzir os custos operacionais das operações de comércio internacional, por meio da simplificação dos procedimentos aduaneiros e de toda a cadeia de suprimentos, de forma a incentivar o comércio, tornando-o mais acessível. Trata-se de uma nova perspectiva de atuação dos agentes relacionados ao comércio internacional, especialmente aqueles envolvidos diretamente no controle das operações, a partir de uma atuação célere, por meio de procedimentos menos complexos, previsíveis e harmônicos, com a utilização de técnicas de gestão de risco, auditorias *a posteriori* e intercâmbio de informações.

Sua análise justifica-se pela sua relevância, considerando que se trata de uma mudança de paradigma no controle aduaneiro, de forma a simplificar as obrigações e reduzir os custos. Reconhecendo que se trata de um tema com reflexo direto na atividade

---

[214] Destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), originalmente realizada em Genebra em 1964, que atualmente é uma entidade intergovernamental permanente vinculado à Assembleia Geral das Nações Unidas e tem como objetivo a promoção do crescimento e desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento. Para tanto, a entidade atua por meio da investigação e análise de políticas econômicas e de desenvolvimento, cooperação técnica e interação com a sociedade civil e o setor econômico, fornecendo assistência técnica aos países em desenvolvimento, fomento à diversificação produtiva, promoção da integração comercial, além do apoio à reformas institucionais internas de cada país em desenvolvimento.

[215] O tema encontra suas raízes no próprio desenvolvimento do comércio, observando sua importância na obra de um dos pioneiros da ciência econômica, o inglês John Cary, que destacou a importância de assegurar aos comerciantes facilidades no pagamento dos direitos aduaneiros devidos e na liberação das mercadorias, sem demoras desnecessárias (Cary, John. ***A discourse on trade and other matters relative to it***. Alpha Editions, 2021 [1745], p.18).

aduaneira, repercute, logicamente, nos procedimentos relacionados aos regimes aduaneiros especiais, tema da presente tese. Destaca-se, ainda, que tal mudança de paradigma reflete a importância da relação comercial internacional e os custos decorrentes para o crescimento econômico, que também reflete diretamente na visão desenvolvimentista analisada nesta tese.

A modernização dos procedimentos aduaneiros tornou-se necessária devido à concorrência internacional mais acirrada, com a crescente e constante busca por diferenciais competitivos, tanto na qualidade do produto quanto em seu valor. Assim, custos aduaneiros excessivos são componentes negativos do comércio internacional, representando uma verdadeira desvantagem competitiva para o país, podendo refletir na perda de mercado de produtos exportados bem como na oneração excessiva dos itens importados, com reflexo direto para o consumidor final.

Com a facilitação, busca-se equilibrar o indispensável controle aduaneiro com modernas formas de fiscalização e monitoramento das operações, simplificando-as, com o uso intensivo da tecnologia da informação, proporcionando uma previsibilidade nos tempos gastos nos procedimentos aduaneiros e minimizando possíveis custos adicionais de armazenagem da carga que onerariam consideravelmente a operação com reflexos negativos para o consumidor final. Não se trata de renunciar ao indispensável controle, mas modernizar todo o procedimento aduaneiro para utilizá-lo de forma inteligente, integrada e eficaz, considerando a importância da operação para a economia nacional.

O tema, em sua contemporânea dimensão, funda suas bases do texto do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) de 1947, nos artigos V, que trata da liberdade de trânsito, VIII, que trata de taxas e formalidades relacionadas à importação e à exportação, e X, que trata da publicação e administração de regulações comerciais. Entretanto, tais disposições não foram devidamente implementadas à época, resultando em diversas demandas apresentadas pelos países membros, como as propostas apresentadas pelo Grupo Negociador em Facilitação de Comércio (NGTF), grupo constituído para avaliar a adequação dos artigos do GATT à necessidade de facilitação comercial; e aquilo que ficou conhecido como um dos "temas de Cingapura[216]", pelo destaque alcançado na I Conferência Ministerial da OMC, realizada em Cingapura, em 1996, com o estabelecimento de grupos de trabalho para a realização de estudos sobre a simplificação de procedimentos de comércio.

[216] Juntamente com a questão das compras governamentais, investimentos e concorrência.

Mesmo considerando a inércia dos países membros do GATT e, posteriormente, da OMC, o tema evoluiu especialmente devido à atuação do Conselho de Cooperação Aduaneira, também conhecida como Organização Mundial de Aduanas, com a aprovação da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros, de 18 de maio de 1973, em Quioto, que foi revisada em 26 de junho de 1999, passando a ser denominada de Convenção de Quioto Revisada (CQR), e do marco normativo SAFE. Conforme esclarece Rosaldo Trevisan,

> [d]e 1995 a 1999, trabalhou-se, no âmbito da OMA, em um texto que contemplasse, de forma apartada, as disposições essenciais e gerais – o "coração da convenção" – aplicáveis a todos os regimes e procedimentos aduaneiros, e as disposições específicas de cada regime/procedimento, buscando o alinhamento das práticas adotadas pelas diversas aduanas do globo, com maior eficiência do controle aduaneiro, permitindo redução de custos e ganhos de competitividade. Como resultado, chegou-se, em 1999, à Convenção Internacional para Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros, na forma Revista, ou Revisada – "as Amended" – que ficou conhecida como "Convenção de Quioto Revisada" (CQR), entrando, o novo texto, em vigor, internacionalmente, em 03/02/2006.[217]

A referida convenção somente foi internalizada no Brasil com a promulgação de seu texto por meio do Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020. A Convenção de Quioto Revisada trouxe, em seu preâmbulo, relevantes notas sobre a facilitação do comércio por meio da simplificação, harmonização dos procedimentos aduaneiros e promoção da cooperação internacional, visando o desenvolvimento do comércio internacional.

A Convenção é fundada nos seguintes princípios: (i) execução de programas de modernização permanente dos regimes aduaneiros e práticas aduaneiras, e de melhoria da sua eficácia e do seu rendimento; (ii) aplicação dos regimes aduaneiros e das práticas aduaneiras de forma mais previsível, coerente e transparente; (iii) disponibilização de toda a informação necessária às partes interessadas, no que se refere à legislação, regulamentação, diretivas administrativas, regimes aduaneiros e práticas aduaneiras; (iv) adoção de técnicas modernas, tais como sistemas de gestão de risco e controles de auditoria, bem como a mais ampla utilização possível das tecnologias da informação; (v) cooperação, sempre que for caso disso, com outras autoridades nacionais, outras administrações aduaneiras e o comércio; (vi) aplicação de normas internacionais adequadas; e (vii) abertura às partes interessadas de vias de recurso administrativo e judicial facilmente acessíveis.

[217] Trevisan, Rosaldo. O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional. São Paulo: Aduaneiras, 2017, p.132.

Encontram-se disposições expressas sobre a facilitação do comércio nos capítulos 3 (formalidades de liberação e outras formalidades aduaneiras), 6 (controle aduaneiro), e 9 (informações e decisões comunicadas pelas administrações aduaneiras) da CQR, refletindo a preocupação da OMA com a celeridade nos procedimentos aduaneiros. Para Rosaldo Trevisan, a CQR é a precursora do Acordo sobre a Facilitação do Comércio, com diversas correspondências entre as previsões dos referidos atos[218].

A Organização Mundial de Aduanas contribuiu com outro importante dispositivo para a promoção da facilitação do comércio: o Marco Normativo para Assegurar e Facilitar o Comércio Global (SAFE), elaborado em 2005. Trata-se de uma série de medidas a serem implementadas pelos países membros da OMA, por meio da modernização dos procedimentos de controle aduaneiro, com o objetivo de promover a facilitação do comércio legítimo[219].

O Marco SAFE funda-se em três pilares: (i) Pilar Aduana-Aduana, ampliando a cooperação entre aduanas de diversos países, aproveitando as sinergias e compartilhamento de informações das operações comerciais e aduaneiras; (ii) Pilar Aduana-Empresa, por meio da mudança de paradigma em relação à relação entre o administrador e o administrado, para uma verdadeira parceria entre a alfândega e o setor privado para a promoção da segurança da cadeira logística, modernização do controle e facilitação do comércio; e (iii) Pilar Aduana-Outras Agências de Estado, de forma a trazer maior racionalidade na atuação dos diversos órgãos estatais, simplificando os procedimentos de controle. Assim, busca-se a segurança e previsibilidade nas operações, cooperação e racionalização de procedimentos, que levará a uma redução dos custos das operações de operadores confiáveis e maior combate às operações de maior risco aduaneiro.

Por fim, o tema da facilitação do comércio foi incluído, no âmbito da OMC, na pauta de negociações da "Agenda de Desenvolvimento de Doha", no denominado "pacote

---

[218] Trevisan, Rosaldo. **O imposto de importação** ..., p.136-137. Vide também outro artigo do autor: Direito aduaneiro no Brasil: a hora e a vez da internacionalização. In: Trevisan, Rosaldo (Org.). **Temas atuais de direito aduaneiro II**. São Paulo: LEX, 2015, p.11-60. A correspondência entre as medidas de facilitação e a CQR também foi destacada pelo professor da Universidade de Munique Hans-Michael Wolffgang, em um artigo pulicado no World Customs Journal sobre como combinar a facilitação comercial com a segurança (Wolffgang, Hans-Michael; Kafeero, Edward. *Legal thoughts on how to merge trade facilitation and safety & security*. ***World Customs Journal***, v. 8, n. 1, p. 3-16).

[219] OMA. Marco Normativo para Assegurar e Facilitar o Comércio Global. ***SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade***. Disponível em: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx>, acesso em: 18 out. 2016.

de julho de 2004". O ex-Diretor-Geral da Organização Mundial do Comércio, Pascal Lamy, sintetizou a importância de um acordo sobre a facilitação do comércio em seu pronunciamento na Câmara de Comércio de Chittagong em Bangladesh:

> A efetiva facilitação do comércio aumenta a produtividade aduaneira, melhora a arrecadação de impostos na fronteira e ajuda a atrair investimentos externos diretos. Um acordo multilateral de facilitação de comércio aceleraria a circulação de mercadorias pelas fronteiras e aumentaria a transparência e a previsibilidade do comércio e do ambiente de negócios. Com a predominância crescente de cadeias de suprimentos regionais e globais, uma facilitação de comércio eficaz e previsível é um ingrediente essencial para que essas cadeias de suprimentos operem a favor dos países em desenvolvimento.[220]

Em 7 de dezembro de 2013, na 9ª Conferência Ministerial da OMC, em Bali, Indonésia, foi aprovado o Acordo sobre a Facilitação do Comércio. De acordo com o disposto em seu preâmbulo, trata-se de um acordo com o objetivo de tornar mais ágil a circulação, a liberação e o despacho aduaneiro de bens, inclusive bens em trânsito, além de proporcionar uma cooperação efetiva entre os Membros em questões relativas à facilitação do comércio e ao cumprimento das formalidades aduaneiras[221].

O acordo é composto pela Seção I, que trata das medidas e obrigações sobre a facilitação de comércio, e a Seção II, que trata de mecanismos de flexibilidade para países de menor desenvolvimento relativo e em desenvolvimento. Trata-se de medidas compulsórias a serem aplicadas por todos os países membros da OMC na modernização de seu procedimento aduaneiro, a partir de uma visão integrada entre a necessidade do controle das operações de comércio exterior e a fluidez de tais operações, a partir da previsibilidade, transparência e segurança jurídica, de forma a reduzir os prazos e, consequentemente, os custos aduaneiros e logísticos. Considera-se como uma efetiva mudança de paradigma, em prol de um interesse comum entre todos os intervenientes e órgãos de controle, em uma conjunção de esforços em benefício do crescimento das operações de comércio exterior.

---

[220] OMC. **Pronunciamento de Pascal Lamy na Câmara de Comércio de Chittagong em Bangladesh**, fevereiro de 2013. "A trade facilitation deal could give a $1 trillion boost to world economy". Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl265_e.htm.

[221] O texto em português do Protocolo de Emenda ao Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio, adotado pelo Conselho-Geral da Organização Mundial do Comércio, em 27 de novembro de 2014, e seu anexo, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio, adotado pelos membros da Organização Mundial do Comércio, em 7 de dezembro de 2013, estão anexados ao Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018. Disponível em < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9326.htm>. Acesso em 22/06/2023.

Como exemplo das medidas, é possível citar o artigo 7, que trata de: medidas de liberação e despacho aduaneiro de bens, com regras para o processamento antecipado da declaração de importação antes chegada dos bens, com o objetivo de agilizar a liberação de bens quando da sua chegada; pagamento eletrônico de direitos, tributos e encargos cobrados pela Aduana; separação entre a liberação dos bens e a determinação final dos direitos aduaneiros, tributos e encargos; adoção de um sistema de gestão de risco para controle aduaneiro; e a adoção de um mecanismo de auditoria pós-despacho aduaneiro, de forma a tornar mais ágil a liberação dos bens.

O referido acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional em 4 de março de 2016, por meio do Decreto Legislativo nº 1, e o correspondente depósito de aceitação do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio foi efetuado em 20 de abril de 2016. Com a ratificação de 2/3 dos países-membros da OMC em 22 de fevereiro de 2017, o Acordo sobre a Facilitação do Comércio entrou em vigor no plano jurídico externo, de acordo com o disposto em seu art. 24. O Brasil promulgou o acordo em 3 de abril de 2018, com a edição do Decreto nº 9.326.

A mudança de paradigma do controle aduaneiro determinada pelo referido acordo corrobora o destaque dado ao comércio internacional como ferramenta para o crescimento da economia, além de se adequar ao princípio da integração global. Para efeitos desenvolvimentistas, deve ser analisado conjuntamente com o interesse nacional refletido nos objetivos determinados pelo art. 3º do texto constitucional. Portanto, isoladamente não diz muito para a presente tese; analisado em conjunto com o interesse nacional, tende a fortalecer uma proposta desenvolvimentista de aplicação dos regimes aduaneiros especiais, reconhecendo a importância econômica da operação em detrimento de uma mera avaliação formal da norma de regência.

3.4. As políticas aduaneiras brasileiras

Considerando a importância do comércio internacional para o crescimento da economia e sua regulação, torna-se necessário avançarmos na análise de seus reflexos regulatórios internos, efetuados por meio de normas aduaneiras, para se avaliar sua adequação a uma proposta novo-desenvolvimentista.

Inicialmente deve-se compreender quais seriam as missões aduaneiras, ou seja, a razão de existir da Aduana, como um órgão de Estado que atua no cumprimento das regras regulatórias relacionadas ao comércio exterior.

O Fundo Monetário Internacional publicou, no ano de 2022, o livro *Customs matters: strengthening customs administration in a changing world*, o qual debate diversos temas relacionados com a administração aduaneira e os desafios para o desenvolvimento do comércio internacional. No primeiro artigo da coletânea, os autores Montagnat-Rentier e Bremeersch destacaram as missões aduaneiras, que seriam compostas por três elementos: (i) elemento fiscal, relacionado à arrecadação de receitas aduaneiras; (ii) elemento econômico, relacionado à implementação e supervisão de determinadas políticas económicas governamentais; e (iii) elemento de proteção e segurança, exemplificado como sendo medidas de salvaguarda da saúde dos cidadãos e proteção da sociedade contra a atividade criminosa transfronteiriça[222].

O tema foi assim enfrentado por Claude Berr e Henri Trémer, que concluíram pela existência de duas principais missões aduaneiras, a econômica e a fiscal:

> *Administração fiscal ou administração económica? Essa foi a alternativa que durante muito tempo alimentou polêmicas sobre a Alfândega. Enfatizando o aspecto fiscal das técnicas que utiliza e sublinhando a sua pertença ao Ministério das Finanças, uns queriam vê-lo apenas como um cobrador de impostos, enquanto outros, a cujos olhos o direito aduaneiro aparecia sobretudo como instrumento de proteção, reconheciam que esta administração era essencialmente uma vocação económica. Já no passado este era o próprio tipo de falso problema, uma vez que o papel fiscal e o papel económico que assim se opunham eram na maioria das vezes apenas duas componentes da mesma atividade orientadas para o mesmo objetivo. Essa briga acabou. O aumento e a diversificação das suas tarefas nestes dois sectores paralelos da fiscalidade e da economia são tais que ninguém contesta o duplo papel económico e fiscal das alfândegas. Poder-se-ia até tentar falar em versatilidade em relação a essa administração, quando se observa a diversidade dos setores de atuação administrativa aos quais se estendem suas competências.*
>
> *Esta versatilidade exprime-se agora em termos de fórmulas rejuvenescidas adaptadas aos novos problemas colocados pelo contexto em mutação em que operam as funções aduaneiras. A missão fiscal das alfândegas foi enriquecida por novos objetivos fiscais não exclusivamente centrados na cobrança dos direitos aduaneiros, ao mesmo tempo que a importância das atividades aduaneiras dedicadas à cobrança de um volume decrescente de cobranças relativas aos encargos aduaneiros propriamente ditos. Além disso, o dogma tradicional do protecionismo foi substituído por novas preocupações que ajudaram a qualificar a finalidade dos mecanismos implementados no exercício da missão econômica das alfândegas. Por último, no que se refere a certas tarefas especiais confiadas às alfândegas, o seu leque alargou-se*

[222] Montagnat-Rentier, Gilles; Bremeersch, Christian. *The Multifaceted Role of Customs and Its Importance*. In: Azcárraga, Augusto Azael Pérez; Matsudaira, Tadatsugu; Montagnat-Rentier, Gilles; Nagy, János; Clark, R. James. ***Customs matters****: strengthening customs administration in a changing world*. Washington, DC : International Monetary Fund, 2022, p.5.

> *consideravelmente em consequência da emergência de novas exigências ligadas à evolução do mundo moderno*. [223]

Acrescentando o elemento protetivo àquelas missões identificadas por Berr e Trémer, conclui-se pela existência de três efetivas missões aduaneiras: (i) econômica, como elemento indutor para o atingimento dos objetivos constitucionais, especialmente o desenvolvimento e a redução das desigualdades; (ii) fiscal, na arrecadação de tributos incidentes nas operações de comércio exterior; e (iii) protetiva, como uma verdadeira força de segurança para impedir a entrada de itens proibidos ou nocivos à saude e segurança, na proteção dos cidadãos.

É sabido que a missão aduaneira de arrecadação de impostos nas operações de comércio exterior teve sua importância histórica no crescimento econômico de algumas nações. Entretanto, constata-se que atualmente a missão econômica[224] se sobrepõe à fiscal, especialmente considerando o interesse nacional que rege a matéria. Dentro de uma moderna concepção do Direito Aduaneiro a missão fiscal se adequa à sua natureza reguladora, econômica[225], apresentando seu caráter indutor destinado a direcionar comportamento dos agentes envolvidos nas operações internacionais dentro das diretrizes da política econômica nacional. Como exemplo dessa faceta, temos os regimes aduaneiros especiais e sua contribuição ao desenvolvimento nacional que serão analisados nos próximos capítulos.

O reconhecimento da importância da missão econômica é especialmente destacado na perspectiva novo-desenvolvimentista adotada na presente tese, na indução econômica voltada ao atingimento dos objetivos constitucionais. Sob tal perspectiva, a Aduana não apenas representa o órgão fiscal arrecadatório e protetivo, nem simplesmente a força pública apta a exercer seu poder de polícia nas operações de comércio exterior, mas se manifesta como um verdadeiro agente de desenvolvimento em prol do interesse nacional, com vistas a proporcionar um ambiente comercial justo e transparente, o acesso às facilidades do comércio internacional, o combate às práticas ilícitas e o órgão de Estado apto a proporcionar induções econômicas de acordo com o projeto de desenvolvimento

---

[223] Cf. Berr, Claude e Trémeau, Henri. ***Le droit douanier communtaire et national***. 7ᵉédition. Paris: Ed. Economica, 2006, p.25. Tradução própria.

[224] A professora italiana Sara Armella destaca a complexidade de tal dimensão econômica, referindo-se expressamente aos direitos antidumping que procuram garantir a adesão das partes envolvidas no comércio internacional às regras de mercado. Cf, Armella, Sara. ***Diritto doganale dell"Unione Europea***. Milão: EGEA S.p.A., 2017, p.4.

[225] Rijo, José. **Direito aduaneiro da União Europeia**: notas de enquadramento normativo, doutrinário e jurisprudencial. Coibra: Almedina, 2020, p.21.

adotado. De forma diversa, em uma perspectiva neoliberal, a Aduana se caracteriza especialmente como o órgão arrecadador e protetivo, com os aspectos indutores relevados à segundo plano, de forma apenas subsidiária. Propõe-se, portanto, a efetiva utilização da matéria aduaneira em sua perspectiva novo-desenvolvimentista, com o destaque às missões econômicas aduaneiras.

Antes da análise específica sobre os regimes aduaneiros especiais, apresenta-se a evolução do sistema aduaneiro, as características principais das normas regulatórias e os princípios aplicáveis para melhor compreensão do tema e adequação dos regimes aduaneiros em uma visão desenvolvimentista.

3.4.1. A evolução do sistema aduaneiro no Brasil

A evolução do comércio internacional brasileiro e sua regulação pode ser dividida, para fins didáticos, em quatro grandes fases: (i) a fase portuguesa; (ii) a fase imperial brasileira; (iii) a fase republicana; e (iv) a fase regulatória.

A fase portuguesa se iniciou em 1530 com a implantação do sistema de Capitanias Hereditárias e a instalação, em cada capitania, de uma Provedoria da Fazenda Real responsável pela cobrança de tributos e aduana. Segundo José Eduardo Pimentel de Godoy, os impostos aduaneiros não eram cobrados no Brasil, visto que só eram permitidas importações de mercadorias vindas de Portugal, sendo cobrados nas alfândegas brasileiras impostos sobre as exportações para fora do reino, sobre as importações feitas por comerciantes estrangeiros, e outros tributos adicionais, a título de "donativos" ou "subsídios"[226].

Efetivamente o sistema aduaneiro foi implementado apenas com a criação da Provedoria Mor da Fazenda Real, em 1549, com sede na Bahia, com a edição de regimentos para as provedorias[227]. Em 1566 foi instalada a Alfândega do Rio de Janeiro, que seria a mais importante do país, e a outorga do Foral da Alfândega Grande de Lisboa, em 15 de outubro de 1587, que se tornou o modelo de toda a regulamentação aduaneira posterior, servindo como legislação básica para as alfândegas brasileiras até o ano de

[226] Godoy, José Eduardo Pimentel de. **Aspectos gerais da evolução do sistema aduaneiro do Brasil**. Publicado em 01/09/2015. Disponível em: http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/srf/historia/aspectogerais.htm#:~:text=Pouco%20mudou%20o%20sistema%20no,de%20movimento%20no%20respectivo%20porto.. Acesso em 03/01/2023.

[227] Cf. Godoy, José Eduardo Pimentel de. **Aspectos gerais da evolução do sistema aduaneiro do Brasil**. Publicado em 01/09/2015.

1832[228]. A restrição ao livre comércio, nos século XVI e XVII, é refletida no fechamento dos portos do Brasil aos navios estrangeiros que não possuíam licença prévia da coroa, e nas proibições de comércio com embarcações estrangeiras, especialmente ingleses e holandeses.

Segundo José Eduardo Pimentel de Godoy[229], as proibições foram substancialmente alteradas a partir do século XVIII, com o ciclo do ouro, visto que a riqueza mineral proporcionou um grande movimento nos portos brasileiros de importação de mercadorias estrangeiras. O governo, para evitar o inevitável contrabando, abrandou as restrições, liberando o comércio e mantendo o monopólio comercial de Portugal, ou seja, continuavam proibidas o comércio direto com outros países, mas eram liberadas importações procedentes da metrópole, ainda que originárias de outros países. Em 1770, foram instituídos o Erário Régio e as Juntas da Real Fazenda, com a extinção das provedorias e a autonomia das alfândegas autônomas.

O final da fase portuguesa é marcado pela vinda da Família Real para o Brasil, com a abertura dos portos ao comércio internacional[230]. À época, foi implemento um tratamento preferencial às importações procedentes da Inglaterra, vigente até o ano de 1826, com a imposição de uma tarifa de 15%, *ad valorem*, aos comerciantes ingleses, enquanto a tarifa regular imposta a produtos dos demais países era de 24%[231].

Para Gerson Augusto da Silva[232], a fase imperial brasileira pode ser dividida entre a fase inicial, a partir da abertura dos portos e a implantação da primeira tarifa brasileira, correspondendo ao período compreendido entre os anos de 1808 a 1844, e a fase liberal,

---

[228] Cf. Godoy, José Eduardo Pimentel de. **Aspectos gerais da evolução do sistema aduaneiro do Brasil**. Publicado em 01/09/2015.
[229] Cf. Godoy, José Eduardo Pimentel de. **Aspectos gerais da evolução do sistema aduaneiro do Brasil**. Publicado em 01/09/2015.
[230] Para Gerson Augusto da Silva, a publicação da "Carta Régia" representa o início da história aduaneira no Brasil. (Silva, Gerson Augusto. A reforma aduaneira no Brasil. In: **Estudos aduaneiros**. Brasília: ESAF, 1983, p.185)
[231] Cf. Godoy, José Eduardo Pimentel de. **Aspectos gerais da evolução do sistema aduaneiro do Brasil**. Publicado em 01/09/2015.
[232] O mineiro Gerson Augusto da Silva foi um dos principais atores da política aduaneira brasileira do século XX, membro da comissão redatora do Código Tributário Nacional e da reforma aduaneira de 1957, cuja Lei nº 3.244, de 14/08/1957, instituiu a tributação "*ad valorem*", a adaptação à Nomenclatura Aduaneira de Bruxelas e a criação do Conselho de Política Aduaneira. Também foi um dos pioneiros da integração latino-americana, que resultou na assinatura do Tratado de Montevidéu, que deu origem à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) Posteriormente assumiu cargo relevante na Organização dos Estados Americanos (OEA).

a partir da implantação da Tarifa Rio Branco, correspondendo ao período compreendido entre os anos de 1845 a 1889[233].

Após a independência do Brasil, a tarifa foi reduzida a 15% para todos os países que reconheceram a independência e, após 1828, a todos os países do mundo, aplicando o princípio da nação mais favorecida. Em 1832, foi publicado o primeiro Regulamento Aduaneiro brasileiro, o Regulamento das Alfândegas do Império, que foi posteriormente substituído por outros editados em 1836 e 1860[234]. Em 1844, foi publicada a Tarifa Alves Branco, de viés protecionista. Entretanto, a instabilidade política da era imperial provocou oscilações na política aduaneira brasileira, que refletiu na instabilidade nas tarifas aplicadas, ora com viés protecionista, nem sempre visando a proteção da indústria nascente, mas com objetivo arrecadatório para fazer frente às despesas extraordinárias do erário público, ora com viés liberal, como a Tarifa Rio Branco instituída em 1874.

A fase republicana se iniciou com a aprovação da Tarifa Rui Barbosa, em 1890, e com a codificação da legislação aduaneira brasileira, a Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Renda (NCLAMR), em 1894, que vigeu por mais de sete décadas. O texto constitucional de 1891 trouxe alguns dispositivos que trataram da matéria aduaneira: no art.7º, I, dispunha que competia exclusivamente à União decretar impostos sobre a importação de bens de procedência estrangeira; o §1º, II, do referido artigo, dispunha que competia privativamente à União a criação e manutenção de Alfândegas; e o art. 34, 5º, dispunha que competia ao Congresso Nacional regular o comércio internacional, alfandegar portos e criar ou suprimir entrepostos[235]. No período, fortaleceu-se o protecionismo com a instituição da cobrança dos direitos aduaneiros em ouro.

Já no conturbado período entre as grandes guerras mundial, no governo de Getúlio Vargas, foi publicada a Tarifa Oswaldo Aranha, em 1934, que vigeu com algumas alterações até o ano de 1957, que se caracterizou pela imposição de uma tributação com base em alíquotas especificas e, residualmente, algumas posições tarifárias com direitos *ad valorem.* A partir da reforma de 1934, constata-se a perda gradual de importância da arrecadação aduaneira como fonte principal de recursos para o Tesouro, caminhando para

[233] Cf. Silva, Gerson Augusto. A reforma aduaneira no Brasil. In: **Estudos aduaneiros**. Brasília: ESAF, 1983.
[234] O Decreto de 1860 foi a base normativa que fundamentou a Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas, publicada em 1885, que foi posteriormente atualizada e vigeu por mais de sete décadas com o nome de Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas (NCLAMR).
[235] Cf. Godoy, José Eduardo Pimentel de. **Aspectos gerais da evolução do sistema aduaneiro do Brasil**. Publicado em 01/09/2015.

o modelo de regulação do comércio exterior, como um instrumento de política econômica (comercial, industrial e cambial). A importância das tarifas foi substituída pela imposição de diversas restrições administrativas e controles cambiais, administrados pelas autoridades monetárias, pelo monopólio da compra de divisas pelo Banco do Brasil que determinava a forma de sua transferência aos bancos para a cobertura das importações, pelo sistema de licença de importação prévia e pelo regime de leilão de divisas[236].

A fase regulatória tem seu apogeu a partir da reforma aduaneira de 1957, com a instituição de nova tarifa aduaneira,[237] com a criação do Conselho de Política Aduaneira, com a adaptação das normas cambiais e a continuidade das restrições não-tarifárias. No período, que coincide com o auge do modelo desenvolvimentista nacional, foi implementado de forma sistemática o modelo de substituição de importações como mecanismo propulsor da industrialização brasileira. Constata-se que tais medidas não se adequavam ao disposto no GATT, especialmente o princípio da não discriminação em sua vertente denominada de princípio do tratamento nacional. Explicitamente verificava-se que o produto importado não recebia o mesmo tratamento do produto nacional, em uma época de forte apelo protecionista e de proteção à indústria nascente.

Em 1966, foi publicado o Decreto-Lei nº 37, que substituiu a NCLAMR, servindo como matriz legal para os impostos e para os procedimentos aduaneiros. O texto do referido decreto-lei, ainda que profundamente alterado ao longo dos anos seguintes, continua vigendo até os dias atuais como o principal texto normativo aduaneiro no Brasil. Em 1968, foi criada a Secretaria da Receita Federal, que é o órgão responsável pela administração aduaneira no país.

Entretanto, a modernização das atividades aduaneiras é um tema que sempre é trazido à discussão, devido à natureza dinâmica das operações de comércio exterior e à evolução tecnológica. Osiris Lopez Filho, em sua obra de 1982, assim destacava a importância da modernização da aduana:

> A nova concepção de Alfândega pressupõe a compreensão de suas atribuições e determinação de suas fragilidades e insuficiências, de sorte a instrumentalizá-la para a assunção do seu papel econômico relevante no controle das importações e no favorecimento das exportações. A adaptação da técnica aduaneira às exigências da estrutura da economia e à mutabilidade das

[236] Cf. Silva, Gerson Augusto. A reforma aduaneira no Brasil. In: **Estudos aduaneiros**. Brasília: ESAF, 1983.

[237] Gerson Augusto da Silva critica as alíquotas de 70% a 150% presentes na Tarifa de 1957, por entender serem injustificáveis mesmo em economias em desenvolvimento, como o Brasil, devido à sua estrutura produtiva (Silva, Gerson Augusto. A reforma aduaneira no Brasil. In: **Estudos aduaneiros**. Brasília: ESAF, 1983, p.205).

> flutuações características da conjuntura exige uma ampla modificação da sua mentalidade, organização e forma de atuação. [...] Os controles, materializados em obrigações acessórias atribuídas aos contribuintes, necessitam ser revistos, a fim de somente subsistirem os que forem dotados de eficácia. As declarações devem objetivar o fornecimento de dados significativos, eliminando-se as informações supérfluas, que não apresentem objetividade e aproveitamento racional. Como consequência, tende-se a diminuir o formalismo, procurando-se dar confiabilidade e relevância aos documentos comerciais. Em outros termos, com vistas a suprir a apresentação de declarações específicas aos fins aduaneiros, cumpre apoiar as formalidades aduaneiras na valorização dos efeitos comerciais. [...] Nesse passo, procura-se colocar a instituição a serviço da economia, aproximando-a dos seus usuários, via deslocamento de seus órgãos e atividades dos pontos tradicionais de controle do fluxo intercâmbio internacional, facilitando suas operações.[238]

Na última década do século XX, já dentro de um modelo econômico liberal, a partir das diretrizes do Consenso de Washington, observou-se um forte movimento de liberalização comercial e busca pela facilitação do comércio, por meio de procedimentos de controles mais ágeis e menos onerosos, especialmente aproveitando a evolução tecnológica e o desenvolvimento de ferramentas informatizadas próprias.

No Brasil, após a eleição do presidente Collor de Mello, foi implementada uma nova política de comércio exterior com uma redução dos níveis de proteção tarifária, redução de incentivos e subsídios e redução do papel do Estado como principal agende do processo produtivo. Foram eliminados os controles quantitativos dos programas de importação de empresas e diversas proibições de importação, de forma a configurar a tarifa aduaneira como o único instrumento de política de importações. As forças políticas internas brasileiras, juntamente com as forças econômicas, apoiaram majoritariamente tal movimento, sob a justificativa de modernização da a indústria brasileira e abertura econômica.

Nesse período foi assinado o Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que instituiu o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com o objetivo de se criar um mercado comum com livre circulação de bens, serviços, trabalhadores e capital, pela redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias, além da adoção de uma política comercial uniforme e a adoção de uma tarifa externa comum[239]. Ele foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto

---

[238] Lopes Filho, Osíris de Azevedo. **Regimes aduaneiros especiais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p.32-33.

[239] A Tarifa Externa Comum do Mercosul (TEC) tem como base a estrutura da nomenclatura do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, aprovou a Nomenclatura do Sistema Harmonizado (SH), aprovado pelo Conselho de Cooperação Aduaneira, em 1983, por meio da Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias. A referida convenção foi assinada pelo Brasil em 31 de outubro de 1986, aprovada pelo Decreto-Legislativo nº 71 de

Legislativo nº 197, de 25 de setembro de 1991, complementado pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991. Em dezembro de 1994, foi aprovado o Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu a estrutura institucional do Mercosul, dotando-o de personalidade jurídica internacional.

Posteriormente, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi dado seguimento ao processo de abertura comercial e liberalização da economia brasileira, juntamente com a efetiva implantação do plano de eliminação do processo inflacionário e o modelo de reformas e privatizações, com fundamento no pensamento ortodoxo econômico baseado em liberalização comercial, desregulamentação e privatização[240]. Entretanto, tal política levou a um modelo fatal para o setor industrial brasileiro, conjugando juros altos, câmbio apreciado e liberação de importações. Assim, configura-se o modelo de desindustrialização brasileiro[241], com o fortalecimento do rentismo e substituição da produção nacional por similares importados. Tal movimento poderia ser denominado de política de substituição por importações.

O grande marco na evolução do sistema aduaneiro deu-se com a criação do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex), instituído pelo Decreto nº 660, de 1992, como um sistema informatizado responsável por integrar as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior, por meio do qual é exercido o controle aduaneiro. O Siscomex permitiu a integração do controle com a interação entre todos os órgãos gestores do comércio exterior, além de uma ligação direta com os importadores, exportadores e demais intervenientes das operações de comércio exterior.

Além da informatização das operações que eram controladas manualmente por meio de formulários de papel e carimbos, a implantação do sistema permitiu a classificação (parametrização) das declarações de importação e exportação para os

---

1988 e promulgada pelo Decreto nº 97.409 de 1988, com vigência no país a partir de 1º de janeiro de 1989 e utilização obrigatória nas classificações fiscais brasileiras. O Acordo do Mercosul prevê a existência de uma "lista de exceção" de produtos (códigos) que permite aos Estados Partes do bloco a aplicação de alíquotas de imposto de importação diferentes das previstas pela TEC, de forma a adaptarem à realidade nacional. O acordo também prevê que o comércio entre os países membros não ensejará a cobrança da tarifa aduaneira, exceto se o item comercializado estiver na lista de exceção do país destinatário.

[240] Silva, Luiz César Fernandes; Fernandes, Rodrigo Mineiro. A crise neoliberal brasileira e a volta do Estado: a propulsão das políticas públicas desenvolvimentistas como agentes do desenvolvimento. In: Taboada, Palao et al. **Finanças públicas, direito financeiro e direito tributário em tempos de pandemia**: diálogos ibero-americanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020, p. 297.

[241] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação**: Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994. São Paulo: Ed.34, 2007; GALA, P. **Real exchange rate levels and economic development**: theoretical analysis and econometric evidence. Publisher: Cambridge Political Economy Society; Oxford University Press, Oxford University Press, 2008.

diversos canais de conferência aduaneira (verde, amarelo, vermelho e cinza, para as importações; verde, laranja e vermelho, para as exportações), cada um representando uma forma diferente de controle aplicável, em substituição à necessidade de controle físico em todas as cargas que entrassem ou saíssem do território aduaneiro.

O sistema proporcionou uma grande transformação na forma de se controlar o comércio exterior, permitindo que a mão de obra de servidores aduaneiros fosse deslocada para outras atividades, além de permitir uma liberação mais ágil nos procedimentos de controle, resultando em uma economia de custo, sem prejuízos à atividade aduaneira. Avalia-se que tais medidas foram exitosas para o crescimento do comércio exterior e evolução no tratamento do tema aduaneiro, mesmo considerando uma proposta desenvolvimentista, por permitirem um tratamento mais célere, menos personalíssimo e oneroso do controle aduaneiro, ainda que sujeitos à evolução.

Outra importante medida adotada no período foi a efetiva introdução das Estações Aduaneiras Interiores (EADI) na estrutura aduaneira brasileira, com a edição do Decreto nº 1.910, de 21 de maio de 1996, que dispôs sobre a concessão e a permissão de serviços desenvolvidos em terminais alfandegados de uso público. Segundo a disposição do referido decreto, tais terminais eram instalações destinadas à prestação dos serviços públicos de movimentação de mercadorias importadas ou exportadas, logicamente sob controle aduaneiro, mas não localizadas em áreas de porto ou de aeroporto. Na classificação adotada, eram terminais alfandegados de uso público as Estações Aduaneiras de Fronteira (EAF)[242], as Estações Aduaneiras Interiores (EADI) e os Terminais Retroportuários Alfandegados (TRA)[243].

Nas EADIs eram permitidas a realização das seguintes operações com mercadorias submetidas a regimes aduaneiros comum e suspensivos, esses nas seguintes espécies: entreposto aduaneiro na importação e na exportação; admissão temporária; trânsito aduaneiro; drawback; exportação temporária; depósito alfandegado certificado e depósito especial alfandegado; e entreposto internacional da Zona Franca de

[242] Conforme definição disposta no §2º do art. 1º do Decreto nº 1.910/1996, as EAF eram terminais situados em zona primária de ponto alfandegado de fronteira, ou em área contígua, nos quais são executados os serviços de controle aduaneiro de veículos de carga em tráfego internacional, de verificação de mercadorias em despacho aduaneiro e outras operações de controle determinados pela autoridade aduaneira.
[243] Conforme definição disposta no §4º do art. 1º do Decreto nº 1.910/1996, as TRA são terminais situados em zona contígua à de porto organizado ou instalação portuária, compreendida no perímetro de cinco quilômetros dos limites da zona primária, demarcada pela autoridade aduaneira local, nos quais são executados os serviços de operação, sob controle aduaneiro, com carga de importação e exportação, embarcadas em contêiner, reboque ou semirreboque.

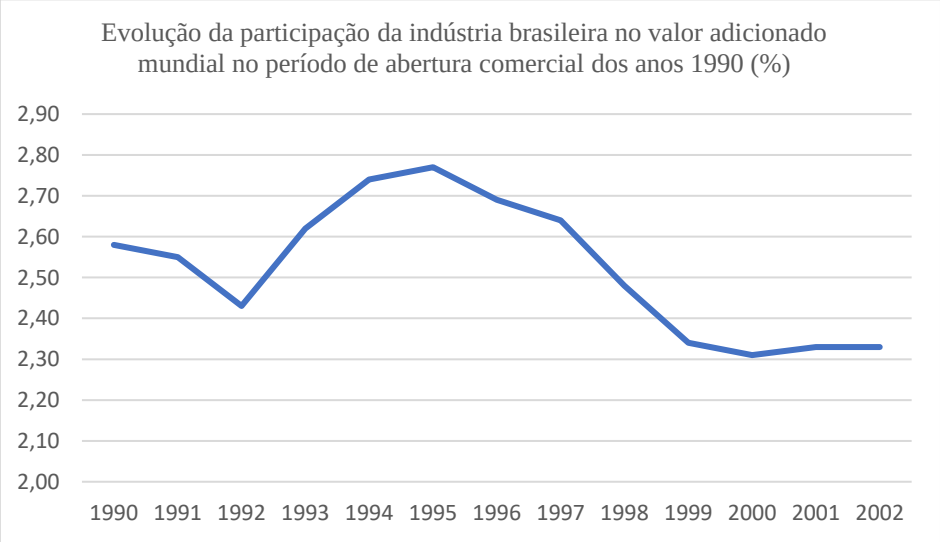
Manaus, quando instalado na Zona Franca de Manaus. A instalação e o funcionamento das EADIs eram precedidas de concorrência pública, mediante iniciativa da Secretaria da Receita Federal, e sujeitavam-se ao regime de permissão, exceto quando os serviços seriam prestados em local instalado em imóvel pertencente à União, caso em que era adotado o regime de concessão precedida da execução de obra pública.

A denominação de Estação Aduaneira do Interior (EADI) se popularizou e foi utilizada até a edição do Regulamento Aduaneiro de 2002, aprovada pelo Decreto nº 4.543, de 2002, que passou a usar a denominação de "Portos Secos"[244].

Além da importante implantação do Siscomex e das Estações Aduaneiras do Interior (EADIs), no referido período foram instituídos os seguintes incentivos relacionados às importações: (i) REPETRO, por meio do Decreto nº 3.161, de 1999, com a previsão de suspensão total no pagamento dos tributos incidentes na importação de bens destinados à exploração de petróleo e gás, conforme definido pela Lei nº 9.478, de 1997; e (ii) RECOF, por meio do Decreto nº 2.412, de 1997, com a previsão de suspensão no pagamento dos tributos incidentes na importação de mercadoria a serem transformadas e destinadas à exportação e ao mercado interno. Os referidos regimes serão detalhados no capítulo subsequente. Também foram criadas a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), por meio do Decreto nº 1.386, de 1995, responsável pela coordenação da política de comércio exterior brasileira, e a Agência de Promoção de Exportações (APEX), por meio do Decreto nº 2.398, de 1997, com o objetivo de se implementar uma política de promoção das exportações brasileiras. No final do período, foi editado um novo Regulamento Aduaneiro brasileiro, por meio do Decreto nº 4.543, de 26 de dezembro de 2002.

[244] Decreto nº 4.543, de 2002. Art. 11. Portos secos são recintos alfandegados de uso público nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, procedentes do exterior ou a ele destinadas. § 1º Os portos secos não poderão ser instalados na zona primária de portos e aeroportos alfandegados. § 2º Os portos secos poderão ser autorizados a operar com carga de importação e de exportação, ou apenas de exportação, tendo em vista as necessidades e condições locais. Uma pequena alteração na redação do referido artigo foi processada por meio do Decreto nº 4.765, de 2003: Art. 11. Portos secos são recintos alfandegados de uso público nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro. No Regulamento Aduaneiro vigente, Decreto nº 6.759, de 2009, foi mantida a mesma denominação, utilizada até o presente: Art. 11. Portos secos são recintos alfandegados de uso público nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho aduaneiro de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro. § 1º Os portos secos não poderão ser instalados na zona primária de portos e aeroportos alfandegados. § 2º Os portos secos poderão ser autorizados a operar com carga de importação, de exportação ou ambas, tendo em vista as necessidades e condições locais.

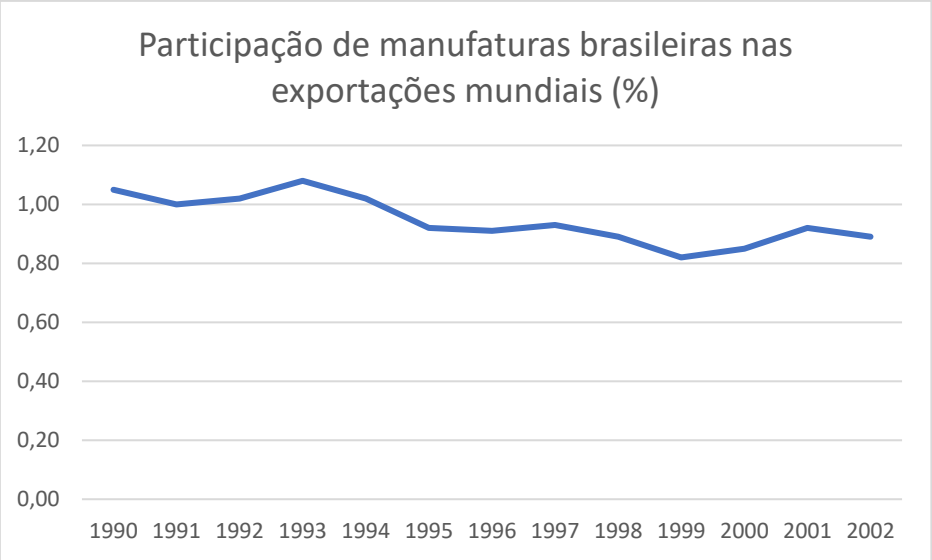
Considerando o ano de 1992 como marco[245], o valor das importações brasileiras (FOB) saltou do valor equivalente a US$ 20,55 bilhões, em 1992, para US$ 49.307,16 bilhões, em 2003. Já as exportações saltaram de US$ 35,79 bilhões, em 1992, para US$ 72.776,74 bilhões, em 2003[246]. Entretanto, tal salto não foi acompanhado pelo melhor desempenho da indústria brasileira no período de abertura comercial, conforme demonstram os gráficos e quadros abaixo[247]:



Participação da indústria de transformação no valor adicionado mundial (%)

Ano	Brasil	China	Coreia do Sul	México	Alemanha	Estados Unidos	Japão
1990	2,58	3,04	1,41	2,17	15,98	22,27	13,52
1991	2,55	3,42	1,60	2,24	14,96	21,45	14,14
1992	2,43	4,12	1,69	2,32	13,65	21,73	13,79
1993	2,62	5,99	1,78	2,27	11,60	22,15	13,09
1994	2,74	5,67	1,92	2,27	11,38	23,03	12,49
1995	2,77	4,92	2,09	2,10	11,48	23,63	12,62
1996	2,69	5,40	2,21	2,22	10,73	23,48	12,73
1997	2,64	5,51	2,25	2,34	10,33	23,63	12,48
1998	2,48	5,50	2,06	2,50	11,01	24,28	11,82
1999	2,34	6,01	2,39	2,47	10,54	24,65	11,26
2000	2,31	6,47	2,60	2,46	9,73	24,70	11,08
2001	2,33	7,31	2,67	2,39	10,48	23,71	10,50
2002	2,33	8,49	2,85	2,27	10,76	23,30	10,09

[245] Considerando como marco a data de criação do Siscomex.
[246] Dados disponíveis em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em 10/07/2023.
[247] Dados disponíveis em: https://indicadores.sistemaindustria.com.br/indicadores/externo/listaResultados.faces?cp=. Acesso em 19/12/2023.



Participação nas exportações mundiais (%)

Mes/Ano	Brasil	China	Coreia do Sul	México	Alemanha	Estados Unidos	Japão
1990	1,05	-	2,62	0,61	9,65	13,09	11,56
1991	1,00	-	2,76	0,63	9,97	14,24	12,03
1992	1,02	2,51	2,51	1,18	9,62	12,97	11,10
1993	1,08	2,70	2,64	1,37	8,77	13,33	11,57
1994	1,02	3,13	2,69	1,42	8,74	12,77	10,96
1995	0,92	3,26	2,96	1,56	8,38	12,00	10,13
1996	0,91	3,17	2,76	1,78	7,91	12,28	8,94
1997	0,93	3,68	2,90	2,03	7,87	13,21	8,75
1998	0,89	3,72	2,78	2,24	7,85	13,05	7,96
1999	0,82	3,85	2,93	2,51	7,62	12,96	8,28
2000	0,85	4,42	3,18	2,70	7,64	13,18	8,55
2001	0,92	4,89	2,87	2,72	7,75	12,66	7,39
2002	0,89	5,72	2,95	2,60	7,37	11,42	7,26

Constata-se, portanto, que o efeito da abertura comercial não foi positivo para o setor industrial como um todo: a participação relativa da indústria de transformação brasileira teve uma queda em relação ao valor adicionado mundial quando comparado o período compreendido entre 1990 e 2002; também se constata a queda na participação de exportações brasileiras de produtos industrializados durante o período de ajustes neoliberais.

Já no período compreendido entre 2003 e 2015, o valor das importações brasileiras (FOB) saltou do valor equivalente a US$ 49.307,16 bilhões, em 2003, para US$ 173.104,25 bilhões, em 2015. Já as exportações saltaram de US$ 72.776,74 bilhões, em

2003, para US$ 186.782,35, em 2015[248]. Destaca-se que não houve grandes alterações nas diretrizes comerciais adotadas pelo governo brasileiro no período, que seguiram o modelo neoliberal de regulação adotado especialmente nos governos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

No ano de 2006, foi editada a Medida Provisória nº 320, de 24 de agosto de 2006, que procurou reestruturar o modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, em uma tentativa de alteração de regime jurídico, passando do regime de permissão e concessão para o modelo de licença administrativa[249]. Os recintos seriam estabelecimentos empresariais licenciados e receberam a denominação de Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA).

De acordo com a exposição de motivos da Medida Provisória nº 320, de 2006 (EM nº 75/2006 – MF), o CLIA poderia desenvolver aquelas atividades do Porto Seco e oferecer "serviços de armazenagem e áreas para a instalação e funcionamento de estabelecimentos industriais para operar no regime aduaneiro especial de Entreposto Aduaneiro", funcionando como um "distrito industrial". Tal alternativa permitiria a efetiva interiorização dos procedimentos aduaneiros, visto que facilitaria a criação dos recintos que não dependeria mais de permissão ou concessão, associados a uma perspectiva desenvolvimentista que permitiria a instalação de estruturas industriais dentro das instalações aduaneiras, possibilitando a criação de clusters industriais e logísticos.

Destaca-se que o objetivo almejado, conforme a exposição de motivos, seria o aperfeiçoamento da estrutura logística brasileira combinando a "livre iniciativa e livre concorrência, com garantia fiscal, plasticidade logística e vocação industrial, e condições para o exercício efetivo do controle aduaneiro"[250].

Entretanto, o Senado Federal, por meio do Ato Declaratório nº 1, de 13 de dezembro de 2006, rejeitou os pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 320, de 2006, e determinou o seu arquivamento, sem a devida edição de Decreto Legislativo para disciplinar seus efeitos, conforme determinado pelo

---

[248] Dados disponíveis em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em 10/07/2023.

[249] Destaca-se a justificativa apresentada na exposição de motivos da MP 320/2006 (EM nº 75/2006 – MF), de 28 de junho de 2006: "5. Esse modelo jurídico encontra-se em profunda crise, impedindo a ampliação da oferta dos serviços de movimentação e armazenagem de mercadorias para importadores e exportadores, pois esse modelo, baseado em concessões e permissões de serviço público, não se coaduna com a natureza própria daquelas atividades, que são tipicamente de exploração privada, que além de demandarem rápidas modificações na capacidade operacional dos recintos e até mesmo mudanças locacionais para atender a demanda, incompatíveis com o atual modelo jurídico".

[250] Cf. Exposição de motivos nº 75, de 28 de junho de 2006.

§3º do art. 62 da Constituição da República. Posteriormente, em 14 de março de 2018, no julgamento da Arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 216, o Supremo Tribunal Federal decidiu que as regras estabelecidas pela Medida Provisória nº 320, de 2006, para emissão de licença para movimentação e armazenagem de mercadoria em CLIAs só valeriam para quem emitiu a outorga enquanto a referida Medida Provisória tinha validade.

Em 2013, nova tentativa de implantação efetiva dos CLIAs foi feita com a edição da Medida Provisória nº 612, de 4 de abril de 2013, que reestruturava o modelo jurídico de organização dos recintos aduaneiros de zona secundária, além de outras providências. Em seu art. 2º, IV, previa o alfandegamento de recintos de estabelecimento empresarial licenciados pelas pessoas jurídicas habilitadas, mais uma vez denominados de Centro Logístico e Industrial Aduaneiro (CLIA). Adicionalmente, foi editada a Portaria RFB nº 711, de 6 de junho de 2013, que dispunha sobre a formalização e o processamento dos requerimentos de licença e de transferência para o regime de exploração de CLIAs.

Entretanto, mais uma vez o marco normativo do CLIA foi rejeitado pelo Poder Legislativo, sem que fosse promulgado o devido Decreto para regulamentar as relações jurídicas iniciadas durante a vigência da referida Medida Provisória. Ainda assim, os CLIAs que já se encontravam licenciados continuaram com suas atividades, ainda que sem uma definição clara das regras a serem aplicadas às suas atividades, resultando em um quadro de insegurança jurídica para os licenciados[251], em mais um entrave à interiorização dos procedimentos aduaneiros e ao crescimento das operações aduaneiras, especialmente no interior do território brasileiro.

Também se destaca, no referido período, a criação e o aperfeiçoamento dos seguintes regimes aduaneiros especiais: (i) REPORTO, por meio da Lei nº 11.033, de 2004, destinado ao incentivo, à modernização e à ampliação da estrutura portuária, que permite a importação ou aquisição no mercado interno de máquinas, equipamentos, peças de reposição e outros bens, realizada diretamente pelos beneficiários do regime e destinados ao seu ativo imobilizado, sem pagamento dos tributos federais incidentes na importação; e (ii) Drawback Integrado Suspensão, por meio da Lei nº 11.945 de 2009, com a possibilidade de suspensão dos tributos incidentes na importação ou aquisição no mercado interno de insumos, peças ou partes, cuja finalidade é a produção ou

[251] Sobre o tema: Leonardo, Fernando Pieri. Portos secos, Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros e o vacuum legislativo. **Conjur**, 21 de dezembro de 2021. Disponível em https://www.conjur.com.br/2021-dez-21/territorio-aduaneiro-portos-secos-clias-vacuum-legislativo. Acesso em 04/07/2023.

industrialização de produtos que serão exportados. Os referidos regimes serão detalhados no capítulo subsequente. Já no ano de 2011 foi instituído o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra), com o objetivo de reintegrar valores referentes a custos tributários federais residuais existentes nas suas cadeias de produção, por meio da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011.

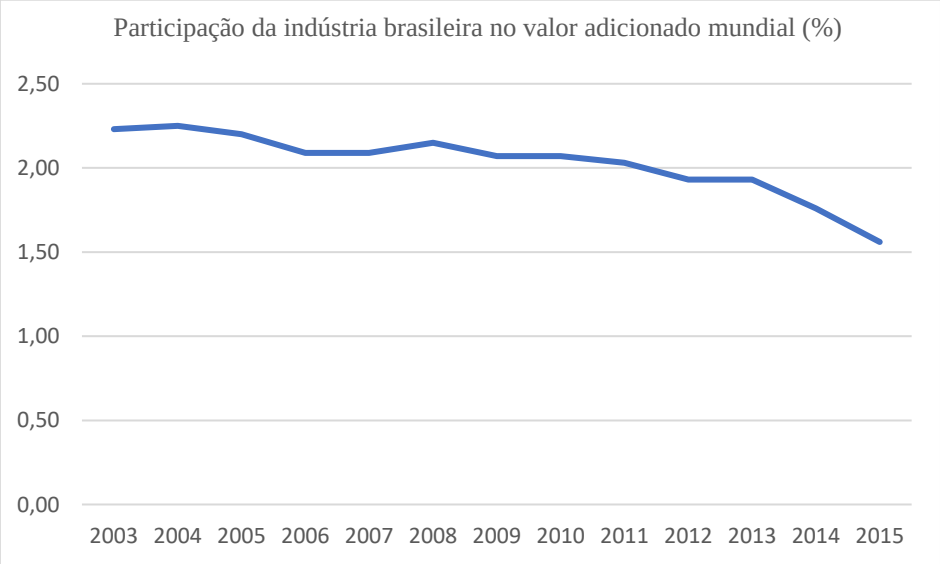
No plano administrativo, foi elaborado o Plano de Modernização da Administração Aduaneira (PMAB), desenvolvido no âmbito do Programa de Assistência Técnica para o Crescimento Econômico Equitativo e Sustentável (PACE), estabelecido entre o Governo Federal e o Banco Mundial de 2006 a 2008, o qual efetuou um diagnóstico organizacional e estudo comparativo internacional com 20 países. Como resultado, destacam-se a implantação do Portal Único do Comércio Exterior[252], a criação do programa de Operador Econômico Autorizado (OEA)[253], a expansão das Áreas de Controle Integrado nas fronteiras (ACI), a criação de um Centro Nacional de Gestão de Risco Aduaneiro (CETAD) e o aperfeiçoamento da gestão de risco nos controles de cargas e de passageiros. Em 2009, foi editado um novo Regulamento Aduaneiro brasileiro, por meio do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009.

Entretanto, em que pese os objetivos das referidas medidas, não se observou sua eficácia sustentável de forma a proporcionar o almejado desenvolvimento com transformação estrutural, especialmente no setor industrial, visto que os principais fatores que causaram a desindustrialização continuaram presentes: a elevada taxa de juros e o câmbio apreciado, de forma a prejudicar a competitividade do produto nacional em relação ao produto importado, bem como o desestímulo ao investimento produtivo. A participação da indústria brasileira no valor adicionado mundial reduziu de 2,23% em

[252] De acordo com o disposto no Decreto nº 8.229/2014, que alterou o Decreto nº 660/1992, o Portal Único de Comércio Exterior é um sistema de tecnologia da informação mediante o qual os operadores e intervenientes do comércio exterior poderão encaminhar documentos ou dados exigidos pelas autoridades competentes para importação, exportação ou trânsito de bens a um único ponto de entrada acessível por meio da internet. Trata-se de uma evolução do sistema de controle do comércio exterior, representando uma grande medida de facilitação comercial e controle aduaneiro.

[253] Conforme definição dada pela Instrução Normativa RFB nº 1598/2015, entende-se por Operador Econômico Autorizado (OEA) "o interveniente em operação de comércio exterior envolvido na movimentação internacional de mercadorias a qualquer título que, mediante o cumprimento voluntário dos critérios de segurança aplicados à cadeia logística ou das obrigações tributárias e aduaneiras, conforme a modalidade de certificação, demonstre atendimento aos níveis de conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa OEA". Trata-se de uma certificação voluntária para os intervenientes que comprovem o cumprimento de requisitos de segurança e/ou conformidade, qualificando-se como um parceiro estratégico da Aduana brasileira, e um operador confiável. Dessa forma, o parceiro será considerado como operador de baixo risco e poderá usufruir de diversos benefícios oferecidos pela Aduana, relacionados à maior agilidade e previsibilidade em suas operações de importação e/ou exportação.

2003 para 1,56%; a participação das exportações de manufaturas brasileiras em relação às exportações mundiais reduziu de 0,93% em 2003 para 0,89% em 2015, conforme demonstram os gráficos e quadros abaixo[254]:



Participação da indústria de transformação no valor adicionado mundial (%)

Ano	Brasil	China	Coreia do Sul	México	Alemanha	Estados Unidos	Japão
2003	2,23	10,73	2,82	2,13	10,87	23,18	9,92
2004	2,25	12,64	2,88	2,04	10,87	22,99	9,69
2005	2,20	13,26	2,91	1,99	10,78	22,68	9,73
2006	2,09	14,06	2,94	1,95	10,78	22,49	9,47
2007	2,09	15,45	3,00	1,85	10,69	21,91	9,39
2008	2,15	16,70	3,07	1,81	10,53	21,20	9,25
2009	2,07	20,03	3,18	1,73	10,53	20,41	8,07
2010	2,07	20,37	3,32	1,72	9,89	19,78	8,61
2011	2,03	21,63	3,34	1,70	9,74	19,05	8,00
2012	1,93	23,13	3,31	1,72	9,06	18,47	7,97
2013	1,93	24,28	3,30	1,68	8,97	18,41	7,67
2014	1,76	25,42	3,26	1,67	9,15	17,94	7,53
2015	1,56	26,30	3,20	1,66	8,98	17,50	7,47

[254] Dados disponíveis em: https://indicadores.sistemaindustria.com.br/indicadores/externo/listaResultados.faces?cp=. Acesso em 19/12/2023.

Participação nas exportações mundiais (%)

Ano	Brasil	China	Coreia do Sul	México	Alemanha	Estados Unidos	Japão
2003	0,93	6,67	3,04	2,23	7,01	10,20	7,09
2004	1,01	7,52	3,28	2,07	6,73	9,51	6,99
2005	1,10	8,63	3,29	2,05	6,56	9,42	6,55
2006	1,09	9,66	3,29	2,08	6,67	9,44	6,21
2007	1,07	10,52	3,24	1,95	6,56	8,99	5,87
2008	1,10	11,01	3,28	1,84	6,34	8,83	5,74
2009	1,05	11,67	3,57	1,90	5,44	9,11	5,30
2010	1,06	12,85	3,84	2,05	5,94	9,15	5,95
2011	1,07	13,20	3,90	1,99	6,16	9,01	5,45
2012	1,02	13,94	3,76	2,09	5,90	9,35	5,17
2013	1,00	14,44	3,69	2,09	5,71	9,23	4,42
2014	0,90	15,14	3,73	2,21	5,75	9,32	4,22
2015	0,89	16,23	3,79	2,45	5,61	9,65	4,19

Já no período posterior (2016-2022), caracterizado por forte austeridade fiscal, o valor das importações brasileiras (FOB) saltou do valor equivalente a US$ 173.104,25 bilhões, em 2015, para US$ 272.610,68. Já as exportações saltaram de US$ 186.782,35, em 2015, para US$ 334,136,03[255].

No período foram implementadas fortes medidas de redução de tarifas e internalizações de importantes acordos e convenções internacionais: (i) Código Aduaneiro do Mercosul, que foi adotado por meio da Decisão nº 27/10 do Conselho do Mercado Comum, em 2 de agosto de 2010, e foi aprovado pelo parlamento brasileiro por

[255] Dados disponíveis em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em 10/07/2023.

meio do Decreto Legislativo nº 149/2018[256]; (ii) Acordo sobre a Facilitação do Comércio (AFC-TFA), que foi adotado pelos membros da Organização Mundial do Comércio, em 7 de dezembro de 2013, e promulgado pelo Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018; (iii) Protocolo da Revisão da Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização dos Regimes Aduaneiros (Convenção de Quioto Revisada – CQR), promulgado por meio do Decreto nº 10.276, de 13 de março de 2020[257]; e (iv) Protocolo ao Acordo de Comércio e Cooperação Econômica (ATEC) entre o governo da República Federativa do Brasil e o governo dos Estados Unidos da América relacionado a regras comerciais e de transparência, promulgado por meio do Decreto nº 11.092, de 8 de junho de 2022.

Também foram editadas, no referido período, atos legais e infralegais de relevante interesse à matéria aduaneira e ao setor industrial: (i) Instrução Normativa nº 1.612, de 2016, que flexibilizou as regras do regime RECOF, criando a modalidade RECOF-SPED; e (ii) Lei nº 13.586, de 28 de dezembro de 2017, que aperfeiçoou o regime REPETRO, e sua regulamentação pelo Decreto nº 9.128, de 2017 e Instruções Normativas nº 1.743, de 2017, nº 1.781, de 2017 e nº 1.796, de 2018. Os referidos regimes serão detalhados no próximo capítulo.

Outras importantes medidas de facilitação comercial e modernização aduaneira ocorreram com a edição do Decreto nº 8.807, de 2016, e da Resolução CAMEX nº 77, de 2016, complementados pelo Decreto nº 10.373, de 2020, que criou o Comitê Nacional de Facilitação de Comércio (CONFAC), instância da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), responsável pela coordenação interna da implementação do AFC-*TFA*, e com a implementação do Novo Processo de Exportação, que reformulou todo o sistema aduaneiro de exportação brasileira, com novos sistemas e procedimentos.

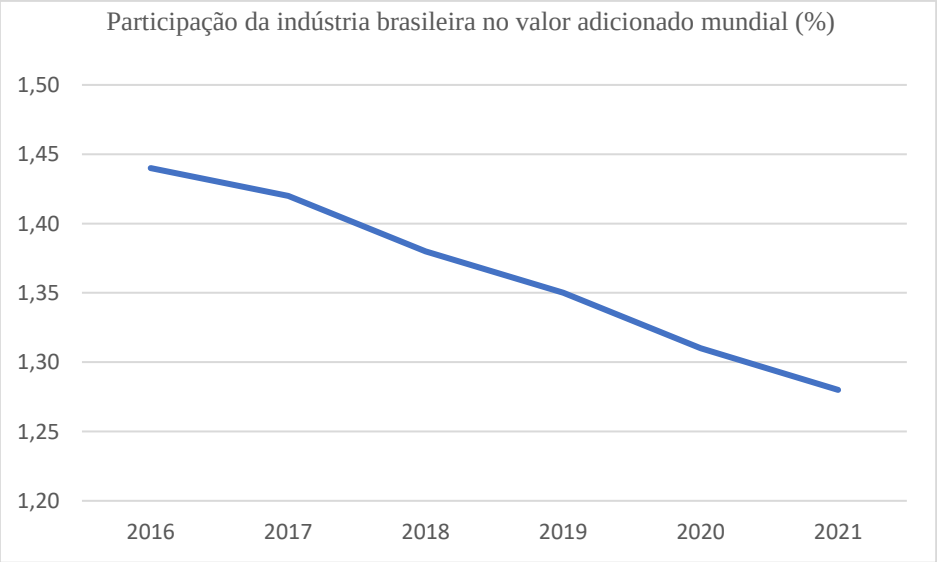
Ainda assim, observa-se que a participação da indústria brasileira no valor adicionado mundial encolheu ainda mais, conforme demonstram os gráficos e quadros abaixo[258]:

---

[256] Para efetivamente entrar em vigor o Código Aduaneiro do Mercosul precisa ser aprovado pelos Parlamentos dos países membros, o que ainda não ocorreu. Ele já foi incorporado ao ordenamento jurídico argentino pela Ley 26.795/2012.

[257] O Brasil aderiu apenas aos seguintes anexos: Anexo A, Capítulo 1 ("Formalidades Aduaneiras Anteriores à Entrega da Declaração de Mercadorias"); Anexo B, Capítulo 1 ("Importação Definitiva"); Anexo C, Capítulo 1 ("Exportação Definitiva"); Anexo D, Capítulo 1 ("Depósitos Aduaneiros"); e Anexo J, Capítulo 1 ("Viajantes").

[258] Dados disponíveis em: https://indicadores.sistemaindustria.com.br/indicadores/externo/listaResultados.faces?cp=. Acesso em 19/12/2023.



Participação da indústria de transformação no valor adicionado mundial (%)

Ano	Brasil	China	Coreia do Sul	México	Alemanha	Estados Unidos	Japão
2016	1,44	27,22	3,19	1,64	9,30	16,99	7,28
2017	1,42	27,61	3,17	1,62	9,23	16,83	7,27
2018	1,38	28,18	3,15	1,58	9,17	16,87	7,25
2019	1,35	28,94	3,14	1,56	9,02	16,88	7,07
2020	1,31	30,08	3,15	1,43	8,85	16,59	7,30
2021	1,28	30,45	3,08	1,40	8,60	16,76	7,01

Participação nas exportações mundiais (%)

Ano	Brasil	China	Coreia do Sul	México	Alemanha	Estados Unidos	Japão
2016	0,92	15,28	3,64	2,46	5,68	9,49	4,42
2017	0,92	15,05	3,85	2,44	5,63	9,12	4,34
2018	0,88	15,23	3,73	2,45	5,46	8,89	4,24
2019	0,84	15,68	3,45	2,59	5,18	8,92	4,17
2020	0,77	17,10	3,44	2,48	4,88	8,09	4,00
2021	0,81	18,43	3,14	2,42	4,76	8,07	3,90

O resultado das políticas comerciais e aduaneiras no período compreendido entre 1990 e 2021 não foi positivo para o setor industrial, de forma geral, resultando em um quadro de desindustrialização observado no ano de 2022, conforme já exposto na presente tese.

Ainda assim, se constata que o volume do comércio exterior brasileiro cresceu de forma considerável, demandando constante aperfeiçoamento do sistema aduaneiro brasileiro. Acrescente-se, ainda, a evolução tecnológica, a existência de um novo paradigma de controle fiscal por meio de sistemas informatizados e escrituração fiscal digital com a interligação dos registros das notas fiscais, livros fiscais e declarações, e a necessária exigência de redução dos custos decorrentes de obrigações acessórias também observadas nas operações de comércio exterior. Tais fatores impulsionaram novas demandas que resultaram em novas medidas de simplificação e modernização do controle, dentro da perspectiva de facilitação comercial, as quais se destacam o aperfeiçoamento do Programa Portal Único do Comércio Exterior[259] e o Novo Processo de Importação.

Nessa nova perspectiva de modernização do sistema aduaneiro brasileiro e suas ferramentas de controle, dentro do projeto do Portal Único de Comércio Exterior, destaca-se a implantação em curso do novo processo de importação, que, juntamente com o novo processo de exportação já implementado, permitirá a maior otimização dos procedimentos aduaneiros por meio dos novos sistemas, declarações e ferramentas informatizadas de controle, com maior e mais efetiva gestão sobre o fato aduaneiro,

[259] O modelo segue a recomendação do Centro das Nações Unidas para Facilitação de Comércio e Negócios Eletrônicos (UN/CEFACT), para o qual "o portal único é uma facilidade que permite às partes envolvidas no comércio e no transporte apresentar informações padronizadas e documentos em um ponto único de entrada para atender a todas as exigências regulatórias relativas a importação, exportação e trânsito. Se a informação é eletrônica, então os elementos de dados individuais devem ser enviados apenas uma vez" (United Nations Centre For Trade Facilitation And Electronic Business. ***Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window***. Recommendation, n. 33. New York and Geneva, 2005).

integração entre os sistemas públicos e privados, além de resultar em uma redução no custo das operações de forma a adequá-las às necessidades atuais tanto por parte do setor público quanto do setor privado.

3.4.2. A Aduana brasileira no século XXI

A política aduaneira implementada ao longo dos anos evoluiu consideravelmente, considerando as funções exercidas pela Aduana brasileira, a regulamentação do comércio exterior e o novo modelo de aduana do século XXI.

A doutrina é unânime em reconhecer a função de controle como aquela principal na matéria aduaneira, a sua função essencial, conforme defende Ricardo Xavier Basaldúa[260], cuja ausência a descaracterizaria. Trata-se do controle exercido sobre as mercadorias objeto do tráfego internacional, ou seja, sobre as importações ou exportações. O denominado "controle aduaneiro"[261], decorrente do poder soberano e do poder de polícia do Estado, é a principal ferramenta relacionada à atuação estatal na proteção da economia nacional, por meio do combate às práticas ilícitas, defesa da concorrência e indução econômica, na proteção da sociedade, por meio do combate à importação de mercadorias de importação restrita ou proibidas e ao tráfico de drogas, de armas e lavagem de dinheiro, e na proteção da saúde pública e do meio ambiente.

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle aduaneiro está previsto no artigo 44 do Decreto-Lei nº 37, de 1966, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.472, de 1988, que determina que "toda mercadoria procedente do exterior por qualquer via, destinada a consumo ou a outro regime, sujeita ou não ao pagamento do imposto, deverá ser submetida a despacho aduaneiro". Trata-se da incorporação, na normativa aduaneira brasileira, do princípio da universalidade do controle aduaneiro.

O controle aduaneiro versa sobre a efetiva aplicação das regras instrumentais da política aduaneira adotada, a partir da definição, por parte da administração, da forma e o grau de interação comercial do Estado com o resto do mundo, dentro das prioridades da

---

[260] Basaldúa, Ricardo Xavier. *La Aduana: Concepto Y Funciones Esenciales y Contingentes*. **Revista de Estudios Aduaneros**, Buenos Aires, v.18, p.37-54, 2007.

[261] Para Rosaldo Trevisan, o exercício do controle aduaneiro sobre as mercadorias procedentes ou destinadas ao exterior é o papel essencial da Aduana, ou seja, "regular o fluxo de comércio exterior, estabelecendo incentivos ou restrições, e fiscalizando-os, para garantir sua correta aplicação" (Trevisan, Rosaldo. A Revisão Aduaneira de Classificação de Mercadorias na Importação e a Segurança Jurídica: uma análise sistemática. In: Branco; Paulo Gonet; Meira, Liziane Angelotti; Correia Neto, Celso de Barros. (Org.). **Tributação e Direitos Fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 341-376).

política econômica traçadas pelo governo, a partir da determinação constitucional, da ideologia adotada, com base nas demandas econômicas e sociais do país.

Entretanto, o controle aduaneiro não pode ser considerado como um fim em si mesmo, mas avaliado dentro da atuação estatal de proteção à soberania nacional, na proteção da economia nacional e na proteção da sociedade. E, especialmente a partir da aprovação do Acordo sobre Facilitação de Comércio, em 7 de dezembro de 2013, e sua internalização no Brasil, com sua promulgado por meio do Decreto nº 9.326, de 3 de abril de 2018, o tema deve ser considerado pela ótica da facilitação do comércio. Trata-se de uma nova leitura da função de controle aduaneiro, em uma perspectiva mais moderna, vista não apenas pelas lentes do interesse público, mas por um verdadeiro interesse nacional, mais amplo, que considera também interesses privados que são relevantes dentro de uma perspectiva do desenvolvimento nacional.

Com a sua modernização, busca-se a simplificação e harmonização das normas e atividades aduaneiras, equacionando o controle aduaneiro com os fluxos comerciais, estrutura logística e seus reflexos financeiros, tendo em vista que os procedimentos de controle exigidos são reconhecidamente itens que oneram os custos das operações comerciais. De acordo com o item 3.12., do Anexo Geral, da CQR,

> as Alfândegas deverão limitar as suas exigências, no que respeita às informações que devem ser fornecidas na declaração de mercadorias, às informações consideradas indispensáveis para permitir a liquidação e a cobrança dos direitos e demais imposições, a elaboração de estatísticas e a aplicação da legislação aduaneira.[262]

Trata-se de um novo modelo que busca a harmonização da atuação da Aduana, a partir de procedimentos simplificados, com previsibilidade, utilizando-se técnicas de gestão de risco, auditorias *a posteriori* e intercâmbio de informações. Destaca-se que tal perspectiva se adequa tanto à corrente liberal do comércio exterior quanto ao modelo desenvolvimentista, visto que se trata de uma modernização da função de controle, que contribuiria com a redução dos custos das operações de comércio exterior, facilitando seu crescimento e fluxos logísticos, quanto ao interesse nacional, por meio do fomento da economia com suas induções e benefícios para a sociedade.

[262] Organização Mundial das Aduanas. **Convenção de Quioto Revisada**. Bruxelas: OMA, 2006.

O modelo de controle aduaneiro adotado pela Receita Federal do Brasil (RFB) está assentado nos seguintes elementos principais[263]: (i) seletividade; (ii) fiscalização estruturada em procedimentos diferenciados de intervenção; (iii) integração com os controles de tributos internos; (iv) uso de força de vigilância e repressão; (v) cooperação com outros órgãos que atuam no comércio exterior ou na repressão aos crimes transfronteiriços; e (vi) gestão de riscos.

A Aduana brasileira caminha para um modelo de controle em que se busca a conformidade, com o cumprimento espontâneo das obrigações aduaneiras, por meio da simplificação dos procedimentos e agilidade daquelas operações com baixo risco. Para tanto, utiliza-se modernas ferramentas de gestão de risco de forma a reduzir o percentual das intervenções no curso do despacho aduaneiro, direcionando os esforços às operações de maior risco, com a possibilidade de verificação posterior por meio de auditorias pós-desembaraço, além das atividades de repressão para combater o contrabando e o descaminho.

Além da função de controle, essencial à defesa dos interesses nacionais e à própria razão de ser da aduana, destaca-se sua outra função clássica: a tributação aduaneira. Trata-se da incidência tributária sobre fatos com repercussão aduaneira, ou seja, sobre a importação e a exportação de mercadorias.

Osiris Lopes Filho destaca as funções da tributação aduaneira[264]: (i) financeira, para captar recursos para o Erário; (ii) protecionista[265], em defesa da produção nacional, de forma a onerar o produto importado em comparação à produção nacional; e (iii) seletiva, como ferramenta para obtenção de equilíbrio no balanço de pagamentos. A denominada função financeira se enquadra em uma missão estritamente fiscal da tributação aduaneira; as funções protecionista e seletiva se enquadram em uma missão econômica da aduana. As missões aduaneiras foram exploradas no subtópico anterior.

A tributação aduaneira é também denominada como “medidas tarifárias” e representa uma atuação estatal regulatória por indução, em uma clara interseção do Direito Aduaneiro com o Direito Tributário e com o Direito Econômico. Ainda que

---

[263] Brasil. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Documento de estudo visão de futuro para a aduana brasileira**. Brasília, 2012.

[264] Lopes Filho, Osíris de Azevedo. **Regimes aduaneiros especiais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p.30.

[265] Gerson Augusto da Silva insere uma função promocional, além da função protecionista, mas dentro da lógica de se encarecer o produto importado para estimular sua produção interna. (Silva, Gerson Augusto da. Direitos Aduaneiros. In: **Estudos Aduaneiros**, Coleção Gerson Augusto da Silva, v.11, 1983, p.96)

historicamente a tributação aduaneira seja vista como uma técnica meramente arrecadatória, a partir da implementação do GATT o tema tem sido tratado cada vez mais em uma perspectiva liberal de livre comércio, minimizando sua vocação arrecadatória e protecionista. Entretanto, deve-se destacar e reconhecer a importância do papel indutor das tarifas aduaneiras, como um instrumento de política econômica que atua juntamente com os regimes aduaneiros especiais e com outros benefícios fiscais, de forma a permitir o incentivo à importação e à exportação de determinadas mercadorias, ou tratar de forma diferenciada setores econômicos específicos, com a elevação ou redução da carga tributária incidente na operação.

A função extrafiscal da tributação aduaneira foi assim destacada por Roosevelt Baldomir Sosa:

> Não incumbe às alfândegas apenas controlar os fluxos internacionais, esse "ir-e-vir" de veículos, mercadorias e pessoas, desta para aquela nação. É que os Estados extraem dos fenômenos de ingresso e saída de mercadorias consequências econômico-tributárias, na forma de imposições fiscais, a cujo teor se pratica, virtualmente, na política tributária de Comércio Exterior. Assim, pode-se tributar a importação ou a exportação de mercadorias, bens ou serviços, visando arrecadar recursos financeiros para o Erário, o que se verifica especialmente naquelas economias ainda sustentadas por atividades primárias, as chamadas economias agrícolas. Mas também pode-se taxar ou desonerar essas importações ou exportações em função de estimular ou desestimular certa atividade econômica, através de um direcionamento da política tributária de Comércio Exterior, que conhecemos como função extrafiscal (não arrecadatória) do tributo. [...] O grau de desenvolvimento econômico relativo é que dita a política de Comércio Exterior, inscrevendo-se, nesse escopo, o equilíbrio das balanças comercial e de pagamentos. É através da tributação aduaneira, ou de Comércio Exterior, que a extrafiscalidade se materializa como função de política econômica, sendo esta uma das características da atividade alfandegária.[266].

Constata-se que as funções de controle e tributação se entrelaçam com as missões aduaneiras acima expostas: determinadas ações de controle aduaneiro estão contidas tanto na missão fiscal, como instrumento preparatório e necessário à devida apuração do tributo incidente na operação, na forma de obrigações acessórias ou aquelas que resultarão na identificação dos aspectos da hipótese de incidência tributária, ou mesmo na arrecadação de outras receitas incidentes na operação (direitos comerciais, tributos não aduaneiros, taxas de outras naturezas), quanto na missão protetiva, como a proibição de entradas e saídas de mercadorias previamente definidas devido a alguma característica, na proteção da saúde pública, na proteção do consumidor (normas técnicas), na proteção do meio

[266] Sosa, Roosevelt Baldomir. **A aduana e o comércio exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 1996, p.45-46.

ambiente, na proteção da segurança pública, da propriedade intelectual, lavagem de dinheiro, patrimônio nacional, entre outras. A tributação aduaneira também reflete a atuação em cumprimento da missão fiscal, típica da tributação, bem como da missão econômica, por meio de medidas indutoras, como os regimes aduaneiros especiais e exceções tarifárias cujo objetivo não seria apenas a arrecadação, mas o incentivo ao crescimento de determinado setor econômico ou ajustes para correção de falhas de mercado.

Em resumo, a política aduaneira brasileira na segunda década do século XXI tem se caracterizado pela modernização do controle aduaneiro dentro do contexto internacional de facilitação do comércio, com novas ferramentas informatizadas de controle baseado na gestão de riscos, novas declarações e procedimentos modernos e integrados; pela extrafiscalidade da tributação aduaneira, cada vez mais reduzida, caminhando para uma lenta aproximação do modelo de livre comércio; na utilização de regimes aduaneiros especiais; e no combate repressivo ao contrabando e descaminho.

Passa-se, agora, à exposição e breve análise da estrutura normativa aduaneira atualmente vigentes e seus princípios determinantes.

3.4.2.1. O Direito Aduaneiro brasileiro

Qual a importância do estudo dos elementos, funções, missões e princípios do Direito Aduaneiro para a análise desenvolvimentista aplicada na presente tese? A resposta está na função do Estado como instituição-chave para o desenvolvimento econômico[267], o sistema constitucional-legal e os órgãos que dão garantia para a efetividade das políticas desenvolvimentistas aplicadas. Portanto, se o tema apresentado na presente tese se refere à matéria aduaneira, é imperativo conhecer as especificidades do ramo jurídico denominado Direito Aduaneiro.

Ricardo Xavier Basaldúa define Direito Aduaneiro como um conjunto de normas jurídicas cujo objeto é a regulação do tráfego internacional de mercadorias, ou seja, a entrada e a saída de mercadorias do território do Estado de que se trata[268]. Germán Pardo Carrero situa o Direito Aduaneiro dentro de um âmbito específico, que seria o controle

[267] Bresser-Pereira, Luiz Carlos; Oreiro, José Luiz; Marconi, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista:** teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016, p.15.

[268] Basaldua, Ricardo Xavier. *Principios generales del Derecho Aduanero*. In: Pardo Carrero, G.; Ibáñez Marsilla, S.; Moreno Yebra, F. ***Derecho aduanero: tomo*** I. Bogotá, Tirant lo blanch, 2019, p.101.

da introdução ou saída de mercadorias de um território aduaneiro, com a imposição de um corpo normativo para regular tais fenômenos e a administração por um órgão denominado Aduana[269]. Já o professor mexicano Andrés Rohde Ponce define Direito Aduaneiro como o conjunto de instituições e princípios que se manifestam em normas jurídicas que regulam a atividade aduaneira do Estado, as relações entre o Estado e os particulares que intervêm na referida atividade, as infrações a essas normas, suas sanções e meios de defesa dos particulares em relação ao Estado, com o objetivo de estabelecer, operar e garantir o controle aduaneiro sobre seu território[270].

O professor argentino Ricardo Xavier Basaldúa também elencou os pressupostos básicos para se configurar um fato como "aduaneiro": a existência de um território específico, denominado de "território aduaneiro", a existência de uma mercadoria e sua introdução ou saída de tal território, operações que são denominadas como importação e exportação, respectivamente[271].

O primeiro elemento do Direito Aduaneiro é o território, dentro do conceito de jurisdição aduaneira: o território aduaneiro. A Convenção de Quioto Revisada define o território aduaneiro como sendo o território onde se aplica a legislação aduaneira de uma parte contratante[272]. Dessa forma, o conceito está diretamente relacionado à jurisdição aduaneira. Destaca-se que o território aduaneiro pode estar compreendido na comunhão de vários entes soberanos, como no caso de uniões aduaneiras, diferente do conceito de território político, no qual a soberania é elemento determinante. O reconhecimento de um território no qual se aplica a legislação aduaneira impõe reconhecer a existência de uma fronteira aduaneira, cuja transposição pode levar ao fato aduaneiro objeto do devido controle por parte da aduana.

O segundo elemento essencial ao Direito Aduaneiro é a mercadoria, dentro de sua conotação aduaneira bem definida por Rosaldo Trevisan: "bens corpóreos móveis que são suscetíveis de ser importados ou exportados"[273]. Trata-se do objeto material da atividade

---

[269] Pardo Carrero, Germán. *Algunas consideraciones sobre la comprensión e interpretación de la norma aduanera*. In: Pardo Carrero, G.; Ibáñez Marsilla, S.; Moreno Yebra, F. ***Derecho aduanero****: tomo* I. Bogotá, Tirant lo blanch, 2019, p.175.

[270] Rohde Ponce, Andrés. *Los elementos fundamentales del Derecho Aduanero*. In: Pardo Carrero, G.; Ibáñez Marsilla, S.; Moreno Yebra, F. ***Derecho aduanero****: tomo* I. Bogotá, Tirant lo blanch, 2019, p.127.

[271] Cf. Basaldua, Ricardo Xavier. ***Introducción al Derecho Aduanero***. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1988.

[272] Organização Mundial das Aduanas. **Convenção de Quioto Revisada**. Bruxelas: OMA, 2006.

[273] Trevisan, Rosaldo**. O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2017. A doutrina aduaneira é pacífica ao definir mercadoria, para fins aduaneiros, como todo objeto suscetível de tráfego internacional e passível de controle. Cf. Basaldua, Ricardo Xavier. ***Tributos al Comercio Exterior***. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011; Pardo Carrero, Germán. ***Tributación Aduanera***.

comercial, mas não se restringe a tal conceito, por envolver todo bem sujeito ao tráfego internacional por qualquer finalidade, além da comercial. A plena identificação da mercadoria objeto do tráfego internacional é requisito fundamental para o exercício do devido controle aduaneiro, que deve considerar seus elementos característicos: a classificação fiscal da mercadoria, por meio de sua codificação a partir da utilização de uma nomenclatura; a origem da mercadoria[274], de forma a permitir a aplicação de tratamentos mais benéficos decorrentes de acordos comerciais ou para a aplicação de medidas de defesa comercial, em caso de prática abusiva de comércio internacional praticada por algum país[275]; e o valor aduaneiro, que corresponde à base de cálculo do imposto de importação, matéria regulada pelo Acordo de Valoração Aduaneira do GATT.

O terceiro e último elemento do Direito Aduaneiro é seu aspecto dinâmico: a importação e a exportação. Entende-se como importação a introdução de mercadoria em um território aduaneiro[276], a partir da transposição da fronteira aduaneira; de forma semelhante, entende-se como exportação a saída de mercadoria de um território aduaneiro. O movimento do fluxo das mercadorias, entrando ou saindo do território aduaneiro, leva à ocorrência do fato aduaneiro que será objeto de controle. Não importa para a aduana o mero controle de uma mercadoria dentro ou fora de um território, mas seu fluxo, com o devido cruzamento da fronteira. De forma distinta, Solon Sehn defende que, para se configurar a operação de importação, é preciso avaliar o aspecto volitivo, não bastando a mera entrada no território aduaneiro, mas a intenção de incorporação do produto ao mercado nacional[277].

Entretanto, alguns dispositivos normativos trazem elementos que dão suporte à teoria da transposição física como aquela aplicada no Direito Aduaneiro brasileiro, visto que é imperativo que todas as mercadorias que entram e saem do território aduaneiro estão sujeitas ao controle aduaneiro, não se avaliando o seu aspecto volitivo, conforme dispõe o art. 44, do Decreto-Lei nº 37, de 1966. Acrescente-se, ainda, o dispositivo trazido pelo inciso I, do art. 31, do Decreto-Lei nº 37/1966, que considera como o importador, ou

---

Bogotá: Legis Editores, 2009; e Alais, Horacio Félix. **Los principios del Derecho aduanero**. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina, 2008.

[274] A origem de uma mercadoria refere-se ao local de produção ou extração da mercadoria, de acordo com os critérios de origem estabelecidos, diferenciando-se do local de sua procedência.

[275] Por exemplo, a prática de dumping. Neste caso, seria aplicável algum direito antidumping para mercadorias originárias desse país.

[276] Cf. Trevisan, Rosaldo. **O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2017, p.71.

[277] SEHN, Solon. **Curso de Direito Aduaneiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 55-56.

seja, como o agende que promove a importação, qualquer pessoa que promova a entrada de mercadoria estrangeira no Território Nacional. Dessa forma, a importação é considerada como a referida entrada.

3.4.2.2. Os princípios do Direito Aduaneiro brasileiro

Para o devido aprofundamento no estudo da matéria aduaneira é imprescindível identificarmos seus fundamentos jurídicos, os princípios sobre os quais tal disciplina jurídica se ordenará, de forma a servir de referencial para a análise das implicações desenvolvimentistas propostas no presente trabalho.

Rosaldo Trevisan, em estudo realizado no ano de 2005, aponta quatro princípios do direito aduaneiro: universalidade do controle, primazia do caráter regulatório, simetria internacional e uniformidade territorial[278].

Por universalidade do controle, entende-se a sujeição ao controle aduaneiro de todas as mercadorias que entram ou saem do país, com fundamento no art. 44 do Decreto-Lei nº 37, de 1966; a primazia do caráter regulatório expressa a natureza econômica das normas aduaneira, mesmo aquelas relacionadas à tributação aduaneira, que não visam à arrecadação, mas à regulação das operações de comércio exterior; a simetria internacional, também denominada pelo autor de "Terceira Lei de Newton aplicada ao comércio internacional"[279] significa que cada operação de importação corresponde a uma operação de exportação em outra jurisdição; e a uniformidade territorial representa a aplicabilidade das normas aduaneiras de forma uniforme em todo o território nacional. Regina Helena Costa também considera a universalidade do controle como um princípio do direito aduaneiro, bem como a competência federal (uniformidade territorial) e a excepcionalidade em relação à anterioridade (reflexo da extrafiscalidade)[280].

Em que pese a iniciativa dos referidos autores, considera-se que o Direito Aduaneiro é especialmente regido pelos seguintes princípios: princípio do interesse nacional, disposto expressamente no art. 237 do texto constitucional e demais dispositivos

[278] Trevisan, Rosaldo. Direito aduaneiro da integração no Mercosul, 2005, p.383-387.
[279] Trevisan, Rosaldo. A revisão aduaneira de classificação de mercadorias na importacao e a segurança jurídica: uma análise sistemática. In: Branco, Paulo Gonet; Meira, Liziane Angelotti; Correita Neto, Celso de Barros (org.). **Tributação e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2012, p.346.
[280] Costa, Regina Helena. Notas sobre a existência de um Direito Aduaneiro. In: Freitas, Vladimir Passos de (Coord.). **Importação e exportação no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p.15-37.

que tratam do desenvolvimento; princípio da integração global, que decorre do GATT e demais acordos multilaterais firmados pelo Brasil; princípio da princípio da universalidade do controle aduaneiro; e princípio da extrafiscalidade na tributação aduaneira.

O princípio do interesse nacional[281] é o grande fundamento do Direito Aduaneiro, extraído diretamente do art. 237 da Constituição da República de 1988, que dispõe: "A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda".

Para Lauro Escorel de Moraes, o conteúdo substantivo do interesse nacional seria identificado no processo decisório de uma sociedade democrática, a partir dos objetivos que a sociedade nacional estabeleceu. Segundo o autor, "o interesse nacional é algo de superior a simples soma de suas partes, isto é, à variedade e interesses individuais, grupais e setoriais, que invocam sua identificação com o interesse nacional"[282]. Moraes identifica o núcleo irredutível de tal conceito, que seriam interesses nacionais permanentes: "a sobrevivência nacional, a integridade territorial, a independência, a autodeterminação e a segurança nacionais, o bem-estar da população, a defesa da identidade cultural, a preservação dos valores nacionais, etc"[283].

Alexandre Akio Motonaga, partindo das lições de Moraes, reduz o alcance o conceito às relações exteriores, limitando sua aplicação à política externa do Estado brasileiro. Entretanto, o conceito vincula-se, também, à matéria aduaneira devido a sua relação direta com o comércio internacional e a expressa referência do interesse nacional no art. 237 do texto constitucional. O conceito também está diretamente relacionado à ordem econômica decorrente das relações comerciais internacionais, com a observância do princípio da soberania nacional, conforme disposto no inciso, I, do art. 170, da CRFB/1988. O autor também destaca a vinculação do conceito aos mandamentos constitucionais "do desenvolvimento nacional, da promoção do bem de todos, o exercício

[281] Um exemplo de aplicação do princípio do interesse nacional é a imunidade nas exportações, em prol da positividade da balança comercial brasileira, em detrimento de interesses arrecadatórios dos Estados membros da federação.

[282] Moraes, Lauro Escorel de. O conceito interesse nacional e a responsabilidade de diplomacia brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, 81, 1986, 151-161, p.155. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67074. Acesso em 15/11/2023.

[283] Moraes, Lauro Escorel de. O conceito interesse nacional e a responsabilidade de diplomacia brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, 81, 1986, 151-161, p.157. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67074. Acesso em 15/11/2023.

da cidadania, a erradicação da pobreza, o desenvolvimento da criança e do adolescente e, secundariamente, aos princípios enumerados no art. 4º do texto constitucional".[284]

Floriano e Batista Júnior, em uma análise específica do referido princípio em relação à matéria aduaneira, defende que o interesse nacional sintetiza tanto interesses públicos quanto interesses privados nacionais, que parte de uma ideia de bem comum contida no art. 3º do texto constitucional, legitimando a instrumentalidade do controle aduaneiro. Segundo os autores, diferenciando o interesse nacional do interesse público,

> [o] Direito Aduaneiro, por sua vez, toma como lastro fundamental a defesa do interesse nacional. Nesse compasso, o princípio reitor do Direito Aduaneiro se revela como uma espécie de " princípio da supremacia do interesse nacional", que obriga as Aduanas a, no controle do comércio internacional, fazer prevalecer os interesses do povo brasileiro. Por vezes, o princípio da supremacia do interesse nacional reclama, por exemplo, a defesa do desenvolvimento nacional; outras, a defesa da salubridade nacional. Mais precisamente, o "interesse nacional " é a síntese concertada da ampla gama de interesses públicos e dos interesses privados dos nacionais, que é sempre de toda a Nação é que qualifica o princípio reitor maior do Direito Aduaneiro. Enfim, o Direito Aduaneiro tem como vetor principal o princípio da supremacia do interesse nacional, abrangente, em razão da qualificação do interesse que persegue. [285]

Portanto, para se identificar o real alcance de tal conceito, impera-se a decomposição do texto do art. 237 da Constituição de 1988[286] para, na sequência, possibilitar o ajuste com os princípios desenvolvimentistas trazidos em outros dispositivos constitucionais.

Inicialmente, destaca-se os elementos materiais da competência estabelecida no referido dispositivo constitucional, nos termos utilizados pelo constituinte originário: fiscalização e controle, que delimitariam a atividade a ser exercida pelo órgão de controle. Trata-se de denominações que estão inseridas dentro da função de controle aduaneiro. Tais atividades consideram os serviços aduaneiros prestados pelas unidades aduaneiras no interesse do controle aduaneiro, dentro de uma função administrativa por excelência; o monitoramento das atividades, em uma atividade de vigilância; e a fiscalização

---

[284] Motonaga, Alexandre Akio. O interesse nacional sob a ótica da Constituição Federal de 1988. 2010. 138 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). **Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, São Paulo, 2010, p.113-114.

[285] Floriano, Daniela; Batista Júnior, Onofre Alves. Reflexões sobre Autonomia do Direito Aduaneiro e seus Princípios Informadores. In.: Batista Júnior, Onofre Alves; Silva, Paulo Roberto Coimbra (coord.). **Direito Aduaneiro e Direito Tributário Aduaneiro**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, p. 38.

[286] Em estudo anterior apresentamos uma análise preliminar da decomposição dos elementos previstos no art. 237 da CRFB/1988. Cf. Morini, Cristiano; Machado, Luiz Henrique Travassos Machado; Fernandes, Rodrigo Mineiro; Trevisan, Rosaldo. A Linha Azul no Brasil: diagnósticos e desafios. In: **Cadernos de finanças públicas.** Brasília, Escola de Administração Fazendária, n.13, p. 46, dez. 2013.

aduaneira, dentro de uma lógica mais repressiva da aduana, como o tratamento ao risco aduaneiro identificado.

Já o elemento finalístico estabelecido no art. 237 da CRFB/1988 apresenta o núcleo do princípio aqui exposto: o controle aduaneiro é essencial à defesa dos interesses nacionais. Assim, podemos afirmar que o controle aduaneiro não é uma finalidade em si mesmo, mas um instrumento imprescindível à defesa dos interesses nacionais[287], considerado pelo constituinte como essencial. É importante destacarmos que o texto constitucional não se referiu ao interesse público, mas a um bem maior, denominado de interesse nacional, que teria um conteúdo superior àquele regulamente protegido pela administração pública. Conforme exposto por Floriano e Batista Júnior, tal interesse seria multifacetado e diverso, na defesa de um diversificado feixe de interesses[288].

Na identificação do que seria interesse nacional, deve-se ampliar o campo de visão para identificar se aqueles interesses, mesmo que aparentemente privados (p.ex. o sucesso econômico de um empreendimento empresarial industrial em determinada região), teriam repercussão econômica e social em toda a nação, de forma a contribuir com o desenvolvimento nacional. Assim, iniciativas privadas que estão em conformidade com iniciativas públicas voltadas ao fomento da economia, geração de empregos e transformação social podem e devem ser consideradas como verdadeiros interesses nacionais[289], em consonância com a defesa da soberania nacional, em seu viés econômico e social, dentro daquilo que é defendido na presente tese como desenvolvimento.

Portanto, o conceito de interesse nacional é decorrente do próprio conceito de desenvolvimento, a partir dos objetivos constitucionais definidos no art. 3º do texto constitucional, e da defesa da soberania nacional. Em síntese, para identificarmos se o fato está em consonância com o interesse nacional deve-se avaliar sua adequação ao disposto no texto constitucional, ou seja, se aquilo contribui para a geração de renda, redução da pobreza, da desigualdade e, especialmente, tem potencial para levar a uma

---

[287] Reformula-se, desta forma, a afirmação que fizemos anteriormente na obra "Introdução ao direito aduaneiro", a qual afirmamos que o controle aduaneiro seria o bem jurídico tutelado pelo direito aduaneiro. Na verdade, trata-se do principal instrumento para a defesa dos interesses nacionais, na proteção da sociedade, economia e soberania nacional (Cf. Fernandes, Rodrigo Mineiro. **Introdução ao Direito Aduaneiro**. São Paulo, Intelecto, 2018, p.13).

[288] Floriano, Daniela; Batista Júnior, Onofre Alves. Reflexões sobre Autonomia do Direito Aduaneiro e seus Princípios Informadores. In.: Batista Júnior, Onofre Alves; Silva, Paulo Roberto Coimbra (coord.). **Direito Aduaneiro e Direito Tributário Aduaneiro**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, p.35.

[289] No mesmo sentido defende Floriano, Daniela; Batista Júnior, Onofre Alves. Reflexões sobre Autonomia do Direito Aduaneiro e seus Princípios Informadores. In.: Batista Júnior, Onofre Alves; Silva, Paulo Roberto Coimbra (coord.). **Direito Aduaneiro e Direito Tributário Aduaneiro**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022, p.37-38.

verdadeira transformação estrutural da sociedade, adequando-se à lógica desenvolvimentista adotada na presente tese.

Acrescente-se, ainda, o conceito de facilitação comercial trazida pelo Acordo sobre Facilitação do Comércio da OMC, que determina a modernização do necessário controle aduaneiro de forma a não onerar o comércio exterior, possibilitando o seu acesso a mais agentes econômicos a partir da redução dos custos relacionados ao controle[290], além de contribuir com a melhora da competitividade do produto nacional no exterior. Portanto, a facilitação comercial que tende a resultar em ganho econômico para o setor privado que opera no comércio exterior, relaciona-se diretamente com o conceito de interesse nacional acima exposto, em uma conjunção de interesses legítimos em prol da melhora da competitividade do produto comercializado dentro do objetivo maior de desenvolvimento nacional.

É importante, ainda, analisar o adjetivo trazido no referido dispositivo constitucional, que poderia restringir o alcance do que seria interesse nacional: o constituinte utilizou o termo "fazendário" para se referir àquele interesse nacional que seria essencial. Não significa que tal conceito trate apenas de aspectos tributários do comércio exterior, do ponto de vista meramente arrecadatório[291], ainda que tais atribuições estejam dentro da competência da Fazenda Nacional; considera-se que todo o tema relacionado à economia nacional e suas repercussões socioeconômicas também são temas fazendários, visto que historicamente são atribuições do Ministério da Fazenda questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, comércio exterior, assuntos internacionais, política econômica, dívida pública, moeda e câmbio, além da arrecadação tributária e administração do tesouro nacional. Por esse motivo, alguns presidentes o denominaram de Ministério da Economia, concentrando no ministério todas as questões relacionadas à economia nacional. Portanto, a expressão "interesses fazendários" possui um conteúdo amplo e não deve ser confundida com "interesses arrecadatórios"[292].

---

[290] Cf. Morini, Cristiano; Machado, Luiz Henrique Travassos Machado; Fernandes, Rodrigo Mineiro; Trevisan, Rosaldo. A Linha Azul no Brasil: diagnósticos e desafios. In: **Cadernos de finanças públicas.** Brasília, Escola de Administração Fazendária, n.13, p. 46, dez. 2013, p.46.

[291] Cf. Morini, Cristiano; Machado, Luiz Henrique Travassos Machado; Fernandes, Rodrigo Mineiro; Trevisan, Rosaldo. A Linha Azul no Brasil: diagnósticos e desafios. In: **Cadernos de finanças públicas**. Brasília, Escola de Administração Fazendária, n.13, p. 46, dez. 2013, p.43.

[292] O STF tem jurisprudência pacífica no sentido de reconhecer a competência da Fazenda Nacional para o controle do comércio exterior, inclusive em questões que não se referem necessariamente à arrecadação de impostos aduaneiros. Exemplifica-se o julgamento da proibição de importação de veículos usados por meio de Portaria editada pela SECEX, que se relaciona a tema que foge da esfera arrecadatória, compreendendo uma função tipicamente de controle (STF, RE nº 224.861-0/CE, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJ de 6/11/1998).

Por fim, o referido artigo traz uma norma de competência, ao definir o Ministério da Fazenda como órgão competente para executar o controle aduaneiro, função desempenhada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil.

O segundo princípio norteador do Direito Aduaneiro é o princípio da integração global, que decorre dos diversos tratados firmados pelo Brasil relacionados ao comércio internacional, especialmente o GATT, que evidencia o intuito de liberalização do comércio internacional e eliminação de barreiras alfandegárias (tarifárias e não tarifárias). Entretanto, entende-se que tal princípio, em tese, contrasta com o princípio do interesse nacional e com a lógica desenvolvimentista defendida nesta tese, especialmente por procurar limitar o potencial regulatório e indutor das normas aduaneiras nacionais. Reconhece-se a importância da abertura comercial, a inviabilidade de práticas protecionistas gerais, a relevância da segurança jurídica e padronização de procedimentos em geral; entretanto, o poder-dever da Aduana e o papel indutor das normas aduaneiras não devem ficar limitados, excessivamente, por regras internacionais elaboradas por instituições mundiais com interesses múltiplos.

Apresentou-se, no presente capítulo, os princípios do GATT que disciplinam a execução das políticas comerciais dos países membros que estão diretamente relacionados ao princípio da integração global: princípio da não discriminação; princípio da previsibilidade e transparência; princípio da concorrência leal; princípio da proibição de restrições quantitativas a importações; e princípio do tratamento especial para países em desenvolvimento.

O princípio da integração global tem especial aplicabilidade na tributação aduaneira, tanto na questão do tratamento benéfico decorrente de acordos bilaterais ou multilaterais, com exceções tributárias, reduções e isenções aplicáveis a importações originadas de determinadas regiões ou países, e na aplicação do (sub)princípio da não discriminação, especialmente a cláusula do tratamento nacional, que limita a instituição de tributos sobre a importação de forma superior àquela aplicada tributos internos, excetuando-se, logicamente, os impostos de importação e exportação.

Já o princípio da universalidade do controle aduaneiro, com fundamento no disposto no art. 44 do Decreto-Lei nº 37, de 1966, determina que todas as mercadorias procedentes do exterior e a ele destinada estão sujeitas ao devido controle aduaneiro, tendo sido objeto de explanação no subtópico anterior relacionado às funções aduaneiras.

Por fim, temos o princípio da extrafiscalidade, diretamente relacionado à tributação aduaneira, que possibilita, para os tributos aduaneiros, exceções a diversas limitações constitucionais ao poder de tributar trazidas pelo texto constitucional, como a regra da anterioridade anual e a regra da espera nonagesimal (art. 150, § 1º, da CRFB/1988), e a mitigação do princípio da estrita legalidade na alteração das alíquotas do imposto de importação e exportação (art. 153, § 1º, da CRFB/1988). Dessa forma, pela aplicação do princípio do interesse nacional e do princípio da extrafiscalidade, conclui-se que a missão fiscal da aduana encontra-se limitada e sobreposta pela missão econômica da aduana. O tema da extrafiscalidade tem íntima relação com a proposta desenvolvimentista adotada na presente tese aplicável aos regimes aduaneiros especiais, que será objeto de análise no próximo tópico.

3.4.2.3. Os regimes aduaneiros especiais como instrumentos de indução econômica

A partir da definição dada pela OMA em seu Glossário[293], entende-se por regime aduaneiro (*customs procedure; régime douanier*) o tratamento aduaneiro[294] aplicável à mercadoria importada ou exportada sujeita ao controle aduaneiro, a partir da opção manifestada pelo importador ou pelo exportador em sua declaração apresentada à administração aduaneira, de acordo com as regras definidas pela legislação aduaneira. Considerando a opção do declarante, tal tratamento pode ser aquele previsto nas regras gerais de controle e tributação aduaneira, denominado de regime aduaneiro comum, com a sujeição às regras gerais de despacho aduaneiro bem como à incidência tributária na importação ou exportação, ou algum tratamento excepcional previsto na legislação aduaneira, denominado de regimes aduaneiros especiais, subdivididos em Regime Aduaneiro Especial (RAE) *stricto sensu* e Regime Aduaneiro aplicado em áreas especiais.

No regime aduaneiro comum a importação se dá em caráter definitivo, com o pagamento dos tributos devidos e a integração da mercadoria à economia nacional. Nos

[293] Organização Mundial das Aduanas. ***Glossary of international customs terms***. Brussels: WCO, 2018. Disponível em: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/glossary-of-international-customs-terms/glossary-of-international-customs-terms.pdf. Acesso em 26/07/2023.

[294] Compreende como tratamento aduaneiro inclusive o tratamento tributário dado à mercadoria objeto da importação ou da exportação, por ser a tributação incidente sobre as operações de comércio exterior uma das funções aduaneiras.

regimes aduaneiros especiais têm-se a aplicação de regras excepcionais, tanto na função de controle aduaneiro, quanto na função de tributação aduaneira. São exceções às regras estabelecidas no regime comum[295], tendo como principal característica a temporalidade da admissão ou saída da mercadoria do território nacional, além da possibilidade de desoneração ou redução tributária, e a simplificação de procedimentos de controle aduaneiro, a partir do cumprimento dos requisitos previstos na norma instituidora do incentivo. Os regimes aduaneiros especiais têm suas diretrizes delineadas mundialmente pela Convenção de Quioto Revisada[296].

A efetiva validade dos benefícios trazidos pelos regimes aduaneiros especiais requer sua plena instituição por lei, com a definição de todos os elementos da regra instituidora. Ainda que o regulamento possa tratar do tema, esclarecendo sobre as especificidades do regime, definindo regras específicas de controle e requisitos próprios para se aferir algum requisito legal, todo o delineamento do tema é traçado pela lei, que define o núcleo da regra isentiva e possíveis sanções, e atos infra legais não podem extrapolar aquela previsão.

Os regimes aduaneiros especiais se submetem a controles específicos por parte da administração aduaneira: habilitação prévia do interessado para usufruir dos benefícios previstos na lei e disciplinado em regulamento; informação prévia na declaração de sujeição ao regime aduaneiro especial; fiscalização aduaneira na análise do pleito e na adequação à previsão legal e regulamentar; verificação do cumprimento das condições *a posteriori* do regime e destinação das mercadorias admitidas. Além da necessidade de alfandegamento do local onde a mercadoria será processada ou depositada, quando necessário e inexistente previamente, bem como do cumprimento das condições de guarda em tais recintos, e a auditoria de sistemas de controle, quando exigidos pela legislação.

Rosaldo Trevisan noticia a existência de regimes aduaneiros desde o período imperial:

> No período imperial foi produzido vasto universo de normas aduaneiras (incluindo três regulamentos aduaneiros: o de 1832, o de 1836 e o de 1860). Em tais textos normativos já havia previsão para alguns regimes aduaneiros, como a importação definitiva, a exportação definitiva, o trânsito e o entreposto. A Nova Consolidação das Leis das Alfândegas e Mesas de Rendas

[295] Cf. Meira, Liziane Angelotti. **Regimes aduaneiros especiais**. São Paulo: IOB, 2002, p.161; e Lopes Filho, Osiris. Regimes aduaneiros especiais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983, p.41.
[296] Trevisan, Rosaldo. Os regimes aduaneiros brasileiros e a Convenção de Quioto revisada. In: Menezes, Wagner (Coord.). **Estudos de Direito Internacional**. v. XI. Curitiba: Juruá, 2007.

> (NCLAMR), de 1894, já disciplinava, também, alguns regimes aduaneiros, como a admissão temporária, à época denominada franquia aduaneira temporária (v.g., arts. 294 a 297), o entreposto aduaneiro (arts. 196 a 245), o trânsito aduaneiro (arts. 541 a 551), a importação definitiva (arts. 423 a 446) e a exportação definitiva (arts. 564 e 565).
> A partir da década de 30, a expressão regimes aduaneiros já estava presente em diplomas normativos e no meio acadêmico brasileiro. Na mesma década, ampliava-se o rol de regimes aduaneiros, com a criação do drawback.[297]

O marco normativo dos regimes aduaneiros especiais brasileiros, em sua concepção atual, é o Decreto-lei nº 37/1966, que instituiu os seguintes regimes: trânsito aduaneiro, admissão temporária, drawback, entreposto aduaneiro, entreposto industrial e exportação temporária. Com a edição do Decreto-Lei nº 2.472/88, que alterou a redação do art. 93 do Decreto-lei nº 37/1966, foi possibilitado ao Poder Executivo, mediante a edição de regulamento, a instituição de outros regimes aduaneiros especiais destinados a atender a situações econômicas peculiares. A partir de tal previsão legal genérica, foram criados diversos outros regimes aduaneiros posteriormente, inclusive por meio de ato infralegal. Entretanto, constata-se que tal delegação contraria o princípio da legalidade das isenções e outros benefícios fiscais[298], visto que somente lei em sentido estrito poderia definir os requisitos do regime e suas limitações.

Os artigos 71 e 72 do Decreto-lei nº 37/1966 tratam das disposições gerais dos regimes aduaneiros especiais; o regime de trânsito aduaneiro foi instituído pelos arts. 73 e 74; o regime de admissão temporária foi instituído pelos arts.75 a 77; o regime de drawback, em suas modalidades de suspensão, isenção e restituição foram disciplinados no art. 78; o entreposto aduaneiro pelos arts. 79 a 88, que foram revogados pelo Decreto-Lei nº 1.455, de 1976; o entreposto industrial, pelos arts. 89 a 91; e a exportação temporária, pelo art. 92.

A Lei nº 4.502, de 1964, que trata do imposto sobre produtos industrializados, inclusive sobre produtos importados, dispõe, em seu art. 8º, VI, sobre a suspensão do IPI de produtos importados sob o regime de drawback. O art. 12 da Lei nº 11.945, de 2009, e o art. 31 da Lei nº 12.350, de 2010, tratam, de forma geral, da suspensão dos tributos, inclusive o IPI, para emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado. A Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, que instituiu a Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e

---

[297] Trevisan, Rosaldo. Atuação estatal no comércio exterior, em seus aspectos tributário e aduaneiro. **Dissertação de Mestrado**. Curitiba, 2008, p.177.
[298] Meira, Liziane Angelotti. **Regimes aduaneiros especiais**. São Paulo: IOB, 2002, p.330-331.

a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) incidentes sobre a importação de bens e serviços, estendeu o benefício dos regimes aduaneiros especiais também para as referidas contribuições incidentes na importação.

Constata-se que os regimes aduaneiros especiais são ferramentas colocadas à disposição dos intervenientes das operações de comércio exterior, a partir de disposições regulatórias determinadas pela legislação de regência, dentro da atividade indutora do Estado. Em seu tratamento tributário, são considerados como medidas de natureza extrafiscal, a partir dos objetivos constitucionais, de natureza econômica e social, e não meras formas de arrecadação tributária.

Para Souto Maior Borges, "[...] nas isenções extrafiscais, a exoneração total ou parcial da carga tributária, não se produz para que esta corresponda à riqueza do contribuinte, mas para que exerça uma função reguladora alheia à justiça tributária"[299]. Marciano Seabra de Godoi se refere à extrafiscalidade como a utilização deliberado dos tributos como instrumentos para o atendimentos de finalidades não arrecadatórias, ou seja, para fins econômicos, sociais ou psicológicos. O autor destaca que tais efeitos extrafiscais existem em todos os tributos, em menor ou maior grau, independentemente de sua prévia ponderação pelo legislador[300].

Segundo Casalta Nabais, pode-se classificar a extrafiscalidade em sentido próprio como sendo aquelas normas jurídico-fiscais de tributação (impostos e agravamentos de impostos) e de não tributação (benefícios fiscais), com objetivos de natureza econômico-sociais; e a extrafiscalidade em sentido impróprio ou amplo, traduzida nas finalidades extrafiscais secundárias ou acessórias existentes na tributação, que são inerentes à generalidade das normas de direito fiscal. Casalta Nabais, dentro do conceito de extrafiscalidade em sentido próprio, considera os benefícios fiscais como uma das técnicas de intervenção utilizadas pelo Estado com finalidade regulatória para o atingimento de determinados objetivo; já os impostos extrafiscais, a outra técnica de intervenção, seriam os impostos que teriam com função principal servir como um instrumento de política econômica e social[301].

Diferencia-se o termo "incentivo" do termo "benefício" fiscal, por considerar que a função indutora do Estado, para alcançar determinados fins socioeconômicos, pressupõe

---

[299] Borges, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2007. p.70.
[300] Godoi, Marciano Seabra de. Extrafiscalidad y sus limites constitucionales. In: **Revista internacional de direito tributário**. Belo Horizonte, v.l, n. l. p. 219-202, jan./jun. 2004, p.222.
[301] Casalta Nabais, José. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2009, p.695.

a exigência de contrapartidas comportamentais dos agentes destinatários. Define-se incentivos aquelas situações previstas na lei que exigem uma ação do contribuinte a partir do interesse nacional exposto na norma de regência; já as situações previstas em lei que dão tratamento benéfico ao contribuinte, de forma geral e que não exigem contrapartida, devem ser denominadas de "benefício fiscal". Dessa forma, podemos classificar os regimes aduaneiros especiais como sendo "incentivos fiscais" por demandarem o cumprimento de condições por parte do beneficiário do regime.

Na concepção de Casalta Nabais, os benefícios fiscais *lato sensu* se desdobrariam em benefícios fiscais estáticos (benefícios fiscais *stricto sensu*) e benefícios fiscais dinâmicos, que seriam os incentivos fiscais[302], que exigem contrapartidas por parte do beneficiário. Por tal concepção, os regimes aduaneiros especiais poderiam ser classificados também como benefícios fiscais dinâmicos.

Gilberto Bercovici assim resume sua posição na utilização de incentivos fiscais com instrumento de política industrial:

> Deste modo, os incentivos fiscais são instrumentos característicos da utilização extra-fiscal dos tributos. O interesse tributário é submetido a outros interesses, identificados com os objetivos da política econômica e social (como a redução das desigualdades regionais), sempre de acordo com os fins constitucionais. O incentivo fiscal é uma espécie de "mal menor", utilizado para alcançar objetivos maiores, o que seria justificado pela sua, ao menos teoricamente, excepcionalidade". Aliás, a excepcionalidade é (ou, ao menos, deveria ser) uma característica essencial dos incentivos fiscais. Tais incentivos não devem ser permanentes. O mais conveniente é a fixação de determinados objetivos a serem alcançados, cuja realização iniciaria uma fase de supressão gradual dos incentivos, já não mais necessários".[303]

Ao se referir sobre as normas de Direito Econômico, o professor Washington Albino dá especial atenção às normas sancionatórias (positivas), como instrumento de estímulo econômico:

> devemos destacar que, em Direito Econômico, se por um lado não se exclui a sanção, por outro é emprestada grande importância à prática da utilidade econômica segundo seduções proporcionadas, não pela ideia de lucro concorrencial, como nos modelos ideológicos do liberalismo puro, mas por vantagens oferecidas e que permitam atender tanto ao interesse do sujeito da ação econômica, como ao interesse social dela decorrente. O recurso a expedientes, como o dos financiamentos, dos estímulos fiscais, das garantias de preços, permite a contrapartida dos tabelamentos de preços, da participação dos particulares na orientação da economia, no planejamento, e, assim, temos

[302] Casalta Nabais, José. **Contratos fiscais**: reflexões acerca de sua admissibilidade. Coimbra: Coimbra Editora, 1984, p. 124.
[303] Bercovici, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p.131.

> um novo sentido emprestado à condição de aceitação e de prática da norma, em Direito Econômico.[304]

O Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento do RE 577.348/RS[305], valeu-se da doutrina de Francisco Calderaro, para o qual "[...] incentivos ou estímulos fiscais são todas normas jurídicas ditadas com finalidades extrafiscais de promoção do desenvolvimento econômico e social que excluem total ou parcialmente o crédito tributário"[306].

Ressalve-se que os incentivos fiscais abrangem outras formas desonerativas além das hipóteses denominadas de "exclusão do crédito tributário", desde que resultem em vantagens destinadas à promoção dos objetivos constitucionais. O parágrafo 1º do art.14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) dispõe sobre os incentivos ou benefícios de natureza tributária, cuja renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Com a edição da Portaria nº 319, de 11 de maio de 2023, a Secretaria da Receita Federal do Brasil passou a divulgar os beneficiários[307] e o valor total dos incentivos, renúncias, benefícios ou imunidades de natureza tributária, inclusive os regimes aduaneiros especiais, considerando os benefícios em relação ao imposto sobre a importação cujo beneficiário seja pessoa jurídica, com base no disposto no inciso IV do § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional, com redação dada pela Lei complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, reconhecendo a importância da transparência no trato com as finanças públicas e controle da sociedade[308].

Com base no exposto, pode-se conceituar Regime Aduaneiro Especial como o tratamento aduaneiro e tributário dado à mercadoria importada ou exportada, submetida a regras específicas de despacho aduaneiro e pagamento de tributo instituída pelas legislação aduaneira, a partir de sua base legal. Trata-se de incentivos fiscais ou

---

[304] Souza, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980, p.8.
[305] RE nº 577.348-5/RS, Tribunal Pleno, Relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 13/08/2009.
[306] Calderaro, Francisco R. S. **Incentivos fiscais:** sua natureza jurídica. São Paulo: Aduaneiras, 1977, p.29.
[307] Disponível em https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-fiscais/irbi-anexo-iv.xlsx/view. Acesso em 26/06/2023.
[308] Destaca-se o anexo IV da referida Portaria, com a descrição dos incentivos, renúncias, benefícios ou imunidades (IRBI) relativos ao imposto de importação e ao IPI vinculado.

facilidades procedimentais que funcionam como ferramentas indutoras do desenvolvimento colocadas à disposição dos operadores de comércio exterior para fomentar o comércio e a indústria nacional[309].

São instrumentos de política industrial voltados ao incentivo da exportação e industrialização, além de proporcionarem a facilitação de procedimentos de controle aduaneiro, descentralizando-o, permitindo a expansão da atividade em diversas partes do território nacional. Considera-se como ferramentas indispensáveis ao setor produtivo nacional, proporcionando ganhos logísticos, econômicos e financeiros decorrentes de sua utilização nas operações comerciais internacionais, com reflexo na redução dos custos da produção e aumento da competitividade do produto nacional no mercado externo.

Pedro Coll defende a importância dos regimes aduaneiros (por ele denominado de regimes aduaneiros económicos) como uma ferramenta em prol do desenvolvimento:

> No campo das relações econômicas internacionais e no contexto da globalização, é fato que as economias eficientes gozam de vantagens comparativas sobre aquelas que têm dificuldades em implementar políticas dinâmicas, onde os regimes econômicos aduaneiros, as infraestruturas e as políticas sociais e ambientais são de grande importância. Crescimento não deve ser confundido com desenvolvimento; A primeira é passageira, a segunda é permanente.[310]

Tal conceito não destoa, substancialmente, das lições de Sehn, para o qual os regimes aduaneiros especiais seriam

> procedimentos diferenciados de controle aduaneiro, aplicáveis em situações nas quais a legislação autoriza a aquisição de produtos no mercado interno, a entrada ou a saída de bens estrangeiros no território nacional, com redução, sem o pagamento de tributos ou com o recebimento de uma subvenção governamental, para a realização de finalidades de interesse público que decorrem de tradados internacionais ou de políticas de desenvolvimento nacional definitivas pelo Governo Federal.[311]

O aspecto indutor dos regimes aduaneiros especiais realçando a importância de seu objetivo econômico foi expressamente mencionado na Exposição de Motivos nº 296, de 1º de setembro de 1988, que acompanhou o Decreto-lei nº 2.472/1988, que promoveu

---

[309] Cf. Fernandes, Rodrigo Mineiro. **Introdução ao Direito Aduaneiro**. São Paulo, Intelecto, 2018, p.252; Trevisan, Rosaldo. Os regimes aduaneiros brasileiros e a Convenção de Quioto revisada. In: Menezes, Wagner (Coord.). **Estudos de Direito Internacional** - vol.XI. Curitiba: Juruá, 2007, p.369.
[310] Coll, Pedro. ***Regímenes aduaneros económicos y procesos logísticos en el comercio internacional***. Barcelona: Marge Books, 2012, e-book, posição 148. Tradução própria.
[311] Sehn, Solon. **Curso de direito aduaneiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p.256.

substancial alteração na redação original do Decreto-lei nº 37/1966, que instituiu os regimes aduaneiros especiais:

> As alterações propostas [...] visam a conferir maior flexibilidade aos regimes aduaneiros especiais, que têm como características básicas a suspensão dos tributos incidentes, por prazo e sob condições determinadas, e a constituição das obrigações fiscais em termo de responsabilidade. Referidos regimes, também denominados regimes econômicos, existem como exceções ao tratamento aduaneiro comum tendo em vista conveniências da economia. A maior parte das aplicações dos regimes especiais visa o fomento de exportações.

Tal aspecto foi destacado especialmente pela doutrina aduaneira francesa, com relevância para os ensinamentos de Claude Berr e Henri Trémeau, para os quais tais regimes seriam destinados à promoção do desenvolvimento de determinadas atividades econômicas e o fortalecimento da capacidade competitiva das empresas nos mercados internacionais, mediante benefícios tributários que seriam aplicáveis definitivamente após o cumprimento de requisitos previstos na legislação própria[312]. Tal aspecto resultou na denominação no direito europeu de Regimes Aduaneiros Econômicos, devido à especial ênfase nos objetivos econômicos a serem alcançados por tais medidas, como o incentivo à exportação, transporte, comércio e industrialização.

Para a comprovação ou refutação da hipótese apresentada na presente tese, que os regimes aduaneiros especiais podem ser utilizados como ferramenta efetiva para o desenvolvimento nacional, desde que sejam revistos e readequados aos objetivos constitucionais, analisa-se, no próximo capítulo, especificamente os regimes aduaneiros especiais vinculados preponderantemente às atividades industriais, visto que se referem ao principal setor responsável por inovações, aprendizagem, empregabilidade e aumento de produtividade, que permitem a necessária transformação estrutural da economia.

---

[312] Berr, Claude J.; Trémeau, Henri. ***Le droit douanier: communautaire et national***. 7e. edition. Paris: Economica, 2006, p.258.

4. REGIMES ADUANEIROS ESPECIAIS PREPONDERANTEMENTE VOLTADOS ÀS ATIVIDADES INDUSTRIAIS

Conforme exposto no capítulo introdutório, a presente tese analisa a eficácia dos regimes aduaneiros especiais no Brasil sob a ótica do desenvolvimento nacional, considerando a hipótese inicial que aponta para sua ineficácia como medida indutora do desenvolvimento, refletindo apenas na indução do crescimento econômico setorial. Dessa forma, não atenderia satisfatoriamente aos objetivos fundamentais previstos no texto constitucional. Destaca-se, mais uma vez, o conceito de desenvolvimento adotado na presente tese: processo estrutural de transformação social e produtiva com equidade.

Considerando os pressupostos da teoria novo-desenvolvimentista, que destaca a importância da industrialização para o desenvolvimento nacional e a efetiva participação do Estado na formulação e execução de políticas industriais necessárias para viabilizar o atendimento ao disposto no art. 3º da Constituição Federal de 1988, concentra-se a presente análise aos regimes aduaneiros especiais preponderantemente voltados às atividades industriais.

Busca-se, dessa forma, uma alternativa que possibilite enquadrar tais regimes aduaneiros especiais dentro de um conceito de política industrial no modelo novo-desenvolvimentista, a partir de sua revisão e readequação aos objetivos constitucionais, considerando sua relação com nível de empregos gerados, com a qualidade de vida da população e, em algumas situações, inovações tecnológicas, além do necessário incentivo a industrialização e exportação.

Para Claude Berr e Henri Trémeau, alguns regimes aduaneiros especiais são voltados preponderantemente às atividades industriais, considerando-se suas finalidades imediatas, a partir da integração da mercadoria importada a processos industriais de transformação que exigem soluções tecnológicas e aduaneiras específicas em face ao objetivo comercial final[313]. Dentro de tal concepção, os autores classificam os seguintes regimes como sendo voltados à atividade industrial, por responderem mais específica e diretamente aos objetivos relacionados a tal setor econômico: regime de aperfeiçoamento ativo, destinado à exportação; transformação sob regime aduaneiro, comumente denominado de introdução em livre prática; regime de aperfeiçoamento passivo,

[313] Berr, Claude J.; Trémeau, Henri. ***Le droit douanier: communautaire et national***. 7e. edition. Paris: Economica, 2006, p.323.

destinado ao processamento industrial no exterior; regime de restituições, aplicável a mercadorias transformadas e exportadas[314].

Partindo de tal classificação, objetivos imediatos e efetiva utilização, mas adequando-as à realidade brasileira, considera-se como regimes aduaneiros especiais voltados às atividades industriais o regime de *drawback*, em suas diversas modalidades, o regime de entreposto industrial sob controle aduaneiro informatizado (RECOF), o regime de admissão temporária para aperfeiçoamento ativo, o regime de entreposto para industrialização, o regime REPETRO-industrialização, e o RECOM, voltado para o setor automotivo. Também se relaciona às atividades industriais os seguintes regimes voltados a setores econômicos específicos: REPETRO e REPORTO.

Antes de se aprofundar na descrição e estudo dos referidos regimes aduaneiros especiais, retoma-se o tema da industrialização, sua importância para o desenvolvimento nacional e regional e seu incentivo por meio dos regimes aduaneiros especiais de industrialização.

Finaliza-se o presente capítulo com a análise crítica do modelo atualmente vigente de regimes de industrialização e algumas propostas para sua evolução, dentro de um conceito novo-desenvolvimentista.

4.1. O incentivo às atividades industriais por meio dos regimes aduaneiros especiais

Explorou-se no capítulo 2 a importância do setor industrial para o crescimento econômico e do desenvolvimento, desde que acompanhado da devida transformação estrutural. Destacou-se a importância histórica da indústria na economia e sua relevância na atualidade, considerando a síntese trazida por Andreoni e Chang:

> (i) é o setor que constituiu, historicamente, a principal fonte de crescimento impulsionado pela produtividade nas economias modernas, levando mais facilmente à mecanização do que outros tipos de atividades;
> (ii) é o setor que constitui principal fonte de inovação organizacional;
> (iii) é a principal fonte de demanda por atividades de alta produtividade em outros setores;
> (iv) é o setor que detém a capacidade de encadeamento tanto com a agricultura quanto com o setor de serviços;
> (v) é o setor que se constitui com o centro de aprendizado em termos tecnológicos; e

[314] Berr, Claude J.; Trémeau, Henri. ***Le droit douanier: communautaire et national***. 7e. edition. Paris: Economica, 2006, p.323.

(vi) é o setor que permite maior comercialização, por produzir bens físicos e não perecíveis[315].

Considerando a teoria novo-desenvolvimentista, destaca-se a importância da industrialização dentro de um modelo ampliado que também considera os serviços vinculados às atividades industriais. Para tanto, reconhece-se a importância das políticas industriais atuando de forma complementar às políticas macroeconômicas de estabilidade, especialmente a política cambial que garanta o equilíbrio da taxa de câmbio necessária ao investimento e retorno do setor industrial. Acrescente-se, ainda, a promoção da inovação tecnológica, complexidade e sofisticação produtiva. Para os neodesenvolvimentistas, não basta a industrialização, mas aquela que garantiria a competitividade internacional, com a produção industrial no estado da arte mundial[316].

4.1.1. A importância de políticas industriais para o desenvolvimento

De acordo com o conceito adotado por Stiglitz e Greenwald, políticas industriais são o meio pelo qual os Estados atuam na indução da estrutura econômica, incluindo a escolha da técnica e a alocação setorial da economia[317], dentro de uma perspectiva mais ampla do conceito. Conforme já exposto, considera-se como política industrial qualquer política pública direcionada a alocar fatores de produção e/ou instrumentos normativos com objetivo de apoiar o setor industrial, ainda que indiretamente, de forma a fomentar a transformação estrutural e contribuir para o desenvolvimento nacional. Os regimes aduaneiros especiais preponderantemente voltados à industrialização, em regra geral, enquadram-se nesse conceito.

De acordo com a teoria novo-desenvolvimentista, conforme anteriormente exposto, as políticas industriais devem ser consideradas dentro de um conceito de planejamento e estratégia, considerando a promoção da inovação tecnológica, complexidade e sofisticação produtiva, visando tanto o mercado interno quanto o mercado internacional.

---

[315] Cf. Andreoni, Antonio; Chang, Ha-Joon. Industrial policy and the future of manufacturing. **Economia e Politica Industriale,** n. 43, 2016, pp.491-502.

[316] Cf. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

[317] Stiglitz, Joseph E.; Greenwald, Bruce C. **Por Uma Sociedade de Aprendizagem**: repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre. Lisboa: Bertrand Editora, 2017, p.323.

A importância dos regimes aduaneiros especiais dentro do conceito de política industrial pode ser ilustrada pela história da instalação da montadora de automóveis FIAT no Estado de Minas Gerais nos anos 1970. Retrata-se a grande estratégia desenvolvimentista que partir de uma comunhão de esforços do governo do Estado de Minas Gerais, do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), com o apoio da Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) e da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE/UFMG), e resultou no documento intitulado Diagnóstico da Economia Mineira[318]. O referido estudo buscava identificar entraves históricos para o desenvolvimento industrial mineiro e resultou em iniciativas do governo estadual na atração de empresas estrangeiras dispostas a instalar indústrias transformadoras no Estado, dentre as quais a indústria automobilística que se caracterizava pela complexidade produtiva e permitir o encadeamento produtivo.

A referida iniciativa revelou-se exitosa e resultou na instalação da primeira grande montadora de automóveis no Brasil localizada fora do eixo Rio-São Paulo, com a geração de empregos de qualidade, permitindo uma grande transformação estrutural na região de sua localização. A instalação da referida planta industrial somente se viabilizou com a utilização do regime aduaneiro especial *drawback* e outros benefícios previstos no Decreto-Lei nº 1.171, de 2 de junho de 1971 e no Decreto-Lei nº 1.335, de 8 de julho de 1974[319], se encaixando naquilo que Stiglitz e Greenwald defendem na utilização de subsídios públicos ao investimento direito estrangeiro (IDE) e no estímulo à aprendizagem:

> Os subsídios públicos direcionados para o IDE têm sido habitualmente justificados em função das receitas do Estado e da criação de emprego. Contudo, a nossa análise alicerça-se noutra lógica: a da aprendizagem. Deste modo, os subsídios devem ser maiores para os sectores e tecnologias que são mais passíveis de gerar maiores repercussões e para as empresas que estão dispostas a empenhar-se em práticas que reforçam a probabilidade dessa aprendizagem. As políticas públicas podem, também, afetar a extensão das repercussões. A obrigatoriedade de emprego, os programas de formação e as normas de contratação nacional (programas que estimulam as empresas a contratar localmente) levam, em princípio, a maiores repercussões da aprendizagem. O sucesso do IDE da Malásia foi parcialmente atribuído a estas

[318] Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. **Diagnóstico da Economia Mineira**. Belo Horizonte: BDMG, 1968. 6 v.

[319] Os fornecedores da FIAT ficaram habilitados aos seguintes incentivos: (a) isenção do IPI (artigo 7º, inciso I, da Lei nº 4.502/1964; (b) créditos do IPI, previstos nos artigos 1º e 5º do Decreto-Lei nº 491/1969; e (c) incentivos decorrentes da concessão do *drawback*, a qual poderia ser requerida de acordo com a regulamentação dada pelo Decreto nº 68.904/1971.

> normas. Os benefícios da aprendizagem podem mais do que compensar os custos sociais da distorção.[320]

Destaca-se a expressa referência ao interesse nacional decorrente da instalação da fábrica de veículos pela beneficiária no art. 1º do referido Decreto-Lei que previu o benefício:

> Art. 1.° - Fica o Ministro da Fazenda autorizado, em casos excepcionais, quando se tratar de projetos que consultem ao interesse nacional, a estender os estímulos fiscais deferidos às exportações, às vendas realizadas por empresas, no' mercado interno, de máquinas e equipamentos nacionais, resultantes de licitação entre produtores nacionais e estrangeiros e feitas contra pagamento com recursos oriundos de divisas conversíveis, provenientes de financiamento a prazo superior a 5 (cinco) anos, concedido por instituição financeira ou entidade governamental estrangeiras.

Marcio Lima, executivo da montadora, reporta o êxito da experiência:

> A fábrica de Betim passou por seguidas ampliações de capacidade produtiva e por um processo ininterrupto de modernização. Hoje, é uma das maiores fábricas de automóveis do mundo. Novos centros de pesquisa e desenvolvimento foram instalados, como o *Design Center Latam, o Safety Center, Sim Center, Virtual Room, Hub FCA* e outras. Estas novas áreas tornaram a planta da Betim uma unidade sofisticada de projeto, desenvolvimento, testes e produção de veículos, que detém 100% do conhecimento e competências para desenvolver novos modelos. Grandes sucessos de vendas e de exportação, como os Fiat Strada, Toro e Argo, nasceram e tomaram forma em Betim. Ao longo dos anos, o processo de 'mineirização' atraiu para o entorno da fábrica cerca de 120 fornecedores, formando um parque industrial sólido, o segundo polo automotivo do Brasil e o maior centro de produção nacional de motores e transmissões. Até mesmo outras montadoras se instalaram neste novo ambiente industrial. Dezenas de milhares de empregos de qualidade foram gerados neste processo. [321]

É importante destacar que o setor automotivo foi beneficiado, ao longo de décadas, de diversos incentivos fiscais, além dos regimes aduaneiros especiais, visando seu aprimoramento tecnológico, atração de investimentos para produção no território brasileiro, ainda que em um modelo excessivamente dependente do capital e tecnologia estrangeira[322]. Também se destacam os benefícios instituídos para o setor de tecnologia

---

[320] Stiglitz, Joseph E.; Greenwald, Bruce C. **Por Uma Sociedade de Aprendizagem**: repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre. Lisboa: Bertrand Editora, 2017, p. 403.

[321] Lima, Marcio. A vocação estruturante da Fiat em Minas Gerais. **Diário do Comércio** de 15/12/2020. Disponível em: https://diariodocomercio.com.br/opiniao/a-vocacao-estruturante-da-fiat-em-minas-gerais. Acesso em 14/01/2021.

[322] Destaca-se, nas últimas décadas, o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (INOVAR-AUTO), instituído originalmente pela Medida Provisória n° 563, de 2012, convertida na Lei n° 12.715, de 2012, o qual concedeu-se às empresas do setor créditos presumidos de IPI, em contrapartida a investimento em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I). O programa foi condenado perante a OMC por ter sido considerado como um subsídio proibido e

de hardware e automação, por meio da Lei n° 8.248, de 1991, denominada de Lei da Informática, posteriormente alterada pelas leis n° 10.176, de 2001, n° 11.077, de 2004 e n° 13.023, de 2014, que concedeu reduções do IPI devido mediante o requisito de investimento em pesquisa e desenvolvimento; e pela Lei nº 11.196, de 2005, denominada de Lei do Bem, que também concedeu incentivos fiscais às pessoas jurídicas que realizem atividades de pesquisa e desenvolvimento. Destaca-se que tais incentivos não são considerados como regimes aduaneiros especiais, mas incentivos fiscais na tributação sobre renda e sobre o consumo e sua análise específica foge do escopo definido para a presente tese.

Entre outros exemplos exitosos de políticas industriais que se utilizaram de regimes aduaneiros especiais destaca-se a empresa GE Celma, localizada no município de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, que iniciou suas atividades como prestadora de serviços de manutenção, reparos e revisão e se transformou na maior exportadora de serviços do Brasil, na montagens de sistema de propulsão, com forte utilização do regime aduaneiro especial de RECOF, que será detalhado em tópico subsequente. Em estudo sobre a indústria brasileira e as cadeias globais de valor, considerando a indústria aeronáutica, de dispositivos médicos e de eletrônicos, Sturgeon, Gereffi, Guinn e Zylberberg relataram a experiência de sucesso da referida empresa no início do século:

> A GE Celma, uma instalação de retífica e reparo de motores sediada em Petrópolis (RJ), foi estabelecida em 1951 como uma modesta fabricante de ventiladores domésticos. A empresa entrou no mercado dos serviços de manutenção, reparos e revisão em 1957 como um centro de reparos de motores da Panair do Brasil, subsidiária da Pan American World Airways.
> Quando o volume de serviços da instalação caiu na década de 1960, a empresa foi comprada pelos militares para prestar serviços de retífica de motores, em 1965. A empresa ganhou experiência no reparo de motores da GE, Rolls-Royce e Pratt & Whitney como empresa pública até ser privatizada em 1991 e vendida para um consórcio de compradores. A GE comprou o controle acionário da empresa em 1996 e, nos anos que se seguiram, tornou-se a maior oficina de retífica de motores da América Latina, reparando 330 turbinas em 2011 (contra 300 no ano anterior). Atualmente, a GE Celma atende principalmente ao mercado exportador: 95% dos seus serviços são contratados por clientes de

foi encerrado em 31 de dezembro de 2017. Posteriormente foi instituído o programa ROTA 2030, por meio da Medida Provisória n° 843, de 2018, convertida na Lei n° 13.755, de 2018, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento tecnológico, inovação, segurança veicular, proteção ao meio ambiente, eficiência energética e qualidade dos produtos (Cf. Jorge, Alice de Abreu Lima; Batista Júnior, Onofre Alves; Silva, Paulo Roberto Coimbra. **ROTA 2030**: tributação e o necessário incentivo ao desenvolvimento tecnológico. Vol. 5 coleção Paulo Coimbra. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019). No final do ano de 2023, foi editada a Medida Provisória nº 1.205, que instituiu o Programa Mobilidade Verde e Inovação - Programa MOVER, ampliando as exigências de sustentabilidade do setor com o objetivo de estimular a produção de novas tecnologias nas áreas de mobilidade e logística, expandindo o programa Rota 2030.

> fora do Brasil; 90% são contratados por clientes de fora da América Latina. Essa empresa é a maior exportadora de serviços do Brasil.[323]

Entretanto, conforme já relatado no capítulo 2, a realidade industrial do Brasil na década de 2020 reflete que as políticas indutoras do setor industrial, dentre as quais os regimes aduaneiros especiais de industrialização, não são suficientes para promover e manter o setor industrial, nem para promover a transformação estrutural almejada. O processo de desindustrialização do Brasil já foi objeto de análise no capítulo 2 desta tese. Destaca-se, no presente tópico, a inefetividade das políticas industriais brasileiras, incluindo os regimes aduaneiros especiais de industrialização, ou a ausência delas. Reproduz-se, novamente, as premissas definidas para o modelo de política industrial em uma proposta desenvolvimentista:

(i) a política industrial não pode ser considerada como o objetivo final, mas uma ferramenta para se chegar ao desenvolvimento;

(ii) a política industrial deve considerar o incentivo à produção de itens que tenham condição de concorrer no estado da arte mundial, em uma lógica concorrencial;

(iii) o modelo deve ser orientado majoritariamente para exportações, mas pode considerar a importância do mercado interno como um importante componente, de forma a permitir ganhos de escala na produção e diversificação de mercados consumidores;

(iv) a política industrial deve ser constantemente avaliada e continuamente monitorada;

(v) a política industrial deve considerar a interrelação com os demais setores econômicos, aproveitando os encadeamentos produtivos setoriais e intersetoriais; e

(vi) a política industrial não substitui a estabilidade macroeconômica e requer a integração com políticas econômicas que permitam a estabilidade da taxa de juros em um nível compatível com o retorno de investimentos produtivos e da taxa de câmbio considerando o equilíbrio industrial.

---

[323] Sturgeon, Timothy; Gereffi, Gary; Guinn, Andrew; Zylberberg, Ezequiel. **A indústria brasileira e as cadeias globais de valor**: uma análise com base nas indústrias aeronáutica, de dispositivos médicos e de eletrônicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, p.59.

Assim, considerando a importância da indústria para o desenvolvimento nacional e a estagnação da produção industrial brasileira, torna-se urgente a revisão dos regimes aduaneiros especiais de industrialização como fomento para o setor manufatureiro, dentro de uma lógica de política industrial acima exposta, de forma a contribuir com a reindustrialização do país dentro em uma perspectiva de transformação estrutural e desenvolvimento.

4.1.2. A importância da exportação para o desenvolvimento

De acordo com o exposto no capítulo 2, a política industrial deve ser preponderantemente orientada para exportação, preferencialmente incentivando a produção de itens que permitam concorrer no estado da arte mundial.

Destaca-se a participação do setor industrial no total das exportações brasileiras, considerando o valor exportado[324], demonstrando a íntima relação entre exportação e industrialização:

	Total de exportações por setor econômico - valor FOB (US$)			
Ano	**Indústria de Transformação**	**Indústria Extrativa**	**Agropecuária**	**Outros Produtos**
2022	181.401.196.394,00	76.199.435.567,00	74.787.064.930,00	1.748.341.329,00
2021	144.126.776.466,00	80.046.481.990,00	55.140.716.868,00	1.500.602.136,00
2020	114.072.603.433,00	49.051.827.140,00	45.154.555.683,00	901.255.399,00
2019	126.361.443.943,00	50.584.713.749,00	43.046.834.252,00	1.133.815.703,00
2018	133.326.544.300,00	49.598.108.794,00	45.697.315.725,00	3.267.554.580,00
2017	133.138.004.555,00	39.735.561.040,00	38.571.904.262,00	3.542.638.496,00
2016	118.777.542.647,00	26.621.532.340,00	31.178.971.994,00	2.948.082.233,00
2015	118.586.970.375,00	29.126.785.134,00	35.303.432.419,00	3.765.167.135,00
2014	132.508.363.024,00	45.581.505.242,00	37.284.568.001,00	5.548.800.571,00
2013	140.527.181.996,00	48.854.544.407,00	37.585.440.585,00	5.577.088.618,00

[324] Dados extraídos do sistema Comex Stat. Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/91502. Acesso em 31/08/2023.

	Total de exportações por setor econômico - participação % do setor			
ANO	**Indústria de Transformação**	**Indústria Extrativa**	**Agropecuária**	**Outros Produtos**
2022	54%	23%	22%	1%
2021	51%	29%	20%	1%
2020	55%	23%	22%	0%
2019	57%	23%	19%	1%
2018	57%	21%	20%	1%
2017	62%	18%	18%	2%
2016	66%	15%	17%	2%
2015	63%	16%	19%	2%
2014	60%	21%	17%	3%
2013	60%	21%	16%	2%

Portanto, é fato que o setor industrial, especialmente a indústria de transformação, responde por mais da metade das exportações brasileiras, mesmo considerando a alegada vocação rural e primária do Brasil, com grande volume de exportações de *commodities* agrícolas e minerais, e a redução de sua participação relativa nos últimos dez anos. Ainda assim, devido ao processo de desindustrialização do país, já relatado anteriormente, impera-se adotar medidas indutoras para reerguer o setor manufatureiro, especialmente aqueles com maior complexidade e em condições de melhor concorrer no mercado mundial. Os regimes aduaneiros especiais de industrialização podem contribuir com tal objetivo.

Entretanto, conforme expõe Bresser-Pereira[325], nenhuma política industrial é efetiva se o câmbio estiver apreciado no longo prazo, o que levaria a um processo de desindustrialização e a importação de manufaturas e toda a espécie de bens de consumo não duráveis, experiência pela qual o Brasil conheceu nas últimas décadas.

Ainda assim, mesmo reconhecendo a complementariedade das políticas industriais e seu papel acessório na teoria novo-desenvolvimentista, destaca-se a importância da exportação para o desenvolvimento, dentro de uma estratégia voltada à exportação de manufaturados e serviços sofisticados, preferencialmente não ubíquos, considerando a complexidade[326] produtiva, de forma a permitir a competição dos produtos no estado da arte mundial. Nesse contexto, entende-se que a política industrial deve considerar, necessariamente, o fomento a setores que permitam a inserção

[325] Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
[326] Cf. Gala, Paulo. **Complexidade econômica**: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2017.

internacional do produto brasileiro, bem como aqueles produtos com maior sofisticação produtiva.

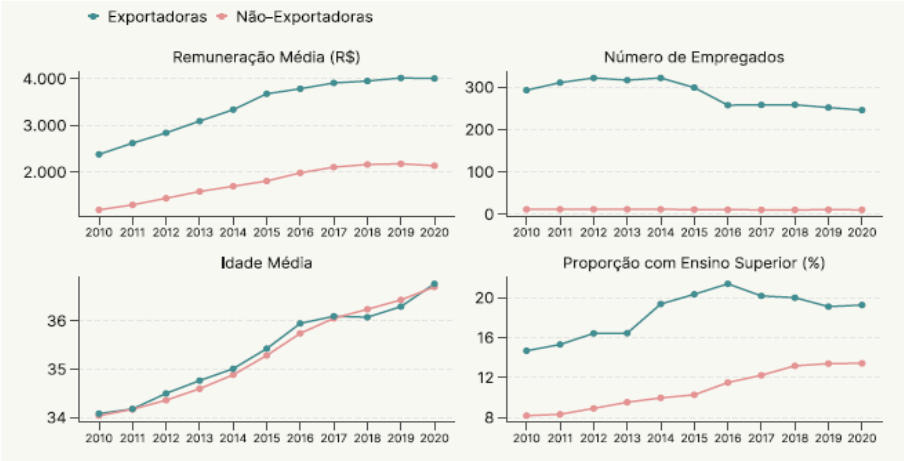
Outro ponto imprescindível nas políticas industriais é a preocupação com a geração de empregos e a qualidade dos empregos gerados, fatores que estão intrinsecamente relacionados com o modelo de desenvolvimento defendido na presente tese. Dentro desse destaque, constata-se a direta relação entre a exportação e o nível de empregos, que é corroborada com o estudo publicado pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior (MDIC), no ano de 2020. O referido estudo concluiu que as empresas exportadoras, em média, pagam maiores salários do que as empresa não exportadoras e utilizam em uma maior proporção de mão de obra qualificada; que as empresas exportadoras são majoritariamente da indústria de transformação (64,9%) e com diversidade de tamanho; e que as empresas não-exportadoras são preponderantemente pequenas e atuam em setores não-industriais (86,6%)[327].

Outras importantes constatações são extraídas do referido estudo, confirmando a efetiva contribuição do setor industrial exportador para desenvolvimento nacional, considerando a geração e qualidade de empregos. Devido à sua relevância para a conclusão apontada, reproduz-se figuras do referido estudo[328] que lastreiam as conclusões abaixo destacadas:

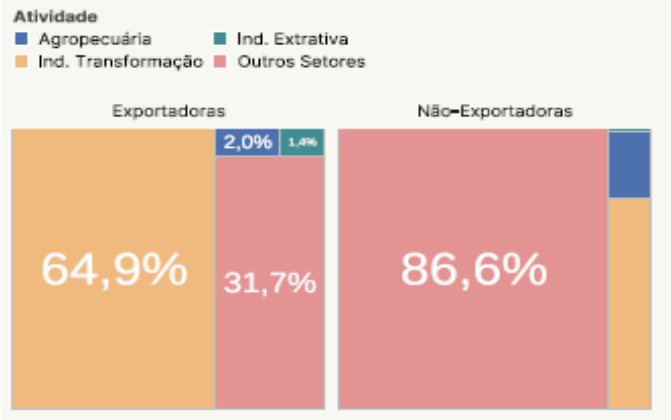
[327] Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras**: um panorama. Brasília: MDIC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view. Acesso em 12/08/2023.

[328] Os autores do estudo elaboraram as figuras a partir de dados da SECEX e da RAIS e apresentaram a seguinte nota: "Amostra composta pelas empresas respondentes da RAIS Vínculos em 2020, sendo que uma empresa foi classificada como exportadora caso tenha registrado pelo menos uma exportação em 2020. A classificação por setor de atividade foi feita para cada empresa utilizando dados da RAIS Vínculos". (Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras**: um panorama. Brasília: MDIC, 2023, p.40-45. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view. Acesso em 12/08/2023)

Empresas exportadoras pagam salários maiores, contratam mais, e usam uma proporção maior de trabalhadores qualificados.[329]



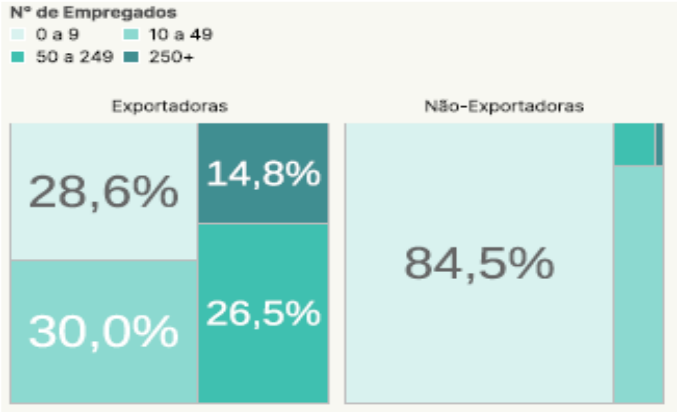
Empresas exportadoras eram majoritariamente industriais e empresas não-exportadoras eram majoritariamente não-industriais em 2020.[330]



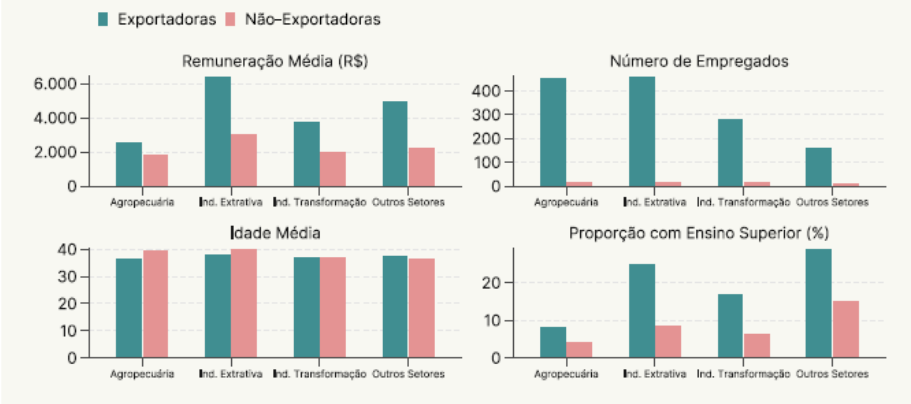
[329] Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras**: um panorama. Brasília: MDIC, 2023, Figura 23, p.40. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view . Acesso em 12/08/2023.

[330] Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras: um panorama**. Brasília: MDIC, 2023, Figura 24, p.41. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view . Acesso em 12/08/2023.

Empresas exportadoras eram maiores do que as não-exportadoras em 2020.[331]



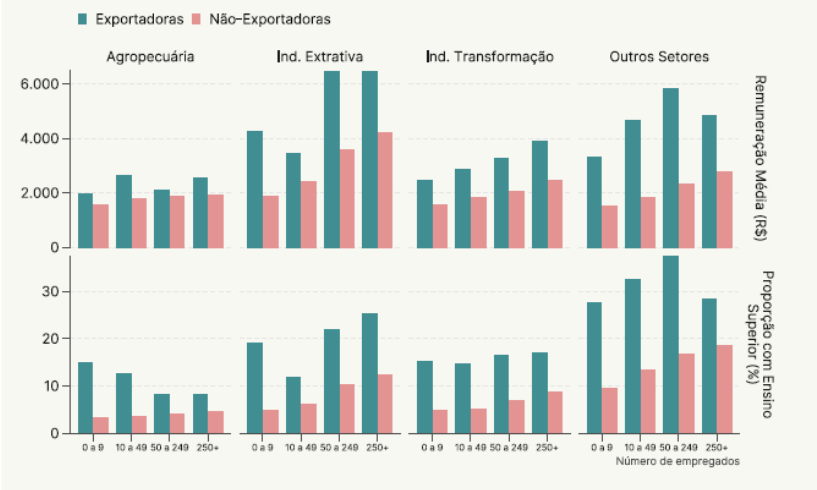
Empresas exportadoras pagaram salários maiores, contrataram mais e usaram uma proporção maior de trabalhadores qualificados em 2020, em todos os setores de atividade.[332]



[331] Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras**: um panorama. Brasília: MDIC, 2023, Figura 25, p.42. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view. Acesso em 12/08/2023.

[332] Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras**: um panorama. Brasília: MDIC, 2023, Figura 26, p.43. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view. Acesso em 12/08/2023.

Empresas exportadoras pagaram salário maiores e usaram uma proporção maior de trabalhadores qualificados em 2020, independentemente do setor de atividade e do tamanho da empresa.[333]



O referido estudo também se lastreia em conclusões de alguns estudos econômicos, que apontam que empresas exportadoras pagam maiores salários mesmo quando analisados os tamanhos das empresas, reconhecendo seu impacto na dispersão salarial dentro das ocupações e setores[334]; e que as empresas exportadoras se utilizam de mão de obra qualificada em percentual superior às empresas não exportadoras, considerando tanto a experiência brasileira[335] como a sueca[336].

4.1.3. Os regimes aduaneiros especiais como política industrial

Pode-se afirmar, a partir da conceituação de políticas industriais, que os regimes aduaneiros especiais preponderantemente voltados ao setor industrial podem ser enquadrados como instrumento de política industrial ampla. Destaca-se, especialmente,

---

[333] Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras**: um panorama. Brasília: MDIC, 2023, Figura 28, p.45. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view. Acesso em 12/08/2023.

[334] Cf. Helpman, E.; Itskhoki, O.; Muendler, M.-A.; Redding, S. J.. *Trade and Inequality: From Theory to Estimation.* ***The Review of Economic Studies***, v. 84, n. 1, p. 357–405, 06 2016. ISSN 0034-6527. Disponível em: https://doi.org/10.1093/restud/rdw025 . Acesso em 20/08/2023.

[335] Cf. Krishna, P.; Poole, J. P.; Senses, M. Z.. *Wage effects of trade reform with endogenous worker mobility.* ***Journal of International Economics***, v. 93, n. 2, p. 239–252, 2014. ISSN 0022-1996. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199614000415 . Acesso em 20/08/2023.

[336] Cf. Davidson, C.; Heyman, F.; Matusz, S.; Sjöholm, F.; Zhu, S. C.. *Globalization and imperfect labor market sorting.* ***Journal of International Economics***, v. 94, n. 2, p. 177–194, 2014. ISSN 0022-1996. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199614000932 . Acesso em 20/08/2023.

o regime aduaneiro especial de *drawback* e regime aduaneiro especial de entreposto industrial sob controle informatizado (RECOF).

Hausmann e Rodrik defendem a utilização de políticas industriais no século XXI considerando o foco dos incentivos em atividades e não setores, de forma a estimular atividades inovadoras que possam beneficiar diversos setores econômicos. Os autores entendem que se deve evitar sustentar setores ineficientes a partir de proteção, mas incentivar capacidades produtivas e o aprendizado[337]. Outro requisito básico destacado pelos autores é a determinação de um prazo para as políticas industriais, ou seja, elas devem ser temporárias e envolver cláusulas de término bem definidas[338]. Ainda que se concorde com os referidos autores quanto ao incentivo em atividades e não em setores, destaca-se que alguns segmentos industriais e de serviços requerem especial atenção devido às suas complexidades intrínsecas decorrentes de grandes investimentos necessários para sua realização, especialmente em países periféricos como o Brasil, acrescido da complexidade regulatória existente. Tal justificativa é aplicável ao regime REPETRO e REPORTO, que serão descritos em tópicos específicos do presente capítulo.

Conforme já exposto no capítulo 2 da presente tese, a teoria novo-desenvolvimentista defende a adoção da estratégia *export-led*, ou seja, aquela fundada na exportação de manufaturados e serviços sofisticados, a partir de um processo de sofisticação produtiva e competição de produtos no estado da arte mundial, até o término de um período inicial de transição para o equilíbrio industrial. Após tal período, com o setor industrial já em equilíbrio, poderia ser adotado um modelo que considera também o mercado interno nacional em integração com o mercado externo, aproveitando os ganhos de escala e os encadeamentos produtivos setoriais e intersetoriais. Assim, dá-se especial importância à exportação como uma efetiva ferramenta para as políticas industriais de forma a se alcançar a almejada transformação estrutural do desenvolvimento.

Entretanto, uma importante constatação extraída do estudo apresentado no tópico anterior aponta que apenas 1% das firmas brasileiras exportam seus produtos[339], fator que justifica sua indução por meio de regimes aduaneiros especiais voltados à exportação.

---

[337] Hausmann, Ricardo; Rodrik, Dani. *Economic Development as Self-Discovery*. **NBER Working Paper** nº. 8952, may 2002. Disponível em: http://www.nber.org/papers/w8952. Acesso em 14/12/2022.

[338] Hausmann, Ricardo; Rodrik, Dani. *Economic Development as Self-Discovery*. **NBER Working Paper** nº. 8952, may 2002. Disponível em: http://www.nber.org/papers/w8952. Acesso em 14/12/2022.

[339] Brasil. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras: um panorama. Brasília: MDIC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view. Acesso em 12/08/2023, p.48.

Pedro Coll, a partir de sua análise dos regimes aduaneiros espanhóis, estabeleceu uma relação direta entre o comércio exterior e o crescimento da renda nacional, justificando a existência de regimes aduaneiros de promoção da industrialização e da exportação, como são os regimes espanhóis de aperfeiçoamento ativo e as transformações em zonas francas, como ferramentas para o desenvolvimento nacional[340]. O autor assim fundamenta sua posição:

> A exportação de bens, imersa na competição em escala global, requer medidas de apoio que permitam a penetração e a permanência no mercado externo. Essa exportação atuará diretamente na manutenção e crescimento da atividade nacional, necessitando de insumos e estoques para cumprir sua missão. Os regimes aduaneiros apoiam as exportações, pois permitem que as empresas sejam mais competitivas no mercado externo tanto em preço quanto em qualidade, uma vez que sua aplicação permite importações isentas de impostos de matérias-primas, escolhendo origem, origem, qualidade e custo de compra. Além disso, os procedimentos aduaneiros são instrumentos de política económica compatíveis com a OMC que os governos podem utilizar e disponibilizar às suas empresas e cidadãos. Seu uso tem impacto direto na produção e comercialização internacional de bens.[341]

Para o autor, "a aplicação de regimes aduaneiros econômicos pelas empresas exportadoras durante o período de 1975 a 1987 levou a um aumento direto do PIB espanhol"[342], visto que levou a um aumento no número de empregos, a um aumento na acumulação de capital a ser reinvestido, contribuindo diretamente para o desenvolvimento[343].

Nos tópicos seguintes serão apresentadas as características dos regimes, benefícios, beneficiários e requisitos. Entretanto, para a efetiva caracterização dos regimes em verdadeiras ferramentas para o desenvolvimento nacional deve-se considerar seu reflexo na geração de emprego, renda e no aumento da qualidade de vida decorrente de sua fruição. Ou seja, para os objetivos do presente trabalho não basta considerar apenas os efeitos da fruição do benefício do crescimento econômico, mas o efetivo benefício para a sociedade.

A presente tese afirma que os regimes aduaneiros especiais podem ser utilizados como ferramenta efetiva para o desenvolvimento nacional, desde que sejam revistos e

---

[340] Coll, Pedro. Regímenes aduaneros económicos y procesos logísticos en el comercio internacional. Barcelona: Marge Books, 2012, e-book, posição 1348.
[341] Coll, Pedro. Regímenes aduaneros económicos y procesos logísticos en el comercio internacional. Barcelona: Marge Books, 2012, e-book, posição 439.
[342] Coll, Pedro. Regímenes aduaneros económicos y procesos logísticos en el comercio internacional. Barcelona: Marge Books, 2012, e-book, posição 1495.
[343] Coll, Pedro. Regímenes aduaneros económicos y procesos logísticos en el comercio internacional. Barcelona: Marge Books, 2012, e-book, posição 192.

readequados aos objetivos constitucionais[344]. Para tanto, deve considerar os seguintes requisitos:

i. Adequação ao interesse nacional;
ii. Volume de exportação;
iii. Nível de emprego adequado ao setor e à localidade;
iv. Crescimento do índice de qualidade de vida da população do município e região do estabelecimento industrial;
v. Investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D);
vi. Nível de inovação tecnológica.

Os requisitos acima identificados não destoam dos princípios da nova política industrial estabelecido pela Resolução CNDI/MDIC nº 1, de 2023, já expostos anteriormente.[345]

Busca-se, com os requisitos, aperfeiçoar a aplicação dos regimes e estimular o desenvolvimento produtivo e tecnológico e a inovação, visando a melhoria direta na vida das pessoas, por meio de transformações estruturais. A análise específica dos regimes aduaneiros especiais de industrialização e sua adequação ao modelo novo-desenvolvimentista será efetuada em tópicos específicos relacionados a cada regime e no tópico relacionado às propostas para sua revisão.

4.1.4. A importância dos regimes aduaneiros especiais na experiência coreana de desenvolvimento do final do século XX

A história nos apresenta alguns exemplos de sucesso de países que conseguiram, na segunda metade do século XX, dar o grande salto do desenvolvimento, utilizando políticas estratégicas fortemente lastreadas em regimes aduaneiros especiais.

O caso sul-coreano é o modelo mais realista para a realidade de países periféricos, visto que até os anos de 1960 o país encontrava-se em pior situação econômica e social se comparada aos países latino-americanos. Conforme relata Paulo Gala e André

[344] Destaca-se que não foram identificados estudos específicos dos regimes aduaneiros especiais brasileiros de industrialização considerando tais perspectivas, mas apenas considerações dogmáticas e normativas acerca de suas aplicabilidades e consequências jurídicas.

[345] Destaca-se que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), que é formado por representantes do governo e da sociedade civil, além de entidades industriais e tem a finalidade de propor ao Presidente da República políticas nacionais e medidas específicas destinadas a promover o desenvolvimento industrial do País, foi reativado pelo governo federal em 2023, após sete anos sem funcionamento, com sua reestruturação por meio do Decreto nº 11.482, de 6 de abril de 2023.

Roncaglia, nos anos 1960 a Coréia do Sul foi orientada pelo Banco Mundial a se especializar na produção de arroz, produto que possuía uma vantagem comparativa[346]. Entretanto, o governo sul-coreano não seguiu a orientação e investiu fortemente na instalação e desenvolvimento de seu parque industrial, inicialmente por meio da indústria de base e, posteriormente, por meio de uma estratégia de desenvolvimento planejada e com medição de eficiência, resultando em um parque industrial tecnológico e exportador. Gala e Roncaglia assim resumem o período:

> Sob o governo do famoso general Park, entre 1963 e 1979, o país adotou uma estratégia de desenvolvimento, embasada no planejamento e na aplicação de diretrizes que se revelariam muito bem-sucedidas na promoção de avanços tecnológicos. A burocracia coreana foi responsável não apenas pela criação desses planos, mas também pela sua aplicação por meio da adoção de medidas de eficiência. A cada nova etapa de desenvolvimento, o Estado reavaliava os setores a serem incentivados. No começo da década de 1960 foram priorizados os segmentos de perucas, brinquedos, compensado de madeira, cimento, fertilizantes e fibras sintéticas. No começo dos anos 1970, indústrias de base, como a química, a siderúrgica e a de maquinário foram as prioridades, de tal modo que, ao final da década, a Coreia do Sul já tinha setores sofisticados de construção naval e aço. Houve então uma nova onda de substituição de importações que permitiu a produção de automóveis e, depois, a de eletrônicos. Em meados da década de 1980, a Coreia do Sul já tinha uma indústria autônoma intensiva em tecnologia que produzia peças para o setor automotivo e bens de alta tecnologia, como computadores, chips de memória, eletrônicos e semicondutores para exportação.[347]

Em estudo específico sobre o processo de desenvolvimento da Coreia do Sul, Uallace Moreira Lima consolida as três correntes que justificariam o sucesso sul-coreano: (i) os princípios do livre mercado; (ii) o papel do Estado; (iii) o cenário externo[348].

A corrente que justifica o sucesso do modelo sul-coreano possui forte base neoclássica, que defende os princípio do livre mercado, a partir de um modelo de desenvolvimento orientado para exportações *(export-led)*, com a participação estatal apenas para criar e manter o arcabouço institucional que permitisse o bom funcionamento do mercado. Bela Balassa[349] é um dos principais autores da referida corrente, para o qual o sistema de incentivos concedidos pelo governo sul-coreano beneficiou tanto as

---

[346] Carvalho, André Roncaglia de; Gala, Paulo. **Brasil, uma economia que não aprende**: novas perspectivas para entender nosso fracasso. 1. Ed. São Paulo: Edição do autor, 2020, p.56.
[347] Carvalho, André Roncaglia de; Gala, Paulo. **Brasil, uma economia que não aprende**: novas perspectivas para entender nosso fracasso. 1. Ed. São Paulo: Edição do autor, 2020, p.57.
[348] Cf. Lima, Uallace Moreira. O debate sobre o processo de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul: uma linha alternativa de interpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 585-631, dez. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art3. Acesso em 23/06/2023.
[349] Cf. Balassa, Bela. Development strategies and economic performance: a comparative analysis of eleven semi-industrial economies. In: Balassa, Bela (Org). **Development strategies in semi-industrial economies**. London: World Bank – The Johns Hopkins University Press, 1982.

exportações como também as importações, em um sistema de livre comércio fortemente baseado em regimes aduaneiros especiais, créditos preferenciais e câmbio favorável, permitindo a escolha de insumos internos ou externos para os produtores-exportadores a partir de custos menores e qualidades maiores.

A segunda corrente apontada por Moreira Lima defende que o sucesso do modelo sul-coreano se fundamenta no papel do Estado como elemento central e o principal ator[350]. Ainda que os fundamentos econômicos dos principais autores das referidas correntes sejam divergentes, considerando o viés liberal ou o viés intervencionista, pelo aspecto pragmático adotado na presente tese constata-se uma convergência quanto à efetiva participação do Estado como indutor do desenvolvimento coreano, com a forte política de incentivos, por meio de subsídios, aplicação de regimes aduaneiros especiais, créditos preferenciais e taxa de câmbio desvalorizada. Assim, constata-se o efetivo papel do Estado como planejador e indutor do desenvolvimento sul-coreano, que permitiu aproveitar o cenário externo favorável para o desejado *catching up*, argumento trazido pela terceira corrente apontada por Moreira Lima.

Permite-se, assim, concordar com a hipótese apresentada pelo autor, no sentido

> de que o elevado crescimento econômico e a profunda transformação estrutural apresentada pela Coreia foram resultantes de um cenário externo favorável ao país em diferentes momentos históricos, aliado a uma condução da política econômica que permitiu ao país lograr seus objetivos consubstanciados nos planos quinquenais.[351]

O modelo *export-led* permitiu que o volume de exportações saltasse de 1,8% do PIB sul-coreano em 1961 para 33% em 1983, conforme estudo apresentado por Piani, Faria e Pereira[352]. Destaca-se que a pauta exportadora do período passou de produtos primários em 1972 para produtos industriais em 1981, que representavam cerca de 90% do total das exportações sul-coreanas[353].

Para tal crescimento, foi utilizado fortemente o regime de *drawback* a partir do ano de 1967, com a eliminação de quaisquer restrições quantitativas para importações

---

[350] Cf. Chang, Ha-Joon. The political economy of industrial policy in Korea. Cambridge **Journal of Economies** 1993, 17, 131-157.
[351] Lima, Uallace Moreira. O debate sobre o processo de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul: uma linha alternativa de interpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 585-631, dez. 2017, p.602.
[352] Piani, Guida; Faria, Joel; Pereira, Lia Valls. **O Papel do Drawback na Política de Promoção às Exportações**. Rio de Janeiro: Funcex, 1987, p.7.
[353] Piani, Guida; Faria, Joel; Pereira, Lia Valls. **O Papel do Drawback na Política de Promoção às Exportações**. Rio de Janeiro: Funcex, 1987, p.8.

destinadas às atividades exportadoras, bem como a isenção de tributos na importação de insumos, bens de capital, e na aquisição de insumos domésticos, desde que realizadas por exportadores, diretos ou indiretos[354]. Tais desonerações, acompanhadas de créditos automáticos para aquisições de insumos importados ou adquiridos no mercado interno, permitiu o grande salto de crescimento das exportações de produtos industrializados sul-coreanos.

Assim, conclui-se que a forte participação do Estado como indutor do desenvolvimento e sua participação direta por meio dos bancos estatais na concessão de financiamentos foi fundamental para a implementação de uma estratégia de industrialização *export-driven industrialization,* por meio de políticas aduaneiras que permitiram a promoção da industrialização interna e da exportação, que se utilizou fortemente dos regimes aduaneiros especiais e de regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais. Entretanto, constata-se, ainda, que o modelo funcionou devido ao forte controle dos incentivos, por meio do monitoramento das metas de desempenho nas exportação e no desenvolvimento tecnológico que os *chaebols* deveriam cumprir para se beneficiar dos incentivos da política industrial sul-coreana, requisitos e controles inexistentes na experiência brasileira de regimes aduaneiros especiais.

Para uma adaptação ao modelo desenvolvimentista adotado no presente trabalho, seria imprescindível incluir nas metas definidas para a fruição do benefícios, indicadores de nível de emprego, renda e desenvolvimento humano (nacional e regional). Acrescente-se, ainda, o aperfeiçoamento do sistema educacional sul-coreano, que permitiu o devido aprendizado tecnológico por meio da formação de mão-de-obra qualificada para a inclusão econômico-social dos trabalhadores.

4.2. Os regimes aduaneiros especiais de industrialização

Os regimes aduaneiros especiais de industrialização são aqueles que possibilitam a aquisição de insumos desonerados dos tributos incidentes em sua aquisição, com o compromisso de sua utilização na industrialização de itens que serão comercializados. Tal desoneração pode ser aplicada com a restituição dos valores, posteriormente ao cumprimento do requisito legal previsto na norma de regência, com a isenção dos tributos

[354] Piani, Guida; Faria, Joel; Pereira, Lia Valls. **O Papel do Drawback na Política de Promoção às Exportações**. Rio de Janeiro: Funcex, 1987, p.11.

incidentes em uma nova aquisição dos insumos, para a recomposição do estoque utilizado na industrialização, ou como uma isenção na própria aquisição do insumo, comumente denominada de suspensão. A desoneração dos tributos incidentes é uma medida de política industrial internacionalmente utilizada desde a revolução industrial, conforme relatos históricos[355].

Adam Smith tratou do tema com especial destaque em sua em sua obra "Uma investigação sobre a natureza e causas da riqueza das nações", dedicando um capítulo específico para o regime de *drawback*. Segundo entendimento do autor à época, tratava-se da "recuperação, na exportação, do total do imposto de consumo ou taxa imposta aos produtos do país, ou uma parte dos mesmos"[356].

Os regimes de industrialização são regularmente direcionados para a exportação do produto resultante do processo industrial, induzindo dois comportamentos imprescindíveis ao crescimento econômico, podendo servir como grande ferramenta para o desenvolvimento: a industrialização e a exportação. A importância da exportação para o desenvolvimento já foi destacada em tópico anterior do presente capítulo. Roberto Giannetti da Fonseca aponta o regime aduaneiro especial de *drawback* como um grande indutor de competitividade na economia brasileira desde sua criação nos anos 1960:

> Quanto ao uso do *drawback*, a literatura disponível elencou como principais vantagens pelas usuárias: i) a redução dos custos; ii) a aquisição de insumos de melhor qualidade; iii) o aumento da competitividade; iv) o desenvolvimento de novos produtos com insumos importados; v) o aumento da participação da empresa no mercado internacional; e vi) o aumento do número de vagas de emprego.[357]

Pedro Coll, a partir da experiência espanhola, destaca as vantagens de utilização dos regimes aduaneiros especiais de industrialização voltados à exportação, como uma ferramenta de indução ao crescimento econômico:

> A utilização de regimes aduaneiros de aperfeiçoamento ativo e de produções em zonas francas, constituídas por importações, seguidas da transformação da importação e posterior exportação do produto obtido, ao qual foi acrescentado valor, contribui indubitavelmente para o crescimento. Isso atende a uma nova demanda externa que, de outra forma, não seria possível atender, já que deve competir no mercado externo pelo preço e com a técnica necessária. Essa

[355] Brisco, N.. ***The economic policy of Robert Walpole***. New York: The Columbia University Press, 1907, p.129-130.
[356] Smith, Adam. **A riqueza das nações**. Vol.2 São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996, p.7.
[357] Fonseca, Roberto Giannetti da. ***Drawback****:* indutor de competitividade na economia brasileira nos últimos 54 anos. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), novembro/2020. Disponível em: https://funcex.org.br/info/drawback-indutor-de-competitividade-na-economia-brasileira-nos-ultimos-54-anos. Acesso em: 01/07/2023.

> produção destinada ao exterior está diretamente ligada à relação de comércio entre importações e exportações e, consequentemente, ao balanço de pagamentos, especificamente com a balança comercial. [358]

Entretanto, destaca-se que os regimes de industrialização, ainda que majoritariamente seja destinado à exportação do produto resultante, também podem destinar parte da produção ao mercado interno no Brasil, flexibilizando sua utilização de forma a ampliar seu alcance e sua adequação às práticas comerciais que exigem flexibilidade na destinação decorrente do dinamismo da atividade econômica e comercial, além de possibilitar a utilização do vasto mercado interno brasileiro em situações especificas.

Os regimes de industrialização também estão previstos na Convenção de Quioto Revisada, denominados de regimes de aperfeiçoamento ativo e *drawback*, e servem de referência para a implementação dos regimes nos países contratantes.

Segundo o texto da CQR o regime de aperfeiçoamento ativo é aquele que permite receber em um território aduaneiro, com suspensão dos impostos incidentes na importação, mercadorias destinadas a sofrer uma transformação, processamento ou reparação e a serem posteriormente exportadas. O regime alcança também prestações de serviço sobre mercadorias importadas de propriedade do cliente estrangeiro e posteriormente reexportada, além de abranger operações de aperfeiçoamento mais simples, como acondicionamento ou reacondicionamento de mercadorias. Além do imposto incidente na importação, o regime permite a suspensão dos tributos sobre o valor agregado e sobre serviços incidentes na operação.

Como contrapartida, segundo a CQR, as mercadorias importadas com o benefício devem ser destinadas à exportação dentro de um prazo determinado após terem sido submetidos a operações de industrialização (aperfeiçoamento). De acordo com o disposto em suas Diretivas, o objetivo principal do regime é "permitir às empresas nacionais oferecerem seus produtos ou serviços no mercado externo a preços competitivos, promovendo assim crescimento económico e ajudando a proporcionar mais oportunidades de emprego para mão-de-obra nacional"[359].

---

[358] Coll, Pedro. ***Regímenes aduaneros económicos y procesos logísticos en el comercio internacional***. Barcelona: Marge Books, 2012, e-book, posição 1303. Tradução própria.

[359] Organização Mundial das Aduanas. Convenção de Quioto Revisada. **Directivas**. Bruxelas: OMA, 2006, p.3.

O tradicional Regime de *Drawback*, no texto da CQR, é aquele que permite, por ocasião da exportação de mercadorias, obter o reembolso (total ou parcial) do imposto sobre a importação pago na importação dessas mercadorias ou dos produtos contidos nas mercadorias exportadas ou consumidas, no decurso da sua produção. Trata-se do clássico regime referido por Adam Smith[360]. Segundo dispõem as Diretivas do Anexo F da CQR, o regime de *drawback* oferece os seguintes benefícios:

> O regime de draubaque [drawback] oferece benefícios distintos para as administrações nacionais e para as pessoas interessadas na medida em que:
> - Gera actividades económicas a nível nacional,
> - Garante protecção das receitas em relação às mercadorias introduzidas para consumo no território aduaneiro, e
> - Oferece opções para as pessoas interessadas quando outro regime como a importação temporária não pode ser aplicado aos bens.
>
> Quando as Alfândegas administram o regime de draubaque [drawback] por meio da implementação de técnicas modernas de controle de verificações selectivas, avaliação de risco dos utilizadores, auditorias pós-desembaraço dos registos dos utilizadores, e intercâmbio electrónico de dados e de transferência de pagamentos, o draubaque [drawback] pode ser bem gerido e oferece toda a gama de incentivos económicos às economias nacionais. [361]

A seguir, detalhar-se-ão os regimes de industrialização voltados à exportação previstos na legislação aduaneira brasileira.

4.2.1. *Drawback*

Entre os regimes aduaneiros de industrialização previstos no ordenamento jurídico brasileiro, destaca-se o regime de *drawback* como aquele que possui a maior representatividade no volume de exportações vinculadas, além do grande quantitativo de empresas usuárias[362]. De acordo com dados apresentados pela Secretaria de Comércio Exterior, considerando o período de 12 (doze) meses encerrados em maio de 2023, as exportações vinculadas ao regime de *drawback* representaram cerca de 21% (vinte e um por cento) do total exportado pelo Brasil[363], confirmando um percentual histórico de sua representatividade.

---

[360] Smith, Adam. **A riqueza das nações**: livro quinto. Vol.2. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996, p.7.
[361] Organização Mundial das Aduanas. Convenção de Quioto Revisada. **Directivas**. Bruxelas: OMA, 2006, p.4.
[362] Brasil. RFB. **Arquivo IRBI**. Anexo IV.xlsx, relativo a Incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica - Imposto de Importação e IPI, conforme Portaria RFB nº 319, de 11 de maio de 2023. Arquivo gerado em 25/05/2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-fiscais/irbi-anexo-iv.xlsx/view . Acesso em 03/07/2023.
[363] Brasil. Secretaria de Comercio Exterior. **Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de maio de 2023**. Brasília: Coordenação de Normas e Análise Econômica, 2023. Disponível em:

O regime de *drawback* foi instituído no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 994, de 28/07/1936, como uma remissão dos tributos pagos na importação de matérias primas necessárias à produção de mercadorias reconhecidas em condições de concorrer, no exterior, com as similares estrangeiras, excluídas aquelas com similar nacional:

> Decreto nº 994, de 28 de julho de 1936
> Art. 1º Fica instituido o "drawback" com remissão total dos direitos de importação constantes da Tarifa das Alfandegas, para as materias primas necessarias á producção das mercadorias reconhecidas em condições de concorrer, fóra do paiz, com as similares estrangeiras, e só applicavel aos productos effectivamente exportados.
> *Paragrapho unico*. Consideram-se materias primas para o fim acima indicado, todas as mercadorias que forem:
> a) de applicação nas industrias, sejam de beneficiamento dos productos naturaes do paiz, sejam de transformação de quaesquer productos em artigos de commercio;
> b) de emprego no acondicionamento ou apresentação dos referidos artigos ou productos.
> Art. 2º Não gozam dos beneficios do "drawback":
> a) as materias primas fundamentaes de qualquer industria, isto é, as substancias essenciaes de que se faz ou se fabrica alguma cousa;
> b) quaesquer outras mercadorias que tiverem similares nacionaes, tanto os productos naturaes de notoria existencia no paiz como os artigos manufacturados cuja producção seja em quantidade bastante ao consumo interno.

O preâmbulo do referido decreto fundamentou a instituição do regime dentro da lógica desenvolvimentista que estava se iniciando no país:

> Considerando a necessidade de estimular a iniciativa particular quanto ao desenvolvimento das industrias nacionaes, creando desse modo novas fontes de trabalho, com a possibilidade de maior expansão commercial;
> Considerando ser actualmente indispensavel o emprego da matéria prima estrangeira para o preparo e apresentação do producto de manufactura nacional, de modo a poder este competir, fóra do paiz, com os similares estrangeiros,

Não há relatos na literatura econômica da efetiva utilização do regime durante a vigência do referido decreto, que foi revogado pela Lei nº 3.244, de 1957, que passou a dispor sobre o tema, remetendo aos termos de um regulamento a ser baixado posteriormente que foi efetivado com a edição do Decreto nº 50.485, de 25/4/1961, que foi posteriormente revogado pelo Decreto nº 53.967, de 16/6/1964. Esse decreto deu ao *drawback* a atual configuração, em três modalidades: *drawback* suspensão, *drawback* isenção e *drawback* restituição. É importante destacar que o regime foi efetivamente

---

https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/draw_2023_05.pdf. Acesso em 21/08/2023.

implementado no país no período histórico desenvolvimentista, com forte incentivo às instalações de empresas industriais e de capital estrangeiro, refletindo a indução econômica do governo federal e sua política industrial implementada.

Em 1966, foi publicado o Decreto-Lei nº 37, servindo como a matriz legal para os impostos, procedimentos e regimes aduaneiros, tratando do regime em seu art. 78, sem expressamente denominá-lo como *drawback*:

> Art.78 - Poderá ser concedida, nos termos e condições estabelecidas no regulamento:
> I - restituição, total ou parcial, dos tributos que hajam incidido sobre a importação de mercadoria exportada após beneficiamento, ou utilizada na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra exportada;
> II - suspensão do pagamento dos tributos sobre a importação de mercadoria a ser exportada após beneficiamento, ou destinada à fabricação, complementação ou acondicionamento de outra a ser exportada;
> III - isenção dos tributos que incidirem sobre importação de mercadoria, em quantidade e qualidade equivalentes à utilizada no beneficiamento, fabricação, complementação ou acondicionamento de produto exportado.
> § 1º - A restituição de que trata este artigo poderá ser feita mediante crédito da importância correspondente, a ser ressarcida em importação posterior.
> § 2º (Revogado pela Lei nº 12.350, de 2010)
> § 3º - Aplicam-se a este artigo, no que couber, as disposições do § 1º do art.75.

O regime foi regulamentado pelo Decreto nº 68.904, de 12/7/1971, posteriormente substituído pelos regulamentos aduaneiros de 1985 (Decreto nº 91.030, de 1985), de 2002 (Decreto nº 4.543, de 2002) e de 2009 (Decreto nº 6.759, de 2009). Em 1992, com a edição da Lei nº 8.402, o regime foi expressamente denominado como um incentivo fiscal à exportação.

Em 1990, no início governo do Presidente Fernando Collor, foi editada a Medida Provisória nº 158, posteriormente convertida na Lei nº 8.032, de 1990, que revogou diversas isenções e reduções de tributos, excetuando o regime de *drawback* modalidade isenção, destacando a importância de tal regime. Posteriormente, a Lei nº 8.032/1990 reintroduzido uma submodalidade de *drawback* "para fornecimento no mercado interno", decorrente de licitação internacional, que permite o fornecimento interno de máquinas e equipamentos para efeito de fruição do regime. A Lei nº 8.402, de 1992 reestabeleceu os incentivos à exportação decorrentes das modalidade do regime de *drawback*[364].

Na sequência histórica, nos anos de 2009 e 2010 foram editadas as Leis nº 11.945 e 12.350 que ampliaram a utilização do regime para aquisições de mercadorias no

[364]A Medida Provisória 287/1990 já tinha reestabelecido os incentivos fiscais, dentre os quais o *drawback*. Entretanto o Senado Federal a declarou "insubsistente", através do Ato Declaratório 5/1990 (Machado, Luiz Henrique Travassos. **Curso de Drawback**. São Paulo: Aduaneiras, 2015, p.156).

mercado interno, dentro de uma lógica de se incentivar a produção e o fornecimento de insumos no país, concorrendo de forma mais equânime com as importações. O regime passou a ser denominado de *Drawback* Integrado, tanto na modalidade suspensão quanto na modalidade isenção:

> Lei nº 11.945, de 2009
> [...]
> Art. 12. A aquisição no mercado interno ou a importação, de forma combinada ou não, de mercadoria para emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado poderá ser realizada com suspensão do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação.
>
> Lei nº 12.350, de 2010
> [...]
> Art. 31. A aquisição no mercado interno ou a importação, de forma combinada ou não, de mercadoria equivalente à empregada ou consumida na industrialização de produto exportado poderá ser realizada com isenção do Imposto de Importação e com redução a zero do IPI, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação.

Em resumo, o regime de *drawback* pode ser aplicado nas seguintes modalidades, conforme o texto do Regulamento Aduaneiro aprovado pelo Decreto nº 6.759, de 2009:

> I - suspensão - permite a suspensão do pagamento do Imposto de Importação, do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, na importação, de forma combinada ou não com a aquisição no mercado interno, de mercadoria para emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado
> II - isenção - permite a isenção do Imposto de Importação e a redução a zero do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/PASEP-Importação e da COFINS-Importação, na importação, de forma combinada ou não com a aquisição no mercado interno, de mercadoria equivalente à empregada ou consumida na industrialização de produto exportado.
> III - restituição - permite a restituição, total ou parcial, dos tributos pagos na importação de mercadoria exportada após beneficiamento, ou utilizada na fabricação, complementação ou acondicionamento de outra exportada.

Portanto, extrai-se que os benefícios do regime, no Brasil, se referem à desoneração tributária (Imposto Importação, IPI, PIS, Cofins, PIS-importação e Cofins-importação) das aquisições de mercadorias (insumos), tanto na importação quanto na compra no mercado interno. Na modalidade suspensão, literalmente é prevista uma "suspensão" do pagamento dos tributos; na modalidade isenção, é prevista uma isenção na reposição do estoque de mercadorias equivalentes à empregada ou consumida na

industrialização de produto exportado; na modalidade restituição, é prevista a restituição total ou parcial dos tributos pagos na importação dos insumos utilizados na industrialização de mercadoria exportada.

Ainda que a legislação expressamente se refira ao benefício no *drawback* suspensão como uma suspensão do pagamento dos tributos, trata-se de uma hipótese de não incidência na aquisição, pela inocorrência dos critérios materiais da hipótese de incidência dos tributos de mercadorias admitidas em regime aduaneiro especial.

O benefício é aplicável pelo prazo de (um) ano contado de sua concessão, passível de prorrogação por igual período, exceto no caso de itens destinados à produção de bem de capital de longo ciclo de fabricação, que terá o prazo compatível com o de industrialização e exportação do bem, até o limite máximo de 5 (cinco) anos.

O regime de *drawback*, na modalidade suspensão, também pode repercutir em benefícios relativos ao pagamento do ICMS, conforme previsão da competente lei estadual, ampliando as vantagens do regime e seus reflexos no à exportação.

Destaca-se que o regime, nas modalidades suspensão e isenção, poderão ser aplicados às importações realizadas pelas empresas optantes pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), permitindo uma melhor competitividade de empresas menores no comércio exterior. Entretanto, o regime não concede benefícios às mercadorias adquiridas no mercado interno de pessoas jurídicas optantes pelo Simples Nacional, visto que tais empresas já possuem um regime tributário com benefícios específicos em suas vendas.

O regime de *drawback*, modalidade de suspensão, conforme disposto no art. 5º da Lei nº 8.032/1990, poderá também ser concedido à importação de matérias-primas, produtos intermediários e componentes destinados à fabricação, no País, de máquinas e equipamentos a serem fornecidos no mercado interno, em decorrência de licitação internacional, contra pagamento em moeda conversível proveniente de financiamento concedido por instituição financeira internacional, da qual o Brasil participe, ou por entidade governamental estrangeira ou, ainda, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com recursos captados no exterior.

O regime de *drawback*, nas modalidades de suspensão e isenção, é administrado pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEC), que faz parte da estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A fiscalização da fruição dos

benefícios em todas as modalidades e a concessão na modalidade de restituição é de competência da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) no Ministério da Fazenda. A Portaria Conjunta SECINT/RFB nº 76, de 09 de setembro de 2022, que disciplinou o regime nas modalidades de suspensão e isenção regulamentou a distribuição das competências entre os órgãos:

> Art. 2º Compete à Secretaria de Comércio Exterior (Secex), da Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais (Secint), a concessão dos Regimes Aduaneiros Especiais de Drawback Suspensão e Isenção, compreendidos os procedimentos que tenham por finalidade sua formalização, bem como o acompanhamento e a verificação do adimplemento do compromisso de exportar.
> Parágrafo único. As atividades elencadas no caput serão realizadas pela Secex com base nos dados, informações e documentos apresentados por parte do interessado nos regimes de que trata esta Portaria.
> Art. 3º Compete à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) a execução das atividades de controle aduaneiro e tributário no âmbito dos Regimes Aduaneiros Especiais de Drawback Suspensão e Isenção, compreendidos o lançamento dos tributos, multas e demais acréscimos moratórios, a aplicação de sanções administrativas e a fiscalização, a qualquer tempo, do efetivo cumprimento, pelo beneficiário, dos requisitos e condições para a fruição dos referidos regimes.
> Parágrafo único. Na hipótese da fiscalização prevista no caput revelar divergências entre o efetivo cumprimento dos Regimes Aduaneiros Especiais de Drawback Suspensão e Isenção e os dados, informações e documentos remetidos pelo beneficiário à Secex, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) deverá efetuar o lançamento dos tributos, multas e demais acréscimos moratórios, bem como aplicar sanções administrativas, quando cabíveis, ainda que a Secex tenha considerado regular o encerramento dos regimes em questão.

Para a fruição dos benefícios do regime, com base em sua previsão legal, deve-se cumprir os seguintes requisitos[365]:

Drawback suspensão

(I) Aquisição de insumos a serem utilizados no processo industrial; e

(II) Exportação do produto industrializado.

Drawback isenção

(I) Exportação de produto industrializado; e

(II) Aquisição de insumo equivalente àquele que foi utilizado na industrialização de produto exportado anteriormente.

Drawback restituição

(I) Importação de insumos com pagamento dos tributos;

(II) Efetiva industrialização com os insumos importados; e

[365] A Portaria Conjunta SECINT/RFB nº 76, de 2022 definiu os requisitos formais.

(III) Exportação do produto industrializado.

4.2.1.1. Relevância do regime de drawback para o desenvolvimento nacional

Reproduzem-se, no quadro seguinte, dados sobre a renúncia do imposto sobre a importação vinculadas ao regime de *drawback*, classificados pelo setor econômico da empresa beneficiária[366]:

Setor econômico (por CNAE)	Imposto Importação
Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários Total	335.235.917,00
Fabricação máquinas, equip. para prospecção e extr. petróleo Total	243.216.466,00
Produção de laminados planos de aço Total	209.622.425,00
Metalurgia do alumínio e suas ligas Total	197.050.097,00
Fabricação de peças e acess. para veículos não especificados Total	187.385.131,00
Fabricação de açúcar em bruto Total	128.082.262,00
Fabricação produtos derivados cacau, chocolates e confeitos Total	114.549.794,00
Fabricação peças e acessórios para o sist. motor de veículos Total	106.580.146,00
Curtimento e outras preparações de couro Total	103.578.838,00
Construção de embarcações e estruturas flutuantes Total	98.388.092,00
Fabricação de geradores, transformadores e motores elétricos Total	91.145.584,00
Fabricação de pneumáticos e de câmaras-de-ar Total	90.159.375,00
Fabricação de embalagens de material plástico Total	89.664.848,00
Metalurgia do cobre Total	82.926.194,00
Fabricação de resinas termoplásticas Total	67.875.746,00
Extração de minério de ferro Total	65.251.191,00
Extração de minério de metais preciosos Total	64.467.261,00
Fabricação de produtos químicos orgânicos não especificados Total	63.067.613,00
Fabricação de equip. bélico pesado, armas de fogo e munições Total	61.226.429,00
Fabricação de máquinas agricult., pecuária, exceto irrigação Total	57.241.250,00
Fabricação de fibras artificiais e sintéticas Total	55.066.248,00
Aparelhamento e outros trabalhos em pedras Total	51.619.087,00
Fabricação peças e acess. para os sist. marcha e transmissão Total	45.870.584,00
Fabricação de medicamentos para uso humano Total	43.118.112,00
Extração minerais metálicos não-ferrosos não especificados Total	42.864.450,00
Fabricação máquinas para terraplenagem etc., exceto tratores Total	42.312.809,00
Serviços de engenharia Total	36.235.824,00
Fabricação de celulose e outras pastas para fabric. de papel Total	35.883.211,00
Fabricação de fios, cabos e condutores elétricos isolados Total	35.781.945,00
Fabricação de compressores Total	34.666.726,00

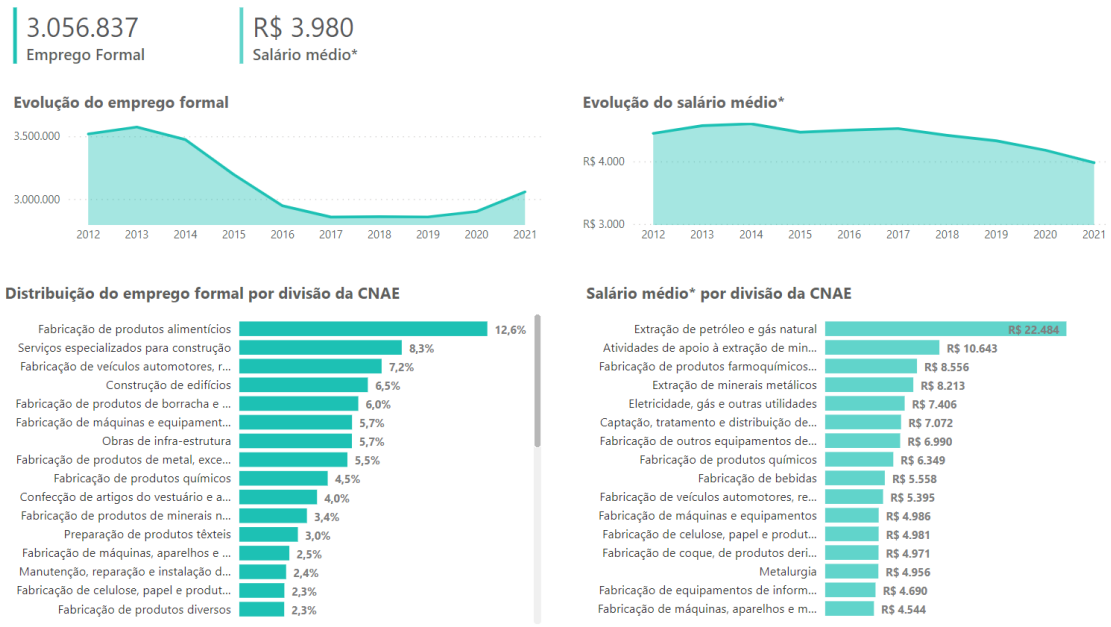
[366] Brasil. RFB. **Arquivo IRBI**. Anexo IV.xlsx, relativo a Incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica - Imposto de Importação e IPI, conforme Portaria RFB Nº 319, de 11 de maio de 2023. Arquivo gerado em 25/05/2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-fiscais/irbi-anexo-iv.xlsx/view . Acesso em 03/07/2023.

Setor econômico (por CNAE)	Imposto Importação
Fabricação de prod. químicos não especificados anteriormente Total	33.356.890,00
Fabricação de turbinas, motores, outras peças para aeronaves Total	32.320.899,00
Fabricação peças, acess. para o sist. de direção e suspensão Total	31.441.139,00
Fabricação de artigos de cutelaria Total	31.297.952,00
Fabricação de máquinas e equip. uso geral não especificados Total	29.863.310,00
Fabricação de caminhões e ônibus Total	29.388.372,00
Fabric. mat. elétrico e eletrônico veículos, exceto baterias Total	29.129.460,00
Metalurgia dos metais não-ferrosos e suas ligas não especif. Total	28.328.984,00
Fabricação de calçados de couro Total	27.008.134,00
Comércio atacadista de carnes, produtos da carne e pescado Total	26.937.837,00
Fabricação margarina e outras gord. veg. e óleos de animais Total	26.129.012,00
Fabricação peças e acess. para o sist. de freios de veículos Total	26.053.486,00
Fabricação artefatos de material plástico não especificados Total	25.645.617,00
Fabricação de óleos vegetais em bruto, exceto óleo de milho Total	25.207.776,00
Fabricação de máquinas-ferramenta Total	23.516.938,00
Fabricação de produtos de trefilados de metal Total	23.382.560,00
Fabricação de intermediários p/ plastific., resinas e fibras Total	23.335.741,00
Fabricação de laminados planos e tubulares material plástico Total	23.027.315,00
Fabricação de componentes eletrônicos Total	22.040.534,00
Produção de laminados longos de aço Total	21.529.959,00
Fabricação de alimentos para animais Total	21.440.726,00
Fabricação de instrum. e materiais uso médico e odontológico Total	21.297.212,00
Fabricação de máquinas para uso industrial não especificadas Total	20.471.569,00
Produção de tubos de aço com costura Total	19.865.657,00
Fabricação de defensivos agrícolas Total	19.784.744,00
Fabricação de fogões, refrigeradores, máquinas lavar e secar Total	19.307.687,00
Fabricação de ferramentas Total	17.773.314,00
Fabricação de cosméticos, produtos de perfumaria e higiene Total	17.720.529,00
Fabricação de calçados de material sintético Total	17.707.950,00
Fabricação de tecidos de malha Total	17.422.057,00
Fabricação artefatos de borracha não especif. anteriormente Total	16.551.599,00
Fabricação produtos de metal não especificados anteriormente Total	16.054.834,00
Manutenção e reparação máquinas e equip. indústria mecânica Total	15.535.157,00
Cultivo de plantas de lavoura temporária não especificadas Total	14.852.242,00
Fabricação de papel Total	14.729.682,00
Fabricação de cabines, carrocerias para veículos automotores Total	14.471.094,00
Fabricação de aparelhos e equip. de medida, teste e controle Total	14.464.591,00
Fabricação de móveis com predominância de madeira Total	14.157.900,00
Produção de ferroligas Total	13.939.411,00
Fabricação de medicamentos para uso veterinário Total	13.673.910,00
Produção de semi-acabados de aço Total	13.124.322,00
Outros setores Total	409.983.139,00
Total	**4.183.404.896,00**

Pelo quadro acima constata-se a multiplicidade de setores econômicos que se utilizam do regime de drawback, com destaque para os seguintes setores: (i) fabricação

de automóveis, camionetas e utilitários; (ii) fabricação máquinas, equipamentos para prospecção e extração de petróleo; (iii) produção de laminados planos de aço; (iv) metalurgia do alumínio e suas ligas; (v) fabricação de peças e acessórios para veículos; (vi) fabricação de açúcar em bruto; (vii) fabricação produtos derivados cacau, chocolates e confeitos; (viii) fabricação peças e acessórios para o sistema motor de veículos; (ix) curtimento e outras preparações de couro; (x) construção de embarcações e estruturas flutuantes; e (xi) fabricação de geradores, transformadores e motores elétricos. Avalia-se, a título exemplificativo, tais setores em relação à variável "emprego".

Em uma análise primária, constata-se a inexistência de qualquer requisito normativo em relação ao nível de emprego dos setores. Entretanto, constata-se que alguns desses setores pagam salários superiores ao salário médio do Estado de São Paulo[367], que foi de R$3.980 (três mil novecentos e oitenta reais), em relação ao ano de 2021, conforme dados da Fundação Seade[368], que analisa a evolução do mercado de trabalho no Estado de São Paulo:



O salário médio da atividade "fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores", que compreende a atividade "construção de embarcações e estruturas flutuantes", registrou um salário médio de R$6.990; a atividade "fabricação

[367] Utiliza-se como referência o Estado de São Paulo por abrigar os principais polos industriais do país e concentrar a maior parte das empresas beneficiárias do regime.
[368] Disponível em: https://trabalho.seade.gov.br/emprego-e-salario-por-setor/ . Acesso em 15/08/2023.

de veículos automotores, reboques e carrocerias", que compreende as atividades "fabricação de automóveis, camionetas e utilitários", "fabricação de peças e acessórios para veículos" e "fabricação peças e acessórios para o sistema motor de veículos", registrou salário médio de R$5.395; a atividade "fabricação de máquinas e equipamentos", que inclui as atividades de "fabricação máquinas, equipamentos para prospecção e extração de petróleo" e "fabricação de geradores, transformadores e motores elétricos", registrou salário médio de R$4.986; a metalurgia, que inclui as atividades de "produção de laminados planos de aço" e "metalurgia do alumínio e suas ligas", registrou com salário médio de R$4.956.

Entretanto, outros setores beneficiários registraram salários médios inferior ao setor industrial como um todo: o setor de "fabricação de açúcar em bruto" e "fabricação produtos derivados cacau, chocolates e confeitos", que fazem parte da atividade "fabricação de produtos alimentícios", registrou um salário médio de R$3.539; e o setor de "curtimento e outras preparações de couro" registrou um salário médio de R$2.170.

Quanto à participação da atividade/setor em relação ao total de empregos do setor industrial no Estado de São Paulo, em 2021, destaca-se a fabricação de produtos alimentícios, que representou 12,6% do total de empregos do setor industrial; a fabricação de veículos automotores, que representou 7,2% do total; e a fabricação de máquinas e equipamentos, com 5,7%.

Ressalve-se que a análise acima exposta se trata de uma amostragem que procura demonstrar a relevância das atividades industriais em relação ao nível de emprego e a possibilidade de existir distorções na correlação entre o benefício auferido e seu reflexo social, devido à ausência de um requisito social expressamente previsto nas normas de regência do referido regime.

Em sua análise sobre os dados consolidados em maio de 2023, a SECEX destacou o predomínio de produtos advindos da indústria de transformação no regime de *drawback*, representando 78,5% do total importado, seguido pela indústria extrativa com 17,1% e de outros produtos com 2,9%[369]. De acordo com dados apresentados pela Secretaria de Comércio Exterior, considerando o período de 12 (doze) meses encerrados

[369] Brasil, Secretaria de Comercio Exterior. **Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de maio de 2023**. Brasília: Coordenação de Normas e Análise Econômica, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/draw_2023_05.pdf. Acesso em 21/08/2023.

em maio de 2023, as importações vinculadas ao *drawback* corresponderam a 3% (três por cento) do total importado pelo país[370].

Com base nos dados apresentados no referido relatório, considerando o período de 12 (doze) meses encerrados em maio de 2023, o insumo mais importado vinculado ao regime de *drawback* suspensão foi "carvão mesmo em pó, mas não aglomerado", no valor de US$ 1.584,6 milhões, que representa 31,4% das importações totais do referido insumo; seguido de "elementos químicos inorgânicos, óxidos e sais de halogêneos", no valor de US$ 713,2 milhões; e "milho não moído", no valor de US$ 422,6 milhões. Portanto, os principais itens importados não são manufaturas, mesmo inacabadas, mas produtos básicos a serem utilizados como insumos na produção nacional. A importação de "partes e acessórios dos veículos automotivos" aparece apenas na sétima posição do ranking dos itens mais importados vinculados ao regime de *drawback*, no valor de US$ 194,9, que representa apenas 2,6% do total de importações do referido insumo. Trata-se de item essencial do setor automotivo, que é o principal setor usuário do regime de *drawback*, o que pode indicar uma redução do uso do regime nesse setor.

Reproduz-se, a seguir, a tabela 4.4 do relatório da SECEX, com a relação dos itens mais importados vinculados ao regime de *drawback*, entre junho de 2022 a maio de 2023, e sua participação em relação às importações totais de cada item, em milhões de US$:

Tabela 4.4 – Produtos mais importados nos últimos doze meses, via drawback, em relação às importações totais (em milhões de US$)[371]

Produto	Drawback	Total	(%)
Carvão, mesmo em pó, mas não aglomerado	1.584,6	5.046,2	31,4
Elementos químicos inorgânicos, óxidos e sais de halogêneos	713,2	2.602,5	27,4
Milho não moído, exceto milho doce	422,6	505,8	83,6
Óleos combustíveis de petróleo ou de minerais betuminosos (e	335,3	22.717,3	1,5
Compostos organo-inorgânicos, compostos heterocíclicos, ácid	214,3	9.438,6	2,3
Obras de ferro ou aço e outros artigos de metais comuns	205,9	2.187,2	9,4
Partes e acessórios dos veículos automotivos	194,9	7.553,0	2,6
Produtos laminados planos de ferro ou aço não ligado, não fo	182,4	535,0	34,1
Minérios de cobre e seus concentrados	158,7	158,9	99,9
Produtos semi-acabados, lingotes e outras formas primárias d	155,5	275,1	56,5
Cobre	112,4	2.223,2	5,1
Outras matérias plásticas em formas primárias	112,0	2.795,1	4,0
Cacau em bruto ou torrado	110,9	113,0	98,2
Sais e peroxossais, de ácidos inorgânicos e metais	110,3	1.367,1	8,1
Máquinas e aparelhos elétricos	108,7	3.405,0	3,2

[370] Brasil. Secretaria de Comercio Exterior. **Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de maio de 2023**. Brasília: Coordenação de Normas e Análise Econômica, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/draw_2023_05.pdf. Acesso em 21/08/2023.

[371] Brasil. Secretaria de Comercio Exterior. **Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de maio de 2023**. Brasília: Coordenação de Normas e Análise Econômica, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/draw_2023_05.pdf. Acesso em 21/08/2023.

Destaca-se, ainda, a participação do regime de *drawback* na importação dos itens "minérios de cobre e seus concentrados" e "cacau em bruto ou torrado", que representam a quase totalidade da importação dos referidos itens.

Em relação às compras no mercado interno no regime de *drawback*, no mesmo período, destaca-se as aquisições de "minério de ferro e seus concentrados", no valor de US$ 186,6 milhões, de "produtos residuais de petróleo e materiais relacionados", no valor de US$ 171,9 milhões, e "sais e peroxossais, de ácidos inorgânicos e metais", no montante de US$ 39,6 milhões. Tais itens também são classificados como produtos básicos que serão utilizados como insumos na produção nacional. Reproduz-se a tabela 4.6 do relatório da SECEX, com a relação dos itens mais comprados no mercado interno vinculados ao regime de *drawback*, entre junho de 2022 a maio de 2023, e sua participação em relação às importações totais de cada item, em milhões de US$:

Tabela 4.6 – Produtos mais comprados no mercado interno nos últimos doze meses, via drawback (em milhões de US$)[372]

Produto	Total
Minério de ferro e seus concentrados	186,6
Produtos residuais de petróleo e materiais relacionados	171,9
Sais e peroxossais, de ácidos inorgânicos e metais	39,6
Papel e cartão, cortados em forma, e artigos de papel ou car	39,0
Obras de ferro ou aço e outros artigos de metais comuns	33,1
Cobre	31,5
Produtos laminados planos de ferro ou aço não ligado, não fo	29,6
Elementos químicos inorgânicos, óxidos e sais de halogêneos	24,6
Estruturas e partes de estruturas, de ferro, aço ou alumínio	23,2
Compostos de função nitrogênio	22,2
Outras matérias plásticas em formas primárias	19,6
Outros produtos diversos das indústrias químicas	19,0
Farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos c	18,2
Papel e cartão	18,1
Bombas, centrífugas, compressores de ar, ventiladores, exaus	14,5

Em sua análise sobre os dados consolidados em maio de 2023, a SECEX destacou o predomínio de produtos advindos da indústria de transformação, representando 66,1% do total exportado, seguido pela indústria extrativa com 32,6% e agropecuária com

[372] Brasil. Secretaria de Comercio Exterior. **Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de maio de 2023**. Brasília: Coordenação de Normas e Análise Econômica, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/draw_2023_05.pdf. Acesso em 21/08/2023.

1,1%[373]. Trata-se de uma relevante participação da indústria de transformação na exportação, ainda mais considerando que a pauta exportadora brasileira é predominantemente de produtos primários[374].

Analisando os dados das exportações vinculadas ao regime de *drawback*, considerando as informações do relatório da SECEX para o período compreendido entre junho de 2022 a maio de 2023, destaca-se os seguintes produtos exportados: "minério de ferro e seus concentrados", com US$ 17.837,9 milhões, que representam 62,7% das exportações totais do referido produto; "carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrigeradas ou congeladas", no valor de US$ 6.830,6 milhões, representando 74,6% do total exportado; e "celulose", no montante de US$ 5.390,1 milhões, representando 62,4% do total do produto exportado. Reproduz-se, a seguir, a tabela 4.2 do relatório da SECEX, com a relação dos itens mais exportados vinculados ao regime de *drawback*, entre junho de 2022 a maio de 2023, e sua participação em relação às exportações totais de cada item, em milhões de US$:

Tabela 4.2 – Produtos mais exportados nos últimos doze meses, via ´ drawback, em relação˜ as exportações totais ˜ (em milhões de US$).

Produto	Drawback	Total	(%)
Minério de ferro e seus concentrados	17.837,9	28.435,9	62,7
Carnes de aves e suas miudezas comestíveis, frescas, refrige	6.830,6	9.154,2	74,6
Celulose	5.390,1	8.633,9	62,4
Produtos semi-acabados, lingotes e outras formas primárias d	4.991,2	6.374,1	78,3
Ferro-gusa, spiegel, ferro-esponja, grânulos e pó de ferro o	2.971,1	6.502,3	45,7
Ouro, não monetário (excluindo minérios de ouro e seus conce	2.857,9	4.510,8	63,4
Minérios de cobre e seus concentrados	2.476,3	2.873,4	86,2
Alumina (óxido de alumínio), exceto corindo artificial	2.376,9	2.829,2	84,0
Carne suína fresca, refrigerada ou congelada	1.852,6	2.645,4	70,0
Carne bovina fresca, refrigerada ou congelada	1.652,1	10.607,6	15,6
Veículos automóveis de passageiros	1.615,0	4.881,7	33,1
Couro	854,5	1.122,2	76,1
Despojos comestíveis de carnes, preparados ou preservados	826,6	1.381,5	59,8
Pneus de borracha, bandas de rodagem intercambiáveis, flaps	778,9	1.497,4	52,0
Produtos laminados planos de ferro ou aço não ligado, não fo	701,2	977,9	71,7

Destaca-se que a exportação de veículos automóveis de passageiros está apenas na 11ª posição entre os principais produtos exportados. Os principais produtos exportados são produtos extrativos minerais, produtos semielaborados ou produtos da agroindústria,

[373] Brasil, Secretaria de Comercio Exterior. **Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de maio de 2023**. Brasília: Coordenação de Normas e Análise Econômica, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/draw_2023_05.pdf. Acesso em 21/08/2023.
[374] Dados disponíveis em http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis. Acesso em 21/08/2023.

sem grande conteúdo tecnológico embarcado em sua produção. Conforme já exposto, as exportações vinculadas ao regime de *drawback* representam cerca de 21% do total exportado pelo Brasil[375],

Os dados do relatório da SECEX, a seguir reproduzido, também retratam o percentual de agregação de valor nas operações com *drawback* suspensão, considerando as importações vinculadas ao regime em relação às exportações, com um índice de 11,2% em média, e as compras no mercado interno vinculadas ao regime em relação às exportações, com um índice de 1,3%, configurando uma baixa participação relativa no total exportado:

Tabela 5.1 – Agregação de valor nas operações com drawback suspensão (em milhões de US$)[376]

Período	Exportações via drawback	Importações via drawback	Índice Imp/Exp	Compras no Mercado Interno	Índice MI/Exp
Jun/21	5.760	607	10,5	59	1,0
Jul/21	6.303	566	9,0	257	4,1
Ago/21	6.633	664	10,0	110	1,7
Set/21	5.928	632	10,7	59	1,0
Out/21	5.520	602	10,9	107	1,9
Nov/21	5.520	648	11,7	60	1,1
Dez/21	5.365	555	10,3	64	1,2
Jan/22	5.367	542	10,1	71	1,3
Fev/22	4.744	636	13,4	80	1,7
Mar/22	5.691	617	10,8	85	1,5
Abr/22	6.008	933	15,5	86	1,4
Mai/22	6.571	699	10,6	84	1,3
Total	69.410	7.701	11,1	1.122	1,6
Jun/22	6.539	689	10,5	75	1,2
Jul/22	6.225	802	12,9	75	1,2
Ago/22	5.825	829	14,2	185	3,2
Set/22	6.337	735	11,6	142	2,2
Out/22	6.180	604	9,8	83	1,3
Nov/22	5.740	647	11,3	53	0,9
Dez/22	6.335	841	13,3	60	0,9
Jan/23	5.619	685	12,2	57	1,0
Fev/23	5.202	528	10,2	58	1,1
Mar/23	6.195	616	9,9	47	0,8
Abr/23	5.749	551	9,6	40	0,7
Mai/23	6.200	552	8,9	48	0,8
Total	72.148	8.079	11,2	924	1,3

[375] Brasil. Secretaria de Comercio Exterior. **Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de maio de 2023**. Brasília: Coordenação de Normas e Análise Econômica, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/draw_2023_05.pdf. Acesso em 21/08/2023.

[376] Brasil, Secretaria de Comercio Exterior. **Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de maio de 2023.** Brasília: Coordenação de Normas e Análise Econômica, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/draw_2023_05.pdf. Acesso em 21/08/2023.

A partir das informações acima reproduzidas extraem-se as seguintes observações: (i) não há correlação direta determinável entre o benefício auferido e o nível de empregos gerados; (ii) o regime de *drawback* tem grande relevância para a economia nacional, tanto para a indústria de transformação, quanto para a indústria extrativa, com uma dispersão muito grande de usuários e setores; (ii) as exportações vinculadas ao regime de *drawback* representam cerca de 20% do total exportado no Brasil; (iii) os insumos importados são, em sua grande maioria, produtos básicos, não manufaturados; (iv) os produtos exportados são, majoritariamente, produtos extrativos minerais, produtos semielaborados ou produtos da agroindústria, sem grande conteúdo tecnológico embarcado em sua produção. Em resumo, dada sua relevância e composição, constata-se que o regime pode ser ampliado, especialmente em setores da indústria da transformação com maior valor agregado.

Não se identifica o atendimento satisfatório dos seguintes requisitos desenvolvimentistas que foram elencados no presente capítulo: (iii) nível de emprego adequado ao setor e à localidade; (iv) crescimento do índice de qualidade de vida da população do município e região do estabelecimento industrial: (v) investimento em pesquisa e desenvolvimento; e (vi) nível de inovação tecnológica. Constata-se, a partir das informações disponíveis, apenas o atendimento ao requisito de exportação e, primariamente, à adequação ao interesse nacional.

Referente a seu aspecto normativo, constata-se que o regime demanda uma nova matriz legal, com a plena definição dos benefícios, requisitos, competências e sanções, de forma a proporcionar uma maior segurança e transparência para os usuários, permitindo uma maior compreensão do regime por parte dos investidores, importadores, exportadores e sociedade em geral, permitindo sua maior utilização e controle social. Destaca-se, ainda, a inexistência de requisitos legais relacionados à variáveis socioeconômicas, por exemplo, o número de empregos gerados e mantidos por empresas beneficiárias, o que poderia levar a uma efetiva redistribuição dos resultados auferidos decorrentes da utilização do regime[377].

4.2.2. RECOF

[377] Conforme já destacado, não foram identificados estudos específicos dos regimes aduaneiros especiais brasileiros de industrialização considerando tais perspectivas, mas apenas considerações dogmáticas e normativas acerca de suas aplicabilidades e consequências jurídicas.

O Regime Aduaneiro Especial de Entreposto Industrial sob Controle Informatizado (RECOF), tem como base legal o art. 89, do Decreto-lei nº 37, de 1966, que instituiu o regime de entreposto industrial:

> Art.89 - O regime de entreposto industrial permite, a empresa que importe mercadoria na conformidade dos regimes previstos no art.78, transformá-la, sob controle aduaneiro, em produtos destinados a exportação e, se for o caso, também ao mercado interno.
> Art.90 - A aplicação do regime de entreposto industrial será autorizada pelo Ministro da Fazenda, observadas as seguintes condições básicas, conforme dispuser o regulamento:
> I - prazo da concessão;
> II - quantidade máxima de mercadoria importada a ser depositada no entreposto e prazo de sua utilização;
> III - percentagem mínima da produção total a ser obrigatoriamente exportada.
> § 1º - O regime de entreposto industrial será aplicado a título precário, podendo ser cancelado a qualquer tempo, no caso de descumprimento das normas legais e regulamentares.
> § 2º - Findo o prazo do regime de entreposto industrial, serão cobrados os tributos devidos por mercadoria ainda depositada.
> § 3º - O regulamento disporá sobre as medidas de controle fiscal a serem adotadas pelo Departamento de Rendas Aduaneiras.
> § 4º - Aplicam-se a este capítulo, no que couber, as disposições dos Capítulos III e IV.
> Art.91 - No caso de despacho para consumo dos produtos resultantes de transformação ou elaboração, o imposto será cobrado segundo a espécie e quantidade das matérias-primas e componentes utilizados naqueles produtos.

O regime, em sua feição anterior, foi originalmente regulamentado pelo Decreto nº 68.054, de 1971, que estabeleceu a possibilidade de utilização de matérias-primas e produtos intermediários importados, com suspensão temporária do pagamento dos tributos, sob controle aduaneiro, na produção de mercadorias destinadas à exportação e ao mercado interno. Entretanto, tratava-se de um regime que seguia a lógica de um entreposto industrial, a partir de um controle físico das mercadorias que lá entravam e saíam.

O atual regime de RECOF pode ser compreendido como uma evolução do antigo regime de entreposto industrial, mas com um regime de controle informatizado. Efetivamente, o regime foi instituído por meio do Decreto nº2.412, de 1997, posteriormente incorporado ao Regulamento Aduaneiro então vigente, e normatizado à época pela Instrução Normativa SRF nº 35, de 1998, que definiu os setores aplicados, as operações beneficiadas, os requisitos e demais ferramentas de controle, extrapolando, em grande parte, da incompleta previsão legal. O Regulamento Aduaneiro aprovado pelo Decreto nº 6.759, de 2009, trata do regime em seus artigos 420 a 426.

De acordo com a previsão regulamentar, o RECOF permite importar mercadorias desoneradas de impostos a serem submetidas à operação de industrialização de produtos destinados à exportação. O referido decreto também permitiu que parte da mercadoria admitida no RECOF fosse despachada para consumo, no estado em que fosse importada ou incorporada ao produto resultante do processo de industrialização.

Indevidamente, o ato que instituiu o regime o fez com base no art. 93 do Decreto-lei nº 37, de 1966, que remetia à competência regulamentar para instituir novos regimes, o que é uma grave afronta ao princípio da legalidade. Com tal fundamento (ou falta dele), o referido decreto e as demais normas infralegais que a sucederam criaram a possibilidade de se industrializar apenas uma parcela dos insumos importados, podendo dar destinação diversa (mercado interno ou exportação) para parte daquilo que foi admitido no regime, mesmo que sem industrialização. Destaca-se que a base legal que daria lastro ao regime, art. 89 do Decreto-Lei nº 37, de 1966, obrigatoriamente determina que os itens admitidos deverão ser objeto de industrialização. Entretanto, não foram identificados questionamentos por parte do Ministério Público acerca do tema.

Quanto à aquisição no mercado interno, constata-se que o mesmo ato que permitiu a aquisição no mercado interno de mercadoria para emprego ou consumo na industrialização de produto a ser exportado para o regime de *drawback* também poderia ser aplicado para o regime do RECOF, mediante a aquisição dos insumos sem a incidência do IPI, do PIS e da Cofins incidentes na saídas no mercado interno. Trata-se do art. 12, da Lei nº 11.945, de 2009. Entretanto, o parágrafo segundo do referido artigo restringe sua aplicação a pessoa jurídica habilitada pela SECEX, o que se revela incongruente devido à falta de competência dessa secretaria para tratar do regime de RECOF.

Originalmente o regime era restrito às empresas de tecnologia e semicondutores, e era previsto como requisito de habilitação um patrimônio líquido de R$2.000.000, e como requisito de manutenção a exportação de R$40.000.000 por ano. Em 2002, o regime foi aberto ao setor automotivo e alterados os requisitos de habilitação, manutenção e industrialização; em 2004 o regime foi aberto ao setor aeronáutico e também foram alterados os requisitos; em 2012 o regime foi aberto a toda a indústria de transformação; e em 2016 foi instituído o RECOF-SPED, aberto a todos os setores, com alterações nos requisitos.

No ano de 2022 foi editada a Instrução Normativa RFB nº 2.126, que passou a regulamentar o regime e instituiu duas modalidades:

> (i) Recof Sistema, quando o controle informatizado for efetuado pela utilização de sistema informatizado de controle, integrado aos sistemas corporativos da empresa; ou
> (ii) Recof Sped, quando o controle informatizado for efetuado com a utilização do Sistema Público de Escrituração Digital.

Os benefícios do regime também se referem à desoneração tributária das aquisições de mercadorias (insumos), tanto na importação quanto na compra no mercado interno. Também é literalmente prevista uma "suspensão" do pagamento dos tributos, que se configura, de fato, em uma hipótese de não incidência na aquisição, pela inocorrência dos critérios materiais da hipótese de incidência dos tributos de mercadorias admitidas em regime aduaneiro especial.

O benefício é aplicável pelo prazo de (um) ano contado de cada entrada do insumo, passível de prorrogação por igual período. O regime é de competência exclusiva da RFB, mas também pode repercutir em benefícios relativos ao pagamento do ICMS, conforme previsão da competente lei estadual, ampliando as vantagens do regime e seus reflexos no à exportação.

De acordo com o disposto no parágrafo único do art. 4º, da referida Instrução Normativa da RFB, podem se habilitar no regime a empresa industrial ou a empresa que realiza exclusivamente operações de renovação ou recondicionamento, manutenção ou reparo de aeronaves e de equipamentos e instrumentos de uso aeronáutico.

O grande diferencial do regime, em comparação com o regime *drawback*, é a expressa previsão legal de destinação do produto industrializado para o mercado interno, além da exportação. Trata-se de uma facilidade que auxilia a melhor gestão do regime, especialmente em tempos de crise econômica mundial, com a decorrente possibilidade de perdas de clientes e mercados de exportação. Assim, com a previsão de destinação do produto também para o mercado nacional, o setor produtivo nacional não ficaria refém de crises internacionais, com maior opção de destinação de seu produto.

Conforme acima exposto, destaca-se que a previsão legal de destinação ao mercado interno refere-se apenas ao produto industrializado e não ao insumo adquirido, embora os textos infralegais considerem tal previsão, estipulando, inclusive, o percentual mínimo de industrialização exigido para a fruição dos benefícios do regime. Transcreve-se excertos do art. 13 da IN RFB nº 2.126, de 2022, com a expressa menção aos percentuais mínimos de exportação e de industrialização para a fruição dos benefícios do regime:

> Art. 13. São condições para que a empresa habilitada possa usufruir dos benefícios do regime:
> I - exportar produtos industrializados, obrigatoriamente resultantes dos processos referidos no § 1º do art. 2º, que contenham ou não mercadorias admitidas no regime, no valor mínimo anual equivalente a 50% (cinquenta por cento) do valor total das mercadorias admitidas no regime, no mesmo período;
> II - aplicar anualmente, na produção dos bens que industrializar, pelo menos 70% (setenta por cento) das mercadorias admitidas no regime;
> [...]

Entretanto, considera-se que tal previsão não encontra abrigo na base legal e se trata de uma ilegalidade oficialmente aplicada pela RFB e deve ser objeto de retificação. A lei não prevê a possibilidade de destinação de insumos importados sem industrialização, mas de transformação de 100% da mercadoria importada ou adquirida no mercado interno a ser destinada à exportação ou ao mercado interno.

Para a fruição dos benefícios do regime, com base em sua previsão legal, deve-se cumprir os seguintes requisitos[378]:

(I) Aquisição de insumos a serem utilizados no processo industrial; e

(II) Exportação do produto industrializado; ou

(III) Destinação do produto industrializado no mercado interno.

4.2.2.1. Relevância do regimes de RECOF para o desenvolvimento nacional

Reproduzem-se, no quadro seguinte, dados sobre a renúncia do imposto sobre a importação vinculadas ao regime de RECOF, classificados pelo setor econômico da empresa beneficiária[379]:

Setor econômico (por CNAE)	Imposto Importação
Fabricação de automóveis, camionetas e utilitários Total	3.984.233.743,00
Fabricação de caminhões e ônibus Total	2.273.491.857,00
Fabricação de tratores, exceto agrícolas Total	884.638.907,00
Fabricação de tratores agrícolas Total	663.432.644,00
Manutenção e reparação de aeronaves Total	521.463.640,00
Fabricação de aeronaves Total	436.324.865,00
Fabricação peças e acessórios para o sist. motor de veículos Total	299.514.645,00

[378] A Portaria Conjunta SECINT/RFB nº 76, de 2022, definiu os requisitos formais.

[379] Brasil. RFB. **Arquivo IRBI**. Anexo IV.xlsx, relativo a Incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica - Imposto de Importação e IPI, conforme Portaria RFB Nº 319, de 11 de maio de 2023. Arquivo gerado em 25/05/2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-fiscais/irbi-anexo-iv.xlsx/view . Acesso em 03/07/2023.

Fabricação de máquinas agricult., pecuária, exceto irrigação Total	295.751.072,00
Fabricação máquinas para terraplenagem etc., exceto tratores Total	191.615.162,00
Fabricação motores e turbinas, exceto para aviões e veículos Total	185.462.254,00
Fabricação de peças e acess. para veículos não especificados Total	121.620.239,00
Fabricação de máquinas-ferramenta Total	95.791.411,00
Outros setores Total	312.645.448,00
Total Geral	**10.265.985.887,00**

Constata-se o elevado valor das renúncias relacionadas com o regime RECOF e sua concentração em poucos setores econômicos e poucas empresas. De acordo com dados informados pela RFB em sua página na internet[380], apenas 125 empresas são habilitadas no regime, mas apenas 80 empresas estão efetivamente se beneficiando do regime, de acordo com os dados extraídos da planilha vinculada à Portaria RFB nº 319, de 2023[381].

O setor automotivo é o principal beneficiário do regime, seguido pelo setor de manutenção e reparação de aeronaves e pelo setor de fabricação de aeronaves. Trata-se, portanto, de um regime altamente especializado, com empresas beneficiárias de setores com complexidade industrial.

A análise efetuada em relação ao regime de *drawback* e o nível de emprego pode ser replicada no presente caso, devido à coincidência do principal setor beneficiário, que é o setor automotivo.

A partir das informações acima reproduzidas conclui-se que o regime de RECOF tem grande relevância para a economia nacional, especialmente para a indústria de transformação, com grande participação em setores de alta complexidade, com uma grande concentração de setores e empresas usuárias. Entretanto, considera-se sua pouca utilização considerando os benefícios ofertados pelo regime especialmente quando comparados ao regime de *drawback*. Também se constata a concorrência entre os regimes, que possuem características muito próximas e benefícios quase idênticos.

Também não se identifica o atendimento satisfatório dos seguintes requisitos desenvolvimentistas que foram elencados no presente capítulo: (iii) nível de emprego

---

[380] Disponível em https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/recof-sped/lista-de-empresas-habilitadas. Acesso em 21/08/2023.

[381] Brasil. RFB. **Arquivo IRBI**. Anexo IV.xlsx, relativo a Incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica - Imposto de Importação e IPI, conforme Portaria RFB Nº 319, de 11 de maio de 2023. Arquivo gerado em 25/05/2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-fiscais/irbi-anexo-iv.xlsx/view . Acesso em 03/07/2023.

adequado ao setor e à localidade; e (iv) crescimento do índice de qualidade de vida da população do município e região do estabelecimento industrial. Constata-se, a partir das informações disponíveis, apenas o atendimento ao requisito de exportação e, primariamente, à adequação ao interesse nacional. Não foram identificados dados que comprovassem o atendimento aos requisitos relativos ao investimento em P&D e inovação tecnológica.

Referente a seu aspecto normativo, constata-se que o regime demanda uma efetiva previsão legal que contemple sua perfeita descrição, a plena definição dos benefícios, requisitos, competências e sanções, de forma a proporcionar uma maior segurança e transparência para os usuários, permitindo uma maior compreensão do regime por parte dos investidores, importadores, exportadores e sociedade em geral, permitindo sua maior utilização e controle social. Destaca-se, também, a inexistência de requisitos legais relacionados à variáveis socioeconômicas, por exemplo, o número de empregos gerados e mantidos por empresas beneficiárias, o que poderia levar a uma efetiva redistribuição dos resultados auferidos decorrentes da utilização do regime.

4.2.3. Outros regimes aduaneiros de industrialização

A legislação aduaneira também prevê a aplicação de outros regimes aduaneiros de industrialização: (i) o Regime de Admissão Temporária para aperfeiçoamento ativo; (ii) o Regime Aduaneiro Especial de importação de insumos destinados a industrialização por encomenda de produtos classificados nas posições 8701 a 8705 da Nomenclatura Comum do Mercosul (RECOM); (iii) o Regime de Entreposto Aduaneiro, quando aplicável às atividades de industrialização, também denominados de aeroporto industrial, plataforma portuária industrial, ou porto seco industrial; e (iv) o REPETRO-Industrialização.

4.2.3.1. Admissão temporária para aperfeiçoamento ativo

De acordo com o art. 380 do Regulamento Aduaneiro, aprovado pelo Decreto nº 6.759, de 2009, o regime aduaneiro especial de admissão temporária para aperfeiçoamento ativo é o que permite o ingresso, para permanência temporária no País, com suspensão do pagamento de tributos, de mercadorias estrangeiras ou desnacionalizadas, destinadas a operações de aperfeiçoamento ativo e posterior

reexportação. O regime é aplicável para ingresso de bens de propriedade de pessoa sediada no exterior e admitidas sem cobertura cambial, para sujeição à operação de beneficiamento, montagem, renovação, recondicionamento, acondicionamento, reacondicionamento, conserto, reparo, ou a restauração.

O regime, juntamente com os demais regimes de entradas e saídas temporárias, é regulamentado pela Instrução Normativa RFB nº 1.600, de 14 de dezembro de 2015.

4.2.3.2. RECOM

De acordo com o art. 427 do Regulamento Aduaneiro, aprovado pelo Decreto nº 6.759, de 2009, o regime aduaneiro especial de importação de insumos (chassis, carroçarias, partes, peças, componentes e acessórios) destinados a industrialização por encomenda de produtos classificados nas posições 8701 a 8705 (tratores, veículos para transporte, automóveis) da Nomenclatura Comum do Mercosul (RECOM) permite a importação, sem cobertura cambial, de chassis, carroçarias, peças, partes, componentes e acessórios, sem o pagamento do IPI, do PIS-importação e da Cofins-importação. A incidência do imposto sobre a importação se dará sobre os insumos importados empregados na industrialização. O regime será aplicado somente nas importações realizadas por conta e ordem de pessoa jurídica encomendante domiciliada no exterior.

A base legal do regime é o art. 17 da Medida Provisória nº 2.189-49, de 2001, combinado com o art. 14 da Lei nº 10.865, de 2004.

A extinção do regime dar-se-á com a destinação do produto industrializado ao exterior ou ao mercado interno, nesse caso destinado obrigatoriamente a empresa comercial atacadista, controlada, direta ou indiretamente, pela pessoa jurídica encomendante domiciliada no exterior, por conta e ordem desta.

4.2.3.3. Entreposto na importação para industrialização e setores específicos

O regime de Entreposto Aduaneiro também pode classificado como regime de industrialização voltado à exportação a partir da alteração processada pelo artigo 62 da Lei nº 10.833, de 2003, que permitiu a industrialização em instalações portuárias de uso privativo misto, em plataformas destinadas à pesquisa e lavra de jazidas de petróleo e gás natural em construção ou conversão no país, contratadas por empresas sediadas no exterior, em estaleiros navais ou em outras instalações industriais destinadas à construção

de estruturas marítimas, plataformas de petróleo ou seus respectivos módulos. A definição dos serviços permitidos no regime será estabelecida pela RFB, em uma clara violação ao princípio da legalidade. O prazo de permanência dos bens no regime será aquele previsto no contrato que lastreou a admissão.

Segundo Flávia Holanda, tal possibilidade possibilitou o desenvolvimento no mercado brasileiro da atividade de construção das referidas plataformas e do importante mercado de prestação de serviços de engenharia e montagem, refletindo a preocupação do legislador ordinário em fomentar a indústria nacional e desenvolver tecnologicamente o mercado local.[382]

De acordo com o disposto na Instrução Normativa SRF nº 241, de 2002, para a realização da operação de industrialização, manutenção ou reparo, a RFB exigirá a segregação de área específica localizada no recinto alfandegado. De acordo com o art. 10 da referida instrução normativa, as atividades de industrialização poderão ser realizadas em aeroportos, portos ou portos secos, que receberão as denominações de aeroporto industrial, plataforma portuária industrial, ou porto seco industrial, respectivamente.

A extinção do regime dar-se-á com a sua importação para consumo, exportação ou reexportação.

4.2.3.4. REPETRO industrialização

O regime de REPETRO, atualmente regulado pela Lei nº 13.586, de 2017, dá tratamento especial às operações que envolvam bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural e será objeto de análise no tópico subsequente.

Já o regime de REPETRO-industrialização é o regime que permite à pessoa jurídica habilitada importar ou adquirir no mercado interno, com suspensão do pagamento de tributos federais, matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para serem utilizados integralmente no processo de industrialização de produto final destinado a uma empresa habilitada no regime de REPETRO, correspondente às atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos. A Instrução Normativa RFB nº 1.901, de 2019, disciplinou a aplicação do referido Regime, que foi criado no âmbito do novo REPETRO.

---

[382] Holanda, Flavia. **Aspectos tributários do entreposto aduaneiro**: regimes especiais e o setor de óleo e gás. São Paulo: IOB SAGE, 2016, p.211.

A empresa beneficiária do regime pode importar ou adquirir no mercado interno matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para serem utilizados integralmente no processo de industrialização de produto final destinado às atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sem o pagamento do Imposto sobre a Importação, o IPI, o PIS e a COFINS, tanto incidentes na importação quanto incidentes no mercado interno. Como requisitos para os benefícios, a empresa beneficiária deve ser fabricante de produtos que tenham como destinatário final pessoa jurídica habilitada ao regime de REPETRO ou ser fabricante intermediário de bens a serem diretamente fornecidos à pessoa jurídica fornecedora de empresa habilitada ao REPETRO.

O regime muito se assemelha aos regimes de *drawback* suspensão e RECOF, por permitirem a importação e a compra no mercado interno de insumos destinados às operações industriais e o consequente fornecimento de tais produtos. A diferença está na destinação: enquanto os referidos regimes preveem a exportação, o regime de REPETRO-industrialização prevê a venda no mercado interno para empresa habilitada no REPETRO. Trata-se de uma importante alternativa à importação pela indústria do petróleo de máquinas e equipamentos prontos, de forma a fortalecer o mercado local em um setor de alto valor agregado, permitindo a concorrência do produto nacional em relação ao produto importado.

4.3. Os regimes aduaneiros especiais voltados a setores econômicos específicos

Alguns setores econômicos, pelas suas características e relevância econômica, demandaram um tratamento próprio, tributário e aduaneiro, relativo às importações e aquisições no mercado interno de bens necessários à suas atividades.

Ainda que não se configurem como regimes autônomos, por se pautarem de institutos, regras e fundamentação legal própria de outros regimes, tais tratamentos aduaneiros e tributários mereceram denominações próprias: trata-se do REPETRO, destinado ao setor de petróleo e gás, e o REPORTO, para o setor portuário, inclusive os portos secos.

4.3.1. REPETRO

O setor de petróleo e gás é um dos setores beneficiados com um regime específico, o Regime Aduaneiro Especial de exportação e de importação de bens que se destina às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural (REPETRO), cujo objetivo declarado foi inserir o país no respectivo mercado internacional, a partir de um tratamento comercial, industrial e tributário específico. Entretanto, tais medidas carecem de uma análise mais profunda, tanto do ponto de vista jurídico, com a adequação das normas tributárias aos objetivos constitucionais brasileiro, quanto do ponto de vista econômico, por meio da efetividade econômico-social das medidas.

A questão energética é um dos grandes temas econômicos que influenciam a elaboração de políticas públicas que impactam fortemente na estrutura econômica do país e sua posição no mercado mundial, dentro de uma perspectiva de soberania nacional, com impacto direto na economia nacional e na sociedade. Em nosso país destacou-se a grande campanha intitulada "o petróleo é nosso" do presidente Getúlio Vargas e, posteriormente, a criação da Petrobrás e todo o arcabouço institucional sobre o tema, que proporcionou a inclusão do país, ainda que de forma periférica, dentro do universo dos países extratores e beneficiadores de petróleo.

A questão do petróleo, em uma perspectiva internacional, teve influência direta no rumo econômico do país: a elevação dos preços do barril de petróleo nos anos 1970 promovida pelos países árabes resultou na denominada "crise do petróleo", que proporcionou uma grande elevação da cotação do dólar em relação à moeda brasileira devido à grande dependência da importação de petróleo; o fato foi agravado pelo superendividamento do país decorrente do modelo de financiamento da economia brasileira baseado no capital estrangeiro, resultando na moratória no pagamento dos juros da dívida externa brasileira, na hiperinflação e recessão dos anos de 1980 e o início da desindustrialização brasileira.

Devido à importância estratégica, especialmente em uma época em que combustíveis fósseis eram a principal solução energética, algumas medidas indutoras adicionais foram implementadas no Brasil.

De acordo com a análise histórica apresentada por Silva[383], em decorrência da crise do petróleo dos anos de 1970, o governo brasileiro instituiu por meio de ato

[383] Cf. Silva, Tom Pierre Fernandes da. Breve histórico da legislação aduaneira aplicada ao Repetro até aos dias de hoje. In: Leão, Gustavo Junqueira Carneiro; Araújo, Renata Alcione de Faria V. (coords.) **Questões atuais sobre o Repetro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p.1-30. O referido autor publicou também um pioneiro estudo sobre o tema derivado de sua dissertação de mestrado (Cf. Silva, Tom Pierre Fernandes da.

infralegal a possibilidade das empresas nacionais e estrangeiras que firmaram contratos com a Petrobrás usufruírem do Regime de Admissão Temporária, sem o pagamento dos tributos que incidiriam na importação de plataformas, embarcações, máquinas, equipamentos e suas partes e peças para aplicarem aos serviços de geologia, engenharia e marítimos, desde que relacionados com a atividade de exploração e produção de petróleo e gás. Destaca-se que não havia autorização legal para tanto, e a permissão executiva foi lastreada na Instrução Normativa SRF nº 136, de 1987, e no Regulamento Aduaneiro então vigente, Decreto nº 91.030, de 1985.

Com a abertura do mercado de exploração de petróleo no Brasil, nos anos de 1990, foram editadas diversas normas a partir da Emenda Constitucional nº 9, de 1995, destacando-se a Lei nº 9.478, de 1997, denominada de "Lei do Petróleo", com novos entendimentos administrativos e econômicos voltados a disciplinar as relações jurídicas decorrentes da abertura da exploração do petróleo às empresas estrangeiras. Nesse contexto foi editada a Lei nº 9.430, de 1996, que instituiu o Regime Aduaneiro Especial de Admissão Temporária para utilização econômica, possibilitando o ingresso de bens de capital estrangeiros para utilização econômica no Brasil, com o pagamento proporcional dos tributos incidentes na importação.

Posteriormente, para regulamentar o disposto na referida lei, foi editado o Decreto nº 2.889, de 1998, que extrapolou a sua função regulamentar e excepcionou o pagamento proporcional dos tributos aos bens relacionados à pesquisa e lavra de petróleo e gás, em uma clara afronta ao princípio da legalidade na instituição de isenções. Tal ilegalidade foi sanada posteriormente com a edição da Medida Provisória nº 2.189-49, de 1999, que incluiu um parágrafo no art. 79 da Lei nº 9.430, de 1996, autorizando o Poder Executivo excepcionar, em caráter temporário, o pagamento proporcional de tributos em relação a determinados bens. Na sequência, foi editado o Decreto nº 3.161, de 1999, que instituiu o REPETRO, permitindo a suspensão total no pagamento dos tributos incidentes na importação de bens destinados à exploração de petróleo e gás, conforme definido pela Lei nº 9.478, de 1997.

O REPETRO sofreu diversas alterações normativas infralegais ao longo dos anos culminando em um novo marco legal no ano de 2017, com a edição da Lei nº 13.586, de

---

REPETRO – Regime aduaneiro especial de importação e exportação de bens destinados à pesquisa e lavra de petróleo e gás: análise dos entraves e propostas de soluções. Rio de Janeiro: Ebape; Editora FGV, 2007).

28 de dezembro de 2017, e sua regulamentação pelo Decreto nº 9.128, de 2017 e Instruções Normativas nº 1.743, de 2017, nº 1.781, de 2017 e nº 1.796, de 2018.

4.3.1.1. Enquadramento normativo

O REPETRO é o regime aduaneiro especial de exportação e de importação que dá tratamento especial às operações que envolvam bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural. Sua base legal vigente é a Lei nº 13.586, de 2017, que promoveu alterações no antigo regime e prorrogou sua vigência até 31 de dezembro de 2040, regulamentado pelo art. 458 do Regulamento Aduaneiro aprovado pelo Decreto nº 6.759, de 2009. A Instrução Normativa RFB nº 1.781, de 2017, com alterações posteriores, disciplinou o regime e passou a denominá-lo de REPETRO-SPED, com os seguintes tratamentos aduaneiros e tributários:

> I - exportação, sem que tenha ocorrido a saída do bem do território aduaneiro, e posterior aplicação de uma das modalidades de importação previstas nos incisos III a V, no caso de bens principais de fabricação nacional vendidos a pessoa jurídica domiciliada no exterior;
> II - exportação, sem que tenha ocorrido a saída do bem do território aduaneiro, e posterior aplicação do regime, no caso de partes e peças de reposição, nacionais ou estrangeiras, destinadas a bens principais já admitidos em uma das modalidades de importação previstas nos incisos III a V;
> III - importação de bens para permanência definitiva no País com suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na importação, prevista no inciso IV do art. 458 do Decreto no 6.759, de 5 de fevereiro de 2009;
> IV - admissão temporária para utilização econômica com dispensa do pagamento dos tributos federais proporcionalmente ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro, prevista na alínea "a" do inciso I do art. 376 do Decreto no 6.759, de 2009;
> V - admissão temporária para utilização econômica com pagamento dos tributos federais proporcionalmente ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro, prevista no art. 373 do Decreto no 6.759, de 2009; e
> VI - aquisição no mercado interno de produto final industrializado no âmbito do regime especial de industrialização de bens destinados às atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos (Repetro-Industrialização). [384]

[384] Instrução Normativa RFB nº 1.781, de 29 de dezembro de 2017. Disponível em http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=89204. Acesso em 06/11/2023. A RFB disponibiliza em sua página na internet o manual do Repetro com importantes esclarecimentos e consolidação das regras do regime. Cf. https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/repetro/disposicoes-gerais-repetro-sped/introducao-repetro-sped#:~:text=b%2D)%20Repetro%2DSped%3A%20%C3%A9,2%C2%BA%2C%20%C2%A7%206%C2%BA). Acesso em 06/11/2023.

O regime é aplicado exclusivamente aos seguintes bens relacionados nos anexos da referida Instrução Normativa: (i) bens principais sujeitos a importação para permanência definitiva com suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na importação; (ii) bens principais sujeitos a admissão temporária para utilização econômica com dispensa do pagamento dos tributos federais proporcionalmente ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro; (iii) aparelhos e a outras partes e peças a serem diretamente incorporadas aos bens principais para garantir sua operacionalidade; (iv) ferramentas utilizadas diretamente na manutenção dos bens principais: e (v) bens sujeitos a admissão temporária para utilização econômica com pagamento dos tributos federais proporcionalmente ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro, destinados às atividades fins. A referida Instrução Normativa esclareceu que a aplicação do regime é exclusiva aos bens destinados aos blocos de exploração ou aos campos de produção indicados nos contratos de concessão, autorização, cessão ou de partilha de produção, incluídas as jazidas unitizadas ou os campos que compartilham o mesmo ativo.

A utilização do regime é precedida da habilitação junto a RFB das seguintes pessoas jurídicas vinculadas às operações: (i) operadora (detentora de concessão, de autorização ou de cessão, ou a contratada sob o regime de partilha de produção, para o exercício, no País, das atividades de que trata o regime); (ii) contratada da operadora, em afretamento por tempo ou para a prestação de serviços, para execução das atividades vinculadas ao regime; e (iii) subcontratada da pessoa jurídica contratada, para a execução das atividades vinculadas. É admitida a habilitação de consórcio para a exploração das atividades.

O regime é aplicado com o cumprimento dos seguintes requisitos relacionados na IN RFB nº 1.781, de 2017: (i) importação em caráter temporário: (ii) importação sem cobertura cambial; (iii) adequação dos bens à finalidade para a qual foram importados; (iv) utilização dos bens exclusivamente nas atividades de pesquisa e produção de petróleo ou gás natural; e (v) perfeita e completa identificação dos bens para fins de controle aduaneiro.

A extinção do regime se dará com a adoção de uma das seguintes providências: (i) reexportação; (ii) entrega à unidade da RFB responsável pela análise do requerimento, com a concordância de seu titular, livre de quaisquer despesas; (iii) destruição sob controle aduaneiro; (iv) transferência para outro regime aduaneiro especial; ou (v) despacho para consumo.

4.3.1.2. A importância do REPETRO para o desenvolvimento nacional

Dentro da concepção trazida pela Lei nº 9.478, de 1997, o REPETRO enquadra-se como um instrumento da Política Energética Nacional, em atendimento aos seguintes objetivos trazidos pelo art. 1º da referida lei, em sua redação original:

> Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:
> I - preservar o interesse nacional;
> II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;
> III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
> IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;
> V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;
> VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;
> VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País;
> VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;
> IX - promover a livre concorrência;
> X - atrair investimentos na produção de energia;
> XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

Destaca-se, dentro da proposta novo-desenvolvimentista adotada na presente tese, os dois primeiros incisos do referido artigo, para a análise do referido regime: a adequação ao interesse nacional e a promoção do desenvolvimento e emprego.

O REPETRO visa a reduzir a carga fiscal sobre os investimentos para pesquisa e lavra de campos de petróleo e gás natural, dentro de uma perspectiva de redução do custo de produção mediante uma alegada transferência da tributação da fase inicial de investimentos para a fase de produção, de forma a viabilizar os projetos de pesquisa e exploração do setor. Fundamenta-se na alegada necessidade de investimentos e seu alto custo, em uma fase do processo produtivo (pesquisa, exploração e desenvolvimento) em que a receita é inexistente, justificando a desoneração tributária na importação de bens de capital desoneradas. Entretanto, a alegada transferência da tributação para a fase de produção tende a não se realizar, visto que a extração da *commodity* não será tributada pelos tributos indiretos em caso de exportação e pode não ser tributada pelo imposto sobre a exportação, como regra geral.

Destaca-se, ainda, que a análise deve considerar o interesse nacional e o incentivo à produção de bens de capital no Brasil, e não necessariamente a importação e

transferência de benefícios fiscais para produtores estrangeiros. Entretanto, constata-se que os tratamentos tributários introduzidos pelo REPETRO buscaram incentivar as empresas estrangeiras detentoras de áreas de concessão para pesquisa e lavra de petróleo e as prestadoras de serviços estrangeiras a adquirirem bens de capital desonerados, e não necessariamente o efetivo desenvolvimento de uma indústria nacional. Gudiño e Silva assim destacaram o fundamento econômico do regime:

> No caso específico do Brasil, considerando que ainda somos um país onde a indústria depende de forma significativa de máquinas produzidas no exterior e que possui um nível elevado de carga tributária na importação, evidencia-se que as perspectivas de crescimento econômico do país somente se consolidarão em fatos no futuro próximo se a exploração e produção de petróleo offshore for economicamente viabilizada por política aduaneira que reduza a carga tributária sobre a importação de bens para indústria citada e, ao mesmo tempo, otimize a logística de movimentação de seus equipamentos e das peças sobressalentes destes. A política aduaneira tendente a viabilizar economicamente o crescimento da exploração e produção offshore de petróleo e gás no Brasil se estabelece de forma estruturada com a criação do REPETRO.[385]

Em que pese a crítica acerca da transferência de benefícios a fabricantes de bens de capital estrangeiro em detrimento da indústria nacional, fato mitigado com a implantação do regime de REPETRO-industrialização, destaca-se a relevância do setor a importância da indução econômica na geração de empregos. De acordo com estimativas do mercado de petróleo e gás natural, o setor é responsável por investimentos de US$ 180 bilhões e pela geração de mais de 445 mil postos de trabalho diretos e indiretos por ano nos próximos dez anos[386]. Além da geração de empregos diretos e indiretos, a indução econômica proporcionada pelo regime justificou-se pelo contexto econômico verificado à época já exposto em tópico anterior. Entretanto, o dinamismo da economia mundial e novas perspectivas de análise anteriormente não consideradas impõem uma revisão crítica do regime.

Destaca-se que os tratamentos aduaneiros e tributários previstos no REPETRO têm como objetivo proporcionar a redução no custo nas entradas de bens relacionados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural, inclusive as partes

---

[385] Gudiño, Daniel; Silva, Hélio Fernando Rodrigues. Efetividade operacional no Repetro e o motivo de tributar: uma reflexão sobre a atuação da fiscalização aduaneira e a indústria offshore do petróleo. In: Leão, Gustavo Junqueira Carneiro; Araújo, Renata Alcione de Faria V. (coords.) **Questões atuais sobre o Repetro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p.154.

[386] Cf. portal "Além da Superfície": Regime especial de tributação garante viabilidade de projetos de óleo e gás. Disponível em: https://www-alemdasuperficie-org.cdn.ampproject.org/c/s/www.alemdasuperficie.org/setor/regime-especial-de-tributacao-garante-viabilidade-de-projetos-de-oleo-e-gas/amp/. Acesso em 17/08/2023.

e peças de reposição, nacionais ou estrangeiras, destinadas a bens principais já admitidos no regime.

Em resumo, atualmente, o regime conjuga os seguintes benefícios: (i) importação ou aquisição no mercado interno de insumos desonerados destinados à industrialização no País de bens, no âmbito do REPETRO-industrialização, destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, por meio de uma operação de exportação sem que tenha ocorrido a saída do bem do território aduaneiro, configurando uma forte indução econômica à produção nacional; (ii) importação de bens para permanência definitiva no País com suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na importação; e (iii) admissão temporária para utilização econômica com ou sem dispensa do pagamento dos tributos federais proporcionalmente ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro.

A aquisição de bens no mercado interno, vinculada ao regime de REPETRO-Industrialização, proporciona a suspensão do pagamento de tributos federais incidentes na saída dos produtos industrializados vinculados ao regime de industrialização anteriormente já apresentado. Trata-se de importante ferramenta indutora para proporcionar a competitividade do produto nacional nessa relevante cadeira produtiva.

Entretanto, as possibilidades de importação de bens para permanência definitiva no País com suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na importação e admissão temporária para utilização econômica sem o pagamento proporcional dos tributos incidentes na entrada, sob o fundamento de permitir o ingresso de bens de capital de maior tecnologia, reduzir o custo dos investimentos nas etapas iniciais do processo produtivo com a desoneração tributária e facilitação ao acesso a bens necessários à pesquisa e extração do petróleo e gás natural, e aumentar a lucratividade da atividade, configuram-se como um efetivo benefício ao produtor e prestador estrangeiro, com um alto valor de renúncia fiscal, conforme se verifica nas extrações abaixo reproduzidas[387]:

Renúncias do imp.importação relacionadas ao REPETRO - modalidade importação definitiva

Beneficiário	CNAE	Renúncia I.I.
A	Extração de petróleo e gás natural	10.642.437.852,00
A	Armazenamento	1.458.649.905,00
B	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	44.921.972,00

[387] Arquivo IRBI Anexo IV.xlsx, relativo a Incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica - Imposto de Importação e IPI, conforme Portaria RFB Nº 319, de 11 de maio de 2023. Arquivo gerado em 25/05/2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-fiscais/irbi-anexo-iv.xlsx/view . Acesso em 03/07/2023.

B	Extração de petróleo e gás natural	32.907.516,00
C	Extração de petróleo e gás natural	17.820.481,00
OUTROS		61.005.663,00
Total		**R$12.257.743.389,00**

Renúncias do imp.importação relacionadas ao REPETRO - modalidade adm temporária para utilização econômica com dispensa do pagamento dos tributos federais

Beneficiário	**CNAE**	**Renúncia I.I.**
D	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	881.006.815,00
E	Navegação de apoio	649.798.420,00
F	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	440.200.938,00
G	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	255.330.186,00
A	Extração de petróleo e gás natural	216.916.638,00
H	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	201.134.802,00
I	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	151.730.285,00
A	Armazenamento	123.697.000,00
J	Navegação de apoio	118.336.685,00
K	Atividades de agenciamento marítimo	109.732.039,00
L	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	99.898.872,00
M	Navegação de apoio	94.780.420,00
N	Atividades técnicas relacionadas à arquitetura e engenharia	93.144.989,00
O	Navegação de apoio	85.876.207,00
P	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	58.149.948,00
P	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	52.424.031,00
Q	Atividades técnicas relacionadas à arquitetura e engenharia	52.415.448,00
R	Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural	51.478.738,00
S	Atividades técnicas relacionadas à arquitetura e engenharia	43.836.036,00
T	Atividades técnicas relacionadas à arquitetura e engenharia	42.832.402,00
U	Navegação de apoio	39.521.158,00
V	Transporte marítimo de cabotagem	33.963.930,00
OUTROS		435.742.877,00
Total		**4.331.948.864,00**

A importância do setor para o desenvolvimento nacional não se restringe, necessariamente, à exploração e comercialização dos combustíveis em si, visto que, em tal perspectiva, seria apenas a repetição do modelo extrativo-exportador, presente em nosso país na exploração mineral desde o ciclo do ouro, chegando nas jazidas de minério de ferro e outros minerais de Minas Gerais e Pará, sem a devida transformação estrutural na economia e sociedade que são diretamente atingidas pelos reflexos de tal exploração. Os desastres ambientais ocorridos em Mariana, em 5 de novembro de 2015, e em Brumadinho, em 25 de janeiro de 2019, são exemplos da destruição e reflexo negativo de tal modelo exploratório não-sustentável para a sociedade. O principal componente para

uma análise novo-desenvolvimentista está concentrado na produção e tecnologia relacionada à exploração e não na exploração em si.

Nesse sentido, considerando o elevado montante de renúncia fiscal envolvida, é imprescindível identificar qual o efetivo ganho para a economia brasileira e sociedade do modelo implementado. Para tanto, destaca-se a importância dos mecanismos de incentivo à transferência de tecnologia e ao conteúdo local que estão inseridos nos Contratos de Concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, firmados pela ANP com as vencedoras das licitações para exploração e desenvolvimento da produção. Trata-se de uma cláusula contratual que obriga a utilização da indústria local no processo de exploração e produção, de forma a incentivar a indústria local e capacitação técnica dos empregados nacionais[388]. Assim, as concessionárias deveriam privilegiar os fornecedores brasileiros nos contratos de prestação de serviços e compras sempre que forem compatíveis com o preço e qualidade de outros fornecedores estrangeiros.

Entende-se que mecanismo semelhante deveria ser expressamente exigido dos beneficiários vinculados ao REPETRO, de forma a induzir a transferência de tecnologia e ao desenvolvimento da indústria nacional, por meio da inclusão dos seguintes requisitos legais: (i) exigência de transferência de tecnologia; (ii) exigência de fornecedores nacionais; (iii) utilização de mão-de-obra local; (iv) investimento em P&D; e (v) capacitação da mão-de-obra local. Para a efetiva implementação de tais requisitos, deve-se exigir relatórios periódicos para auditorias *a posteriori* e multas específicas em caso de descumprimento. O tratamento das especificidades encontradas na implementação da proposta, os detalhamentos e percentuais deverão ser tratados em regulamento executivo.

Ainda assim, outro importante fator deve ser considerado em uma perspectiva novo-desenvolvimentista: a concessão de subsídio em uma matriz energética não renovável, em oposição a medidas voltadas ao desenvolvimento sustentável que visa a utilização de fontes renováveis.

4.3.1.3. Mudança de paradigma energético

[388] Cf. Bain & Company; Tozzini-Freire Advogados. **Estudos de alternativas regulatórias, institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás natural no Brasil**: relatório consolidado. São Paulo: Bain & Company, Tozzini Freire Advogados, 2009. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7681?&locale=pt_BR. Acesso em 08/11/2023.

Nas últimas décadas observou-se uma mudança de paradigma na questão energética: a valorização de fontes renováveis de energia em substituição do uso de combustíveis fósseis.

No Brasil, o tema foi refletivo na alteração da Lei nº 9.478, de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, por meio da inclusão dos seguintes incisos em seu art. 1º, que trata dos objetivos das políticas para o aproveitamento racional das fontes de energia, com a expressa referência aos biocombustíveis e energias renováveis:

> XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional. (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005)
> XIII - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)
> XIV - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)
> XV - promover a competitividade do País no mercado internacional de biocombustíveis; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)
> XVI - atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)
> XVII - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável; (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)
> XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis. (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011)

Entretanto, não se observou o afastamento à exploração de combustíveis fósseis, especialmente considerando a descoberta e posterior exploração de petróleo e gás natural na camada do pré-sal, na contramão do que as recomendações ambientais apontavam.

O tema está intimamente ligado ao aquecimento global e foi objeto, em 1997, do Protocolo de Kyoto, que foi o primeiro tratado internacional assinado para regulamentar a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera. Posteriormente, na 21ª Conferência das Partes das Nações Unidas (COP21), realizada em Paris no ano de 2015, foi assinado um novo acordo visando o combate ao aquecimento global e "manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais"[389].

Cada País se comprometeu aos objetivos por meio da denominada Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), com compromissos individuais assumidos pelos

[389] Acordo de Paris. Art. 2º, a. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf. Acesso em 15/11/2023.

Países a partir de suas especificidades socioeconômicas. No Brasil, o Acordo de Paris foi aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 140, de 16 de agosto de 2016; foi depositado junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 2016; e foi promulgado por meio do Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Assim, as NDCs brasileiras são consideradas como efetivos compromissos para redução das emissões de gases de efeito estufa, mediante o aumento da participação de bioenergia e demais energias renováveis na composição da matriz energética brasileira e a redução das emissões líquidas totais de gases de efeito estufa até 2030, além do compromisso em atingir a neutralidade climática em 2060[390].

Ainda que a realidade do aquecimento global cada vez mais seja comprovada com mudanças climáticas e diversos países tenham se comprometido com os objetivos de limitação do aquecimento a 1,5º C, constata-se a inércia dos governos na limitação da extração e comercialização de combustíveis fósseis até o ano de 2030, conflitando com os objetivos pactuados.

De acordo com a quarta edição do relatório intitulado "*Production Gap Report*", elaborado com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), do instituto independente *International Institute for Sustainable Development* (IISD), juntamente com o *Stockholm Environment Institute* (SEI), publicação que procura acompanhar o desalinhamento entre a produção planejada de combustíveis fósseis dos governos e os níveis de produção global consistentes com a limitação do aquecimento global a 1,5°C ou 2°C, constata-se um hiato entre o compromissado e o efetivamente planejado. De acordo com o referido relatório, a manutenção dos planos de produção de combustíveis fósseis não seria compatível com a meta de uma transição energética bem gerenciada e equitativa que permitiria a limitação do aquecimento a 1,5°C, entrando em conflito com os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris[391].

Ainda que o problema não se restrinja ao Brasil, entende-se que qualquer projeto que vise um desenvolvimento sustentável do país deve observar a questão climática e respeitar as diretrizes do Acordo de Paris e os compromissos assumidos, especialmente

---

[390] UNFCCC. ***Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC***. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf. Acesso em 20/11/2023.

[391] SEI, Climate Analytics, E3G, IISD, and UNEP. (2023). ***The Production Gap****: Phasing down or phasing up? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises.* Stockholm Environment Institute, Climate Analytics, E3G, International Institute for Sustainable Development and United Nations Environment Programme. Disponível em: https://doi.org/10.51414/sei2023.050. Acesso em 15/11/2023.

dentro de uma proposta novo-desenvolvimentista adotada na presente tese. Dessa forma, entende-se que medidas indutoras com alto grau de renúncia fiscal envolvida, ainda que relativa a um setor que possa envolver transferência de tecnologia, produção nacional, empregabilidade, elevação da qualidade dos empregos, não podem ficar à margem dos reflexos ambientais e devem ser revistas.

4.3.1.4. Demais críticas ao regime

Critica-se o REPETRO também pela sua instabilidade normativa: trata-se de um regime historicamente regido por atos infralegais, que são constantemente alterados, proporcionando um ambiente negocial de completa insegurança jurídica, justamente em um setor econômico que envolve vultuosos investimentos e demandam um ambiente negocial estável.

Acrescente-se, ainda, um modelo de controle e fiscalização complexo, a partir de um procedimento de habilitação prévio do beneficiário a partir de requisitos formais, com auditorias *a posteriori* dos múltiplos e complexos contratos vinculados às operações, que podem comprometer a viabilidade do empreendimento econômico caso a decisão fiscal constate a inadequação da estrutura das operações contratadas aos dispositivos regulamentares, com a consequente exclusão do regime e o lançamento dos tributos cabíveis. Trata-se de uma medida que não se adequa à segurança jurídica necessária aos investimentos almejados e benefícios envolvidos, resultando no aumento da litigiosidade administrativa e judicial.

Nesse sentido, impera-se uma mudança procedimental na concessão do benefício, com uma análise prévia e completa da estrutura contratual das operações vinculadas, com decisão célere e vinculante da análise econômica e jurídica da operação, de forma a não impactar a efetiva fruição dos benefícios.

Ainda assim, as críticas ao regime não se resumem à revisão dos procedimentos, mas na sua efetiva existência, conforme anteriormente exposto. Entende-se que o regime deveria caminhar para sua extinção, com a eliminação gradual de subsídios à extração e comercialização de combustíveis fósseis.

Entretanto, deve-se considerar uma visão pragmática, de transição, até a sua extinção e adequação a políticas de indução econômica a fontes renováveis de energia. Durante tal transição, deve-se incluir em sua lei de regência os seguintes requisitos para a fruição dos benefícios, de forma a induzir a transferência de tecnologia, o

desenvolvimento da indústria nacional, a empregabilidade e melhores salários: (i) exigência de transferência de tecnologia nas importações de bens de capital, na modalidade de importação definitiva; (ii) exigência majoritária de fornecedores e prestadores de serviços nacionais nas operações contratadas; (iii) utilização majoritária de mão-de-obra local; (iv) investimento em P&D; e (v) capacitação da mão-de-obra local.

Dessa forma, muda-se o foco do benefício, deixando de ser meramente vinculado à exploração primária, direcionando-se aos encadeamentos produtivos, aprendizagem industrial e empregabilidade. O benefício passa a ser relacionado à produção e tecnologia vinculada à exploração e não apenas na exploração em si, incentivando a produção de bens e serviços complexos relacionados ao setor, com melhores e maior oferta de empregos, de forma a permitir uma mudança do paradigma atual de mero exportador de *commodity* e importador de produtos processados, que apenas maximiza o resultado econômico da Petrobrás[392] e de outras grandes empresas do setor, mas não contribui para o desenvolvimento nacional.

4.3.2. REPORTO

O regime REPORTO é destinado ao incentivo, à modernização e à ampliação da estrutura portuária e permite a importação ou aquisição no mercado interno de máquinas, equipamentos, peças de reposição e outros bens, realizada diretamente pelos beneficiários do regime e destinados ao seu ativo imobilizado, sem pagamento dos tributos federais incidentes na importação.

O regime foi instituído pela Lei nº 11.033, de 2004, com alterações posteriores. Originalmente, o regime seria aplicável às aquisições e importações efetuadas até 31 de dezembro de 2007; entretanto, o prazo foi prorrogado até 31 de dezembro de 2010 pela Medida Provisória nº 412, de 2007; até 31 de dezembro de 2011, pela Lei nº 11.726, de 2008; até 31 de dezembro de 2015, pela Lei nº 12.688, de 2012; e até 31 de dezembro de 2020, pela Lei nº 13.169, de 2015. A Lei nº 14.301, de 2022 definiu novo prazo para utilização do regime: de 1º de janeiro de 2022 a 31 de dezembro de 2023. No final do ano de 2023, o regime foi novamente prorrogado para 31 de dezembro de 2028.

[392] Gala, Paulo. O defcit da petroquimca brasileira continua gigante: exportamos commodities e importamos processados. Disponível em: https://www.paulogala.com.br/o-defcit-da-petroquimca-brasileira-continua-gigante-exportamos-commodities-e-importamos-processados/. Acesso em 21/09/2023.

Como requisito, a beneficiária deverá utilizar os bens importados exclusivamente na execução de serviços de carga, descarga, movimentação de mercadorias e dragagem, e na execução de treinamento e formação de trabalhadores em Centros de Treinamento Profissional. Também se aplica aos bens utilizados na execução de serviços de transporte de mercadorias em ferrovias e aos trilhos e demais elementos de vias férreas. Para o benefício se aplicável ao imposto sobre a importação, os bens não poderão ter similar nacional.

De acordo com o disposto nos arts. 14 e 16, da Lei nº 11.033, de 2004, podem ser beneficiários do regime: o operador portuário, o concessionário de porto organizado, o arrendatário de instalação portuária de uso público e a empresa autorizada a explorar instalação portuária de uso privativo misto, as empresas de dragagem, os permissionários ou concessionários de recintos alfandegados de zona secundária e os Centros de Treinamento Profissional e os concessionários de transporte ferroviário. O prazo de permanência dos bens no ativo imobilizado é de cinco anos.

4.4. Propostas para uma revisão estrutural dos regimes de industrialização

A importância dos regimes de industrialização já foi acima destacada. Entretanto, alguns relevantes pontos críticos devem ser destacados visando sua reforma estrutural e sua efetiva contribuição para o crescimento econômico e, possivelmente, para o desenvolvimento nacional:

(i) possibilidades restritas de destinações para o mercado interno;
(ii) ausência de requisitos relacionados a variáveis socioeconômicas;
(iii) aplicação dos regimes aos serviços utilizados como insumos;
(iv) ausência de uma base legal completa e atualizada;
(v) denominações divergentes com os demais países;
(vi) existência de concorrência entre os regimes; e
(vii) possibilidade de duplo controle entre os órgãos competentes.

Conforme já exposto, a presente tese afirma que os regimes aduaneiros especiais podem ser utilizados como ferramenta efetiva para o desenvolvimento nacional, desde que sejam revistos e readequados aos objetivos constitucionais. Para tanto, deve considerar os seguintes fatores:

a. adequação ao interesse nacional;

b. seja preponderantemente condicionada à exportação;
c. subsidiariamente, considere a importância do mercado interno, de forma a permitir ganhos de escala na produção e diversificação de mercados consumidores;
d. proporcione um aumento quantitativo e qualitativo do volume de empregos e salários, considerando o setor/atividade e localidade;
e. proporcione um adequado índice de qualidade de vida da população do município e região do estabelecimento industrial;
f. considere o volume de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D);
g. considere o nível de inovação tecnológica.

Sugerem-se as seguintes medidas para uma revisão estrutural dos regimes aduaneiros especiais de industrialização:

4.4.1. Possibilidade de destinação do produto para o mercado interno

Os regimes de industrialização voltados à exportação já atendem dois importantes requisitos econômicos e devem ser mantidos: a sujeição a um processo de industrialização e a exportação do produto resultante. Ambos estão contidos dentro de um interesse nacional de fomento ao setor industrial e exportações, que já foram expostas na presente tese. A preponderância da exportação do produto resultante também já foi destacada e está contida na essência de tais regimes.

Entretanto, constata-se uma ampla janela de oportunidades que deveria ser explorada em relação à destinação dos produtos industrializados também ao mercado interno, como já é timidamente validada no regime RECOF. A utilização do mercado interno como fator relevante para o ganho de escala na produção e venda e na diversificação do mercado consumidor, permitindo uma flexibilidade na comercialização dos itens produzidos, tende a proporcionar maiores ganhos econômicos às indústrias, podendo resultar na estabilidade da produção interna, com reflexos diretos na relação investimento x resultado.

Entretanto, tal facilidade não deveria ser ampla e irrestrita, mas sujeita a requisitos inexistentes para beneficiários exclusivamente exportadores.

Propõe-se, como regra geral, a industrialização voltada à exportação; como regra específica, a possibilidade de destinação ao mercado interno, também com desoneração do imposto sobre a importação, em caso de importação dos insumos, desde que atendidos requisitos específicos relacionados à geração de empregos, qualidade dos salários, índice de qualidade de vida da população do município e região do estabelecimento industrial, volume de investimentos em P&D, inovação tecnológica (número de patentes registradas).

Destaca-se que há previsão na CQR do regime de transformação de mercadorias destinadas à introdução no consumo, que permite a importação de insumos a serem submetidos a transformação ou processamento e posterior nacionalização do produto final, de forma que o montante dos tributos incidentes após a operação industrial seja inferior ao que incidiria sobre os itens importados. Tal regime visa incentivar a produção local. O regime tem restrição quanto à sua utilização a pessoas domiciliadas naquele território e a concessão a partir de condições impostas pela autoridade nacional de que tais operações seriam benéficas para a economia nacional[393].

4.4.2. Inclusão de requisitos relacionados a variáveis socioeconômicas, ambientais e tecnológicas

A inexistência de requisitos relacionados a variáveis socioeconômicas já foi constatada. Entretanto, não é admissível dentro de uma perspectiva novo-desenvolvimentista a concessão de benefícios sem sua contrapartida na promoção do desenvolvimento com a devida transformação estrutural.

Ainda que se considere a importância do requisito de industrialização e exportação, constata-se que não são suficientemente garantidores de sua eficácia social. Assim, entende-se como imprescindível a inclusão de novos requisitos para a fruição dos benefícios decorrentes das prorrogações e novas concessões dos regimes aduaneiros especiais voltados à industrialização, bem como para as destinações ao mercado interno, conforme proposto no subitem anterior, relacionados a variáveis socioeconômicas, ambientais e tecnológicas:

---

[393] Organização Mundial das Aduanas. Convenção de Quioto Revisada. **Directivas.** Bruxelas: OMA, 2006, p.3.

(i) geração líquida de empregos e qualidade dos salários, medida a partir de uma média local, regional e estadual a ser aferida pelo órgão competente como condicionante para a renovação da fruição dos benefícios relacionados à tributação sobre o consumo ou para a hipótese de destinação do produto ao mercado interno;

(ii) índice de qualidade de vida da população do município e região do estabelecimento industrial, também como condicionante para a renovação da fruição dos benefícios relacionados à tributação sobre o consumo, visto que não se trata de um requisito a ser cumprido pelo beneficiário, mas um indicador da eficácia do regime para o desenvolvimento nacional;

(iii) volume de investimentos em P&D e inovação tecnológica, considerando o número de patentes registradas, também como condicionante para a renovação da fruição dos benefícios relacionados à tributação sobre o consumo ou para a hipótese de destinação do produto ao mercado interno conforme anteriormente exposto; e

(iv) como requisito específico para o REPETRO, até a extinção do regime, de forma a induzir a transferência de tecnologia, o desenvolvimento da indústria nacional, a empregabilidade e melhores salários, propõe-se: (iv.i) a exigência de transferência de tecnologia nas importações de bens de capital, na modalidade de importação definitiva; (iv.ii) a exigência majoritária de fornecedores e prestadores de serviços nacionais nas operações contratadas; (iv.iii) a utilização majoritária de mão-de-obra local; (iv) investimentos em P&D; e (iv.v) a capacitação da mão-de-obra local.

Entende-se que a inclusão de um requisito relacionado ao nível do salário pago nas empresas beneficiárias em relação com o mercado se fundamenta na distribuição do ganho decorrente do crescimento da produtividade da indústria beneficiária, de forma a proporcionar uma redistribuição do resultado decorrente da atividade econômica beneficiada, contribuindo com a almejada transformação estrutural e maior justiça social.

Modelo semelhante que poderá servir de referência é aquele implementado na revitalização do programa de incentivos para aquisição de insumos pelo setor químico,

previsto na Lei nº 11.196, de 2005, e seu acompanhamento[394], na forma prevista no art. 4º da Lei nº 14.374, de 21 de junho de 2022, que foi regulamentado pelo Decreto nº 11.668, de 24 de agosto de 2023, com a instituição da exigência de contrapartidas[395] das empresas beneficiadas.

4.4.3. Aplicação dos regimes aos serviços utilizados como insumos

Outro fator relevante para a efetividade de uma política industrial é a inclusão do setor terciário em tal conceito, logicamente relacionados à devida produção industrial.

Considerando a relevância dos serviços para a economia e para o setor industrial, entende-se que os benefícios dos regimes de industrialização deveriam englobar os serviços utilizados como insumos no processo industrial, de forma a permitir a desoneração efetiva do produto industrializado e seus benefícios econômicos. Tal medida também contribuiria para o fortalecimento do setor terciário que é um grande empregador.

Também possibilitaria a criação de *clusters* industriais, com diversos encadeamentos entre os setores econômicos, permitindo uma interrelação tecnológica e de aprendizado em cadeias produtivas globais voltadas a produtos com alto valor agregado, além de gerar novos empregos com salários elevados, permitindo o aumento da renda do trabalhador ampliando o consumo local das famílias, com forte repercussão na economia.

---

[394] Conforme disposto no art. 9º do referido decreto, os benefícios fiscais serão objeto de acompanhamento, controle e avaliação de impacto, com a disponibilização anual, em sítio eletrônico, de relatório que contenha: (i) o custo fiscal detalhado por beneficiário e por produto sujeito aos benefícios fiscais; (ii) a avaliação dos efeitos sobre a competitividade do setor beneficiado, sobre os preços e sobre os investimentos; (iii) a geração de empregos; (iv) as medidas de compensação ambiental adotadas pela pessoa jurídica beneficiária; e (v) os investimentos efetuados, no caso do compromisso de investimento. O acompanhamento, o controle e a avaliação de impacto competem à RFB, ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, em suas áreas de competência.

[395] De acordo com o referido decreto, as empresas beneficiadas deverão firmar termo de compromisso, se comprometendo às seguintes contrapartidas: (i) cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho; (ii) cumprir as medidas de compensação ambiental determinadas administrativa ou judicialmente ou constantes de termo de compromisso ou de ajuste de conduta firmado; (iii) manter a regularidade em relação a débitos tributários e previdenciários; (iv) adquirir e retirar de circulação certificados relativos a reduções verificadas de emissões de gases de efeito estufa em quantidade compatível com os indicadores de referência aplicáveis ao impacto ambiental gerado pelas emissões de carbono decorrentes de suas atividades, na forma prevista em regulamento; (v) manter em seus quadros funcionais quantitativo de empregados igual ou superior ao verificado em 1º de janeiro de 2022; e (vi) informar periodicamente o custo fiscal por produto sujeito ao benefício, na forma prevista pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Atualmente está autorizada a inclusão dos serviços no regime de *drawback*, conforme previsão da Lei nº 14.440, de 2022. Entretanto, a possibilidade de inclusão contempla apenas serviços básicos que sejam direta e exclusivamente vinculados à exportação[396] ou à entrega, no exterior, de produto resultante da utilização do mecanismo de *drawback*, o que não condiz com a proposta novo-desenvolvimentista defendida nesta tese.

Como proposta, para aperfeiçoamento do regime e ampliação de sua eficácia indutora, defende-se sua ampliação aos serviços complexos, a serem definidos dentro de um plano específico de política industrial que considere a inserção de cada serviço dentro da estrutura produtiva voltada à exportação, agregação de conhecimento e tecnologia, geração de empregos e índices de qualidade de vida local e regional.

4.4.4. Nova base legal completa e atualizada

Os regimes aduaneiros especiais, em sua grande maioria, estão previstos no Decreto-lei nº 37, de 1966. Conforme já exposto na presente tese, trata-se de dispositivos

[396] A Confederação Nacional da Indústria (CNI) apresentou, no ano de 2021, dois estudos relacionados à desoneração das importações e às aquisições de serviços pela cadeia exportadora de bens: o estudo "Competitividade das Exportações Industriais: Proposta de Regime para as Importações e Aquisições de Serviços", elaborado pela CNI; e o estudo "Análise da Prática Internacional Relativa à Inserção de Serviços em Regimes Aduaneiros Especiais de Industrialização para Exportação", elaborado pelo escritório Azevedo Sette Advogados Associados, dentro do projeto de mesmo nome conduzido junto à Subsecretaria de Operações de Comércio Exterior (SUEXT) da Secretária de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Economia (Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/internacional/programa-de-desoneracao-de-servicos-elevara-em-media-46-a-competitividade-das-exportacoes/ . Acesso em 22/02/2021). A proposta da CNI compreendeu um programa de desoneração dos tributos incidentes sobre serviços, tanto nacionais quanto importados, vinculados às exportações brasileiras, enquadrando-os nos regimes aduaneiros especiais de industrialização voltados à exportação, classificando-os em três grandes grupos de serviços: (i) serviços associados à produção exclusiva para exportação, com quantidade determinada a ser exportada (Tipo A), ou com quantidade a ser exportada posteriormente indeterminada (Tipo B); (ii) serviços vinculados à produção não exclusiva para exportação, que impacta um volume/valor determinado da produção (Tipo C), ou que impacta um volume/valor indeterminado da produção (Tipo D); e (iii) serviços genéricos não vinculados à produção, que afetam outras áreas das empresas (Tipo E). De acordo com a proposta, aqueles serviços associados à produção exclusiva para exportação, classificados como Tipo A e Tipo B, seriam passíveis de inclusão nos regimes aduaneiros especiais; os serviços do Tipo C ou do Tipo D não seriam incorporáveis aos regimes aduaneiros especiais devido a uma alegada "complexidade de controle e alto risco de gerar distorções e o uso indevido do regime" (Confederação Nacional da Indústria. Competitividade das exportações industriais: proposta de regime para as importações e aquisições de serviços. Brasília: CNI, 2020, p.54), excluindo, também os serviços genéricos (Tipo E). A avaliação das referidas propostas foi efetuada em estudo anterior, que concluiu pela insuficiência do modelo apresentado, especialmente devido à não inclusão de uma análise da complexidade do serviço dentro de uma política industrial novo-desenvolvimentista, além de não considerar ferramentas de controle que permitiriam a adequação de todos os serviços à produção, de forma a ampliar sua utilização (Cf. Fernandes, Rodrigo Mineiro. Drawback serviços: análise preliminar da proposta de inclusão dos serviços nos regimes de industrialização para exportação. In: Bicalho, Renato Braga; Mineiro, Pedro Henrique Alves. **O atual direito aduaneiro**. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p.449-467).

sintéticos na maior parte dos casos, sem a completa descrição do regime, dos benefícios aplicáveis, dos beneficiários, dos requisitos e das sanções aplicáveis em caso de inadimplemento. Desde suas instituições os regimes são efetivamente regulados por dispositivos infralegais, especialmente por instruções normativas editadas pela RFB. Tal fato extrapola a função do regulamento que seria explicitar pontos já previstos na lei de regência e tratar das formas de controle, nunca definir requisitos, condições, benefícios e beneficiários, como se constata na atualidade.

Acrescente-se o fato que o mesmo regime, em alguns casos, tem previsões em textos normativos distintos, por se tratar de tributos diversos ou sanções, refletindo uma ausência de transparência e publicidade exigida em um tema de elevada relevância econômica, social, política e jurídica. O texto do Decreto-lei nº 37, de 1966, não reflete a complexidade do tema e não estabelece, de forma completa e segura, a matriz normativa que deveria ser aplicada nos regimes. Constata-se o império da RFB no tratamento do tema, gerando uma indevida complexidade, insegurança e possíveis abusos interpretativos na aplicação dos regimes, ou a possibilidade de concessão de benefícios sem a devida previsão legal.

Dessa forma, torna-se urgente uma revisão normativa nos regimes aduaneiros especiais como um todo, e nos regimes de industrialização em particular, tanto considerando o texto legal quando as normas infralegais, especialmente por se constatar a ausência de uma efetiva revisão do texto normativo do Decreto nº 6.759, de 2009, que aprovou o Regulamento Aduaneiro atualmente vigente, que se encontra desatualizado.

Acrescente-se, ainda, o disposto na Emenda Constitucional nº 132, de 2023, cujo art. 156-A determinou que lei complementar instituirá um novo imposto sobre bens e serviços de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (IBS-Imposto sobre bens e serviços), assim como a nova Contribuição sobre bens e serviços (CBS) prevista no inciso V, do art. 195, do texto constitucional. O §1º do referido art. 156-A traz como regra a neutralidade e, em seu inciso X, a proibição "de concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos ao imposto ou de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, excetuadas as hipóteses previstas nesta Constituição"; já o § 5º, inciso IX, do art. 156-A, remeteu à lei complementar "as hipóteses de diferimento e desoneração do imposto aplicáveis aos regimes aduaneiros especiais e às zonas de processamento de exportação". Portanto, o enfrentamento legal do tema é um mandamento constitucional de forma a permitir a desoneração dos novos

tributos sobre o consumo nas hipóteses controladas pelos regimes aduaneiros especiais e deve-se aproveitar o momento legislativo para se implementar a revisão proposta na presente tese.

Em resumo, a nova lei de regência dos regimes aduaneiros especiais deve constar, obrigatoriamente: (a) o nome do regime e sua sigla; (b) sua descrição; (c) seus benefícios; (d) seus beneficiários; (e) os requisitos para a concessão; (f) os requisitos para a fruição dos benefícios; (g) o prazo; (h) a remissão para o regulamento tratar das formas de controle; e (i) as sanções em caso de inadimplemento.

4.4.5. Denominações convergentes com os demais países

Por se tratar de um tema com reflexo internacional, considerando a existência de uma norma geral internacional que trata do tema (CQR) e a multiplicidade de intervenientes globais relacionados, recomenda-se a adoção de uma denominação convergente com aquelas utilizadas nos demais países parceiros comerciais, de forma a proporcionar uma maior segurança jurídica nas operações e no entendimento daquilo que está sendo regulado na norma de regência.

Dessa forma, recomenda-se a adoção da nomenclatura prevista na CQR, na denominação dos regimes aduaneiros especiais de industrialização: (a) regime de aperfeiçoamento ativo para todos os casos que tratam de aquisições de insumos para industrialização e posterior exportação; (b) regime de *drawback*, no caso de restituição dos tributos incidentes nas aquisições de insumos destinadas a industrialização e posterior exportação; e (c) regime de transformação, nas operações de aquisição de insumos para industrialização destinadas ao mercado interno.

4.4.6. Integração entre os regimes

Na exposição das espécies de regimes de industrialização voltados à exportação constata-se a existência de diversos regimes muito parecidos com a mesma estrutura: aquisição de insumos desonerados destinados à exportação. Algumas poucas diferenças são identificadas na estrutura do regime de *drawback* e do RECOF: enquanto um permite apenas a destinação à exportação o outro possibilita sua destinação também ao mercado interno. Já em relação à submodalidade do regime de Entreposto, denominado de

aeroporto industrial, constata-se a semelhança com o regime de RECOF, exceto na exigência de sua instalação em área alfandegada segregada.

Tais semelhanças levam a uma verdadeira canibalização dos regimes por seus concorrentes, gerando um ambiente absurdo de divulgação do regime por parte do órgão concedente em detrimento do outro regime, que é de competência de outro órgão do mesmo Poder, fato que se observa nos regimes de *drawback*, de competência da SECEX, e do RECOF, de competência da RFB. O reflexo de tal competição é a insegurança por parte do beneficiário potencial e o desconhecimento pleno dos benefícios e requisitos dos regimes.

Complementando a proposta apresentada no item anterior, recomenda-se que os regimes de aperfeiçoamento ativo sejam assim denominados para todos os regimes com tal característica, com divisões em espécies e subespécies para contemplar as especificidades que atualmente justificam a existência autônoma do regime de *drawback*, do regime de RECOF e das modalidades de industrialização do regime de entreposto.

4.4.7. Possibilidade de duplo controle entre os órgãos competentes

Atualmente tem-se dois órgãos de controle do regime de *drawback*, conforme disposto nos arts. 2º e 3º da Portaria Conjunta SECINT/RFB nº 76, de 2022: à SECEX compete a concessão e administração do regime; à RFB compete a execução das atividades de controle aduaneiro e tributário, ou seja, as atividades relacionadas à fruição dos benefícios do regime.

Entende-se que tal divisão poderia ser aplicada para os demais regimes aduaneiros especiais de industrialização considerando as especificidades dos órgãos, suas competências legais, regulamentares e profissionais, de forma a aperfeiçoar a aplicação dos regimes e dar a eles um efetivo papel desenvolvimentista, com análise econômica de requisitos legais.

Atualmente, tal análise econômica é efetuada em caráter muito restrito, visto que a concessão do regime de *drawback*, efetuada pela SECEX, apenas avalia questões formais e o acompanhamento e verificação do compromisso de exportar. Destaca-se que a referida Secretaria faz parte do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que tem como missão “formular, executar e avaliar políticas públicas para a promoção da competitividade, do comércio exterior, do investimento e da inovação nas

empresas e do bem-estar do consumidor"[397]. Ou seja, a análise poderia ser mais completa, dentro das atribuições inerentes ao órgão e ao seu principal cargo, o Analista de Comércio Exterior. Logicamente as atividades relacionadas com o controle aduaneiro e a fiscalização dos tributos incidentes na operação continuariam a cargo da RFB, dentro de sua competência e da atribuição do Auditor-Fiscal da Receita Federal, que é legalmente designado como a autoridade tributária e aduaneira do Brasil.

Em resumo, poderia ficar a cargo de análise da SECEX: (a) concessão do regime, a partir da análise formal dos requisitos legais de concessão; (b) análise concorrencial; (c) definição do prazo de aplicação do regime, quando a lei previr prazos não fixos; e (d) análise econômica do cumprimento material dos requisitos de concessão. Tais requisitos devem ser relacionados com variáveis a serem estipuladas pelo legislador, como o nível de emprego, renda, patentes, operações econômicas (análise contratual), entre outras. Assim, diferencia-se as funções a serem desempenhadas pelo órgão de análise econômica, que seria a SECEX, e o órgão de análise tributária e aduaneira, a RFB, aproveitando a especialização dos diversos órgãos do setor público federal.

Os referidos órgãos fariam o devido monitoramento e controle dos benefícios auferidos, dentro de sua esfera de atribuição, de forma complementar e compartilhada: requisitos econômicos, a cargo da SECEX; requisitos tributários e aduaneiros, a cargo da RFB. A avaliação deverá ser periódica, considerando as variáveis apresentadas em relação ao setor e localidade específica, em relação às variáveis nacionais.

Pretende-se, com a proposta apresentada, inserir os regimes aduaneiros especiais dentro de uma visão desenvolvimentista de política industrial, de forma a contribuir efetivamente para o desenvolvimento nacional com a devida transformação estrutural.

[397] Disponível em http://mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/exportacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/605-institucional. Acesso em 15/08/2023.

5. CONCLUSÕES

1. O conceito de desenvolvimento adotado na presente tese não considera apenas fatores relacionados ao crescimento econômico, que são importantes, mas não são suficientes para sua sustentabilidade e equidade social; o conceito aqui adotado entende o desenvolvimento como uma mudança estrutural por meio de uma transformação produtiva com equidade, para melhorar a qualidade de vida da população.

2. A teoria novo-desenvolvimentista, adotada na presente tese, se baseia na complementaridade entre Estado e mercado, na estabilidade macroeconômica, no equilíbrio entre os preços macroeconômicos, especialmente a taxa de juros e a taxa de câmbio, de forma a não inviabilizar o setor produtivo; a teoria novo-desenvolvimentista propõe a utilização de políticas industriais de forma complementar às medidas macroeconômicas.

3. O inciso II do art. 3º do texto constitucional de 1988 assinala o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República, juntamente com a erradicação da pobreza, marginalização, redução das desigualdades e promoção do bem de todos; também se constata a expressa referência à busca pelo desenvolvimento para instituir (e concretizar) um Estado Democrático de Direito no preâmbulo do texto constitucional.

4. O setor industrial tem grande importância no processo de desenvolvimento nacional devido aos seguintes fatores: historicamente é o setor que mais contribuiu para o crescimento econômico decorrente do aumento da produtividade a partir da mecanização; é o setor que constitui principal fonte de inovação; é o setor que detém a capacidade de encadeamento com outros setores da economia; é o setor que se constitui com o centro de aprendizado em termos tecnológicos; e é o setor que permite maior comercialização, por produzir bens físicos e não perecíveis.

5. O modelo de política industrial deve respeitas as seguintes premissas: a política industrial não pode ser considerada como o objetivo final, mas uma ferramenta para se chegar ao desenvolvimento; deve considerar o incentivo à produção de itens que tenham condição de concorrer no estado da arte mundial, em uma lógica concorrencial; o modelo deve ser orientado majoritariamente para exportações, mas pode considerar a importância do mercado interno como um importante componente, de forma a permitir ganhos de escala na produção e diversificação de mercados consumidores; deve ser constantemente

avaliada e continuamente monitorada; deve considerar a interrelação com os demais setores econômicos, aproveitando os encadeamentos produtivos setoriais e intersetoriais; e a política industrial não substitui a estabilidade macroeconômica e requer a integração com políticas econômicas que permitam a estabilidade da taxa de juros em um nível compatível com o retorno de investimentos produtivos e da taxa de câmbio considerando o equilíbrio industrial.

6. O comércio internacional proporciona efeitos positivos sobre o crescimento econômico: o aperfeiçoamento da indústria nacional; o crescimento das exportações e produção nacional; e o uso das importações como fator de aumento da competitividade; entretanto, apenas o efeito positivo no comércio internacional não é suficiente, demandando medidas para proporcionar a almejada transformação estrutural socioeconômica.

7. O Direito Aduaneiro, como instrumento regulatório do comércio internacional, direciona a atividade aduaneira a três missões: missão econômica, missão fiscal e missão protetiva; a análise das normas aduaneiras devem levar em consideração seus princípios: princípio do interesse nacional, princípio da integração global, princípio da princípio da universalidade do controle aduaneiro e princípio da extrafiscalidade na tributação aduaneira.

8. Conceitua-se Regime Aduaneiro Especial como o tratamento aduaneiro e tributário dado à mercadoria importada ou exportada, submetida a regras específicas de despacho aduaneiro e pagamento de tributo instituída pelas legislação aduaneira, a partir de sua base legal; configuram-se como instrumentos de política industrial, voltados ao incentivo da exportação e industrialização, além de proporcionarem a facilitação de procedimentos de controle aduaneiro.

9. A hipótese inicial apontava para a ineficácia dos regimes aduaneiros especiais brasileiros como medida indutora do desenvolvimento e para a eficácia relativa dos regimes como medida indutora do crescimento econômico setorial, não atendendo, de forma satisfatória, aos objetivos fundamentais previstos no texto constitucional.

10. Entretanto, demonstrou-se que os regimes aduaneiros especiais podem ser utilizados como ferramenta efetiva para o desenvolvimento nacional, desde que sejam revistos e readequados aos objetivos constitucionais, especialmente inserindo requisitos relacionados a variáveis socioeconômicas.

10. Para tanto, enumera-se os seguintes fatores de ajustes: adequação ao interesse nacional; preponderância da exportação; permissão para utilização condicionada do mercado interno como destino; adequação ao volume de empregos e salários, considerando o setor/atividade e localidade; elevação do índice de qualidade de vida da população do município e região do estabelecimento industrial; aumento do volume de investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D); inovação tecnológica.

11. Sugere-se as seguintes medidas para uma reforma estrutural dos regimes aduaneiros especiais de industrialização:

11.1. Possibilidade de destinação do produto para o mercado interno: propõe-se, como regra geral, a industrialização voltada à exportação; como regra específica, a possibilidade de destinação ao mercado interno, também com desoneração do imposto sobre a importação, em caso de importação dos insumos, desde que atendidos requisitos específicos relacionados à geração de empregos, qualidade dos salários, índice de qualidade de vida da população do município e região do estabelecimento industrial, volume de investimentos em P&D, inovação tecnológica (número de patentes registradas).

11.2. Inclusão de requisitos relacionados a variáveis socioeconômicas: para os regimes de industrialização voltados à exportação, propõe-se que sejam adicionados requisitos que considerem o nível de emprego e salário, a partir de uma média local, regional e estadual a ser aferida pelo órgão competente como condicionante para uma renovação da fruição dos benefícios relacionados aos tributos sobre o consumo; para o regime que permite a destinação ao mercado interno, propõe-se a imposição de requisitos relacionados à geração de empregos, qualidade dos salários, índice de qualidade de vida da população do município e região do estabelecimento industrial, volume de investimentos em P&D, inovação tecnológica (número de patentes registradas), conforme anteriormente exposto. Para o REPETRO, propõe-se sua extinção gradual, considerando o descompasso entre os objetivos do milênio, as medidas para se reduzir a produção de combustíveis fósseis, e a prática de subsídios para tal atividade. Como requisitos específicos, até a extinção do regime, propõe-se a exigência de transferência de tecnologia nas importações de bens de capital, na modalidade de importação definitiva; a exigência majoritária de fornecedores e prestadores de serviços nacionais nas operações contratadas; a utilização majoritária de mão-de-obra local; investimentos em P&D; e a capacitação da mão-de-obra local.

11.3. Aplicação dos regimes aos serviços utilizados como insumos: propõe-se a ampliação dos regimes de industrialização para incluir os serviços complexos utilizados como insumos, a serem definidos dentro de um plano específico de política industrial que considere a inserção de cada serviço dentro da estrutura produtiva voltada à exportação, agregação de conhecimento e tecnologia, geração de empregos e índices de qualidade de vida local e regional.

11.4. Nova base legal completa e atualizada: propõe-se uma revisão normativa nos regimes aduaneiros especiais como um todo, e nos regimes de industrialização em particular, tanto considerando o texto legal quando as normas infralegais; a referida lei deve constar, obrigatoriamente: (a) o nome do regime e sua sigla; (b) sua descrição; (c) seus benefícios; (d) seus beneficiários; (e) os requisitos para a concessão; (f) os requisitos para a fruição dos benefícios; (g) o prazo; (h) a remissão para o regulamento tratar das formas de controle; e (i) as sanções em caso de inadimplemento.

11.5. Denominações convergentes com os demais países: propõe-se a adoção da nomenclatura prevista na CQR, na denominação dos regimes aduaneiros especiais de industrialização: (a) regime de aperfeiçoamento ativo para todos os casos que tratam de aquisições de insumos para industrialização e posterior exportação; (b) regime de *drawback,* no caso de restituição dos tributos incidentes nas aquisições de insumos destinadas a industrialização e posterior exportação; e (c) regime de transformação, nas operações de aquisição de insumos para industrialização destinadas ao mercado interno.

11.6. Integração entre os regimes: propõe-se uma denominação padrão para os regimes com as mesmas características, denominando de regimes de aperfeiçoamento ativo os atuais regimes de *drawback* suspensão, RECOF, aperfeiçoamento e das modalidades de industrialização do regime de entreposto, diferenciando-os apenas como modalidades do regime padrão.

11.7. Possibilidades de duplo controle entre órgãos diversos: distribuição das atribuições entre a SECEX, que ficaria análise da concessão do regime, análise concorrencial, definição do prazo de aplicação do regime e análise do cumprimento material dos requisitos de concessão, a partir dos requisitos definidos pelo legislador; e a RFB, que ficaria com as atribuições relacionadas às verificações tributárias e controle aduaneiro; os órgãos fariam o devido monitoramento e controle dos benefícios auferidos, dentro de sua esfera de atribuição, de forma complementar, compartilhada e periódica.

12. Portanto, conclui-se que os regimes aduaneiros especiais de industrialização podem ser considerados como uma importante ferramenta para o desenvolvimento nacional, desde que devidamente revistos em sua estrutura.

REFERÊNCIAS

ALAIS, Horacio Félix. **Los principios del Derecho aduanero**. Buenos Aires: Marcial Pons Argentina, 2008.

ALMEIDA, Rômulo. A experiência brasileira de planejamento, orientação e controle da economia. **Estudos Econômicos.** Rio de Janeiro: Confederação Nacional da Indústria, 2 jun.1950.

AMSDEN, Alice H. **A ascensão do "resto"**: os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ANDREONI, Antonio. *Technical change, the Shifting Terrain of the 'industrial' and digital industrial policy*. In: CHANG, H-J.; CRAMER, C.; KOZULWRIGHT, R.; OQUBAY, A. (Ed.). ***The Oxford Handbook of Industrial Policy***. Oxford University Press, 2020.

ANDREONI, Antonio; CHANG, Ha-Joon. *Industrial policy and the future of manufacturing*. ***Economia e Politica Industriale***, n. 43, 2016. pp.491-502.

ARMELLA, Sara. ***Diritto doganale dell'Unione Europea***. Milão: EGEA S.p.A., 2017.

ASAKURA, Hironori. ***World history of the customs and tariffs***. Bruxelas: World Customs Organization, 2002.

BAIN & COMPANY; TOZZINI FREIRE ADVOGADOS. **Estudos de alternativas regulatórias, institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás natural no Brasil**: relatório consolidado. São Paulo: Bain & Company, Tozzini Freire Advogados, 2009. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7681?&locale=pt_BR. Acesso em 08/11/2023.

BALASSA, Bela. *Development strategies and economic performance: a comparative analysis of eleven semi-industrial economies*. In: Balassa, Bela (Org). ***Development strategies in semi-industrial economies***. London: World Bank – The Johns Hopkins University Press, 1982.

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Diagnóstico da Economia Mineira**. Belo Horizonte: BDMG, 1968. 6 v.

BANERJEE, Abhijit e DUFLO, Esther. **Boa economia para tempos difíceis**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

BARRAL, Welber; PIMENTEL, Luiz Otávio (Orgs.). **Comércio internacional e desenvolvimento**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

BASALDUA, Ricardo Xavier. ***Introducción al Derecho Aduanero***. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1988.

BASALDÚA, Ricardo Xavier. *La Aduana: Concepto Y Funciones Esenciales y Contingentes*. ***Revista de Estudios Aduaneros*****.** v.18. Buenos Aires, 2007, p.37-54.

BASALDUA, Ricardo Xavier. ***Tributos al Comercio Exterior***. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011.

BASALDUA, Ricardo Xavier. *Principios generales del Derecho Aduanero*. In: PARDO CARRERO, G.; IBÁÑEZ MARSILLA, S.; MORENO YEBRA, F. **Derecho aduanero**: tomo I. Bogotá: Tirant lo blanch, 2019, p.101.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2.ed. rev. e atual. Belo Horizonte, Fórum, 2012.

BATISTA, Marcos Rehder. **Por que não o protagonismo do agro na reindustrialização**? Disponível em https://rbsustentabilidade40.blogspot.com/2023/05/por-que-nao-o-protagonismo-do-agro-na_9.html?m=1. Acesso em 30/06/2023.

BATISTA. Marcos Rehder. **O caminho da agroindustrialização**. Disponível em https://www.paulogala.com.br/o-caminho-da-agroindustrializacao/. Acesso em 29/05/2023.

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. Complexo Industrial da Saúde, desenvolvimento e proteção. **Revista de Direito Sanitário,** v. 14, n. 2, p. 9-42, jul./out. 2013 p.18.

BERCOVICI, Gilberto. **O Princípio da Subsidiariedade e o Autoritarismo**. Conjur, 8 nov. 2015. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-nov-08/estado-economia-principio-subsidiariedade-autoritarismo. Acesso em: 19 mar. 2023.

BERR, Claude e TRÉMER, Henri**.** ***Le droit douanier communtaire et national***. 7eédition. Paris: Ed. Economica, 2006.

BHAGWATI, Jagdish N.. **Em defesa da globalização**: como a globalização está ajudando ricos e pobres. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BÍBLIA. Mateus, 9:9. Português. In: **Bíblia sagrada**. Tradução de Padre Antônio Pereira de Figueredo. Rio de Janeiro: Encyclopaedia Britannica, 1980. Edição Ecumênica

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BORGES, José Souto Maior. **Teoria geral da isenção tributária**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Documento de estudo visão de futuro para a aduana brasileira.** Brasília, 2012.

BRASIL. Secretaria de Comércio Exterior. **Relatório do Comércio Exterior Brasileiro de Serviços 2020**. Brasília, 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Dados brutos extraídos da plataforma *Comex Stat.*** Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/90089 . Acesso em 14/08/2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Dados brutos extraídos da plataforma *Comex Stat.*** Disponível em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/90119. Acesso em 14/08/2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Secretaria de Comércio Exterior. **Perfil das Firmas Exportadoras Brasileiras**: um panorama. Brasília: MDIC, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/perfil_exportadoras-secex.pdf/view. Acesso em 12/08/2023.

BRASIL. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Arquivo IRBI**. Anexo IV.xlsx, relativo a Incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica - Imposto de Importação e IPI, conforme Portaria RFB nº 319, de 11 de maio de 2023. Arquivo gerado em 25/05/2023. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-fiscais/irbi-anexo-iv.xlsx/view . Acesso em 03/07/2023.

BRASIL. Secretaria de Comercio Exterior. **Compilação dos dados de drawback referentes ao mês de maio de 2023**. Brasília: Coordenação de Normas e Análise Econômica, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/informacoes/draw_2023_05.pdf. Acesso em 21/08/2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação**: Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós- 1994. São Paulo: Ed.34, 2007.

BRESSER-PEREIRA. **Globalização e competição**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 11, n. 19, pp.145-165, jul.-dez. 2016. Texto apresentado no Centro Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro, 11 de agosto de 2016. Revisado em outubro 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luiz; MARCONI, Nelson. **Macroeconomia desenvolvimentista**: teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

BRISCO, N.. ***The economic policy of Robert Walpole***. New York: The Columbia University Press, 1907.

CALDERARO, Francisco R. S. **Incentivos fiscais**: sua natureza jurídica. São Paulo: Aduaneiras, 1977.

CAMPOS, Roberto. **Economia, planejamento e nacionalismo**. Rio de Janeiro: Apec, 1964.

CARDOSO, Fernanda. **Nove clássicos do desenvolvimento econômico**. Jundiaí: Paco, 2018.

CARVALHO, André Roncaglia de; GALA, Paulo. **Brasil, uma economia que não aprende**: novas perspectivas para entender nosso fracasso. 1. Ed. São Paulo: Edição do autor, 2020.

CARY, John. **A discourse on trade and other matters relative to it**. Alpha Editions, 2021 [1745].

CASALTA NABAIS, José. **Contratos fiscais**: reflexões acerca de sua admissibilidade. Coimbra: Coimbra Editora, 1984

CASALTA NABAIS, José. **O dever fundamental de pagar impostos**. Coimbra: Almedina, 2009.

CHANG, Ha-Joon. *The political economy of industrial policy in Korea*. Cambridge **Journal of Economies**, 17, 1993.

CHANG, Ha-Joon. ***The Political Economy of Industrial Policy***. Basingstoke: Macmillan, 1994.

CHANG, Ha-Joon. ***Kicking Away the Ladder***: Development Strategy in Historical Perspective. London: Anthem Press, 2002.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHANG, Ha-Joon. ***Bad Samaritans***: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism. New York: Bloomsbury Press, 2009.

CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. *The return of the policy that shall not be named: principles of industrial policy*. **IMF Working Papers**, n. 19/74, mar.2019.

CLARK, Giovani. Política econômico e Estado. **Rev.Fac.Direito UFMG**, Belo Horizonte, n.53, p.103-118, jul/dez. 2008, p.106.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, v. Especial, p. 265-300, 2013.

CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves; NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **Constituição econômica bloqueada**: impasses e alternativas. Teresina: EDUFPI, 2020.

COLL, Pedro. ***Regímenes aduaneros económicos y procesos logísticos en el comercio internacional***. Barcelona: Marge Books, 2012. *E-book.*

CONCEIÇÃO, Ariane Fernandes da; OLIVEIRA, Cíntia Gonçalves de; SOUZA, Dércio Bernardes de. Rostow e os estágios para o desenvolvimento. In: Niederle, Paulo André; Radomsky, Guilherme Francisco (orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Competitividade das exportações industriais**: proposta de regime para as importações e aquisições de serviços. Brasília: CNI, 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Plano de Retomada da Indústria**: uma nova estratégia, focada em inovação, competitividade, descarbonização, inclusão social e crescimento sustentável. Brasília: CNI, 2023. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/99/4c/994c17a5-e837-4aea-9de5-54048ec499b5/plano_de_retomada_9mai23_web.pdf. Acesso em 12/07/2023.

COSTA, Regina Helena. Notas sobre a Existência de um Direito Aduaneiro. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Importação e exportação no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza; DUARTE, Bernardo Augusto Ferreira; NOGUEIRA, Bernardo Gomes Barbosa. 35 anos da Constituição de 1988: um certo de contas com o neoliberalismo. In: FACHIN, Luiz Edson; BARROSO, Luís Roberto; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (Org.). **A Constituição da Democracia em seus 35 anos**. 1ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, v. 1, p. 287-318.

DAVIDSON, C.; HEYMAN, F.; MATUSZ, S.; SJÖHOLM, F.; ZHU, S. C. *Globalization and imperfect labor market sorting. **Journal of International Economics***, v. 94, n. 2, p. 177–194, 2014. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199614000932 . Acesso em 20/08/2023.

DEFOE, Daniel. ***A Plan of English Commerce***. *Printed for Charles Rivington*, London.1728.

DIEGUES, Antônio; ROSELINO, José; FERREIRA, Marcos; GARCIA, Renato. A retomada do debate sobre Política Industrial: limitações e uma sugestão de tipologia normativa a partir do diálogo entre as correntes Neoschumpeteriana e Desenvolvimentista. **Texto para Discussão.** Unicamp. IE, Campinas, n. 424, jan. 2022, p.999-1020.

DIPIPPO G; MAZZOCCO I; KENNEDY S; GOODMAN MP. Red ink: estimating chinese industrial policy spending in comparative perspectives. Washington DC: CSIS, 2022.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. Políticas sociais, distribuição, crescimento e mudança estrutural". In: Leite, Marcos Vinicius Chiliatto (org.). **Alternativas para o desenvolvimento brasileiro**: novos horizontes para a mudança estrutural com igualdade. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2019.

EKELUND, Robert B.; TOLLISON, Robert D.. *Mercantilism as a rent-seeking society: economic regulation in historical perspective*. Texas A&M University Press, College Station, 1981.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro. **Introdução ao Direito Aduaneiro**. São Paulo, Intelecto, 2018.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro. Drawback serviços: análise preliminar da proposta de inclusão dos serviços nos regimes de industrialização para exportação. In: BICALHO, Renato Braga; MINEIRO, Pedro Henrique Alves. **O atual direito aduaneiro**. São Paulo: Editora Dialética, 2021, p.449-467.

FERNANDES, Rodrigo Mineiro; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. Desenvolvimento orientado por missões sob a ótica da constituição econômica brasileira. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 21, n. 36, p. 32-54, jan./abr. 2023.

FLORIANO, Daniela; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. Reflexões sobre Autonomia do Direito Aduaneiro e seus Princípios Informadores. In.: BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SILVA, Paulo Roberto Coimbra (coord.). **Direito Aduaneiro e Direito Tributário Aduaneiro**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022.

FONSECA, Roberto Giannetti da. ***Drawback***: indutor de competitividade na economia brasileira nos últimos 54 anos. Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX), novembro/2020. Disponível em: https://funcex.org.br/info/drawback-indutor-de-competitividade-na-economia-brasileira-nos-ultimos-54-anos. Acesso em: 01/07/2023.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, Celso. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009 [1961].

GALA, Paulo. **Real exchange rate levels and economic development**: theoretical analysis and econometric evidence. Publisher: Cambridge Political Economy Society; Oxford University Press, 2008.

GALA, Paulo. **Complexidade econômica**: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2017.

GALA, Paulo. **O déficit da petroquímica brasileira continua gigante**: exportamos commodities e importamos processados. Disponível em: https://www.paulogala.com.br/o-defcit-da-petroquimca-brasileira-continua-gigante-exportamos-commodities-e-importamos-processados/. Acesso em 21/09/2023.

GODOI, Marciano Seabra de. *Extrafiscalidad y sus limites constitucionales*. In: **Revista internacional de direito tributário**. Belo Horizonte, v.l, n. l. p. 219-202, jan./jun. 2004.

GODOY, José Eduardo Pimentel de. **Aspectos gerais da evolução do sistema aduaneiro do Brasil**. Publicado em 01/09/2015. Disponível em: https://www.receita.fazenda.gov.br/historico/srf/historia/aspectogerais.htm. Acesso em 01/02/2022.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988** (interpretação e crítica). 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

GUDIÑO, Daniel; SILVA, Hélio Fernando Rodrigues. Efetividade operacional no Repetro e o motivo de tributar: uma reflexão sobre a atuação da fiscalização aduaneira e a indústria offshore do petróleo. In: LEÃO, Gustavo Junqueira Carneiro; ARAÚJO, Renata Alcione de Faria V. (coords.) **Questões atuais sobre o Repetro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. Contribuições teóricas para o direito e desenvolvimento. **Texto para discussão n.1824**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2013.

HABERLER, Gottfried. Comércio internacional e desenvolvimento econômico. In: **Revista brasileira de economia**, v.13, n.2, (1959).

HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani. *Economic Development as Self-Discovery*. ***NBER Working Paper nº. 8952***, may 2002. Disponível em: http://www.nber.org/papers/w8952. Acesso em 14/12/2022.

HELPMAN, E.; ITSKHOKI, O.; MUENDLER, M.-A.; REDDING, S. J.. *Trade and Inequality: From Theory to Estimation.* ***The Review of Economic Studies***, v. 84, n. 1, p. 357–405, 06 2016. ISSN 0034-6527. Disponível em: https://doi.org/10.1093/restud/rdw025 . Acesso em 20/08/2023.

HIRSCHMAN, Albert. ***The strategy of economic development***. New Haven: Yale University Press, 1958.

HOLANDA, Flávia. **Aspectos tributários do entreposto aduaneiro**: regimes especiais e o setor de óleo e gás. São Paulo: IOB SAGE, 2016.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. O acolhimento do Brasil no mundo industrial. **Carta IEDI edição 1032**, publicado em 21/09/2020. Disponível em: <iedi.org.br /cartas/carta_iedi_n_1032.html>. Acesso em 02/12/2022.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Esforços de política industrial em perspectiva. **Carta IEDI edição 1171**, 18 de novembro de 2022. Disponível em: https://iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_1171.html. Acesso em 25/06/2023.

JORGE, Alice de Abreu Lima; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; SILVA, Paulo Roberto Coimbra. **ROTA 2030**: tributação e o necessário incentivo ao desenvolvimento tecnológico. Vol. 5 coleção Paulo Coimbra. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

KALDOR, N. ***Causes of the Slow Rate of Economic Growth of The United Kingdon***. Cambridge University Press, 1966.

KENNEDY, D.. O "Estado de direito", escolhas políticas e senso comum de desenvolvimento. In: TRUBEK e SANTOS (coords.), ***The New Law and Economic Development****: A Critical Appraisal* (pp. 95-173). Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

KRISHNA, P.; POOLE, J. P.; SENSES, M. Z. *Wage effects of trade reform with endogenous worker mobility*. ***Journal of International Economics***, v. 93, n. 2, p. 239–252, 2014. ISSN 0022-1996. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199614000415 . Acesso em 20/08/2023.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional**: teoria e política. 8. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

KUZNETS, S.. *Growth and structural shifts*. In: Galenson W. (ed.). ***Economic Growth and Structural Change in Taiwan***. The Postwar, 1979.

LAMY, Pascal. *The World Trade Organization: New Issues, New Challenges*. **Policy Paper n. 117.** Notre Europe, Jacques Delors Institute, 2014.

LANZANA, A. E. T. **Economia brasileira**: fundamentos e atualidades. 2ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEONARDO, Fernando Pieri. Portos secos, Centros Logísticos e Industriais Aduaneiros e o vacuum legislativo. **CONJUR**, 21 de dezembro de 2021. Disponível em https://www.conjur.com.br/2021-dez-21/territorio-aduaneiro-portos-secos-clias-vacuum-legislativo. Acesso em 04/07/2023.

LEWIS, Arthur. O desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão de obra. In: AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. (eds.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010 [1954], p.413-462.

LIMA, Marcio. A vocação estruturante da Fiat em Minas Gerais. **Diário do Comércio** de 15/12/2020. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/opiniao/a-vocacao-estruturante-da-fiat-em-minas-gerais>. Acesso em 14/01/2021.

LIMA, Uallace Moreira. O debate sobre o processo de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul: uma linha alternativa de interpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3 (61), p. 585-631, dez. 2017. Disponível em < http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art3>. Acesso em 23/06/2023.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MACHADO, Luiz Henrique Travassos Machado. **Curso de *Drawback***. São Paulo: Aduaneiras, 2015.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. Condições econômicas do desenvolvimento. **Estudos Econômicos**, Rio de Janeiro, jan.-jun. 1954.

MAJONE, G. *From the positive to the regulatory state: causes and consequences of change in the mode of government.* ***Journal of Public Policy***, 17(2) p.139-167, 1997.

MALAN el all.. **Política econômica e industrialização no Brasil** (1939/52). 2.ed. Rio de Janeiro, IPEA, 1977, p.62.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MAZZUCATO, Mariana. **The value of everything**. Who Makes and Who Making and Taking in the Global Economy. Londres: Penguin Books, 2018.

MAZZUCATO, Mariana. ***Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union****: a problem-solving approach to fuel innovation-led growth*. Brussels: European Commission, 2018.

MAZZUCATO, Mariana. ***Mission Economy****: a moonshot guide to changing capitalism*, Allen Lane, London, 2021.

MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. *The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal.* **Avaliação de Programas em CT&I**. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.

MEIER, Gerald M.; BALDWIN, Robert E. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1968.

MEIRA, Liziane Angelotti. **Regimes aduaneiros especiais**. São Paulo: IOB, 2002.

MILL, John Stuart. **Princípios de economia política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MISHRA, S.; LUNDSTROM, S.; and ANAND, R.. *Service Export Sophistication and Economic Growth.* ***World Bank Policy Research Working Paper*** **5606.** Washington, World Bank, 2011.

MONTAGNAT-RENTIER, Gilles; BREMEERSCH, Christian. *The Multifaceted Role of Customs and Its Importance.* In: AZCÁRRAGA, Augusto Azael Pérez; MATSUDAIRA, Tadatsugu; MONTAGNAT-RENTIER, Gilles; NAGY, János; CLARK, R. James. ***Customs matters****: strengthening customs administration in a changing world.* Washington, DC : International Monetary Fund, 2022, p.5.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Vol.II. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997, p.18.

MOTONAGA, Alexandre Akio. O interesse nacional sob a ótica da Constituição Federal de 1988. 2010. 138 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). **Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, São Paulo, 2010, p.113-114.

MORAES, Lauro Escorel de. O conceito interesse nacional e a responsabilidade de diplomacia brasileira. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, 81, 1986, 151-161, p.155. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67074. Acesso em 15/11/2023.

MORCEIRO, Paulo César; TESSARIN, Milene Simone. **Desenvolvimento industrial em perspectiva internacional comparada**. São Paulo: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, 2019.

MORINI, Cristiano; MACHADO, Luiz Henrique Travassos Machado; FERNANDES, Rodrigo Mineiro; TREVISAN, Rosaldo. A Linha Azul no Brasil: diagnósticos e desafios. In: **Cadernos de finanças públicas**, Brasília, Escola de Administração Fazendária, n.13, p. 46, dez. 2013.

NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CLARK, Giovani; CORRÊA, Leonardo Alves. Ideologia Constitucional e pluralismo produtivo. In: **Rev. Fac. Direito UFMG**, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso, pp. 265 - 300, 2013.

NUNES, Avelãs. **Industrialização e desenvolvimento**: a economia política do "modelo brasileiro de desenvolvimento". São Paulo: Quartier Latin, 2005.

OCAMPO, José Antonio; BÉRTOLA, Luis. **O desenvolvimento econômico da América Latina desde a independência**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS. **Convenção de Quioto Revisada**. Bruxelas: OMA, 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS. **Convenção de Quioto Revisada:** Directivas. Bruxelas: OMA, 2006.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS. **Marco Normativo para Assegurar e Facilitar o Comércio Global**. Disponível em: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx. Acesso em 18 out. 2016.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DAS ADUANAS. ***Glossary of international customs terms*.** Brussels: WCO, 2018. Disponível em : https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/glossary-of-international-customs-terms/glossary-of-international-customs-terms.pdf. Acesso em 26/07/2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Acordo geral de tarifas e comércio**. 1947. Disponível em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm. Acesso em 01/03/2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio.** 1994. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/05/omc_estabelece.pdf. Acesso em 01/06/2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. *A trade facilitation deal could give a $1 trillion boost to world economy*. **Pronunciamento de Pascal Lamy na Câmara de Comércio de Chittagong em Bangladesh**, fevereiro de 2013. Disponível em: https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl265_e.htm. Acesso em 10/07/2020.

PARDO CARRERO, Germán. Algunas consideraciones sobre la comprensión e interpretación de la norma aduanera. In: PARDO CARRERO, G.; IBÁÑEZ MARSILLA, S.; MORENO YEBRA, F. (orgs.). ***Derecho aduanero***: tomo I. Bogotá, Tirant lo blanch, 2019.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; CARNEIRO, Flávio Lyrio; SILVA FILHO, Edison Benedito da (orgs). **Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017.

PARDO CARRERO, Germán. ***Tributación Aduanera***. Bogotá: Legis Editores, 2009.

PIANI, Guida; FARIA, Joel; PEREIRA, Lia Valls. **O Papel do Drawback na Política de Promoção às Exportações**. Rio de Janeiro: Funcex, 1987.

PORTER, Michael E.. **A vantagem competitiva das nações**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. **A OMC e os blocos regionais**. São Paulo: Aduaneiras, 2008.

PREBISCH, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas (Manifesto Latino-Americano). In: PREBISCH, Raul. **O Manifesto Latino-Americano e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2011 [1949], p.95-151.

PREBISCH, Raul. Five stages in my thinking on development. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (eds.). **Pioneers in development**. Washington: Oxford University Press, 1984.

REINERT, Erik S.. *The Role of the State in Economic Growth*. **Journal of Economic Studies 26** (4/5), 1999.

REINERT, Erik S. ***How Rich Countries Were Rich ... And Why Poor Countries Remain Poor***. Little Brown Book Group, 2008.

REINERT, Erik S. Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

REINERT, Erik S.; REINERT, Sophus A. ***Mercantilism and economic development****: Schumpeterian dynamics, institution building, and international benchmarking*. OIKOS (Rio de Janeiro), v. 10, n. 1, p. 8-37, 2011.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996. 1996.

RIJO, José. **Direito aduaneiro da União Europeia**: notas de enquadramento normativo, doutrinário e jurisprudencial. Coimbra: Almedina, 2021.

RODRIK, Dani. ***The global governance of trade as if development really mattered***. 2001. Disponível em: https://tinyurl.com/y9lp8fz6. Acesso em 05/07/2023.

RODRIK, Dani. *Industrial policy for the twenty-first century*. **CEPR Discussion Paper 4767.** Centre for Economic Policy Research. London, 2004.

RODRIK, Dani. *Premature Deindustrialization*. Cambridge: **NBER**, nov. 2015. Disponível em https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/premature_deindustrialization_revised2.pdf. Acesso em 31/05/2023.

RODRIK, Dani. ***The past, present, and future of economic growth***. Global Citizen Foundation, June 2013. Disponível em: <http://www.gcf.ch/wp-content/uploads/2013/06/GCF_Rodrik-working-paper-1_-6.17.131.pdf>.

ROHDE PONCE, Andrés. *Los elementos fundamentales del Derecho Aduanero*. In: PARDO CARRERO, G.; IBÁÑEZ MARSILLA, S.; MORENO YEBRA, F. ***Derecho aduanero****: tomo* I. Bogotá, Tirant lo blanch, 2019.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudoeste. In: AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. (eds.). **A economia do subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010 [1943], p.265-275.

ROSSI, Pedro. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. *In*: CALIXTRE, André Bojikian *et al.* (ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 195-226.

ROSTOW, Walt Whitman. **As etapas do desenvolvimento econômico**: um manifesto não-comunista. Rio de Janeiro, Zahar, 1961.

SAMUELSON, P.A. *The gains from international trade once again*. **The Economic Journal**, Vol. 72, nº 288, (Dec., 1962), pp. 820-829.

SANTOS, A.; TRUBEK, D. (Ed.). **The new law and economic development**: a critical appraisal. New York: Cambridge University Press, 2006.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento Econômico**. Coleção os economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997

SEERS, Dudley. Os indicadores de desenvolvimento: o que estamos a tentar medir? **Revista Análise Social**, v. 15, n. 60, p. 949-968, 1979 [1973]. Disponível em: < http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223990554E7tDF6uf1Tb56WD7.pdf>. Acesso em 02/07/2022.

SEI; CLIMATE ANALYTICS; E3G; IISD; UNEP. ***The Production Gap: Phasing down or phasing up****? Top fossil fuel producers plan even more extraction despite climate promises.* Stockholm Environment Institute, Climate Analytics, E3G, International Institute for Sustainable Development and United Nations Environment Programme. 2023. Stockholm: Stockholm Environment Institute, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.51414/sei2023.050. Acesso em 15/11/2023.

SEHN, Solon. **Curso de direito aduaneiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SEN, Amartya. **O desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, Antonio. **Breve Tratado das causas que podem fazer os reinos desprovidos de minas ter abundância de ouro e prata** (1613). Curitiba: Segesta Editora, 2002.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 507-524, out./dez. 2007.

SILVA, Gerson Augusto da. Direitos Aduaneiros. In: **Estudos Aduaneiros**, Coleção Gerson Augusto da Silva, v.11, 1983.

SILVA, Luiz César Fernandes; FERNANDES, Rodrigo Mineiro. A crise neoliberal brasileira e a volta do Estado: a propulsão das políticas públicas desenvolvimentistas como agentes do desenvolvimento. In: TABOADA, Palao et al. **Finanças públicas, direito financeiro e direito tributário em tempos de pandemia**: diálogos ibero-americanos. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020. p. 287-310.

SILVA, Tom Pierre Fernandes da. **REPETRO – Regime aduaneiro especial de importação e exportação de bens destinados à pesquisa e lavra de petróleo e gás**: análise dos entraves e propostas de soluções. Rio de Janeiro: Ebape; Editora FGV, 2007.

SILVA, Tom Pierre Fernandes da. Breve histórico da legislação aduaneira aplicada ao Repetro até aos dias de hoje. In: LEÃO, Gustavo Junqueira Carneiro; ARAÚJO, Renata Alcione de Faria V. (coords.) **Questões atuais sobre o Repetro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SIMONSEN, Roberto. **Evolução industrial do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1973.

SIMONSEN, Roberto; GUDIN, Eugênio. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**: coletânea da polêmica Simonsen X Gudin. 3.ed. Rio de Janeiro, IPEA, 2010.

SINGER, Hans. A mecânica do desenvolvimento econômico. In: AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. (eds.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2010 [1952], p.395-412.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

SOSA, Roosevelt Baldomir. **A Aduana e o Comércio Exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 1996.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**. São Paulo: Saraiva, 1980.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. 6ªed. São Paulo: LTr, [2005], 2017.

SOUZA, Washington P. Albino de. **Teoria da constituição econômica**. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

STEIN, Guilherme de Queiroz; HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. Política industrial no Brasil: uma análise das estratégias propostas na experiência recente (2003-2014). **Planejamento e políticas públicas**, n. 47, jul./dez. 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7375/1/ppp_n47_política.pdf. Acesso em 31/07/2023.

STELZER, Joana. **Direito do comércio internacional**: do free trade ao fair trade. Curitiba: Juruá, 2018.

STELZER, Joana; BAPTISTA, Rudá Ryuiti Furukita. Direito do comércio internacional e sua humanização pelos princípios do comércio justo: reflexos nas funções do direito aduaneiro no controle do fluxo do intercâmbio internacional de mercadorias. In: PEREIRA, Cláudio Augusto Gonçalves; REIS, Raquel Segalla (orgs.). **Ensaios de Direito Aduaneiro II**. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p.23-45.

STIGLITZ, Joseph E. **People, power and profits**: progressive capitalism for an age of discontent. New York: Norton, 2019.

STIGLITZ, Joseph E.; CHARLTON, Andrew. **Livre mercado para todos**: como um comércio internacional livre e justo pode promover o desenvolvimento de todos os países. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

STIGLITZ, Joseph E.; GREENWALD, Bruce C. **Por uma sociedade de aprendizagem**: repensar o crescimento, o desenvolvimento e o comércio livre. Lisboa: Bertrand Editora, 2017.

STURGEON, Timothy; GEREFFI, Gary; GUINN, Andrew; ZYLBERBERG, Ezequiel. **A indústria brasileira e as cadeias globais de valor**: uma análise com base nas indústrias aeronáutica, de dispositivos médicos e de eletrônicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. IE/UNICAMP: Campinas. **Texto para discussão** n. 48. 1995.

SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais e tecnológicas: reflexões a partir da experiência brasileira. **Estudos Econômicos**, v. 40, n. 1, p. 7-41, jan./mar. 2010.

TAMANAHA, Brian. As Lições dos Estudos Sobre Direito e Desenvolvimento, **Revista Direito GV** 9, n. 5, v. 1, jan/jun, p. 187-216, 2009.

TAVARES, M.C. & BELLUZZO, L.G.M. Notas sobre o processo recente sobre da industrialização no Brasil. **Revista de Administração de Empresa**. Vol.19 nº.1 São Paulo Jan./Mar, 1979.

TIROLE, Jean. **Economia do bem comum**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

TREVISAN, Rosaldo. A revisão aduaneira de classificação de mercadorias na importacao e a segurança jurídica: uma análise sistemática. In: BRANCO, Paulo Gonet; MEIRA, Liziane Angelotti; CORREITA NETO, Celso de Barros (org.) **Tributação e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TREVISAN, Rosaldo. Direito aduaneiro da integração no Mercosul, 2005.

TREVISAN, Rosaldo. Os regimes aduaneiros brasileiros e a Convenção de Quioto revisada. In: Menezes, Wagner (Coord.). **Estudos de Direito Internacional**. v. XI. Curitiba: Juruá, 2007.

TREVISAN, Rosaldo. Atuação estatal no comércio exterior, em seus aspectos tributário e aduaneiro. **Dissertação de Mestrado**. Curitiba, 2008.

TREVISAN, Rosaldo. Direito aduaneiro no Brasil: a hora e a vez da internacionalização. In: TREVISAN, Rosaldo (Org.). **Temas atuais de direito aduaneiro II.** São Paulo: LEX, 2015, p.11-60.

TREVISAN, Rosaldo. **O imposto de importação e o direito aduaneiro internacional**. São Paulo: Aduaneiras: LEX Produtos Jurídicos, 2017.

TRUBEK, David; GALANTER, Marc. *Self-Estrangement: some reflections on the crisis in law and development studies in the United States*. Wisconsin Law Review, n.4, p. 1062-1102, 1974. Tradução publicada na **Revista DIREITO GV** 6, v.3, n.2, jul/dez, 2007, p. 261-304.

TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro. *Introduction: the third moment in law and development theory and the emergence of a new critical practice*. In: SANTOS, A.; TRUBEK, David (Ed.). ***The new law and economic development****: a critical appraisal*. New York: Cambridge University Press, 2006.

UNITED NATIONS ON TRADE AND DEVELOPMENT. ***Least developed countries report 2015***: Transforming Rural Economies. United Nations. Geneva and New York, 2015.

UNITED NATIONS CENTRE FOR TRADE FACILITATION AND ELECTRONIC BUSINESS. *Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window.* ***Recommendation*, n. 33**. New York and Geneva, 2005.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. ***Federative Republic of Brazil Nationally Determined Contribution (NDC) to the Paris Agreement under the UNFCCC***. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2023-11/Brazil%20First%20NDC%202023%20adjustment.pdf. Acesso em 20/11/2023.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. I*ndustrial development: the future of industrialization in a post-pandemic world.* **Report 2022**. Disponível em: https://www.unido.org/sites/default/files/unido-publications/2023-03/IDR-2022-en.pdf. Acesso em 13/07/2023.

VERSIANI, Flávio R.; SUZIGAN, Wilson. **O processo brasileiro de industrialização**: uma visão geral. Brasília, UnB, 1990. Disponível em: https://www.angelfire.com/id/SergioDaSilva/industrializacao.pdf. Acesso em 17/06/2022.

WILLIAMSON, J.. *A Short story of the Washington consensus.* ***Law and business Review of the Americas***. V.15. n.1, p.7-27, 2009.

WOLFFGANG, Hans-Michael; KAFEERO, Edward KAFEERO. *Legal thoughts on how to merge trade facilitation and safety & security*. **World Customs Journal**, v. 8, n. 1, p. 3-16.

ZANATTA, Rafael Augusto Ferreira. Direito e desenvolvimento no século XXI: rumo ao terceiro momento? **Anais do I Circuito de debates acadêmicos**. Brasília: IPEA, 2011.