



Programa Remessa Conforme – desafios jurídicos, econômicos e  
políticos

Tese de Láurea, Dezembro 2023.

DEF – Direito Econômico, Financeiro e Tributário.

Gabriele Martins C. de Souza

10686849

“One of the great mistakes is to judge policies and programs by their intentions rather than their results.”

MILTON FRIEDMAN

“The avoidance of taxes is the only intellectual pursuit that carries any reward.”

JOHN MAYNARD KEYNES

## SUMÁRIO

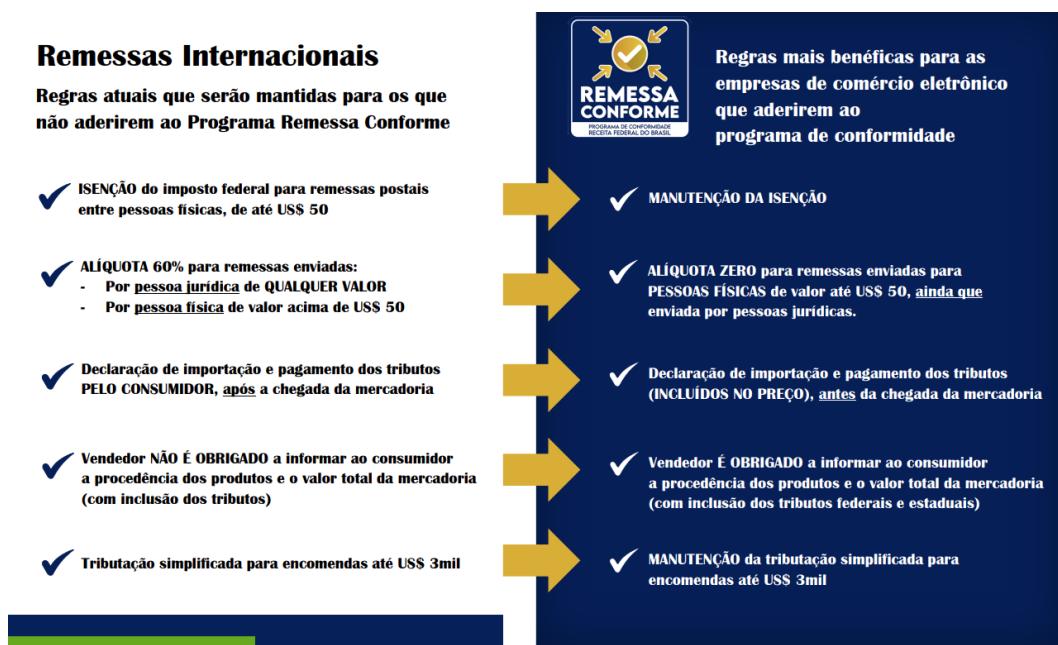
O Programa Remessa Conforme .....	4
TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO .....	7
O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO .....	9
IMUNIDADE E ISENÇÃO .....	12
ANÁLISE ECONOMICA DE IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO .....	16
TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO ICMS .....	31
ICMS   ANÁLISE ECONÔMICA .....	33
VISÃO CONCORRENCIAL .....	36
CONCLUSÃO .....	38
REFERÊNCIAS .....	39

## O Programa Remessa Conforme

O Programa Remessa Conforme, da Receita Federal, entrou em vigor dia 1/agosto de 2023 e estabelece tratamento aduaneiro mais célere e econômico para empresas de comércio eletrônico. A iniciativa, que é de adesão voluntária, busca alcançar as grandes plataformas de venda digital, como Shein e Ali Express. A Receita Federal publicou a Instrução Normativa RFB N° 2146, de 29 de junho de 2023, posteriormente regulada pela Portaria Coana N° 130, de 25 de julho de 2023

O programa busca ter um duplo benefício, tanto as empresas de comércio eletrônico e aos consumidores, uma vez que promete que as remessas cheguem mais rápido e passem pela fiscalização aduaneira de forma também mais célere; ao mesmo tempo que traz um benefício aos cofres públicos, já que os impostos serão pagos de forma antecipada e pela empresa, e a receita federal terá um maior conjunto de informações sobre as transações que acontecem.

O site da receita federal apresenta o quadro a seguir para esquematizar a situação:



Anterior a Remessa Conforme, as compras internacionais enviadas de pessoas jurídica para pessoa física deveriam pagar imposto de importação e ICMS – o que pode chegar a 92% do valor da compra. As remessas que possuíam isenção de II eram apenas aquelas feitas entre pessoas físicas e, portanto, não se aplicavam as empresas de comércio eletrônico.

Outro ponto relevante é que, sem a Remessa Conforme, a responsabilidade do pagamento do imposto é do comprador. Como se verá adiante, tratando-se de efeitos econômicos, geralmente, é indiferente o imposto ser responsabilidade do produtor ou do comprador, já que no equilíbrio essa despesa é repartida entre eles. Entretanto, pensando em efeitos públicos de melhor controle, o pagamento por parte das empresas é de muito mais simples de ser controlado do que quando feito pelos inúmeros compradores de mercadorias.

É muito comum em compras na Shein e Ali Express que o default seja não pagar imposto de importação nem ICMS, a não ser nos casos em que a Receita Federal retém o produto. Quando o Programa Remessa Conforme transfere essa responsabilidade para as empresas, ela por um lado facilita a própria arrecadação, e por outro lado torna mais evidente para os compradores o valor correto da mercadoria (uma vez que as empresas deixam isso explícito na hora da compra).

Após a pandemia, o debate a respeito dessas plataformas digitais se tornou ainda mais latente. Isso porque, com também apurado em reportagem do JOTA (Jota.info, agosto de 2023), pelo fato da maior parte das remessas não pagarem de fato impostos, as varejistas nacionais pressionavam o governo por uma tributação efetiva, a fim de tornar seus produtos mais competitivos dentro do mercado nacional.

Para facilitar a análise, é importante entender quais os impostos que devem recair sobre as mercadorias e como devem ser cobrados pelo novo programa do governo:

<b>REMESA CONFORME</b>	<b>Imposto de Importação</b>	<b>ICMS</b>
até US\$ 50	isento	não isento
US\$ > US\$ 50 e <3.000	não isento	não isento
competência	federal	estadual
alíquota	60%	17% (unificada)
responsabilidade	da empresa	da empresa

<b>ALÍQUOTA FINAL</b>	<b>IMPOSTO</b>
até US\$ 50	17% ICMS
US\$ > US\$ 50 e <3.000	92% II + ICMS

Antes de tratar do tópico em específico, cabe dar um passo atrás e analisar alguns dados relevantes para a ampla compreensão da presente situação.

Nos últimos anos, o cenário do varejo brasileiro passou por uma transformação significativa, impulsionada, em grande parte, pela ascensão de plataformas de e-commerce globais, como Shein e AliExpress. Essas plataformas têm desafiado as convenções tradicionais do varejo, oferecendo uma ampla variedade de produtos a preços competitivos, além de uma experiência de compra online conveniente.

Uma das mudanças mais perceptíveis foi o acesso expandido dos consumidores brasileiros a produtos globais. Shein e AliExpress conectam compradores locais a vendedores internacionais, permitindo que consumidores brasileiros comprem itens exclusivos e diferenciados que antes não estavam facilmente disponíveis no mercado local.

Essas plataformas oferecem uma gama impressionante de produtos, desde moda e eletrônicos até itens para o lar, a preços muitas vezes mais acessíveis do que os encontrados em lojas físicas brasileiras. Isso criou uma pressão competitiva no varejo local, incentivando as lojas tradicionais a reavaliarem suas estratégias de preços e diversificação de produtos.

O crescimento do comércio eletrônico internacional trouxe desafios significativos para os varejistas locais. Muitos viram uma diminuição nas vendas, especialmente em categorias de produtos onde a competição com as plataformas estrangeiras é mais intensa. Isso levou muitas lojas a adotarem estratégias inovadoras para atrair clientes, como investir em experiências de compra personalizadas e programas de fidelidade.

Embora a conveniência e os preços atrativos sejam vantagens óbvias das plataformas internacionais, a questão da logística e dos prazos de entrega é um desafio constante. Os consumidores brasileiros, por vezes, enfrentam longos períodos de espera para receberem seus pedidos, o que pode impactar a satisfação do cliente e a preferência por compras futuras.

O crescimento do e-commerce global também influenciou as tendências de compra online no Brasil. Os consumidores estão cada vez mais confortáveis em realizar transações através da internet, impulsionando um aumento nas vendas online não apenas nas plataformas estrangeiras, mas também em lojas locais que expandiram sua presença digital.

Diante desses desafios, muitos varejistas locais têm buscado se adaptar e inovar. Isso inclui investir em canais online, melhorar a experiência do cliente, oferecer promoções exclusivas e até mesmo estabelecer parcerias estratégicas para garantir a competitividade no mercado.

as plataformas de e-commerce como Shein e AliExpress têm deixado uma marca indelével no varejo brasileiro, alterando as dinâmicas do mercado, desafiando a concorrência local e transformando as expectativas dos consumidores. O futuro do varejo no Brasil parece ser cada vez mais moldado pela interconexão global, exigindo que os varejistas locais continuem a se adaptar e inovar para permanecerem relevantes em um ambiente comercial em constante evolução.

É justo então considerar que o fisco deseja também conseguir melhor fiscalizar e arrecadar em cima dessa parcela relevante da economia brasileira. Ao mesmo tempo, a análise econômica e jurídica deve ser feita de maneira mais aprofundada. A isenção de impostos tem efeitos sociais e econômicos que influenciam o próprio mercado pois, como se sabe, a cobrança de tributos possui também sua função regulatória, visando influenciar determinadas condutas e alterar a realidade de alguma maneira.

## TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

Ao inicial o estudo sobre o Imposto de Importação cabe fazer uma análise de seu tratamento constitucional.

O imposto de importação é um tributo de competência da União, previsto no art. 153 CFRB/88:

*Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:*

*I - importação de produtos estrangeiros;*

*II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;*

Vale ainda recordar que, referente às limitações ao poder de tributar, é preciso pontuar o princípio da legalidade, previsto no art. 150, I CFRB/88. Em função desse princípio, entende-se que não pode ser cobrado imposto sem lei que o institua, com ressalva a faculdade atribuída ao Executivo para alterar suas alíquotas, nos limites e condições previstos em lei (Ives G da Silva Martins, 2011)

A lei deve dispor quanto ao percentual máximo e mínimo dentro do qual as alíquotas podem ser modificadas.

As condições devem ser de natureza objetiva, econômicas ou de mercado; não sendo admissíveis condições subjetivas discriminatórias, que violariam o princípio da igualdade. Ao mesmo tempo, as condições devem ser previstas em lei: o ato do Executivo que alterar as alíquotas dos II tem como pressuposto sua observância, devendo ser motivado, sob pena de nulidade, como já consagrado pela jurisprudência.

O que se conclui pela análise de jurisprudência que embora possa o Poder Executivo alterar as alíquotas do Imposto de Importação, o ato pelo qual irá fazê-lo, não obstante seja discricionário, é um ato vinculado quanto ao conteúdo. Ou seja, caso o Poder Executivo decida fazê-lo, é necessário praticá-lo de acordo com os parâmetros fixados em lei. Inclusive porque, uma alteração de alíquota é por si só um ato administrativo que é necessariamente sujeito ao controle de legalidade.

Deve ser lembrado ainda que o poder de tributar sofre outras limitações, como a irretroatividade e a impossibilidade de instituição dos impostos em níveis confiscatórios (proibitivos).

Quanto às limitações previstas no art. 150, III, *b* e *c*:

*Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:*

*III - cobrar tributos:*

*b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; (Vide Emenda Constitucional nº 3, de 1993)*

*c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou, observado o disposto na alínea b; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)*

Tais limitações não se aplicam ao imposto em questão, conforme disposto no parágrafo 1º do próprio art. 150., até porque incompatíveis com a sua função regulatória.

## O IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

O histórico do imposto de importação no Brasil remonta aos primórdios da República e passou por várias fases ao longo do tempo. Aqui estão alguns marcos importantes na evolução do Imposto de Importação (II) no Brasil:

- i) Início da República (1889): Com o início da República, foram adotadas várias medidas para a consolidação do sistema tributário brasileiro. Em 1891, a primeira Constituição Republicana atribuiu à União a competência para instituir impostos sobre a importação de mercadorias.
- ii) Código Tributário Nacional (1966): O Código Tributário Nacional (CTN), instituído pela Lei nº 5.172/1966, consolidou as normas gerais sobre o sistema tributário brasileiro. Ele trata de diversos impostos, incluindo o Imposto de Importação. O CTN estabeleceu diretrizes e princípios que norteiam a tributação no país.
- iii) Décadas de 1980 e 1990: Durante as décadas de 1980 e 1990, o Brasil passou por transformações significativas em sua política econômica, incluindo a abertura comercial. Houve uma redução das barreiras tarifárias e a simplificação do sistema tributário. O II foi utilizado como uma ferramenta para controlar o fluxo de importações e ajustar a balança comercial.
- iv) Período recente: No início do século XXI, o Brasil continuou a ajustar sua política de comércio exterior. Foram implementadas medidas para promover a competitividade da indústria nacional, incluindo alterações nas alíquotas do Imposto de Importação para diferentes setores.
- v) Acordos Internacionais: O Brasil, como membro do Mercosul, participa de acordos comerciais com outros países e blocos econômicos. Esses acordos muitas vezes influenciam as políticas de tarifas e o tratamento dado às importações.
- vi) Ajustes e Reformas: Ao longo dos anos, o governo brasileiro realizou ajustes nas alíquotas do Imposto de Importação em resposta às condições econômicas, objetivos de desenvolvimento industrial e compromissos internacionais.
- vii) Regulamentação Aduaneira: O Regulamento Aduaneiro, atualizado pelo Decreto nº 6.759/2009, estabelece as normas e procedimentos aduaneiros relacionados à importação, incluindo a aplicação do Imposto de Importação.

A primeira descrição necessária para caracterizar o Imposto de Importação é o fato gerador, que consiste na entrada de produtos estrangeiros no território nacional, art. 19 do CTN e art. 1º do Decreto-Lei n. 37/66. Estabelece ainda o parágrafo 2º do art. 1º do referido decreto, alterado pelo de n. 2.472/88, que “considerar-se -á entrada no Território Nacional a mercadoria que constar como tendo sido importada e cuja falta venha ser apurada pela autoridade aduaneira”.

O entendimento de tal norma deve ser entendida como uma presunção de *juris tantum*, admitindo prova em sentido contrário.

Em relação ao momento da ocorrência do fato gerador, também já foi analisado se apenas a entrada da mercadoria em território nacional já seria fato gerador ou se seria necessário o processo de desembaraço, apontando para uma possível discordância entre as normas acima mencionadas. A discussão, como se percebe, não é apenas acadêmica, uma vez que é comum haver uma lacuna entre a entrada de mercadorias no porto e seu despacho aduaneiro, e nesse período pode ocorrer mudanças da alíquota do imposto.

O STF determinou que as regras se completam, não havendo discordância entre elas. Entende-se que o fato do gerador do imposto se aperfeiçoaria quando do início do despacho aduaneiro. Assim, o Supremo Tribunal Federal tem decidido que a majoração da alíquota atinge também os bens que não tenham iniciado o despacho aduaneiro.

No tocante ao contribuinte, de acordo com o art. 22 do CTN e 31 e 32 do Decreto-Lei n. 37/66 e na redação do Decreto-Lei 2472/88, o contribuinte do imposto é o importador ou quem a ele a lei equiparar, ou o arrematante de produtos apreendidos ou abandonados.

A base de cálculo é prevista no art. 2º do Decreto-Lei 37/66 e na redação do Decreto-Lei 2472/88:

*I - quando a alíquota fôr específica, a quantidade de mercadoria, expressa na unidade de medida indicada na Tarifa;*

*II - quando a alíquota for ad valorem o valor aduaneiro apurado segundo as normas do artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio GATT*

De acordo com o referido acordo, foram estabelecidos seis métodos para a identificação do valor aduaneiro, que devem ser aplicados sucessivamente

Em relação a alíquota do imposto de importação, dispõe o art. 3 da lei 3244/57:

*Art.3º - Poderá ser alterada dentro dos limites máximo e mínimo do respectivo capítulo, a alíquota relativa a produto:*

- a) cujo nível tarifário venha a se revelar insuficiente ou excessivo ao adequado cumprimento dos objetivos da Tarifa;*
- b) cuja produção interna for de interesse fundamental estimular;*
- c) que haja obtido registro de similar;*
- d) de país que dificultar a exportação brasileira para seu mercado, ouvido previamente o Ministério das Relações Exteriores;*
- e) de país que desvalorizar sua moeda ou conceder subsídio à exportação, de forma a frustrar os objetivos da Tarifa.*

*§ 1º - Nas hipóteses dos itens "a", "b" e "c" a alteração da alíquota, em cada caso, não poderá ultrapassar, para mais ou para menos, a 30% (trinta por cento) "ad valorem". (Vide Decreto-Lei nº 1.169, de 1971) (Vide Decreto-Lei nº 2.162, de 1984) (Vide Lei nº 8.085, de 1990)*

*§ 2º - Na ocorrência de "dumping", a alíquota poderá ser elevada até o limite capaz de neutralizá-lo*

Com o Decreto-Lei 2.162, o limite máximo para a alíquota foi alterado. Entende-se que as situações de fato que autorizam o Poder Executivo a alterar para mais a alíquota do imposto de importação são aquelas elencadas nas alíneas *a* e *e* do art. 3 da Lei 3.244/57; e o limite máximo para essa alteração é de 60% *ad valorem*.

O imposto de importação tem seu lançamento por declaração nos termos do art. 147 do Código Tributário Nacional, competindo ao importador apenas a informação quanto aos fatos. À autoridade administrativa cabe a aplicação do direito, classificando de maneira

correta a mercadoria, determinando seu enquadramento no adequado regime aduaneiro – de modo a viabilizar o pagamento devido.

Como ocorre na quase totalidade dos tributos brasileiros na atualidade, o Imposto de Importação tem lançamento por homologação, de modo que o contribuinte é obrigado a antecipar o pagamento, cabendo ao Fisco apreciar os cálculos realizados pelo devedor para futura aprovação ou rejeição (art. 150 do CTN).

## IMUNIDADE E ISENÇÃO

A competência tributária é a faculdade atribuída a cada um dos entes políticos de instituir seus tributos e arrecadá-los, exercitando sua capacidade, o farão de forma coativa, por haver uma relação *ex lege* a qual também se submeterão (Ives G. da Silva Martins, 2011).

Uma vez que essa relação se delimita a partir da constituição, ela deixa de ser uma relação de poder e se torna uma relação de direito.

A competência tributária é outorgada às pessoas jurídicas do direito público interno, atendidos critérios específicos, para instituir, pelo instrumento legal, seus tributos, ou seja, legislar sobre o regime jurídico, regulando-o e estruturando-o.

A imunidade tributária se insere nas vedações constitucionais à competência, como sendo, nas palavras de Amílcar de Araújo Falcão (*Fato gerador da obrigação tributária*, 2. Ed., São Paulo, Revista dos Tribunais) “uma forma qualificada ou especial de não incidência, por supressão, na Constituição, da competência impositiva ou do poder de tributar, quando se configuram certos pressupostos, situações ou circunstâncias previstas pelo estatuto supremo” (p.117)

As imunidades foram criadas considerando-se valores e ideias extrajurídicas, como a preservação de valores políticos, religiosos, educacionais, sociais, culturais e econômicos, fundamentais a sociedade brasileira. A imunidade não se coloca como um benefício, mas sim uma renúncia à competência que visa garantir valores da comunidade e do indivíduo.

Definida a imunidade, passemos a isenção.

Antes de decorrer sobre a isenção, cabe entender melhor a Teoria da Tributação. A fiscalidade tem como conteúdo a figura do tributo, que é financeiramente explicado pela necessidade de prover o Poder Público de numerário suficiente para suas despesas. Ambos se apoiam na norma jurídica, sendo o direito tributário a disciplina da instituição.

A Constituição ainda outorga a cada um dos entes federados a competência para instituir seus tributos. Entende-se que a incidência tributária ocorre posteriormente ao fato gerador e, nasce a partir dela um direito e um dever a determinada prestação.

Paralelamente ao fenômeno da incidência, encontra-se a figura da não incidência, onde se encontram fatos semelhantes, mas aos quais, por vontade do legislador, não foi dada relevância jurídica. Dessa forma, por não existir fato gerador, inexistirá efeito tributário, tratando-se apenas de simples fatos econômicos. A isenção é, portanto, uma matéria negativa, uma vez que faz com que uma matéria antes tributada deixe de sê-lo.

Existe, naturalmente, a teoria da isenção, tratando-a como figura jurídico-tributária. A corrente adotada pelo Direito Positivo Brasileiro entende que a isenção tem como natureza jurídica a dispensa legal do pagamento do tributo, excluindo o crédito tributário. Deve, portanto, haver a incidência para haver a isenção – nasce a obrigação tributária, mas ela não se completa. Faz uma relação com a teoria dualista da obrigação tributária, que entende que a dívida nasce em um momento, seguido da responsabilidade – somente com a realização dos dois momentos é que a obrigação se aperfeiçoa, tornando-se exigível.

Nas palavras de Rubens Gomes de Sousa, a isenção é o favor fiscal concedido por lei.

A segunda corrente entende que a isenção é juridicamente uma não incidência legalmente qualificada, sendo seu maior defensor, José Souto Maior Borges. Essa teoria defende que uma vez que existe o fato gerador não é possível torná-lo um fato isento. Afirma ainda que essa descaracterização de um fato gerador é contraditória a própria norma que define o fato gerador, não sendo possível a coexistência de ambas.

Entende-se, portanto, que a isenção é caracterizada pela não incidência: não há o nascimento da obrigação tributária, o fato gerador não se completa. Válido ressaltar ainda que, a priori, existe o fato gerador; mas que pela existência de norma isencional, ele não se completa –

diferenciando a isenção da simples não incidência. Consequentemente, o efeito jurídico não é o da não incidência, e sim o da isenção.

Percebe-se então que a isenção depende de uma lei, enquanto a não incidência depende apenas da Constituição.

A doutrina nos ensina que a isenção pode afetar:

- a) O aspecto abstrato: i) o verbo/conducta; ii) o completo
- b) O aspecto espacial
- c) O aspecto pessoal
- d) O aspecto temporal
- e) O aspecto quantitativo

A isenção está, naturalmente, sujeita aos princípios constitucionais. Entende-se que esta sujeita também ao interesse público (Ives G. da Silva Martins, 2011). Deve ser concedida a isenção não em benefício de sujeitos passivos, mas em benefício da comunidade.

Vale lembrar ainda que a tributação está calcada na universalidade: todos devem pagar tributos. Por tanto, havendo a isenção, a desoneração de alguns, entende a doutrina e a lei (CTN, art. 111), que a norma isentiva deve ser interpretada de maneira restritiva, ou seja, literal, para que o menor número de pessoas seja excluído da universalidade em matéria tributária.

Cabe ainda mencionar que as isenções podem ser condicionais por despacho da autoridade administrativa, possuindo natureza declaratória; ou incondicionadas. São ainda, regra geral, revogáveis; com exceção daquelas instituídas por prazo certo e determinado, garantindo-se direito adquirido.

A introdução do Imposto de Importação é frequentemente motivada por considerações políticas que refletem os objetivos e as prioridades do governo em determinado momento. Essas motivações políticas podem ser variadas, incluindo o estímulo à indústria nacional, a proteção de setores estratégicos da economia e a busca por equilíbrio na balança comercial. No entanto, uma análise crítica revela desafios e implicações que merecem atenção.

A imposição de impostos de importação muitas vezes está ligada a estratégias protecionistas para promover o desenvolvimento da indústria local. Ao encarecer os produtos importados, o governo busca incentivar o consumo de bens produzidos internamente. Essa abordagem pode impulsionar setores específicos, mas também corre o risco de gerar ineficiências e proteger indústrias que não são competitivas internacionalmente.

Embora a proteção da indústria nacional seja uma justificativa comum, a imposição excessiva de impostos de importação pode prejudicar a competitividade. Isso pode desencorajar a inovação, limitar a variedade de produtos disponíveis no mercado local e aumentar os custos para os consumidores. A longo prazo, a falta de competição internacional pode estagnar o progresso tecnológico e a eficiência produtiva.

A introdução de impostos de importação pode ter implicações nas relações diplomáticas, especialmente em um contexto global interconectado. Medidas protecionistas podem levar a tensões comerciais e desafios nas negociações de acordos internacionais. A busca por equilíbrio entre a proteção de interesses nacionais e a cooperação global é essencial para evitar conflitos desnecessários.

O aumento dos custos de importação muitas vezes se traduz em preços mais altos para os consumidores. Isso pode impactar diretamente o poder de compra, especialmente para produtos que não têm equivalentes de qualidade produzidos localmente. A busca por proteção da indústria deve ser equilibrada com a preocupação com o bem-estar econômico da população.

Empresas locais muitas vezes se adaptam à introdução de impostos de importação, ajustando suas estratégias e operações. Isso pode incluir investimentos em eficiência, inovação e diversificação de produtos. No entanto, o equilíbrio entre proteção e competição deve ser cuidadosamente gerenciado para evitar acomodação excessiva e falta de estímulo para melhorias.

A introdução do Imposto de Importação tem motivações políticas que refletem as prioridades econômicas e industriais do governo. No entanto, é crucial que essas medidas sejam implementadas de forma equilibrada, considerando os impactos sobre a competitividade, inovação, relações internacionais e o bem-estar dos consumidores. Uma abordagem

cuidadosa é necessária para evitar distorções no mercado e promover um ambiente econômico saudável e sustentável.

## ANÁLISE ECONOMICA DE IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO

Tratando-se de matéria tributária, é sempre interessante aliar a visão normativa com a visão econômica sobre os mesmos fenômenos. Nesse estudo presente, a teoria econômica utilizada é a teoria microeconômica neoclássica, que tem como autor mais influente Robert Pindyck, também base para a presente análise.

Antes de passar para o estudo preciso do Imposto de Importação pelo viés microeconômico, demos um passo atras para explicar a modelagem proposta por Pindyck.

De acordo com o autor, uma política governamental pode ser medida em termos de bem-estar econômico. O bem-estar econômico é um conceito fundamental na economia, indo além de meras medidas de produção e renda para avaliar a qualidade de vida e satisfação das pessoas em uma sociedade. Ele engloba diversos elementos que refletem o estado geral de prosperidade e felicidade dos indivíduos, levando em consideração fatores econômicos, sociais e ambientais.

Em termos econômicos, o bem-estar é frequentemente associado ao crescimento sustentável, onde a economia expande-se de maneira equitativa, proporcionando aumento na renda e na disponibilidade de empregos.

O bem-estar econômico, por sua vez, pode ser entendido como os excedentes gerados por essa política. Em termos econômicos, o excedente refere-se à diferença entre a quantidade de um bem ou serviço que os consumidores estão dispostos a comprar a um determinado preço e a quantidade que efetivamente compram. Esse conceito é fundamental para entender a dinâmica de oferta e demanda em uma economia.

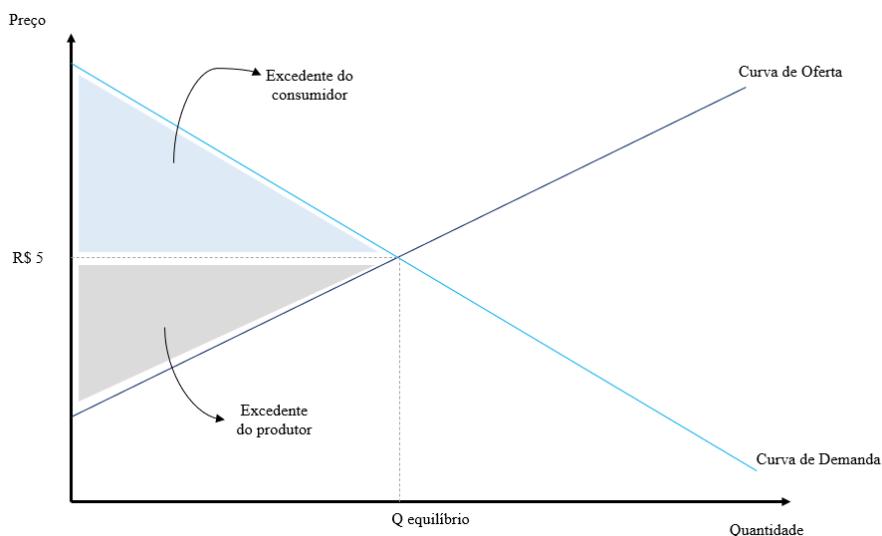
O excedente do consumidor é entendido como benefício líquido agregado obtido pelos consumidores, é a diferença entre o valor que os consumidores estão dispostos a pagar por um bem ou serviço e o preço que efetivamente pagam no mercado

O excedente do produtor é entendido como o benefício líquido agregado obtido pelos consumidores, o excedente do produtor é a diferença entre o preço que os produtores estão dispostos a vender um bem ou serviço e o preço que efetivamente recebem no mercado.

O ponto em que os excedentes do consumidor e do produtor são maximizados é conhecido como equilíbrio de mercado. Nesse ponto, a quantidade demandada é igual à quantidade ofertada, resultando em preços e quantidades estáveis.

É importante notar que o excedente total em uma economia é a soma do excedente do consumidor e do excedente do produtor. Em situações ideais, onde o mercado está operando eficientemente, o excedente total é maximizado, indicando que os recursos estão alocados de maneira que beneficia tanto os consumidores quanto os produtores.

Observemos o gráfico a seguir:



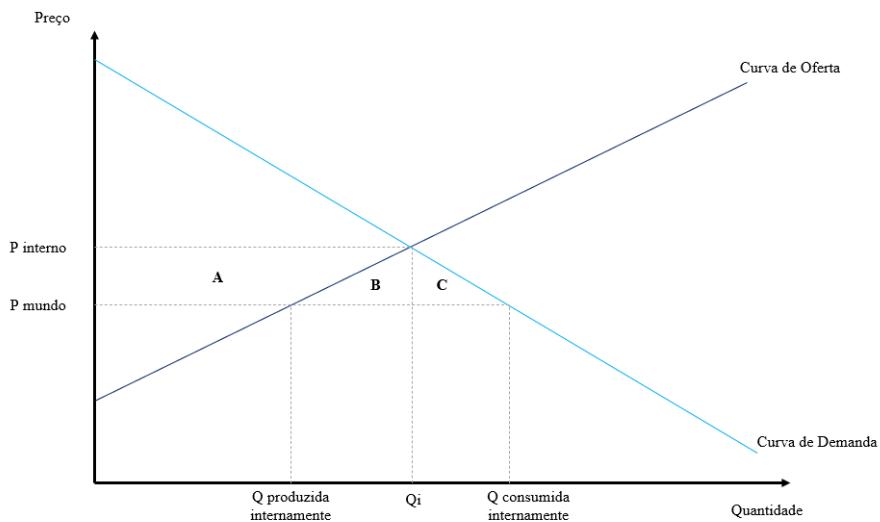
O eixo X corresponde a quantidade, enquanto o eixo Y corresponde ao preço. Naturalmente, o ponto no qual a curva de oferta e a curva de demanda se cruzam é o que chamamos de ponto de equilíbrio, onde se prevê a quantidade ofertada e a qual preço. Nesse gráfico, por exemplo, o preço de equilíbrio é R\$ 5. Porém, como a curva de demanda nos mostra, existem consumidores que estariam dispostos a pagar R\$10 pela mercadoria. Mas, como o preço de mercado é de R\$5, esses consumidores têm um benefício ao pagar R\$5 em uma mercadoria que avaliam valer R\$10 – eles possuem, portanto, um excedente.

De maneira simétrica, a curva de oferta nos mostra que existem produtores que estariam satisfeitos em produzir essa mercadoria caso o preço de mercado R\$3. No entanto, dado que o preço é R\$5, esses produtores têm um benefício, ao que se chama de excedente.

Para os consumidores em conjunto, o excedente do consumidor é a área entre a curva de demanda e a linha do preço de mercado (colorida em azul claro). Já para os produtores em conjunto, o excedente é a área situada acima da curva de oferta até a linha do preço de mercado (colorida em cinza).

Uma vez compreendido o modelo no qual se explicam os excedentes, passemos a análise do imposto de importação. Muitos países utilizam impostos de importação para manter o preço interno de um produto acima dos níveis mundiais, muitas vezes com o objetivo de proteção da indústria local e de sua competitividade.

Na ausência do imposto de importação, um país importará mercadorias quando o preço mundial estiver abaixo do preço de mercado interno caso não houvesse comércio internacional. Para entender essa relação de comércio, analisemos o gráfico a seguir:



Se não houvesse comércio internacional, o equilíbrio desse mercado se encontraria no *Preço interno*, correspondente à quantidade  $Qi$ . No entanto, uma vez que há comércio internacional e o preço mundial está baixo do preço interno, esse país realizaria importações. No novo equilíbrio, o *Preço interno* convergiria para o *Preço mundo*. A quantidade  $Qi$  aumentaria

para  $Q$  consumida internamente; ao passo que a quantidade produzida internamente, anteriormente  $Qi$ , reduziria para  $Q$  produzida internamente.

Se não existisse o comércio internacional, os consumidores teriam uma perda de seu excedente no valor do **trapézio A+ triângulo B+ triângulo C**. Ao passo que os produtores do país teriam um ganho no valor do **trapézio A**. Portanto, caso não existisse o comércio internacional, esse mercado estaria atuando de uma maneira menos eficiente, gerando um peso morto no valor de – **triângulo B - triângulo C**.

Pela análise microeconômica, o efeito do comércio internacional é positivo para a um país, uma vez que aumenta a quantidade consumida internamente e gera um excedente de **triângulo B + triângulo C**, apenas transferindo parte do excedente dos produtores (**trapézio A**) para os consumidores.

Vale nesse ponto, entender o que a academia traz sobre os trade offs que o comércio internacional enfrenta.

A Escola de Chicago defende a teoria das vantagens comparativas, que foi desenvolvida por David Ricardo. Essa teoria sugere que países devem se especializar na produção de bens nos quais têm vantagens comparativas (custo de oportunidade mais baixo) e, em seguida, participar do comércio internacional. O livre comércio é visto como um meio eficiente de otimizar a alocação de recursos. Enfatiza a eficiência do mercado e argumenta que o comércio internacional contribui para a eficiência econômica global. Ao permitir que os países se especializem na produção de bens nos quais são mais eficientes, o comércio possibilita a alocação eficiente de recursos, aumento da produção total e, consequentemente, melhoria do bem-estar econômico. destaca o papel do comércio internacional no desenvolvimento econômico. A participação em mercados internacionais pode proporcionar oportunidades de crescimento para países em desenvolvimento, permitindo-lhes beneficiar-se das vantagens comparativas e acessar novos mercados para seus produtos. A Escola de Chicago é conhecida por sua oposição a barreiras comerciais, como tarifas e quotas. Argumenta-se que tais barreiras distorcem os preços relativos, prejudicam a eficiência econômica e podem levar a perdas líquidas para a sociedade como um todo.

Ainda assim, a Escola de Chicago não é necessariamente majoritária, e cabe pontuar uma visão um pouco diferente a respeito do mesmo tema:

A Escola Keynesiana, fundada nas ideias do economista britânico John Maynard Keynes, tem uma abordagem particular em relação ao comércio internacional. Uma das principais preocupações de Keynes era a questão do desemprego em uma economia. Ele argumentou que a demanda efetiva, ou seja, a demanda agregada por bens e serviços, desempenha um papel fundamental na determinação do nível de emprego. Quando a demanda é insuficiente, a economia pode experimentar desemprego involuntário. Keynes desenvolveu a teoria da renda e despesa agregada, que sugere que o nível de atividade econômica é determinado pela despesa total na economia. Para combater o desemprego, Keynes propôs medidas que aumentassem a despesa agregada, como gastos públicos e políticas monetárias expansionistas. A Escola Keynesiana não dá uma ênfase tão forte à balança comercial como algumas outras abordagens econômicas. Keynes estava mais preocupado com questões internas, como o nível de emprego e a demanda efetiva. Se um país estivesse enfrentando desemprego, Keynes poderia argumentar que estimular a demanda doméstica seria mais importante do que se preocupar com superávits ou déficits comerciais. Ainda que a Escola Keynesiana aborde menos enfaticamente a questão do comércio internacional, ficam claro dois aspectos i) Keynes não se opõe a intervenção Estatal, muitas vezes a recomenda; ii) Keynes se preocupa muito mais com o desemprego interno do que com uma balança comercial favorável

A relevância de analisar o pensamento de escolas econômicas distintas é deixar claro que embora a economia seja em parte uma ciência quantitativa é ela também qualitativa em vários momentos. O elemento político é intrínseco na economia e nas escolhas dela deriva.

De qualquer maneira, é comum que os países escolham regular o comércio internacional, sendo uma das formas a introdução de impostos de importação.

O histórico jurídico da regulação do comércio internacional no Brasil é extenso e está relacionado a diversos marcos legislativos e acordos comerciais ao longo da história do país.

Durante o período colonial, o comércio era altamente regulado pelo sistema de monopólio comercial imposto pela Coroa Portuguesa. O Brasil, então uma colônia, estava sujeito às leis comerciais metropolitanas.

Após a independência do Brasil, as primeiras constituições, como a de 1824, continham disposições relacionadas ao comércio exterior, como a concessão de competência ao governo central para legislar sobre tarifas aduaneiras.

A Lei das Alves Branco, de 1844, foi uma legislação que consolidou tarifas aduaneiras e promoveu uma política de protecionismo industrial. Essa lei teve um impacto significativo na orientação da política comercial brasileira.

O final do século XIX, marcado pela abolição da escravatura e a transição para a República, trouxe novas considerações sobre a política comercial, com discussões sobre a abertura ou proteção do mercado brasileiro.

Durante o governo de Getúlio Vargas, a política industrial e comercial passou por mudanças significativas. A criação do Conselho Nacional do Café (1931) e a instituição do Departamento de Comércio Exterior (1934) foram algumas das medidas adotadas nesse período.

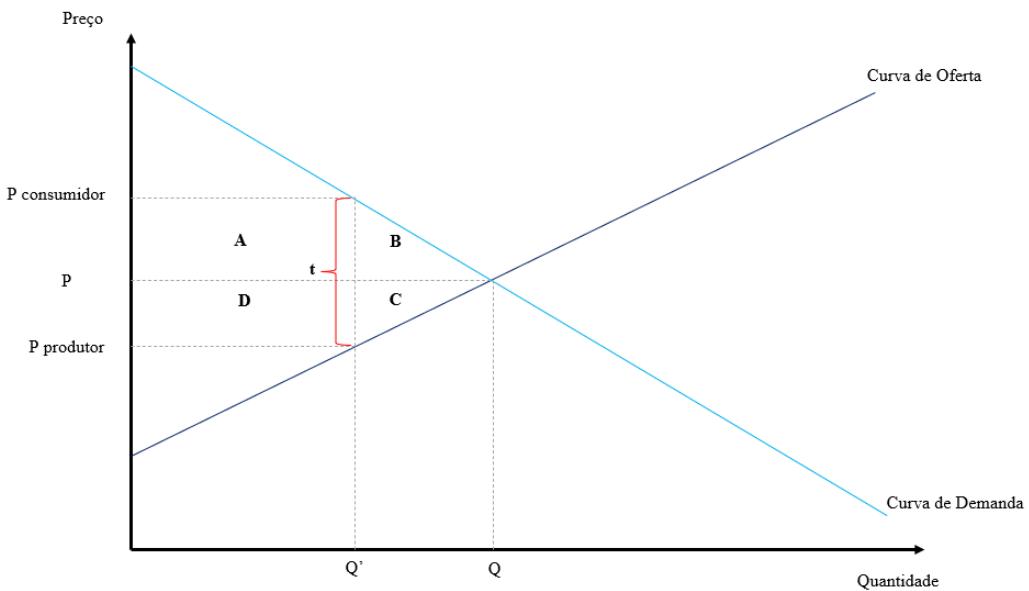
A participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial e a posterior Conferência de Bretton Woods influenciaram a reestruturação das políticas econômicas e comerciais brasileiras, incluindo a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

O Brasil foi um dos membros fundadores do GATT em 1947, e posteriormente participou da criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995. A OMC estabelece regras e normas para o comércio internacional.

Além de participar de acordos globais, o Brasil também buscou acordos bilaterais e regionais para promover suas relações comerciais. Exemplos incluem o Mercosul (Mercado Comum do Sul) e acordos bilaterais com diversos países.

O Brasil continuou a ajustar suas políticas comerciais para se adaptar às mudanças no cenário internacional. A conclusão do Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia (2019) representa um dos desenvolvimentos mais recentes.

Uma vez entendida a teoria por trás do comércio internacional, assim como seu histórico no país, cabe ainda analisar seus efeitos graficamente. Para facilitar a análise gráfica vamos considerar o imposto de importação como um valor unitário por unidade (sabemos, claro, que na prática esse imposto é *ad valorem*, sendo proporcional, uma alíquota. No entanto, os resultados qualitativos são os mesmos, por isso utilizaremos o imposto como um valor unitário). Analisemos o gráfico a seguir:



Suponhamos que o governo crie um imposto de importação de  $t$  reais por unidade do produto. Isso significa que o preço a ser pago pelo comprador deverá exceder em  $t$  reais o preço recebido pelo produtor.

$P$  e  $Q$  representam o preço e quantidade de equilíbrio antes do imposto.  $P_{consumidor}$  é o preço que os consumidores pagam após a incidência do imposto, enquanto  $P_{produtor}$  é o preço que os produtores recebem após a incidência do imposto. Naturalmente,  $P_{consumidor} - P_{produtor}$  equivale a  $t$ .

Com a introdução do imposto, a nova quantidade de equilíbrio é  $Q'$ , inferior a  $Q$ .

A carga fiscal é repartida entre produtores e consumidores, sendo indiferente quem é o pagador de fato do imposto. O fator que é relevante para determinar quem arcará com maior

carga fiscal é a elasticidade das curvas de oferta e de demanda, mas não quem o governo determinara que deverá pagar o imposto.

Quando a elasticidade da demanda for menor do que a da oferta, o imposto tende a recair sobre o comprador. Quando a elasticidade da demanda for maior do que a da oferta, o imposto tende a recair sobre o produtor.

A variação do excedente do consumidor nessa situação equivale a – retângulo A – triângulo B. Ao passo que o excedente do produtor também se reduz no valor de – retângulo D – triângulo C. A arrecadação fiscal corresponde a somatória do retângulo A + retângulo D.

Se somarmos as variações do excedente do consumidor, do produtor, assim como a arrecadação do governo, chegaremos em um excedente total no valor de – triângulo B – triângulo C; o que chamamos de peso morto.

A conclusão que chegamos, puramente pela análise microeconomia, é que a introdução de imposto de importação reduz o bem-estar econômico. Isso é feito através de uma transferência de parte do excedente do consumidor para os produtores locais e, ao mesmo tempo, gera um peso morto para a economia. A quantidade consumida no país é reduzida e preço pago pelos consumidores se torna mais alto.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, é simples compreender então que a isenção de um imposto de importação traria os efeitos contrários. Isso é, aumentaria a quantidade consumida internamente e os preços pagos pelos consumidores seria reduzido. Haveria assim um aumento do bem-estar, gerado por uma maior eficiência na economia através da transferência de parte do excedente do produtor local para os consumidores.

## **O CONTRA-ARGUMENTO PARA A COBRANÇA DO IMPOSTO DE IMPORTAÇÃO**

A doutrina comprehende a função principal do Imposto de Importação como muito relacionada com a função regulatória dos tributos:

No contexto tributário brasileiro, a função regulatória dos tributos é um aspecto relevante e multifacetado, sendo abordado por diversos juristas e doutrinadores.

A função regulatória dos tributos refere-se à capacidade do sistema tributário de influenciar o comportamento dos agentes econômicos e sociais. Essa abordagem transcende a mera arrecadação de recursos para os cofres públicos, incorporando objetivos como a promoção de políticas econômicas, sociais e ambientais.

O Estado brasileiro utiliza os tributos como ferramenta para promover políticas econômicas específicas. Por exemplo, a concessão de incentivos fiscais pode ser empregada para estimular setores estratégicos da economia ou promover o desenvolvimento regional.

Tributos ambientais têm ganhado destaque no Brasil como forma de promover práticas sustentáveis e internalizar externalidades negativas. Impostos sobre emissões de poluentes e incentivos fiscais para atividades ecoeficientes são exemplos de como a tributação é utilizada para fins ambientais.

Certas políticas tributárias no Brasil buscam reduzir desigualdades sociais, utilizando a tributação de maneira progressiva. Impostos sobre a renda e heranças podem ser aplicados com alíquotas proporcionais ao nível de renda, buscando uma distribuição mais equitativa da carga tributária.

A tributação também pode ser utilizada como instrumento para controle da inflação. A variação de alíquotas e a concessão de incentivos fiscais são algumas das ferramentas que o governo pode empregar para influenciar a demanda e a oferta de determinados bens e serviços, impactando indiretamente os níveis de preços.

Incentivos fiscais, como a Lei do Bem, são exemplos de como a tributação é utilizada para estimular atividades de inovação e pesquisa no Brasil. Empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento podem se beneficiar de reduções ou isenções de tributos.

Tributos podem ser utilizados para combater práticas anticompetitivas e assegurar a concorrência no mercado. Apesar dos benefícios potenciais, a função regulatória dos tributos no Brasil enfrenta desafios, como a complexidade do sistema tributário e a necessidade de equilibrar objetivos concorrentes.

O imposto de importação é nitidamente um imposto de proteção e de arrecadação. O mais antigo nas relações entre os homens, tem esse tributo um caráter internacional inequívoco, na medida em que os acordos gerais ou regionais buscam uniformizá-lo para facilitar o

comércio internacional, qualquer que seja a teoria dominante para determinada conjuntura. (Robert Pindyck, 2016).

Dessa maneira, ainda que analisando a teoria microeconomia fique claro que a introdução de um imposto de importação reduza o bem-estar econômico; o legislador tem outros interesses em mente que não apenas a maximização do bem-estar, afinal de contas trata-se de uma decisão política. É dizer, pode ser legítimo a transferência de excedente entre consumidor e produtor, se bem justificada em princípios constitucionais que embasem essa tomada de decisão. O art. 170 da CFRB/88 ajuda a compreender essa questão:

*Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*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 brasileiras de capital nacional de pequeno porte.*

*Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica,*

*independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.*

O artigo por um lado defende a livre concorrência, assim como a defesa do consumidor. A defesa da livre concorrência e do consumidor é um princípio fundamental no Direito, especialmente nas legislações antitruste e de defesa do consumidor. Esses princípios visam assegurar um ambiente de mercado competitivo e proteger os interesses dos consumidores. As leis antitruste têm como objetivo prevenir práticas anticompetitivas, como acordos de fixação de preços, cartéis e abuso de posição dominante. No Brasil, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é responsável por aplicar a legislação antitruste. A defesa da livre concorrência busca promover a competição entre as empresas, incentivando a eficiência, inovação e preços competitivos. Isso é considerado benéfico para os consumidores, pois proporciona mais opções e produtos de melhor qualidade a preços mais acessíveis. A defesa da livre concorrência e do consumidor não apenas protege os interesses individuais dos consumidores, mas também contribui para o funcionamento eficiente e equitativo do mercado, promovendo o desenvolvimento econômico e a satisfação do consumidor.

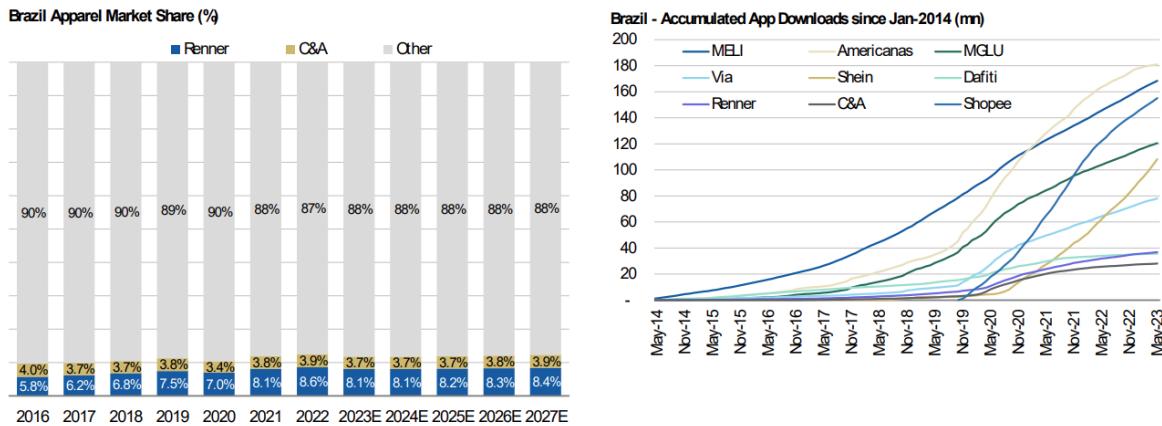
Paralelamente, o mesmo artigo também defende um tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Políticas de favorecimento para empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte são implementadas como estratégias para fomentar o desenvolvimento econômico, promover a inclusão e fortalecer o empreendedorismo local. Estas políticas têm base no direito e envolvem diversas medidas.

É justificado, pela base normativa assim como pela doutrina brasileira, que exista um favorecimento à indústria local e que, dessa maneira seja cobrado um imposto de importação à fim de tornar os produtos nacionais mais competitivos em território brasileiro.

Ao mesmo, convém adentrar um pouco mais o caso em específico. O imposto de importação no caso da Remessa Conforme visa um mercado bem específico, tratando-se da indústria de varejo, em específico no setor de vestuário. Estamos, portanto, falando sobre a proteção da indústria local, mas, em grande parte das vezes, de empresas que não são de pequeno porte, como é o caso da Renner e C&A.

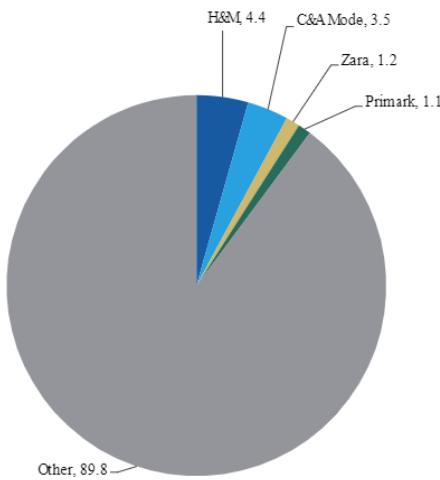
Como podemos observar na imagem abaixo, no estudo de mercado conduzido pelo banco BTG Pactual, percebe-se que o mercado de vestuário no Brasil pode ser considerado bastante consolidado, uma vez que o maior player (Renner) detém mais de 8.6% de share, enquanto

o segundo colocado possui metade desse percentual. Os dois maiores players da indústria possuírem um percentual conjunto de 12.5% do mercado de vestuário, que tem como característica principal sua alta competitividade, é um fato marcante:



Em estudo de mercado conduzido pelo banco de investimentos Morgan Stanley podemos analisar o mercado de varejo em outras regiões do mundo. Apenas para termos como referência, na Alemanha, o maior player do país, a varejista H&M, possui menos de 4% de share.

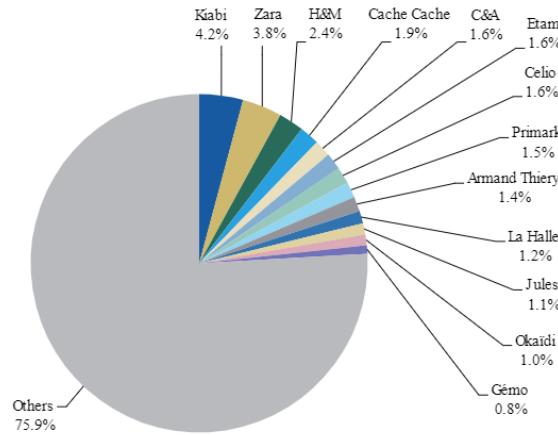
**Exhibit 21:** Physical retail market share % (Germany)



Source: Euromonitor, Morgan Stanley Research

Na França a situação não é muito diferente, com o maior player tendo 4.2% do mercado, e estando há apenas 0.4 pp do segundo colocado:

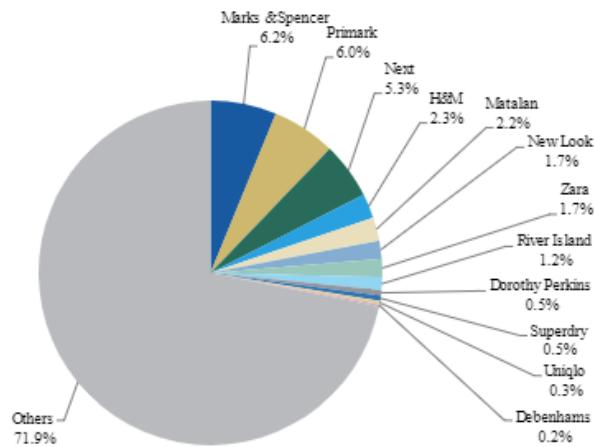
**Exhibit 24:** Physical retail market share (France)



Source: Euromonitor, Morgan Stanley Research

No Reino Unido também verificados esse tipo de cenário:

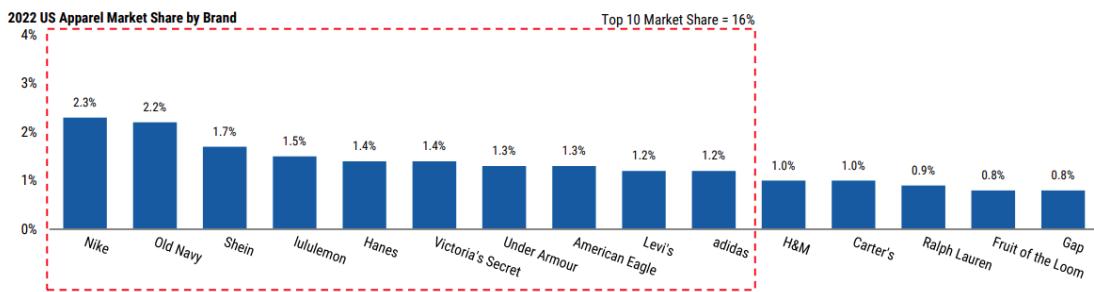
**Exhibit 40:** Physical retail market share (UK)



Source: Euromonitor, Morgan Stanley Research

Nos EUA a situação é bastante parecida. Em estudo de mercado também realizado pelo banco de investimentos Morgan Stanley, se percebe que a indústria de varejo nesse país é altamente fragmentada, com o maior player obtendo apenas 2.3% do share na região:

### The US apparel market by brand is highly fragmented



O que se infere dessa análise é que no Brasil, a Renner como líder de mercado possuir 8.6% de share, estando 4.6pp a frente do segundo colocado parece uma assimetria muito grande no relativo a mesma indústria em outras regiões.

O mercado brasileiro é sem dúvida mais concentrado do que o mundo. O mercado de vestuário no Brasil (assim como outros segmentos de varejo no país) é bastante conhecido por ser de difícil operação por competidores internacionais, tanto pela estrutura legislativa e tributária, quanto por questões de logística (é um país muito grande e com muitas peculiaridades). A própria Zara, que possui operações em todos os continentes do mundo, teve dificuldade de montar sua própria operação no país, e hoje atua através do modelo de franquia.

É natural perceber que a indústria local tem muitas razões para temer a competição do ecommerce internacional. Parece de fato haver uma assimetria em termos de concentração de mercado no Brasil, tornando o país pouco atrativo para varejistas internacionais e mais difícil para novos entrantes locais. Uma plataforma que consegue, de alguma maneira, operar no país com baixo custo e, mais do que isso, com baixos preços, é de fato uma força poderosa.

Como também demonstrado no estudo em questão, desde o início da pandemia o download de aplicativos de compra online, em específico na indústria de vestuário, aumentou exponencialmente. Ao mesmo tempo, quando se compara o ticket médio das principais varejistas no Brasil, como Renner, C&A e Riachuelo com o de plataformas online como a Shein, é evidente que possuem um ticket parecido.

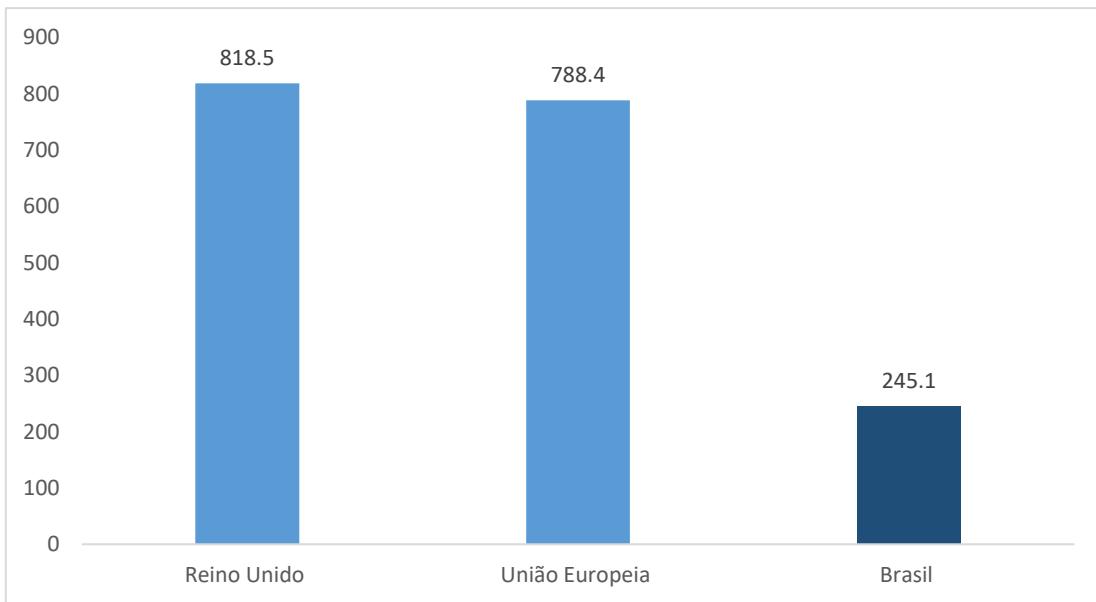
Figure 4: Basket by retailer (R\$) - October 2023

Basket (R\$)	SHEIN	CA	RCHLO	RENNER
Dress	39	90	100	80
Jeans	140	140	130	160
Jacket	162	190	180	200
Skirt	50	90	50	100
Sweatshirt	73	110	140	120
T-shirt	36	26	30	40
Boots	150	150	125	160
Handbag	42	40	130	80
<b>Total</b>	<b>692</b>	<b>836</b>	<b>884</b>	<b>939</b>

Source: BTG Pactual

Atualmente, a estimativa do governo em termos arrecadatórios é de R\$1,2 bilhão; considerando uma alíquota de 28% e uma queda de 30% nas importações. Ainda assim, naturalmente existe um grau de incerteza bastante grande nessa estimativa, como a própria Receita Federal assume em nota técnica.

Por fim, não se pretende analisar de forma extensa a legislação internacional, mas alguns pontos merecem destaque. O problema das plataformas digitais na competição com a indústria local não é exclusivo do Brasil. Outras regiões enfrentam esse mesmo dilema e, assim como a Remessa Conforme, propuseram algum tipo de solução. No Reino Unido, o valor limite entre existir ou não a cobrança do imposto de importação é de 135 libras (Gov.UK, 2023). Na União Europeia esse valor é de 150 euros (EC.europa.eu, 2023). Vejamos então a comparação desses valores todos em moeda local (reais, cotação 5/11/2023):



Apesar das não poucas reclamações da indústria local, quando se analisa a legislação de outros países, ainda que de uma forma superficial, é evidente que no Brasil, mesmo com a Remessa Conforme, ainda existe uma grande proteção à indústria local. Tanto pelo valor máximo ser menos do que o ticket médio estimado (estudo do BTG Pactual, analisado acima), quanto em termos relativos, ao ser comparado com o Reino Unido e União Europeia.

## TRATAMENTO CONSTITUCIONAL DO ICMS

O ICMS tem grande parte de seu tratamento normativo expresso na CFRB/88:

*Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:*

*II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior*

*§ 2.º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:*

*(...)*

*IX - incidirá também:*

- a) sobre a entrada de bem ou mercadoria importados do exterior por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade, assim como sobre o serviço prestado no exterior, cabendo o imposto ao Estado onde estiver situado o domicílio ou o estabelecimento do destinatário da mercadoria, bem ou serviço
- b) sobre o valor total da operação, quando mercadorias forem fornecidas com serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

A doutrina comprehende que o fato gerador do ICMS como qualquer operação que implique circulação de mercadorias. Geraldo Ataliba, sempre entendeu que, para caracterizar o fato gerador, a operação de circulação consistiria num ato jurídico, ou seja, que implicasse transferência de titularidade da mercadoria.

Além disso, é entendimento pacificado que o ICMS incide sobre a importação de bem ou mercadoria, por pessoa física ou jurídica, independentemente de serem destinados à circulação mercantil ou de haver habitualidade.

A base de cálculo é o critério escolhido pelo legislador como apto a dimensionar o fato gerador. No caso do ICMS, a base de cálculo, por força do art. 146, III, a, da CFRB/88, há de estar prevista em lei complementar. Os artigos 8 e 13 da Lei Complementar n.87/96 apontam qual deve ser, em cada uma das situações em que pode ser cobrado o ICMS, qual deve ser a base de cálculo para o imposto.

No tocante a base de cálculo, é válido pontuar que o ICMS tem sua base de cálculo o montante do próprio imposto; se diz que o ICMS é um imposto “calculado por dentro”. Essa sistemática acaba gerando uma distorção: a alíquota real é sempre maior que a nominal. Porém, o fato de sua sistemática ser “por dentro” não torna inconstitucional, como já entendido pelo Judiciário. Para calcular a alíquota real deve se utilizar a seguinte fórmula:

$$\text{Alíquota real} = \frac{\text{alíquota nominal} \times 100}{100 - \text{alíquota nominal}}$$

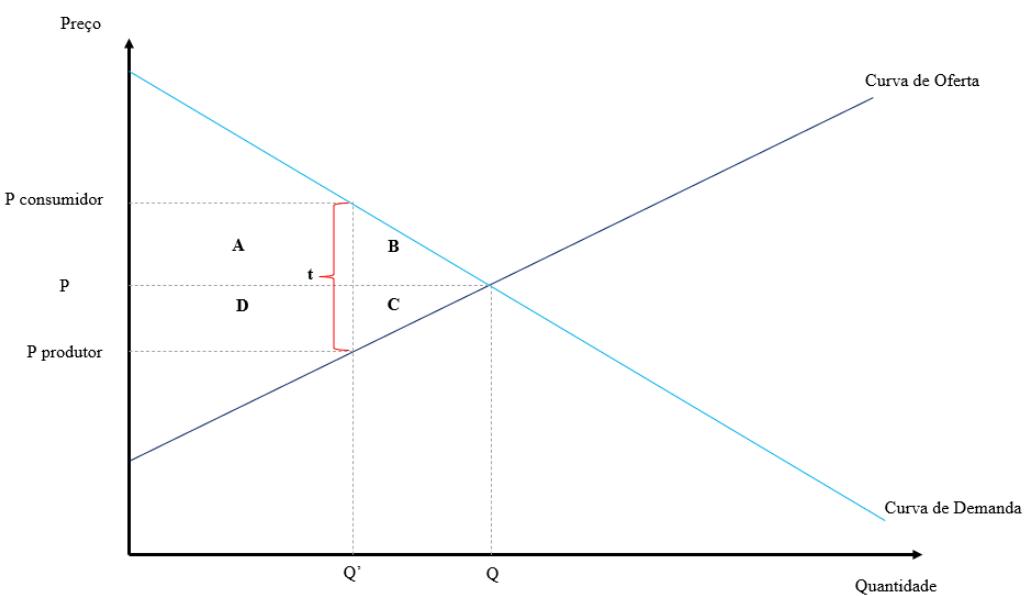
Logo, uma operação sujeita a uma alíquota de 17%, na verdade, suporta uma carga tributária equivalente a uma alíquota real de 20,48%.

A base de cálculo para o ICMS de mercadorias importadas do exterior, de acordo com o inciso V do art. 13 da Lei Complementar n.87/96 estabelece que a base de cálculo é a soma das seguintes parcelas: o valor da mercadoria constante dos documentos de importação; o imposto de importação; o IPI; o IOF; quaisquer despesas aduaneiras. O disposto no art.12, IX, considera o momento do desembarque aduaneiro como o de ocorrência do fato gerador.

Ainda, a CFRB/88 estabelece que as alíquotas do ICMS poderão ser seletivas, em função da essencialidade da mercadoria e dos serviços.

### ICMS | ANÁLISE ECONÔMICA

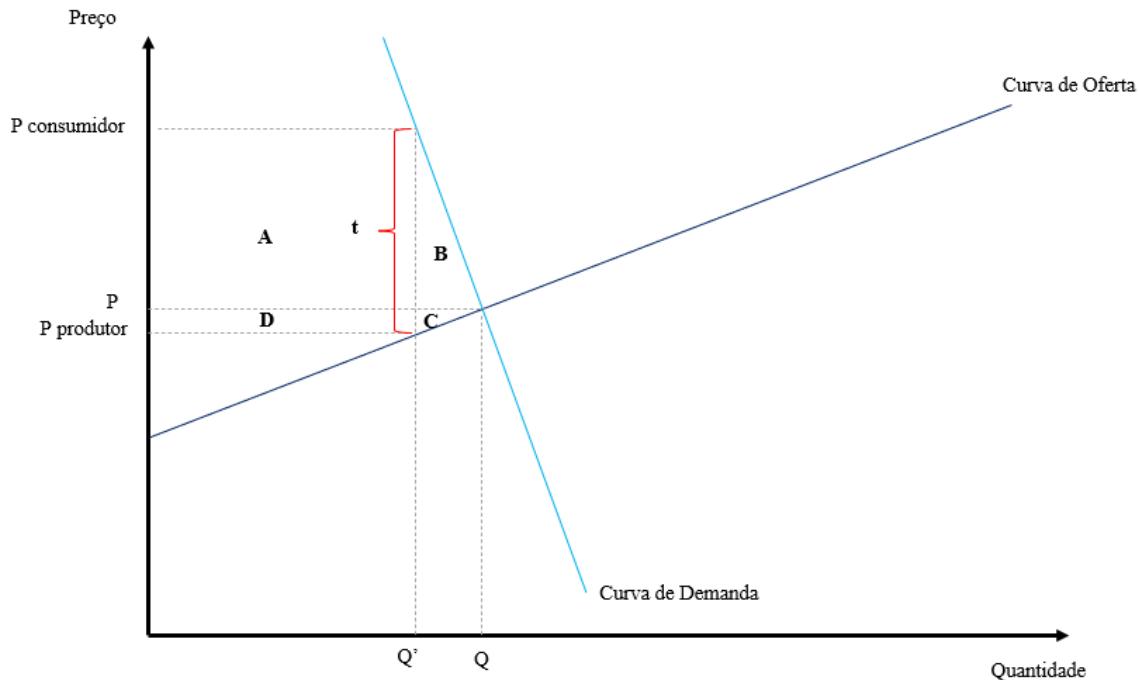
Como observamos na análise do imposto de importação, é possível analisar graficamente o impacto de um imposto no bem-estar da sociedade. Apenas para relembrar, a representação gráfica desse fenômeno é:



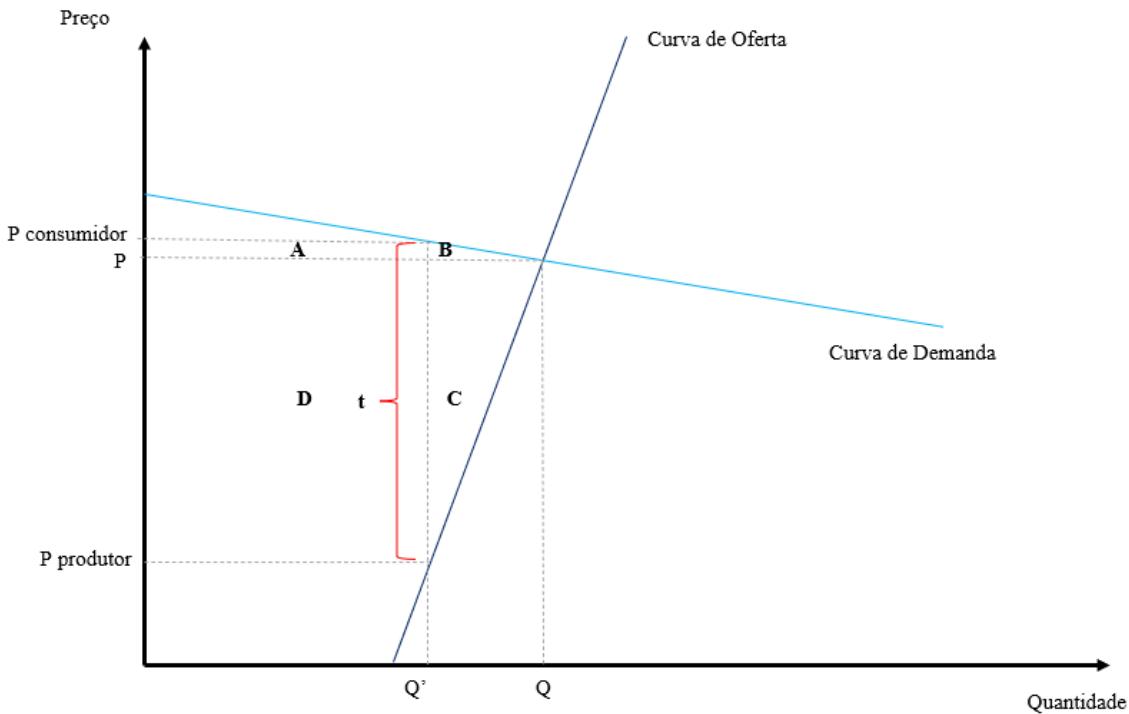
O que também mencionamos anteriormente é que, embora o governo decida quem deve pagar o imposto, do ponto de vista econômico isso não é relevante. Isso acontece porque o ônus do

imposto recai sobre a curva mais inelástica entre a curva de oferta e demanda – independente de qual agente de fato precise transferir os fundos ao fisco.

Naturalmente, as curvas de oferta e demanda devem ser sempre analisadas uma relativa à outra para decidir qual delas é a mais inelástica. No caso de uma demanda muito inelástica em relação a oferta, o imposto recai sobre os compradores:



Já no caso de uma oferta muito inelástica em relação a demanda, o imposto recai sobre os produtores:



Para entender o conceito de elasticidade precisamos dar um passo atrás: a demanda por uma mercadoria depende de seu preço, bem como da renda do consumidor e dos preços de outras mercadorias. Da mesma forma, a oferta de uma mercadoria depende do preço, bem como de outras variáveis que afetam o custo de produção. A **elasticidade** mede o quanto uma variável pode ser afetada por outra – é o número que nos informa a variação percentual que ocorrerá em uma variável com reação a um aumento de um ponto percentual em outra variável.

Geralmente, quando se fala “elasticidade” estamos nos referindo a elasticidade preço da demanda ou elasticidade preço da oferta.

A elasticidade preço da demanda é normalmente um número negativo; quando o preço de uma mercadoria aumenta, a quantidade demandada em geral cai. Logo quanto mais inclinada a curva, e chegando mais próximo de uma reta vertical, mais inelástica é a demanda. Isso quer dizer que mesmo com grandes variações de preço, a quantidade demandada não se altera tanto. É o caso, por exemplo, de bens de consumo básico, como sal.

Já a elasticidade preço da oferta é normalmente um número positivo; quando o preço de uma mercadoria aumenta, a quantidade ofertada em geral sobe. Assim como no caso da demanda, quanto mais inclinada for uma curva, mais inelástica é essa curva de oferta. Isso quer dizer

que mesmo com grandes variações de preço, a quantidade ofertada não se altera tanto. É o caso, por exemplo, a oferta de commodities (como o trigo).

Na situação em tela, temos como curva de demanda a demanda brasileira no setor de varejo, em específico de vestuário; ao passo que nossa curva de oferta são produtos internacionais, em específico plataformas de e-commerce.

## VISÃO CONCORRENCEIAL

A análise feita pelos itens anteriores nos leva a algumas conclusões:

- A isenção do imposto de importação aumenta a quantidade consumida dentro do país
- A isenção do imposto de importação reduz o preço de equilíbrio dentro do país para os consumidores
- A isenção do imposto de importação reduz a quantidade vendida por produtores brasileiros
- A lei não é capaz de determinar sobre quem recai o imposto em termos econômicos.
- Quando a oferta é mais inelástica que a demanda, o imposto recai mais sobre os produtores
- Quando a demanda é mais inelástica que a oferta, o imposto recai mais sobre os compradores

Um último fator relevante para a análise econômica é a determinação da elasticidade. No caso brasileiro, quem é mais inelástica, a curva de oferta do setor de vestuário ou a curva de demanda desse mesmo setor?

Esse questionamento está longe de ser trivial e seria necessário a coleta de dados do setor para chegar em um coeficiente de elasticidade. Como esse trabalho não se propõe a fazer uma análise de dados, e sim uma análise teórica, analisemos a questão da elasticidade por outra ótica.

Paula Forgioni afirma que “a concentração tende a diminuir o grau de competição no mercado, por atribuir poder econômico à empresa”. Ora, o mercado do varejo brasileiro é sem dúvidas mais concentrado do que o mesmo setor outros países (como analisado anteriormente). Portanto, se no Brasil as empresas ofertantes detêm maior poder econômico,

é justo inferir que essas mesmas ofertantes possuem maior capacidade para absorver oscilações nos preços.

Assim, por dedução é possível entender que: no mercado de vestuário no Brasil, a demanda é mais inelástica em relação à oferta. Logo, a introdução de um imposto faz com que ele recaia mais sobre os compradores.

Adicionemos então mais uma conclusão à lista:

- No mercado de vestuário no Brasil, a demanda é mais inelástica em relação à oferta. Logo, a introdução de um imposto faz com que ele recaia mais sobre os compradores.

Lançando mão dos pilares que a academia nos traz, vale ressaltar ainda mais ensinamentos do direito concorrencial, buscando melhor compreender os efeitos sociais e jurídicos da concentração de um mercado.

Parte da doutrina entende a concentração como um efeito autodestrutível do mercado. Outros a apontam como uma falha de mercado, pois é capaz de prejudicar o bom fluxo de relações econômicas. Porém, também é justo ponderar que a concentração é capaz de trazer inovação e desenvolvimento (Paulo A. Forgioni, 2016)

A centralização do capital na mão de poucos agentes econômicos faz com que se possam atingir resultados que, em princípio, não seriam viabilizados. De acordo com Fernando Conesa, as vantagens decorrentes das concentrações se dividem em três grupos:

- i) Organização interna do agente econômico: possibilita maior progresso técnico, reduz gastos gerais e custos fixos, reduz o risco do negócio
- ii) Posicionamento da empresa no mercado: fortalece relacionamento com fornecedores, facilita seu crédito no mercado, possibilita maiores investimentos e possibilita a prática de um preço final inferior
- iii) Intensifica-se o poder na empresa em relação ao Estado

A linha argumentativa que vai no sentido de defender as vantagens da concentração geralmente está atrelada à necessidade dos países de aumentar seu grau de competitividade em um mercado globalizado. A maior concentração de um mercado em, em muitas ocasiões,

eleva o nível tecnológico do país, fortalecendo sua economia e habilitando a indústria nacional para enfrentar a concorrência internacional.

A Escola de Chicago, embasada em um neoclassicismo econômica, sustenta a não intervenção estatal. A concentração não deveria ser evitada: se há concentração no mercado, não se deve inferir que ali há excessivo poder econômico, mas sim economias de escala.

Do outro lado do espectro, a condição monopolística/oligopolista leva os agentes a atuarem com independência e indiferença em relação a outros stakeholders, muitas vezes abusando de sua posição.

Grandes concentrações levaram à inércia, produziram inúmeras ineficiências e causaram custos mais elevados, reduziram a inovação e a capacidade de responder rápida e flexivelmente a mudanças de mercado e a aumento de preços.

O paradoxo que se coloca é exatamente: ao mesmo tempo em que a concentração de capital é vista como útil ou até mesmo indispensável ao progresso e a eficiência do sistema produtivo, é também fator de instabilidade desse próprio sistema.

A disciplina das concentrações não deve ser encarada como dissociada da política econômica e, portanto, seu controle assume um caráter instrumental. É claro que as autoridades antitruste atuam e exercem sua função ao regulamentar a associação de empresas.

É verdade também que por diversas vezes a concentração de um mercado não é resultado de uma associação empresarial, se tornando mais complexo uma regulação direta. A disciplina de tributos, dentre outras funcionalidades, existe também com seu papel regulatório e caráter instrumental.

É, portanto, legítima a isenção ou não de um tributo, também do ponto de vista concorrencial.

## CONCLUSÃO

O que se absorve do presente ensaio é que a decisão tributária é muito mais complexa do que parece em um primeiro momento. Existe é claro, a questão normativa do que pode o Estado tributar. Existe ainda a questão política do que deve o Estado tributar. A decisão econômica, que sejamos honestos é em si uma decisão política, que ajuda a mensurar qual o trade que o

Estado compra ao tributar ou deixar de tributar. Ainda assim, é relevante a análise dos pontos de maneira separa e conjunta, como se pretende ter feito, para que se possa chegar a uma conclusão embasada de argumentos.

No caso discutido, sobre a indústria de varejo no Brasil, entende-se que a isenção do imposto de importação é algo que o legalmente o Estado pode fazer. Em termos econômicos, a partir da análise teoria microeconômica, é uma medida que aumenta o excedente total da economia, transferindo parte do excedente do produtor local para o consumidor.

A análise política e social é mais complexa e mais discricionária. Ainda assim, parece que o mercado brasileiro de varejo é em si um mercado já bastante concentrado, e seria razoável e esperado se o Estado, na sua função regulatória, entendesse que deve interferir em um mercado para deixá-lo mais competitivo e menos concentrado. Além disso, quando se analisa a isenção no brasil vis a vis a isenção em outras regiões do mundo, também é possível perceber que o Brasil parece tímido no tamanho da isenção, uma vez que o valor teto é muito menor que nos outros países analisados.

## REFERÊNCIAS

JOTA INFO. Reportagem: Remessa Conforme integra plataformas estrangeiras ao mercado brasileiro. Agosto de 2023, disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/remessa-conforme-integra-plataformas-estrangeiras-ao-mercado-brasileiro-30082023>

GOV UK. Goods sent from abroad, tax and duty. 2023, disponível em: <https://www.gov.uk/goods-sent-from-abroad/tax-and-duty>

EC EUROPA. Buying goods online coming non-European union. 2023, disponível em: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/buying-goods-online-coming-non-european-union-country\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/buying-goods-online-coming-non-european-union-country_en)

FORGIONI, PAULA A. Os fundamentos do antitruste, 9º edição. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2016

MARTINS, Ives G. da Silva. Curso de direito tributário, 13º edição. São Paulo, Saraiva, 2011.

PINDYCK, Robert. Microeconomia, 8º edição. São Paulo, Person Education Brasil, 2013.

JOTA INFO. Reportagem: entenda o que precisa saber para a isenção a importados até US 50 no ecommerce. 2023, disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/ecommerce-internacional/entenda-o-que-e-preciso-saber-para-a-isencao-a-importados-ate-us50-no-e-commerce-01082023>

RECEITA FEDERAL. Reportagem: Ministério da fazenda reduz a zero alíquota de importação para compras do exterior de até 50 dólares. 2023, disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/ministerio-da-fazenda-reduz-a-zero-aliquota-de-importacao-para-compras-do-exterior-de-ate-50-dolares/programa-remessa-conforme>

EXAME. Reportagem: Nova lei de importação entenda como o ecommerce brasileiro será afetado. 2023, disponível em: <https://exame.com/bussola/nova-lei-de-importacao-entenda-como-o-e-commerce-brasileiro-sera-afetado/>

BRAZIL JOURNAL. Reportagem: doadora de share renner desaba com isenção para Shein, downgrade duplo do BOFA. 2023, disponível em: <https://braziljournal.com/doadora-de-share-renner-desaba-com-isencao-para-shein-e-downgrade-duplo-do-bofa/>

BTG PACTUAL. Relatório: Análise de mercado de varejistas brasileiras – impacto de gigantes de ecommerce. 2023.

MORGAN STANLEY. Relatório: Market share data on European retailers, Kantar data. 2023

MORGAN STANLEY. Relatório: US apparel market share. 2023

