

NOTA ECONÔMICA Nº27



Tributação das importações de produtos de pequeno valor: concorrência desequilibrada e prejuízos à economia brasileira

No atual contexto de aumento de compras por meio de plataformas digitais de comércio (*e-commerce*), a isenção das importações de pequeno valor (até US\$ 50,00) ganhou mais relevância e chamou atenção do debate público no Brasil. Isso principalmente em razão de situações em que se observa formas de burlar o pagamento dos impostos dos produtos importados, tornando desequilibrada a

concorrência desses produtos com os nacionais. Essa prática gera danos às empresas brasileiras e, principalmente, à economia do país como um todo, sobretudo em termos de emprego e renda.

A redução da demanda por produtos nacionais, por conta das distorções causadas pela isenção tributária na importação de bens de pequeno valor, diminuiu o PIB brasileiro em 0,7% em 2022. Além disso, o Brasil perdeu quase 500 mil empregos e aproximadamente R\$ 21 bilhões em salários, também em 2022.

1) O que diz a legislação brasileira sobre a tributação na importação de produtos de pequeno valor

Regime de Tributação Simplificada (RTS)

O Regime de Tributação Simplificada (RTS), instituído pelo Decreto-Lei nº 1.804/1980, determina o pagamento de **Imposto de Importação (II), com alíquota única de 60%**, e isenção de IPI e PIS/ Cofins na aquisição de bens importados **remetidos por pessoa física ou jurídica e destinados a pessoa física ou jurídica.**

Os bens contidos em encomenda internacional deverão ter valor total de **até US\$ 3,0 mil¹** ou o equivalente em moeda estrangeira.

De minimis

No âmbito do RTS, tem-se a legislação brasileira aplicável ao *de minimis* (Decreto-Lei nº 1.804/1980, Portaria MF nº 156/1999 e Portaria COANA nº 82/2017), segundo a qual, para que bens importados de pequeno valor possam gozar de **0% de II e isenção de IPI e PIS/Cofins**, os seguintes requisitos devem ser observados:

- que os bens que integrem remessa postal internacional tenham **valor de até US\$ 50,00** ou o equivalente em moeda estrangeira;
- que o **remetente e o destinatário sejam pessoas físicas**; e
- que os bens não sejam bebidas alcoólicas, fumo nem produtos de tabacaria.

Destaca-se, ainda, que as remessas de importação contendo

¹ Embora os valores do frete e do seguro integrem o valor tributável dos bens, estes não devem ser considerados para fins de cálculo do limite.

bens enquadráveis nos requisitos acima são desembaraçadas sem formalização de despacho aduaneiro (Declaração de Importação de Remessa – DIR).

Programa “Remessa Conforme”

A fim de obter as isenções tributárias previstas no *de minimis* e, dessa forma, ganhar uma vantagem competitiva, algumas empresas estrangeiras realizam remessas para o Brasil que se passam, indevidamente, por operações enquadradas nessas condições.

Na tentativa de coibir essa prática ilegal e nociva, o governo brasileiro criou o programa Remessa Conforme, com base na Portaria MF nº 612/2023, na Instrução Normativa RFB nº 2.146/2023 e na Portaria COANA nº 130/2023.

A partir de 1º de agosto de 2023, as

2) Indícios de fraude pelas plataformas estrangeiras de comércio eletrônico

Há **indícios de situações e mecanismos usados para simular características de operações de importação no intuito de serem artificialmente enquadradas dentro dos limites de isenção do *de minimis*. Dessa forma, se procura afastar/dificultar a fiscalização, para que essas importações usufruam, indevidamente, da isenção tributária.** Entre os principais indícios de fraude, destacam-se:

- adulteração da documentação fiscal:
 - o enquadramento do remetente como pessoa física, ainda que a venda tenha sido realizada por pessoa jurídica.
 - o subfaturamento dos bens importados, para não ultrapassar o limite de isenção de US\$ 50,00.

empresas que aderirem voluntariamente ao programa Remessa Conforme poderão realizar **vendas para pessoas físicas com alíquota zero do II e incidência de ICMS à alíquota de 17%²**, para remessas de **até US\$ 50,00**. Ainda, uma vez que esse tipo de remessa se enquadra no RTS³, também fica isento de IPI e PIS/Cofins.

Ao aderir ao programa, a empresa se compromete a:

- recolher o ICMS cobrado no momento da compra realizada na plataforma digital. Atualmente, II e ICMS são cobrados somente após a entrada da mercadoria no país (ou seja, no desembarço aduaneiro);
- informar ao consumidor a origem da mercadoria, bem como seu preço total, incluindo o imposto pago; e
- enviar à Receita Federal do Brasil (RFB) as informações referentes às remessas importadas, a fim de que o desembarço das mercadorias seja realizado com celeridade.

- fracionamento das mercadorias importadas em diversos pacotes⁴, também para não ultrapassar o limite de isenção de US\$ 50,00.
- triangulação, que consiste no envio dos bens para um destino intermediário antes de chegar ao Brasil, com o objetivo de dificultar a fiscalização.
- uso de intermediadores financeiros brasileiros, como forma de evitar o pagamento de 5,38% de IOF sobre compras internacionais.

Esses mecanismos utilizados para fraudar as vendas realizadas por empresas estrangeiras, travestindo-as de operações entre pessoas físicas, causam grande prejuízo à economia brasileira.

Ao se enquadrar indevidamente no *de minimis*, a empresa estrangeira se furta do recolhimento de II – além da isenção de IPI e PIS/Cofins, decorrente do RTS. Dessa forma, a empresa nacional compete em desvantagem com a empresa estrangeira, visto que deve pagar IPI, ICMS e PIS/Cofins.

2 Conforme Convênio ICMS nº 81/2023.

3 De acordo com o art. 24 da Instrução Normativa RFB nº 1.737/2017, as remessas internacionais com valor total de até US\$ 3,0 mil estão isentas de IPI e PIS/Cofins.

4 É aplicada da pena de perdimento da mercadoria fracionada em duas ou mais remessas postais ou encomendas aéreas internacionais visando o não pagamento dos tributos aduaneiros.

3) Forte crescimento das importações de pequeno valor

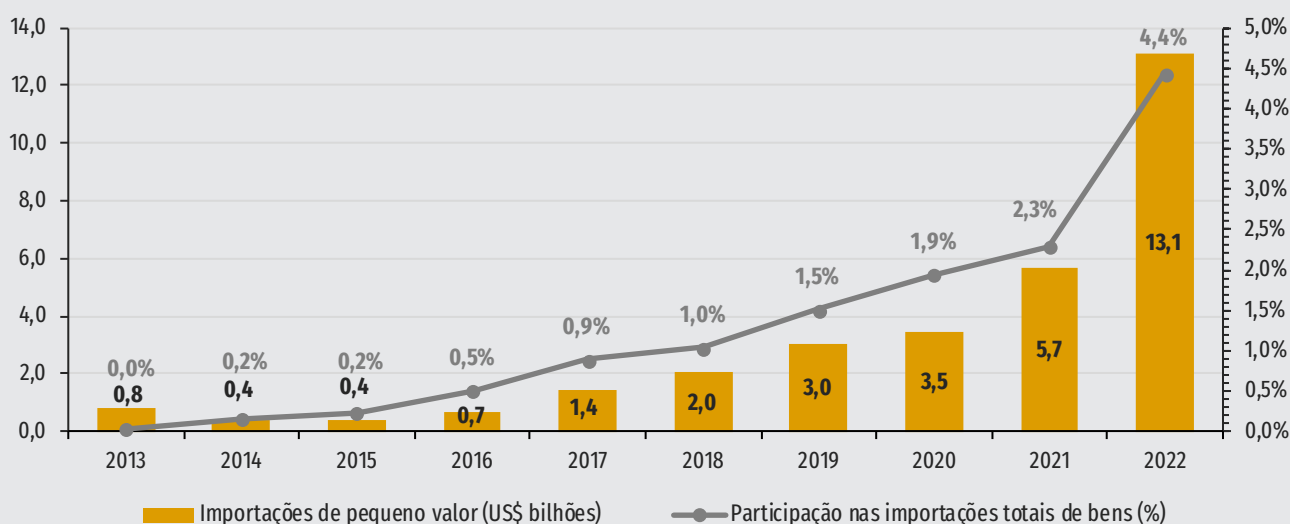
O problema da concorrência desequilibrada entre os produtos nacionais e os importados têm se agravado com o aumento do *e-commerce*. Dados do Banco Central do Brasil⁵ (Gráfico 1) mostram que ocorreu crescimento expressivo nas importações de pequeno valor⁶, nos últimos anos. **Entre 2013 e 2022, as importações de pequeno**

valor aumentaram de US\$ 800 milhões para US\$ 13,1 bilhões, com destaque para o crescimento observado em 2022. Assim, a participação das importações de pequeno valor no total das importações de bens saltou de 0,0%, em 2013, para 4,4%, em 2022.

Não por acaso, segundo a *data.ai*⁷, dos cinco aplicativos de compras no varejo mais baixados no Brasil em 2021, três são de plataformas comerciais estrangeiras.

Gráfico 1 - Importações de pequeno valor

Em valor (US\$ bilhões) e em proporção do total de bens importados (%)



Fonte: Banco Central do Brasil
Elaboração: CNI

Outro dado que reforça o elevado crescimento das importações de pequeno valor é o número de remessas postais para importação. De acordo com a Receita Federal do Brasil (RFB)⁸,

essas remessas aumentaram de 70,5 milhões, em 2018, para 176,3 milhões, em 2022: um crescimento de 150,1%, em 5 anos (Gráfico 2). Cabe ressaltar que esse grande número de mercadorias importadas todos os anos exige elevado custo de fiscalização para a aduana.

5 Estatísticas do Setor Externo. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicosetorexterno>.

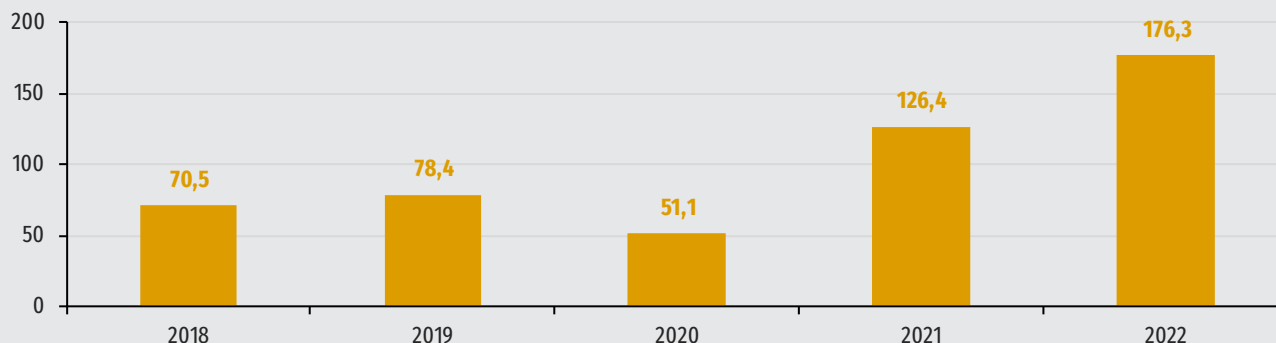
6 Importação de bens de pequeno valor transacionados via encomendas internacionais e facilitadores de pagamentos internacionais e as operações por meio de facilitadora de pagamentos (empresas que intermediam os processos de compra de produtos e serviços entre países com moedas diferentes). Estes bens compreendem encomendas internacionais que chegam ao Brasil transportados pelos Correios ou por empresas privadas de transporte expresso internacional porta a porta (*courier*).

7 State of Mobile 2022. Disponível em: [State of Mobile 2022 - data.ai](https://data.ai)

8 Relatório Aduaneiro. Disponível em: [Aduana e Comércio Exterior – Receita Federal \(www.gov.br\)](https://www.gov.br)

Gráfico 2 - Quantidade de remessas postais (importação)

Em milhões



Fonte: Receita Federal do Brasil

Mais uma dificuldade, que pode ser observada pelos dados da RFB⁹, diz respeito à quantidade de remessas postais que chegam ao Brasil sem Declaração de Importação de Remessas (DIR). Para 2022, das 176,3 milhões de remessas postais (importações) que chegaram ao Brasil, apenas 3,4 milhões (1,9%) possuíam

DIR. Ou seja, 98,1% de todas as remessas postais chegaram ao Brasil sem a declaração ao Fisco.

Embora o volume de remessas sem DIR abarque, além das mercadorias enquadradas no *de minimis*, livros, documentos e bens não tributáveis e desprovidos de interesse fiscal¹⁰, o alto percentual desse tipo de envio (sem DIR) em relação ao total de remessas postais é um possível indicativo da existência de subnotificação de remessas postais tributáveis.

4) Impactos econômicos e sociais da isenção das importações de pequeno valor

O crescimento das importações de pequeno valor que ingressam no Brasil sem o devido pagamento de tributos – dado o enquadramento irregular no regime *de minimis* – tem causado prejuízos à economia nacional.

Diante dessa distorção nas condições de competição entre o produto nacional e o importado, devido a diferença do tratamento tributário, empresas nacionais deixam de suprir parte da demanda, que acaba sendo substituída pelos bens importados de pequeno valor. Isso gera queda do PIB, do emprego e da renda.

Para quantificar tais perdas sofridas pela economia brasileira, utilizamos um modelo de Equilíbrio Geral Computável (EGC)¹¹. Consideramos, em nossa simulação, que as importações dos bens de consumo de pequeno valor levam à redução, em igual volume, da demanda sobre empresas nacionais que produzem esses bens.

Assim, o modelo permite a comparação entre duas situações: i) a situação atual; e ii) a situação na qual a demanda de bens de consumo de pequeno valor, hoje atendida por importações, passe a ser atendida por empresas nacionais.

Ao comparar as duas situações, é possível observar o que deixou de ser produzido nacionalmente e, assim, verificar o impacto sobre emprego, massa salarial, arrecadação tributária e produto interno bruto.

9 Relatório Aduaneiro. Disponível em: [Aduana e Comércio Exterior – Receita Federal \(www.gov.br\)](http://www.gov.br)

10 Art. 9º da Portaria COANA nº 82/2017.

11 Esse modelo descreve com equações matemáticas as relações entre os principais agentes da economia, estabelecendo a forma pela qual estão interligados. A partir daí, são usados dados reais da economia brasileira para definir um estágio inicial, de equilíbrio, da economia. Em seguida, simula-se um choque econômico, como, por exemplo, a introdução de uma nova política. Isso tira a economia do equilíbrio inicial e possibilita simular as respostas dos diferentes agentes econômicos ao choque, de acordo com as equações predeterminadas, até que a economia chegue a um novo equilíbrio. A diferença entre os dados originais (reais) e os dados do novo equilíbrio nos permite inferir os impactos do choque econômico.

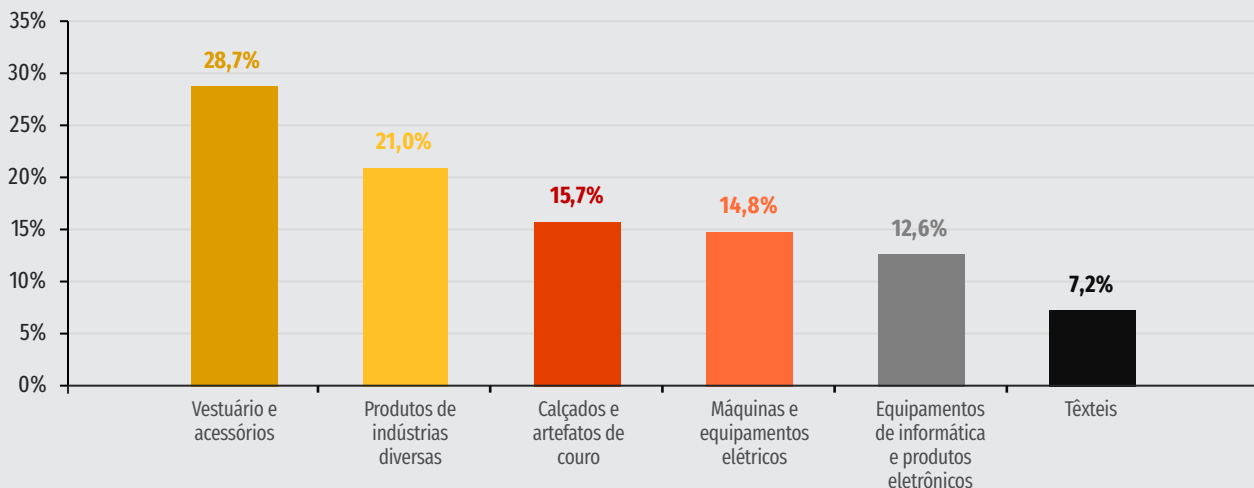
Para a realização da simulação, representamos a estrutura produtiva do Brasil a partir das Contas Nacionais de 2020, divulgadas pelo IBGE, e estimamos a matriz insumo-produto brasileira de 2020¹².

A fim de atualizar o produto, o emprego, a arrecadação e o consumo intermediário para 2022, aplicamos a taxa de crescimento dos componentes da demanda final, entre 2021 e 2022, e calculamos o valor da produção necessário ao atendimento desse volume de demanda, a partir da matriz insumo-produto.

Com a hipótese de que as importações de pequeno valor seriam integralmente supridas por produção nacional, supomos, em nossa simulação, um incremento na demanda por bens nacionais equivalente ao valor das importações dos bens de consumo de pequeno valor em 2022, que somaram US\$ 13,1 bilhões (equivalente a R\$ 67,8 bilhões, convertidos pela taxa de câmbio média de 2022, de R\$/US\$ 5,16).

Adicionalmente, estimamos o peso dos setores mais afetados pelas importações de pequeno valor, com base em dados do ComexStat¹³. Dessa maneira, o valor de R\$ 67,8 bilhões foi distribuído, como demanda adicional, nos seguintes setores produtivos: Vestuários e acessórios; Produtos de indústrias diversas; Calçados e artefatos de couro; Máquinas e equipamentos elétricos; Equipamentos de informática e produtos eletrônicos; e Têxteis.

Gráfico 3 - Estimativa de participação dos setores nas importações de pequeno valor para 2022
Em percentual (%)



Fonte: CNI, com base em dados do ComexStat

Após esse processo, a matriz insumo-produto estimada para 2020 foi empregada, calculando o valor da produção nacional necessária para atender essa demanda que hoje é atendida por importados. Dessa forma, contabilizamos o efeito direto do incremento da demanda sobre a produção nacional dos seis principais setores produtores dos bens importados de pequeno valor e o efeito indireto que recai sobre os demais setores da economia, por meio das cadeias produtivas.

Os **resultados obtidos com a simulação** indicaram os seguintes prejuízos à economia brasileira, somente em 2022, por conta da isenção tributária das importações de produtos de pequeno valor:

- **o PIB foi reduzido em 0,7%;**
- **466,3 mil empregos foram perdidos;**
- **R\$ 20,7 bilhões em massa salarial foram perdidos; e**
- **R\$ 6,4 bilhões em arrecadação de impostos¹⁴ foram perdidos.**

¹² A matriz insumo-produto proporciona uma visão detalhada da estrutura produtiva brasileira e permitem avaliar o grau de interligação setorial da economia e também os impactos de variações na demanda final dos produtos, mediante a identificação dos diversos fluxos da produção dos bens e dos serviços nos empregados como insumos e absorvidos pela demanda final (consumo das famílias, consumo do governo, consumo das instituições sem fins lucrativos, formação bruta de capital fixo, exportações e variação de estoque).

¹³ A etapas do processo de estimação são apresentados no apêndice metodológico.

¹⁴ Com IPI, ICMS, II, PIS/Cofins e demais impostos (como o ISS), que seriam arrecadados na produção doméstica adicional (na mesma proporção do que atualmente representam as importações de produtos de pequeno valor).

Anexo - Metodologia da análise dos impactos econômicos e sociais: como foi feita a distribuição setorial do impacto de aumento da demanda por bens nacionais

A estimativa da importância dos setores nas importações de pequeno valor foi elaborada a partir dos dados do ComexStat, que sistematiza dados de importação e exportação registrados nos sistemas de gerenciamento de comércio exterior.

Na ausência de dados que permitam a análise por produto das remessas de bens de pequeno valor recebidas por remessa postal, empregamos as informações fornecidas pelo ComexStat para obter uma aproximação das participações dos produtos nessas importações.

Para isso, consideramos apenas bens de consumo, excluindo produtos de grande volume ou valor, como geladeiras e carros, que não poderiam ser enquadrados nas regras para importações de pequeno valor e cuja possibilidade de fraude é menor.

Além disso, desconsideramos produtos que não são importados tipicamente por pessoa física em volumes significativos e/ou estão associados às compras realizadas por empresas, como produtos médicos, materiais para consertos e reparos, alimentos e bebidas. Por fim, livros, revistas e medicamentos foram excluídos, por gozarem de imunidade tributária no processo de importação.

A análise de impacto feita com o uso do modelo de equilíbrio geral computável empregou dados das Contas Nacionais, que agrupa os produtos classificados por NCM (Nomenclatura Comum do Mercosul) em 92 categorias de produtos. Assim, as importações foram coletadas no ComexStat por NCM e classificadas segundo as categorias de produtos das Contas Nacionais.

Para definir quais são os setores mais afetados pelas importações de pequeno valor, utilizamos a tabela de produção, que integra as Contas Nacionais, para alocar os produtos entre os setores produtores de bens de consumo. Após a definição dos setores de interesse, calculamos a participação, em cada setor, do conjunto de bens de consumo que possivelmente são importados por remessa postal.

Nessa simulação, selecionamos os seis setores produtores de bens duráveis e semiduráveis com maiores participações. Os setores e as respectivas participações foram apresentados no gráfico 3. O valor de importações de bens de consumo de pequeno valor (US\$ 13,1 bilhões em 2022) foi distribuído entre os seis setores, de acordo com a proporção entre as participações calculadas.

[Clique aqui para conhecer as Notas Econômicas](#)

Documento concluído em 8 de agosto de 2023.

NOTA ECONÔMICA | Publicação da Confederação Nacional da Indústria - CNI | www.cni.com.br | Diretoria de Desenvolvimento Industrial e Economia - DDIE | Diretora: Lytha Battiston Spindola | Gerência Executiva de Economia - ECON | Gerente-executivo: Mário Sérgio Carraro Telles | Gerência de Política Econômica - GPE | Gerente: Fábio Bandeira Guerra | Gerência de Análise Econômica - GAE | Gerente: Marcelo Souza Azevedo | Análise: Cláudia Perdigão, Leda Cartaxo e Márcio Francisco da Silva | Coordenação de Divulgação - CDIV | Coordenadora: Carla Gadêlha | Design gráfico: Amanda Priscilla Moreira.

Serviço de Atendimento ao Cliente - Fone: (61) 3317-9992 email: sac@cni.com.br

Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

