



O novo drawback: quando simplificar complica

02/06/2026

Há (mais uma) ironia no coração da reforma tributária brasileira. O projeto que prometeu simplificar, racionalizar e modernizar o sistema de tributação sobre o consumo está produzindo, no campo do comércio exterior, um efeito colateral que merece atenção imediata: a complicação deliberada — ou pelo menos descuidada — de um dos poucos instrumentos que efetivamente funcionam no arsenal de incentivos às exportações nacionais. Isso porque a recente publicação do Decreto nº 12.955/2026 traz sérias preocupações sobre o futuro do *drawback* no Brasil.

Indo na direção contrária do que foi afirmado pelo governo e pelos defensores da reforma, as recentes regulamentações terão impacto direto sobre os regimes aduaneiros especiais. E, diferente do que se imaginava, as mudanças que estão prestes a serem implementadas não trazem benefícios ou simplificação, e ameaçam a extinção do regime de *drawback* não pela sua expressa revogação, mas pela forma insidiosa sob a qual o regime foi silenciosamente modificado e burocratizado, criando-se um labirinto que pode inviabilizar seu acesso na prática.

Por que o *drawback* importa

O *drawback* é um regime aduaneiro especial criado pelo Decreto-Lei nº 37/1966 e que, portanto, vigora há 70 anos, sendo o regime especial de industrialização mais longo e utilizado no comércio exterior brasileiro. Por meio dele, permite-se a suspensão ou a isenção de tributos incidentes sobre insumos importados quando estes serão utilizados na fabricação de produtos destinados à exportação. A lógica é simples e consagrada internacionalmente: nenhum país sério exporta tributos. Se a matéria-prima ou o componente importado é transformado em produto que irá para o mercado externo, a tributação sobre esse insumo representa apenas um custo artificial que reduz a competitividade da indústria nacional frente a concorrentes estrangeiros que não carregam esse ônus.

Não se trata de uma invenção tupiniquim (o *drawback* já era tratado na célebre *Riqueza das Nações* de Adam Smith, em 1776, na qual se dedica um capítulo [1]), mas de um instrumento reconhecido por organizações como OMC e OMA, sendo adotado em diversas economias que se preocupam com a inserção competitiva de suas empresas nas cadeias globais de valor.

Sua relevância no Brasil é indiscutível e os números falam por si: em 2025, mais de 2.500 empresas utilizaram o regime e geraram mais de US\$ 70 bilhões de exportações, o que representa cerca de 21% do total geral exportado.

Outro fato relevante é que praticamente metade dos habilitados são pequenas e médias empresas, o que demonstra se tratar de regime democrático e acessível não apenas às empresas já consolidadas, mas a indústrias iniciantes e de menor porte.

Spacca

Assim, o que se verifica é que não há qualquer problema estrutural no regime que justifique sua reforma. O *drawback* funciona bem justamente porque sua lógica é simples: suspende tributos na importação do insumo, exige a exportação do produto final dentro do prazo, e converte a suspensão em isenção quando a obrigação de exportar é cumprida. Ademais, o eventual descumprimento do regime impede que novos atos concessórios sejam emitidos, o que, por si só, funciona como incentivo suficiente para garantir o adimplemento do regime.

Decreto nº 12.955/2026 e a transformação do simples em complexo

Até a publicação da LC nº 214/2025, a comunidade do comércio exterior via com esperança os impactos da reforma sobre o *drawback*. Isto porque, em sua versão atual, o regime atinge apenas os tributos federais devidos na importação (II, IPI, PIS, Cofins e AFRMM), deixando a decisão sobre a suspensão do ICMS para cada estado – que em sua imensa maioria continuava obrigando o recolhimento.

Assim, com a exclusão dos tributos indiretos e sua substituição por IBS e CBS, havia a expectativa de que a carga tributária na importação seria integralmente suspensa e, com isso, possibilitado um fluxo logístico ainda mais eficiente e rentável às empresas exportadoras. Todavia, na contramão da lógica previamente estabelecida, a regulamentação trouxe surpresas e inseguranças.

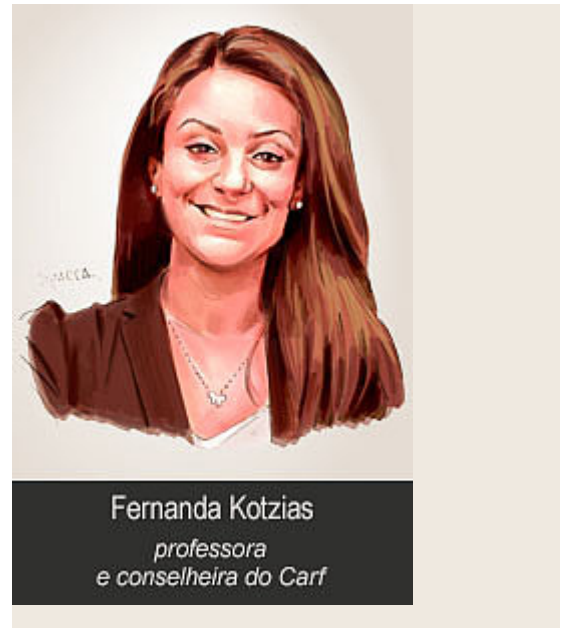
O Decreto nº 12.955/2026, ao tratar dos regimes aduaneiros especiais, colocou o *drawback* na modalidade suspensão ao lado do Regime Aduaneiro Especial de Entrepósito Industrial sob Controle Aduaneiro Informatizado (Recof), da admissão temporária para aperfeiçoamento ativo e da exportação temporária para aperfeiçoamento passivo. E, de fato, prevê a suspensão do pagamento da CBS incidente na importação enquanto os bens permanecerem submetidos a esses regimes.

O problema reside em seu artigo 161 e no que ele representa em termos de ruptura com a simplicidade histórica do regime de *drawback*. Isto porque, pela primeira vez na história, para usufruir da suspensão da CBS, a empresa passa a depender de habilitação em ato conjunto da Receita Federal e do Comitê Gestor do IBS (CGIBS).

Essa habilitação não é simples nem automática. O decreto estabelece requisitos que, analisados em conjunto, configuram um perfil de exigências típico de grandes empresas estruturadas, com sistemas gestão informatizada e capacidade de manter controles contábeis e fiscais sofisticados. Trata-se de uma mudança qualitativa profunda: o *drawback*, que historicamente operava com base em ato concessório emitido pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex/MDIC) e cuja extinção se confirmava com a comprovação dos compromisso de exportação de forma simples e objetivamente verificável – sujeita à fiscalização da Receita Federal – passa a ser condicionado a um processo de dupla habilitação, muita burocracia, altos custos e a incerteza sobre prazos de aprovação.

Com as novas regras, o *drawback* foi dividido em dois. A habilitação para fruição da suspensão do II e do AFRMM continua a ser realizada pela Secex e seguindo as mesmas regras de outrora (conforme regras estabelecidas na Portaria Secex nº 44/2020). No entanto, para que haja a suspensão de IBS e CBS, a empresa necessitará passar por uma segunda habilitação, desta vez junto à Receita e ao CGIBS e cumprir uma extensa e complexa lista de requisitos que envolvem, entre outras obrigações, a regularidade fiscal e do fundo de garantia, não possuir sócio majoritário ou administrador com condenação prévia por improbidade administrativa, não possuir cadastro ativo no Cadin, não ter sido submetida a regime especial de fiscalização nos últimos três anos, relatório detalhado de capacidade industrial, DTE regular, já realizar exportações há mais de um ano e dispor de sistema informatizado de controle de entrada, estoque e saída de mercadorias [2].

Mais do que isso, a nova regulamentação garante a interferência de três diferentes órgãos (Secex, Receita e CGIBS) no processo de habilitação do regime. E, não bastasse a máxima do “muito cacique para pouco índio”, tem-se aqui a introdução do CGIBS, órgão que além de novo, sequer possui entre seus membros pessoas experientes na realidade do comércio exterior – o que, por sua vez, traz uma nova camada de preocupações, não apenas com os custos e a viabilidade do regime, mas com a capacidade dos representantes de estados e municípios em processar pleitos em prazo razoável e de modo uniforme e com preservação da segurança jurídica.



‘Recofização’ do *drawback*

Entre os operadores, as mudanças impostas têm sido vistas como uma tentativa do governo de “recofizar o *drawback*”. Por trás do neologismo, a insatisfação e as preocupações apontam justamente para a elevação exacerbada dos critérios de habilitação e fruição, que não condizem com a realidade do regime.

Apesar de ser uma grande defensora do Recof, o que já foi inclusive [objeto de artigo nesta coluna](#), é necessário admitir que não se trata de um regime democrático ou que seja aplicável a realidade da maioria das empresas exportadoras do Brasil. Isto porque seus requisitos, principalmente no que diz respeito ao controle informatizado e em tempo real de entradas, estoque e saída, de regularidade fiscal e de ausência de submissão a regime especial de fiscalização nos últimos três anos faz com que a quantidade de empresas elegíveis seja muito menor.

Mesmo com a reformulação do Recof na última década e a exclusão de critérios como patrimônio mínimo exigível e valor mínimo de exportações anuais — justamente porque inviabilizavam a entrada até grandes empresas —, o Recof continua a ser um clube restrito e com poucos sócios. Para se ter ideia, em 2025, chegou-se ao recorde histórico de 91 empresas habilitadas, que juntas somaram aproximadamente US\$ 30 bilhões em exportações — valores que não se comparam à realidade do *drawback*.

Outro ponto que chama a atenção é o fato de que as novas regras aumentam significativamente o controle e os custos para habilitação e manutenção das empresas no regime – o que, de fato, se assemelha muito ao exigido no Recof. Todavia, a diferença entre a extensão dos benefícios ofertados por cada um desses regimes permanece.

O custo superior de habilitação e manutenção das empresas no Recof sempre se justificou diante da existência de benefícios muito mais abrangentes que o *drawback*, como melhoria do fluxo de caixa também para insumos importados que seriam posteriormente destinados ao mercado doméstico, possibilidade de não exportação da totalidade importada, entre outros.

Agora, o que se verifica é que o novo *drawback* cobra um preço muito maior sem rever as vantagens que entrega. Na prática, esse poderá ser o atestado de óbito do regime, já que as empresas que cumprem a longa lista de requisitos certamente verão que existe muito mais vantagens em migrar para o Recof, ao passo que a maior parte das atuais habilitadas poderá ser excluída do regime num futuro próximo por não serem mais elegíveis, o que será sentido não apenas na balança comercial, mas na própria subsistência de certos segmentos da indústria nacional brasileira.

Impacto desproporcional sobre pequenas e médias empresas

Dentre todas as preocupações apresentadas, provavelmente o aspecto mais grave das mudanças introduzidas para o *drawback* é o seu impacto negativo sobre as pequenas e médias empresas exportadoras.

O *drawback*, em sua formatação histórica, foi desenhado para ser acessível. Sua lógica de funcionamento é intuitiva: importo insumo sem pagar tributos, exporto o produto final transformado, comprovo a exportação, o regime se encerra. Esse modelo permitiu que uma pequena fabricante de calçados no Rio Grande do Sul, uma média empresa de confecções em Santa Catarina ou um exportador de alimentos processados no Mato Grosso utilizassem o regime sem precisar de uma grande equipe tributária ou de sistemas informatizados rebuscados para fazer o processo funcionar.

Como visto, a nova arquitetura muda esse quadro de maneira significativa e o resultado prático não pode ser outro se não negativo: a reforma que prometia reduzir a fragmentação tributária e simplificar o ambiente de negócios pode terminar por excluir as empresas menores do acesso a um instrumento que é, para elas, indispensável para a inserção no comércio internacional. Enquanto grandes exportadores negociam com o CGIBS e a Receita Federal, as demais aguardarão na fila de habilitação ou simplesmente desistirão do regime — e, com ele, das exportações.

Necessidade de revisão antes que o dano se consolide

A boa notícia, se é que se pode assim chamar, é que a situação ainda tem solução. As normas regulamentadoras aqui discutidas foram publicadas no final de abril de 2026 e parte de suas disposições sobre regimes aduaneiros especiais produzirá efeitos plenos apenas a partir de 2027. Portanto, há tempo (ainda que pouco) para que o Poder Executivo, o Comitê Gestor, o Congresso ou mesmo o Judiciário corrijam o que está sendo feito ao regime de *drawback*.



As correções necessárias não são complexas em sua essência, ainda que possam exigir negociação política. Em primeiro lugar, o processo de habilitação para o *drawback* suspensão deve ser simplificado ao máximo, com critérios objetivos, prazos definidos e, preferencialmente, que continuem sob a competência exclusiva da Secex – o que, por sinal, é prerrogativa já definida na Lei nº 11.945/2009 e que não poderia ter sido alterada por meio de norma infralegal.

Em segundo lugar, deve-se preservar o modelo atual de que cabe à Receita Federal – e, agora, ao CGIBS – e fiscalização de cumprimento do regime após a baixa do ato concessório, o que já funciona na prática e que já possui regras robustas e tecnologia dedicada a este fim.

Em terceiro lugar, não faz sentido que se mantenha uma lista de requisitos desta magnitude e restrição para um regime que, além do baixo grau de inadimplemento, não foi reformado para trazer novos benefícios. Assim, pode-se até concordar com a imposição de novas condicionantes como a ausência de débitos tributários em fase de execução ou mesmo com empresas que possuam histórico de múltiplas autuações transitadas em julgado que versem sobre fraudes aduaneiras. Todavia, as exigências de imposição de sistemas informatizados e de históricos perfeitos condenam o regime a um potencial esvaziamento.

Essas e outras sugestões e preocupações podem ser enviadas à Receita Federal e ao CGIBS até o dia 15/06, quando se encerra o prazo para apresentação da consulta pública sobre as novas normas de regulamentação da reforma.

Conclusão: simplificar é difícil, mas complicar é inaceitável

A reforma tributária brasileira é um projeto ambicioso e problemas de implementação eram previsíveis, principalmente diante da complexidade do federalismo fiscal brasileiro.

O que não é aceitável é que os poucos instrumentos que funcionam sejam degradados por descuido regulatório ou por lógica burocrática autorreferente. O *drawback* funciona bem há 60 anos e, graças a ele, o Brasil é competitivo em diversas frentes, como: setor siderúrgico, proteína animal, minérios, celulose soja e outros produtos derivados da agroindústria.

Dentre todas as ineficiências e gargalos existentes, o *drawback* não era um regime que precisava ser “corrigido”, mas sim preservado e, se possível, aperfeiçoado.

As regulamentações da reforma, ao transformar a suspensão do IBS e da CBS do *drawback* em objeto de habilitação complexa e dependente de novos órgãos acaba por dar ao regime o que a burocracia brasileira tantas vezes faz com bons instrumentos de política pública: preserva-o na letra da lei enquanto o inviabiliza na prática.

A preocupação de que a reforma tributária prejudica a indústria ao dar excessivo foco ao consumo tem razão de existir. E, no caso do *drawback*, faz ainda mais sentido: estamos diante de um potencial desmonte silencioso de um dos poucos incentivos às exportações que efetivamente funciona e, como resultado, o país perderá recursos, postos de trabalho e protagonismo internacional. O momento de agir é agora, antes que o dano se consolide e a reversão se torne ainda mais custosa.

[1] Capítulo IV – “Dos drawbacks”, do Livro IV – “Dos sistemas de política econômica”

[2] Conforme art. 161, § 4º do Decreto n. 12.955/2026 e art. 161, § 4º da Resolução CGIBS n. 6/2026.