

Revista Brasileira de Comércio Exterior



A revista da FUNCEX

Ano XXXIII

141

Outubro,  
Novembro e  
Dezembro  
de 2019

## A reforma da TRIBUTAÇÃO INDIRETA

**Mercosul:  
um passo além  
de tarifas**

**As políticas brasileiras  
de financiamento  
às exportações**

**Antidumping e concorrência  
no Brasil: fatores econômicos,  
estratégicos e políticos**

**Argentina: pacto social,  
acordo de estabilização e  
desenvolvimento sustentável**

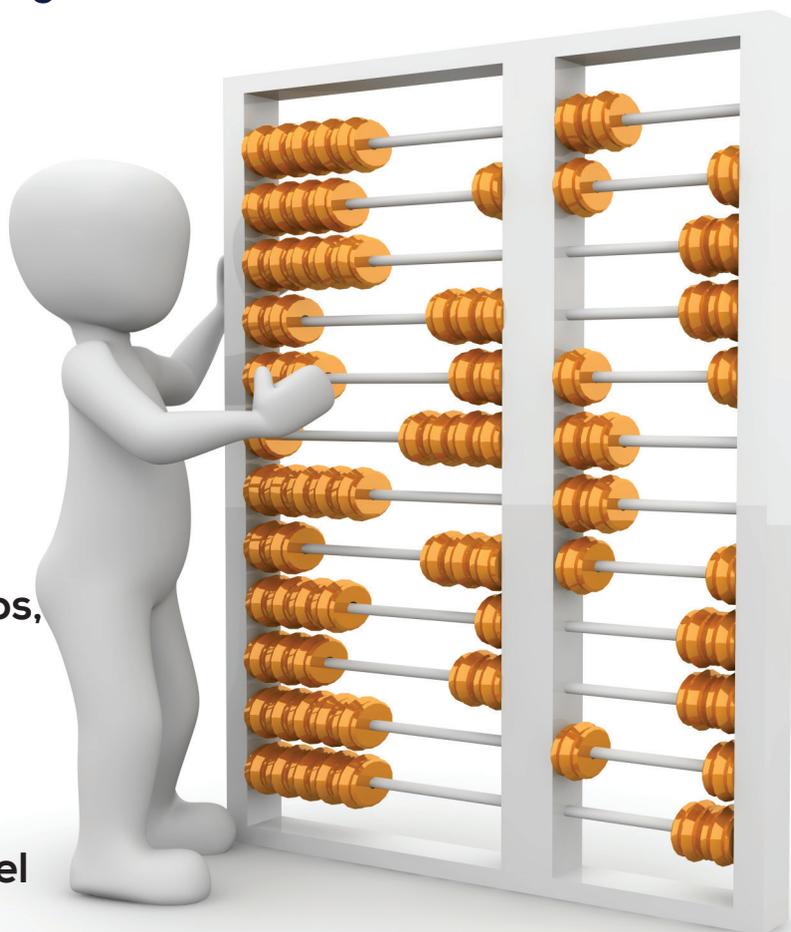


Imagem de Png e Marco Luchmann. Foto por Pixabay



**FUNCEX**  **fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior**

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

## 2 Editorial

Avançando em temas do comércio exterior: tributação indireta, barreiras regulatórias, financiamento às exportações e defesa comercial

Ricardo Markwald

---

## 4 Tributação Indireta

A reforma da tributação indireta: um complemento necessário à abertura comercial

José Augusto Coelho Fernandes

---

## 18 Mercosul

Um passo além de tarifas: barreiras regulatórias entre Brasil e Argentina  
Vera Thorstensen, Mauro Kiithi Arima Júnior e Tiago Matsuoka Megale

---

## 36 Argentina

Pacto social, acordo de estabilização e desenvolvimento sustentável

Guillermo Rozenwurcel

---

## 46 As políticas brasileiras de financiamento às exportações

Desafios e descompasso com as práticas internacionais

Constanza Negri Biasutti e Felipe Augusto Torres de Carvalho

---

## 58 *Antidumping* e concorrência no Brasil

Fatores econômicos, estratégicos e políticos

Sérgio Kannebley Júnior e Glauco Avelino Sampaio Oliveira

---

# Avançando em temas do comércio exterior: tributação indireta, barreiras regulatórias, financiamento às exportações e defesa comercial

A última edição da RBCE de 2019 apresenta quatro contribuições para a discussão de assuntos que estão atualmente na agenda da política de comércio exterior do Brasil, além de uma análise sobre o uso de um instrumento que deverá fazer parte do cardápio de medidas a serem adotadas em breve na Argentina pelo novo governo: um pacto de estabilização.

Abre esta RBCE um artigo de autoria de José Augusto Coelho Fernandes cujo propósito é o de organizar os principais temas da tributação indireta no Brasil sob o ângulo de seus efeitos sobre o comércio exterior. Propostas de reforma tributária estão em discussão no Congresso, e é imperativo que as mudanças na tributação indireta que venham a ser aprovadas sejam consistentes e instrumentais ao processo de abertura e liberalização comercial que começa a ser transitado. Conforme afirma o autor, o fato de a liberalização comercial e da reforma da tributação estar presente em uma agenda próxima no tempo é auspicioso, pois quanto mais distante no tempo for a correção das disfunções da tributação indireta menor será a capacidade de o país se beneficiar das dimensões positivas de um processo de liberalização.

As disfuncionalidades da tributação indireta, em virtude da persistência de um IVA incompleto e imperfeito, reduzem a rentabilidade do setor exportador, aumentam a insegurança jurídica, distorcem as condições de competição e, por via do aumento do custo do capital, reduzem a capacidade de as empresas reagirem à pressão para caminhar em direção a uma transformação estrutural. São esses os assuntos abordados no texto, fortemente embasado em pesquisas e estudos empíricos.

O segundo artigo, com foco nas relações comerciais Brasil-Argentina, de autoria de Vera Thorstensen, Mauro Kiithi Arima Júnior e Tiago Matsuoka Megale, faz o mapeamento de regulamentos e normas técnicas e de procedimentos de avaliação da conformidade voluntários e mandatórios no Brasil, na Argentina e no Mercosul, e os compara com a experiência norte-americana e com a experiência europeia. Inicialmente, o estudo examina o padrão do intercâmbio comercial bilateral à luz de um índice de complexidade econômica dos produtos (NCM 4). Diferentemente do comércio do Brasil com o resto do mundo, o perfil do comércio bilateral entre Brasil e Argentina caracteriza-se por elevado índice de complexidade, sendo esses produtos mais suscetíveis a esquemas compulsórios de avaliação da conformidade. É o que de fato acontece.

Contudo, após décadas de integração, persiste um conjunto complicado e parcialmente sobreposto de normas, regulamentos e esquemas de avaliação da conformidade nacionais e regionais que obstaculizam e reduzem os fluxos de bens economicamente complexos. Avanços na harmonização regulatória e a adoção de mecanismos regionais poderiam resultar em ganhos efetivos para as indústrias dos dois países.

O artigo de Guillermo Rozenwurcel relata diversas experiências internacionais bem-sucedidas na implementação de acordos de preços e salários e/ou pactos de estabilização, medida de política econômica que será adotada muito em breve na Argentina, conforme anunciado pelas autoridades econômicas do novo governo de Alberto Fernández. O instrumento não é muito popular entre os economistas, mas ele colheu bons resultados nos episódios descritos por Rozenwurcel, dos quais ele tira algumas lições que deveriam ser aproveitadas no caso argentino. Dados a gravidade da crise econômica no

país e o perigo real de uma espiralização da inflação, o autor considera imprescindível que o governo alcance acordos com os partidos opositores e os atores econômicos e sociais relevantes. O artigo faz um diagnóstico da situação econômica atual, descreve os condicionantes para um plano de estabilização consistente e fornece elementos para o desenho de um acordo, apontando participantes e sugerindo um marco institucional e uma possível mecânica de funcionamento.

As políticas brasileiras de financiamento às exportações é o assunto do artigo de Constanza Negri Biasutti e Felipe Augusto Torres de Carvalho. O estudo examina as políticas de crédito oficial às exportações do Brasil sob duas vertentes: (i) a compatibilidade do sistema público brasileiro de financiamento e garantias às exportações com relação ao arcabouço normativo, estabelecido no âmbito da OCDE, e (ii) a atuação das principais agências de crédito às exportações no mundo em comparação aos instrumentos públicos de financiamento e garantias às exportações disponíveis no Brasil. Os autores destacam sua preocupação com a insuficiência, a perda de qualidade institucional e instrumental e o descompasso, na comparação internacional, do sistema público brasileiro de financiamento e garantia às exportações. Tais fragilidades preocupam, pois o financiamento às exportações é elemento-chave para que as empresas brasileiras possam competir em pé de igualdade no exterior.

Encerra a presente edição da RBCE texto da autoria de Sergio Kannebley Jr. e Glauco Oliveira, que se propõe a discutir os determinantes das investigações e das aplicações de medidas *antidumping* para a indústria brasileira, utilizando modelos econométricos baseados na literatura de economia política. Além da suposta competição desleal, motivações estratégicas ou retaliatórias podem estar presentes na determinação da decisão em peticionar contra concorrentes internacionais. O artigo investiga também o impacto da aplicação de medidas *antidumping* sobre a concentração setorial da indústria.

A análise desenvolvida pelos autores conclui que a política *antidumping* se desenvolveu em um ambiente internacional estratégico, caracterizado por relações comerciais retaliatórias entre parceiros frequentes e que têm consequência sobre o grau de concorrência doméstica. Os efeitos sobre a estrutura de mercado após a adoção do *antidumping* não foram conclusivos, mas os autores não descartam e até acham provável algum grau de distorção nos mercados.

Boa leitura!

**Ricardo Markwald**

Diretor geral da Funcex



## A reforma da tributação indireta: um complemento necessário à abertura comercial\*



José Augusto  
Coelho Fernandes

José Augusto Coelho Fernandes é pesquisador associado do Cindes e do Instituto de Política Econômica/Casa das Garças

A reforma da tributação indireta no Brasil pode ter um efeito positivo sobre o comércio exterior e favorecer o processo de abertura comercial. Esse resultado não deriva diretamente dos resultados teóricos esperados da introdução de um imposto sobre valor adicionado (IVA). Em teoria, os efeitos de um IVA são neutros para o comércio exterior.<sup>1</sup> A teoria admite, no entanto, que IVAs imperfeitos na desoneração das exportações e que tribuam excessivamente os produtos comercializáveis, por conta de isenções aos setores não comercializáveis, podem gerar efeitos negativos sobre o comércio exterior.<sup>2</sup>

O efeito potencial positivo da reforma do IVA no Brasil para o comércio exterior nasce da magnitude das ineficiências da tributação indireta no país.<sup>3</sup> É um caso que se insere nas situações especiais mencionadas por Feldstein e Krugman (1989). Esse efeito será proporcional à redução da distância entre os diversos tributos indiretos vigentes e um IVA que se aproxime do ideal, ou seja, que tenha base ampla e inclua serviços, crédito abrangente, ressarcimento rápido dos créditos, reduzido número de alíquotas, não oneração de bens de capital e tributação no destino.

As disfunções do sistema de tributação indireta no Brasil são conhecidas.<sup>4</sup> É de se esperar que uma reforma que elimine as principais disfunções possa promover um choque positivo no comércio exterior brasileiro, quando de sua introdução (efeito *once and for all*), ao eliminar os resíduos tributários sobre a exportação e os investimentos, reduzir a insegurança jurídica e os litígios, bem como reduzir as assimetrias nas condições de concorrência com produtos importados, não sujeitos às mesmas distorções em sua fase de produção.

As mudanças associadas à eliminação de tais disfunções também têm o mérito de aumentar a eficiência e a produtividade da economia e sua capacidade de integração à economia global, ao eliminar distorções de alocação de recursos na organização

\* Este artigo foi publicado originalmente na Breves Cindes nº 100.

<sup>1</sup> Feldstein, Martin; Krugman, Paul. 1989. *International trade effects of value-added taxation*. NBER Working Paper nº 3163, Nov.; Clyde, Gary Hufbauer; Zhiyao (Lucy) Lu. 2017. *Border tax adjustments: assessing risks and rewards*. PIIE Policy Brief, Jan.

<sup>2</sup> Para evidências empíricas, ver Mihir A. Desai; James Hines, Jr. 2005. *Value-added taxes and international trade: the evidence*, NBER, jan. A explicação se dá pelo efeito de *production shift*: “Countries find themselves most able to tax the trade-related sectors of their economies, and typically impose VAT rates at higher effective rates on traded sectors than on nontraded sectors. As a result, countries that rely on VATs effectively tax traded sectors at higher relative rates than do economies that do not rely on VATs and have smaller import and export sectors as a result. In addition, most countries collect VATs promptly on imports, but fail to provide VAT export rebates in a timely and complete fashion. Consequently, VATs in practice have some of the same features as tariffs on imported goods, which reduce imports and therefore also reduce exports”.

<sup>3</sup> O efeito positivo sobre o comércio exterior e o crescimento foram argumentos centrais na introdução do IVA na França. Jobim, Eduardo. 2019. A tributação sobre o consumo na experiência europeia e a tributação das exportações no Brasil: o tratamento dado ao ICMS e o IPI. Biblioteca Digital, *Revista Fórum de Direito Tributário (on-line)*.

<sup>4</sup> Varsano, Ricardo. 2014. A tributação do valor adicionado, o ICMS e as reformas necessárias para conformá-lo às melhores práticas internacionais. BID; Appy, Bernard *et al.* 2019. Reforma do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços. CCIF, julho; Afonso, José Roberto. 2018. Ciclo de Debates ITV: Desafios do Congresso Reforma Tributária, 2017; CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2018. **Modernizar a tributação indireta para garantir a competitividade do Brasil**.



da produção, decisões locacionais e eliminação de vieses setoriais que afetam o desempenho de setores comercializáveis.

A reforma da tributação indireta no Brasil assume particular importância no contexto de uma abertura comercial. Ela aumenta o potencial de capacidade de reação das empresas, tanto pelas exportações quanto pelo investimento.

## REVENDO CONCEITOS: O IVA E O COMÉRCIO EXTERIOR

### A superação do persistente problema da cumulatividade

A origem do IVA está associada à resolução de um problema recorrente nos tributos com base no faturamento: a cumulatividade. A cumulatividade é a tributação sem abatimento do montante pago na etapa anterior; corresponde a um “imposto sobre imposto” quando é aplicada tanto ao insumo de um processo quanto ao produto do mesmo processo.<sup>5</sup> Em decorrência dessa característica, gera tributação mais elevada quanto maior o número de estágios de produção, tributa exportações e investimentos e induz à integração vertical para reduzir o pagamento de tributos.

Não por acaso, um dos primeiros propagadores de um imposto sobre valor adicionado, ainda nos anos 1920,

foi o empresário alemão Von Siemens.<sup>6</sup> Os tributos sobre faturamento, então prevalentes, reduziam a competitividade e a integração econômica internacional.

Os países passaram então a mobilizar instrumentos e artifícios para superar as disfuncionalidades dos impostos cumulativos e buscar novas fontes de arrecadação. Os custos, ineficiências e complexidade das alternativas concebidas para neutralizar as distorções dos impostos cumulativos<sup>7</sup> e a experiência da França com a implantação do IVA foram uma fonte de estímulo para sua rápida difusão, a partir do final da primeira metade do século XX.

Um IVA perfeito é equivalente a um imposto sobre vendas na etapa final de consumo. A diferença é que o imposto sobre vendas (*sales tax*) é pago pelo consumidor final, e a tributação do IVA é aplicada em vários estágios de produção, com os tributos incidentes sobre os insumos deduzidos da tributação do produto, o que garante, respeitadas a utilização irrestrita dos créditos e a ausência de condicionalidades, a equivalência do IVA a um imposto sobre o consumo. Um IVA perfeito não tributa bens intermediários nem bens de capital,<sup>8</sup> considerados insumos à produção, mas trata das importações da mesma forma que a produção doméstica e não tributa as exportações. Em razão da dedutibilidade dos tributos pagos, a tributação da cadeia de valor independe do número de estágios de produção.

### O IVA como “*software* tributário” da integração comercial

É um tributo que não diferencia bens produzidos localmente e importados. Todos são igualmente tributados à mesma alíquota. Tem um efeito distinto da tarifa de importação, ao não afetar as decisões de compras por conta de alteração de preços relativos entre nacionais e importados. Não é, portanto, um instrumento de política comercial como as tarifas.

Nas exportações, por ser um imposto tributado no destino, não há incidência do IVA. Isso evita a bitributação do consumo. É um imposto de ajuste de fronteira – não taxa as exportações e taxa as importações – cujo uso acha-se abrigado a resoluções da OMC.

Em virtude de suas características, transformou-se em uma espécie de *software* tributário da integração internacional. O processo de integração europeia foi um grande estimulador de sua difusão. De fato, a Comissão Financeira da

<sup>5</sup> Alan A. Tait. 1988. *Value added tax, international practice and problems*. FMI.

<sup>6</sup> Liam Ebrill *et al.* 2001. *The modern VAT*. FMI.

<sup>7</sup> São exemplos da complexidade: o uso de métodos para subtração dos insumos, inúmeras taxas diferenciadas, uso diferenciado da tributação do consumo para proteção doméstica, isenção para bens de capital e matérias-primas. Vide *The modern VAT*, FMI, *op. cit.*

Comunidade Europeia, já em 1962, por meio da sexta diretiva, recomendava a todos os seus membros realizarem a reconfiguração de seus sistemas tributários para o IVA.<sup>9</sup>

O IVA apresenta funcionalidades que facilitam processos de integração:

- Elimina uma fonte de perda de competitividade – a tributação cumulativa – e gera *level playing field* na competição com os países que não têm essas anomalias tributárias. As condições de isonomia se manifestam por três canais: (i) a não tributação das exportações; (ii) a igualdade de condições para competir com produtos importados que não foram onerados, na sua fase de produção, por impostos em cascata; e (iii) a eliminação da tributação sobre o investimento, o que reduz o custo de capital e facilita a adaptação estrutural da economia.
- Reduz o potencial de conflitos com a OMC. As deduções da tributação indireta no IVA não são consideradas subsídios. O IVA mostra-se como solução superior relativamente a outros artifícios utilizados para neutralizar os impostos cumulativos, como os rebates<sup>10</sup> ao exportador, os quais sempre estão sujeitos a controvérsias sobre as metodologias utilizadas para o cálculo e, quase que por definição, é impossível que atendam às especificidades de cada segmento de produção, conduzindo a rebates que superestimam ou subestimam o valor necessário a neutralizar a cumulatividade.
- Tributa as importações e gera tratamento isonômico para produtores domésticos e produtores estrangeiros, respeitando a cláusula de tratamento não discriminatório do Art. III do GATT.
- Elimina os incentivos para a concorrência tributária desleal entre países em processo de integração. Ao contrário dos movimentos de realoca-

ção da produção e dos lucros induzidos por diferenças de alíquotas de imposto de renda entre países, no caso do IVA o ajuste de fronteira não gera incentivos à transferência da produção e/ou a decisões envolvendo a alocação de lucros.

- Aumenta a eficiência global da economia e a sua capacidade de competição ao eliminar/reduzir medidas que distorcem a alocação setorial e geográfica de recursos e por porte de empresas.
- A neutralidade em relação às formas de organização da produção favorece a especialização e a eficiência ao não induzir a verticalização, processo estimulado por tributos que incidem sobre o faturamento.

### TRANSIÇÃO DO IVA IMPERFEITO AO IVA IDEAL: A EXCEPCIONALIDADE DO BRASIL

Um exame dos mais de 170 países que utilizam o IVA no mundo revela que a operação do IVA ideal não está presente em todos eles.<sup>11</sup> O “núcleo duro” mais próximo do ideal incorpora os países da OECD e da União Europeia. Uma nova geração de IVAs mais modernos também está presente em alguns países fora desse grupo, como a África do Sul e os Países do Golfo.<sup>12</sup>

Raros são os países que retrocederam no uso do IVA. Os poucos casos registrados pela literatura são de países muito pequenos, em geral ilhas como Malta, que introduziu uma vez, repeliu e reintroduziu. Nos demais países, o desafio dominante tem sido o da superação das disfunções e a aproximação aos padrões mais elevados.

Dentre os grandes países com IVAs muito imperfeitos os destaques, até recentemente, eram Brasil, Índia e China. Desses, apenas o Brasil não evoluiu em direção a um IVA amplo e sem distorções. A China e a Índia passaram por um longo

<sup>9</sup> Para uma análise desse processo, consulte-se Jobim, Eduardo. 2019. A tributação sobre o consumo na experiência europeia e a tributação das exportações no Brasil: o tratamento dado ao ICMS e o IPI. Biblioteca Digital, *Revista Fórum de Direito Tributário* (online).

<sup>10</sup> Alguns países buscam neutralizar a presença de resíduos tributários que decorrem da aplicação imperfeita do IVA oferecendo rebates tributários ao exportador com base em estimativas destes resíduos. O Brasil adotou, por um período, o Reintegra. A China fez uso desse instrumento, aplicando-o de forma discricionária segundo objetivos de política comercial, industrial, fiscal e de reativação da economia. Piyush Chandra e Cheryl Long. 2013. *VAT rebates and export performance: firm-level evidence*. *Journal of Public Economics*, Vol. 102, estimam que para cada um ponto percentual de aumento do rebate as exportações cresceram 13%. Em 1988, os rebates correspondiam a 0,88% da receita tributária, em 2007, a 12,35%. Gordon, Julien; Monjon, Stephanie e Poncet, Sandra. 2017. *Incomplete VAT rebates to exporters: how do they affect China's export performance* (disponível em <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01496998>) estimam para cada um ponto percentual de aumento do rebate, um aumento de 7% nas quantidades exportadas.

<sup>11</sup> *The modern VAT*, FMI, *op cit*.

<sup>12</sup> *The modern VAT*, FMI, *op cit*.

**QUADRO 1.**  
**AS DISFUNÇÕES DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA NO BRASIL**

Tributo indireto/ Regimes de apuração	Características e disfunções
<b>Tributos indiretos:</b>	
<b>PIS e Cofins</b>	Tributos federais. Há duas modalidades: a cumulativa e a não cumulativa, esta última com alíquota superior. Tem ajuste de fronteira ao incidir sobre importações e desonerar exportações. Há, no entanto, várias limitações para o ressarcimento de créditos.
<b>IPI</b>	Tributo federal. Incide sobre produtos industrializados. Tem ajuste de fronteira ao incidir sobre importações e desonerar exportações. Há, no entanto, várias limitações para o ressarcimento de créditos.
<b>ICMS</b>	Tributo estadual. Alíquotas variam nos estados e de acordo com a transação entre estados. A alíquota modal é 17%. Tem ajuste de fronteira ao incidir sobre importações e desonerar exportações. Há, no entanto, várias limitações para o ressarcimento de créditos. Uma restrição relevante é a previsão de apropriação do crédito de investimentos em 48 meses.
<b>ISS</b>	Tributo municipal. Inclui os serviços que não estão na categoria de utilidades públicas, tributados no ICMS. Gera cumulatividade, sem ressarcimentos.
<b>Regimes de apuração:</b>	
<b>Simplex</b>	Unifica, em um único tributo sobre o faturamento, impostos federais, estaduais e municipais (IR, CSLL, PIS/Cofins, IPI, ICMS, ISS e a contribuição do empregador para a seguridade) para empresas com vendas inferiores a R\$ 4.800.000,00. Apresenta alíquotas variáveis. Gera cumulatividade, sem ressarcimentos.
<b>Lucro presumido</b>	É uma opção de tributação federal (IR, CSLL, PIS/Cofins) para empresas com faturamento inferior a R\$ 78 milhões. O lucro é presumido de acordo com o tipo de atividade da empresa. Para o PIS/Cofins, a cobrança é feita a cada mês sobre o faturamento das empresas (0,65% para o PIS e 3% para o Cofins). Na parcela destes impostos indiretos gera-se cumulatividade, sem ressarcimentos.
<b>Substituição tributária</b>	É um mecanismo de arrecadação utilizado no ICMS. O “substituto tributário” é responsável por recolher o imposto da cadeia. O uso indiscriminado tem gerado novas distorções (custo financeiro, margens arbitrárias, redução da concorrência, cumulatividade para as empresas substituídas)*

Fonte: Elaboração própria. Nota: \* O estudo A substituição tributária do ICMS no Brasil, CNI-PwC, 2017, sistematiza as distorções da substituição tributária nos vários estados da federação.

processo para completar a eliminação das distorções em que se destacavam a ausência de tributação sobre serviços, a desoneração das exportações e a oneração dos investimentos.<sup>13</sup>

A China iniciou experiências com o IVA em 1979, mas só em 1994 generalizou o sistema mantendo várias imperfeições ao longo dos anos com destaque para as exportações (uso de rebates como fonte de estímulo/desestímulo setorial), exclusão de serviços e tributação de bens de capital. Note-se que a China fez uso intenso de zonas especiais de exportação que contribuíam para a neutralidade das distorções nos setores mais intensivos em comércio. Já em 1999, os bens de capital passaram a ser creditados e, em 2012-2016, os serviços foram incluídos.

A Índia já inclui os serviços na base de tributação do IVA desde 1994, mas tinha um sistema tributário com várias das distorções mencionadas, acrescidas de taxações internas que dificultavam a criação de um mercado livre na própria Índia.

A última fronteira é o Brasil. Por ter iniciado a reforma em direção ao IVA em 1967, talvez seja o país com o mais longo processo inconcluso de eliminação das distorções e da criação de um IVA nacional.

Os movimentos em direção ao IVA ideal perseguem alguns elementos básicos: base ampla que inclua serviços, crédito abrangente, ressarcimento rápido dos créditos, reduzido número de alíquotas, não oneração de bens de capital e tributação no destino. O exame da tributação indireta no Brasil mostra uma longa distância em relação a esses atributos.

## **OS PROBLEMAS DO IVA BRASILEIRO: INCOMPLETO E IMPERFEITO**

A complexidade do sistema de tributação indireta no Brasil é um consenso dos estudos comparativos, de pesquisas e de relatos de especialistas internacionais e de operadores de empresas globais.<sup>14</sup> A complexidade vem acompanhada pelas disfuncionalidades que reduzem o potencial de crescimento da economia: de um lado, uma presença ainda elevada de tributos sobre o faturamento; de outro IVAs federal e estaduais com imperfeições que conduzem à tributação das exportações e dos investimentos.

O Quadro 1 apresenta as disfunções dos tributos indiretos e dos regimes de apuração.

<sup>13</sup> Varsano, Ricardo. 2013. IVA e tributação na Federação, BID, CAE/Senado Federal, 27 de nov.

<sup>14</sup> Vide Varsano, *op cit.* 2014; e World Bank, *Doing Business 2019*.

Em todos estes tributos e regimes de apuração há um elemento comum: limitações e/ou ausência de ressarcimentos de créditos. Isso gera efeitos econômicos importantes para a competitividade:

- A estimativa do peso da cumulatividade nas exportações da indústria de transformação, medido para o PIS/Cofins e ISS, é de 2,75% sobre as receitas líquidas.<sup>15</sup>
- O custo tributário do investimento no Brasil, já deduzidos incentivos fiscais, é de cerca de 6% e, com a inclusão dos custos financeiros, se aproxima de 11%. Em exercício comparativo para uma planta industrial, com as mesmas especificações técnicas, a Ernst & Young, em estudo elaborado para a CNI, identificou valores de 1,7%, para a Austrália, 1,6% para o México e 0,4% para o Reino Unido.<sup>16,17</sup>

O Gráfico 1 resume as várias distorções da tributação indireta no Brasil. Os problemas resultam tanto da natu-

reza do tributo (impostos sobre faturamento) quanto da imperfeição dos impostos sobre valor adicionado (ressarcimento de créditos imperfeitos) assim como de mecanismos de tributação, a exemplo da substituição tributária.

### O IVA incompleto: a persistência de tributos sobre o faturamento e a exclusão dos serviços

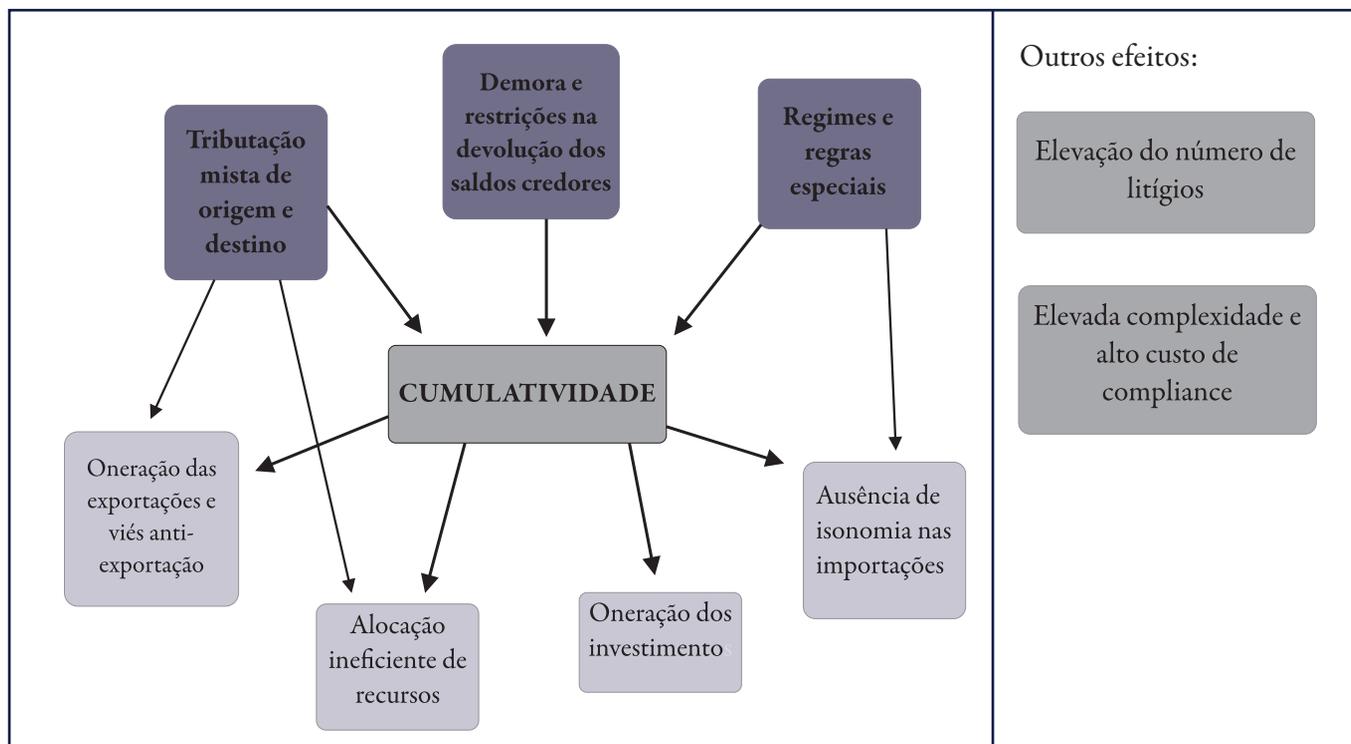
A reforma da tributação indireta no Brasil não se resume ao aperfeiçoamento da operação do IVA. O desafio é construir um IVA que permita a eliminação dos tributos sobre faturamento. Nesta agenda há desde os problemas decorrentes da tributação cumulativa do PIS/Cofins, até a tributação pelo ISS.

Para a agenda de comércio exterior, a inclusão do ISS no IVA é essencial. As empresas não recebem crédito das despesas realizadas com serviços tributados no ISS. Essas despesas são crescentemente importantes para empresas industriais e não industriais, além de existir uma

GRÁFICO 1.

### UM QUADRO SÍNTESE DOS PROBLEMAS DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA NO BRASIL

O exame destas distorções permite o entendimento de como esses problemas criam obstáculos ao crescimento.



Fonte: Elaboração própria.

<sup>15</sup> Afonso, José Roberto *et al.* 2017. **Exportação: a retomada do crescimento econômico**. Resumo executivo, jul.

<sup>16</sup> CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2014. **O custo tributário do investimento: as desvantagens do Brasil e as ações para mudar**. CNI: Brasília.

<sup>17</sup> As estimativas da presença dos impostos cumulativos no valor dos investimentos eram de 8% quando da introdução do IVA na República Federal da Alemanha. FMI, 1988, *op. cit.*

tendência crescente de “servicificação” da economia. Ao não se creditarem do ISS, as empresas exportam tributos e oneram o investimento. É comum e crescente o caso de os investimentos virem associados a despesas de prestação de serviços para instalação, manutenção e treinamento.

Na exportação de produtos brasileiros manufaturados, cerca de 35% do valor adicionado referem-se a serviços, segundo estudos da OECD. Segundo a Pesquisa Industrial Anual (PIA/IBGE) de 2015, os serviços sujeitos à incidência do ISS representam cerca de 7% das despesas de uma empresa industrial.<sup>18</sup>

Os problemas de cumulatividade dos serviços podem limitar movimentos em direção a maior terceirização e especialização das atividades empresariais, apesar da maior segurança jurídica derivada de mudanças recentes na legislação do trabalho.

- **Os problemas na tributação dos serviços se estendem além da ausência de inclusão na base do IVA**

Note-se que os problemas associados à tributação de serviços no IVA também se estendem ao tratamento tributário que se dá às importações de serviços e às próprias exportações dessa categoria.

No caso da tributação da importação de serviços, os problemas são resultado de uma combinação de distorções no método de cálculo da tributação em que o peso da tributação sobre a renda se destaca, mas há também questões associadas à tributação indireta do PIS/Cofins.<sup>19</sup>

As principais distorções identificadas neste estudo dizem respeito i) à inclusão de alguns tributos na base de cálculo de outro; ii) à não aplicação de dispositivos destinados a evitar dupla tributação; iii) à não concessão de isenção do IOF-Câmbio para pagamento de serviços importados, como ocorre para bens; iv) à incidência da Cide-Remessas ao exterior sobre a importação de serviços técnicos que não implicam transferência de tecnologia e vi) às indedutibilidades das despesas na importação de serviços que implicam transferência de tecnologia, assim como à limitação dessa dedutibilidade quando os contratos não implicam transferência de tecnologia, mas devem ser registrados no INPI.

O exame dos obstáculos fiscais à integração do Brasil às cadeias globais de valor não pode prescindir da avaliação destas questões. A depender da forma de cálculo, a incidência tributária pode variar entre 41,08% a 51,26% do valor da operação.



Para a agenda de comércio exterior, a inclusão do ISS no IVA é essencial. As empresas não recebem crédito das despesas realizadas com serviços tributados no ISS. Essas despesas são crescentemente importantes para empresas industriais e não industriais... Ao não se creditarem do ISS, as empresas exportam tributos e oneram investimentos



A referência-chave, no entanto, não são as alíquotas nominais. Há países, como França, Espanha e Itália que têm alíquotas mais elevadas que no Brasil e outros, como Inglaterra e Alemanha, que têm alíquotas na faixa de 20%.<sup>20</sup>

A singularidade do caso brasileiro está associada à cumulatividade dos tributos sobre o consumo (PIS/Cofins importação) e ao fato de a Cide-Remessas exterior, que representa uma parte da tributação da renda, constituir ônus do importador, sendo que nos demais países a tributação da renda é arcada integralmente pelo exportador. As estimativas para o Brasil são de que cerca de 10% dos tributos não são recuperáveis e um pouco mais de 10% estão sujeitos à recuperação condicionada.<sup>21</sup>

Nos demais países, os tributos sobre as importações são plenamente recuperáveis e há casos, como no México e na Coreia do Sul, em que mecanismos institucionais prescindem do recolhimento efetivo do imposto de importação de serviços, o que minimiza eventuais efeitos sobre o caixa decorrente de atrasos administrativos no reconhecimento de créditos.<sup>22</sup> Essas distorções afetam o fluxo de conhecimento/e tecnologias, limitam a capacidade de o Brasil ser um centro de cadeias regionais de valor. e têm impactos expressivos sobre a capacidade de o país exportar serviços.

<sup>18</sup> CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2018, *op. cit.*

<sup>19</sup> CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2013. **Tributação sobre importação de serviços: impactos, casos e recomendações de políticas.** CNI: Brasília.

<sup>20</sup> CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2016. **Comparação Internacional da tributação nas importações de serviços.** CNI: Brasília.

<sup>21</sup> CNI, 2016, *op. cit.*

<sup>22</sup> CNI, 2016, *op. cit.*

A exportação de serviços é igualmente afetada por elementos da tributação direta e indireta. Na indireta, as fontes de distorções são as dificuldades na recuperação de créditos que geram cumulatividade e a natureza das interpretações sobre a “não incidência” do Imposto sobre Serviços (ISS) sobre as exportações de serviços no exterior.

### O IVA imperfeito: as deficiências do sistema de débito-crédito

Além dos tributos sobre faturamento, a tributação indireta defronta-se com as deformidades dos IVAs imperfeitos em operação, tanto no plano estadual quanto federal. A natureza dos problemas os une na capacidade de gerar distorções para a operação da economia e do comércio exterior.

O sistema de recuperação de créditos apresenta disfunções tanto estruturais (a predominância do crédito físico em lugar do crédito financeiro, como se explica a seguir) quanto operacionais (a demora na devolução dos saldos credores). Todas essas disfunções levam a batalhas judiciais recorrentes, em que empresas exportadoras remetem ao preceito constitucional de não se taxar as exportações e entram na justiça para reclamar o reconhecimento do crédito de despesas que não são reconhecidas pelo fisco.

#### • O crédito físico: redução de competitividade

O conceito do crédito físico se apresenta no ICMS, IPI e PIS/Cofins. Essa regra implica que as empresas só podem se creditar das despesas realizadas no processo de produção, ou seja, não permite a recuperação de créditos que não entrem fisicamente no produto nem que sejam consumidos no processo de produção. No sistema de crédito financeiro, todas as operações tributáveis geram crédito, independentemente da sua natureza. O sistema de crédito físico leva às seguintes situações:

- As empresas se creditam de despesas inferiores às dos seus competidores e terminam por exportar impostos. Despesas administrativas, de *marketing*, de transporte, de pesquisa e desenvolvimento não são passíveis de serem creditadas.
- Criam-se inúmeras fontes de complexidade e burocracia para a gestão da conformidade nas empresas e nos fiscos. É exemplo o tratamento

das despesas de energia elétrica. A energia usada na produção dá direito a crédito; a usada na administração não dá direito. Da mesma forma, um parafuso usado na cadeira do escritório não gera crédito; caso seja utilizado em uma máquina na operação industrial, será creditado.

- A competitividade é distorcida e se reduz a neutralidade. Empresas que dependem mais intensamente de ações de *marketing*, de transporte e de pesquisa e desenvolvimento são mais afetadas.
- O nível de tributação é influenciado pela natureza do processo tecnológico e de produção. Há sistemas de produção que têm maior aderência ao conceito de crédito físico e, apesar de terem créditos não recuperáveis, o são em menor intensidade de que em outros processos de produção. É o caso da exploração do petróleo. Muitos dos equipamentos utilizados na fase de exploração não têm contato físico com o petróleo *in natura*, não sendo consumidos integralmente no processo produtivo.<sup>23</sup>

#### • As dificuldades de compensação e devolução dos saldos credores

Outra dificuldade reside na compensação e devolução dos saldos credores.<sup>24</sup> É um problema recorrente em todos os tributos indiretos no Brasil. Ocorre nas empresas que têm créditos superiores aos seus débitos tributários. Isso se revela com mais intensidade nas empresas exportadoras. Há evidências de que as empresas calculam o nível limite de exportação sobre o faturamento de modo a não acumularem créditos em excesso que afetem a sua rentabilidade.<sup>25</sup>

Esta é uma deficiência que afeta a rentabilidade e a segurança para o engajamento em atividades exportadoras. Para muitas empresas, a demora do crédito equivale à negação da sua existência. Um dos efeitos dá-se via pressão sobre o capital de giro. No Brasil, essa pressão é agravada pelo nível elevado da taxa de juros doméstica e pelo fato de o fisco não pagar juros de mora por atrasos.

No Brasil, os atrasos à devolução são significativos e podem demorar vários anos. Os fiscos estaduais e federal, sempre em busca de resultados fiscais, geram protocolos limitadores ao uso dos créditos, restrições ao princípio

<sup>23</sup> Meireles, José Antônio de Sousa. 2017. Princípio da não cumulatividade do ICMS e a mitigação do direito ao crédito: análise concernente à indústria do petróleo e do gás natural. FGV/Escola de Direito de São Paulo.

<sup>24</sup> CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2018. **Perda da competitividade das exportações: o problema do acúmulo de créditos de ICMS**. CNI: Brasília.

<sup>25</sup> CNI – Confederação Nacional da Indústria. 2018. **Desafios à competitividade das exportações brasileiras**. FGV/CNI.

da não cumulatividade e dificultam também a utilização e transferência de saldos acumulados, terminando por restringir e atrasar a devolução.

No caso do ICMS, estudo da CNI<sup>26</sup> sobre o problema do acúmulo de crédito das exportações identificou as seguintes limitações principais:

- Vedação à compensação dos créditos acumulados em débitos decorrentes de substituição tributária (ICMS-ST), importação (ICMS-importação) e diferencial de alíquota (ICMS-Difal). Afeta particularmente as empresas exportadoras que tendem a ter menos débitos do ICMS decorrentes do mercado interno.
- Barreiras impostas, de modo geral, à utilização dos créditos acumulados. Neste caso, exigem autorização prévia do fisco, limitam valores e condicionam a utilização de créditos à inexistência de débitos pelo contribuinte, ainda que com exigibilidade suspensa. Essas exigências impedem que os contribuintes utilizem créditos acumulados para quitar os seus débitos, obrigando-os a pagar com recursos de caixa.

Os valores de saldos credores das empresas são significativos. Há estudos que apontam para um estoque de créditos tributários de cerca de R\$ 90 bilhões de reais em 2013. Vários dos

problemas citados têm relação com aspectos estruturais do sistema tributário, não sendo passíveis de resolução apenas com o aumento da eficiência administrativa e judicial.

#### • A indução ao litígio

O litígio torna-se um caminho atraente.<sup>27</sup> Empresas ajuízam ações requerendo o direito imediato ao crédito, sem restrições, com base no Art. 155, §2, I, princípio da cumulatividade do ICMS, que estabelece que o imposto estadual não incide sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores.

Estudo sobre o contencioso tributário no Brasil revela que o litígio mais comum nos tributos sobre o consumo é a questão da não cumulatividade.<sup>28</sup> Uma amostra das 30 maiores companhias abertas brasileiras listadas na Bolsa identifica 31,8 bilhões de disputas, o que equivale a 21,7% do total das disputas identificadas na pesquisa. O tema mais comum nesses litígios é a discussão sobre operações que dão direito a crédito em que se destaca o conceito de insumo, com litígios de 12,6 bilhões.

Cada legislação de imposto indireto tem uma definição de insumo. O ICMS e o IPI têm maior consenso sobre o conceito legal de insumo, mas há recorrentes disputas

#### Box 1. A devolução de saldos credores na União Europeia

A União Europeia realiza periodicamente avaliações para identificar como as diretrizes de devolução dos créditos acumulados estão sendo incorporadas às legislações nacionais, o grau de *compliance* das diretrizes sobre reembolsos e o grau de aderência das práticas das autoridades fiscais em lidar com os pedidos de reembolso em acordo com as leis e os julgamentos da Corte de Justiça da União Europeia. Essa auditoria é fundada na seguinte justificativa:

*“The timely receipt of VAT refunds and VAT reimbursements is of vital importance to European businesses. This is particularly true of micro, small and medium-sized enterprises (“MSMEs”), for whom delays in payment can cause severe cash flow problems. As such, the issue of VAT refunds and reimbursements is a topic of strategic importance for the European Commission in its efforts to further the development of the internal market and to reduce unnecessary administrative burdens on, and costs for, businesses (whether operating across borders or in a single EU jurisdiction).”*

Algumas das questões avaliadas na auditoria:

- Rejeição de pedidos de créditos, sem informar as razões.
- Problemas e atrasos no pagamento de juros.
- Facilidade de acesso às informações.
- Solicitação exagerada de informações.

Fonte: *VAT Refunds and Reimbursements: a quantitative and qualitative study*, European Commission, 2017.

<sup>26</sup> CNI, 2018, *op. cit.*

<sup>27</sup> A magnitude e escala dos litígios tributários no Brasil merece uma agenda de investigações. Desde o exame das fontes de litígios ao peso das questões estruturais do sistema tributário *vis-à-vis* práticas e normas judiciais e administrativas. Especial atenção deve ser dada a comparações internacionais.

<sup>28</sup> Lopes, Ana Teresa Lima Rosa. 2017. O contencioso tributário sob a perspectiva corporativa: estudo das informações publicadas pelas maiores companhias abertas. Escola de Direito de São Paulo. Mestrado.

relacionadas com características do processo produtivo em que se questiona se o insumo foi consumido no processo de produção, ou se passou a integrar a mercadoria comercializada.

No caso do PIS/Cofins, legislação sobre a não cumulatividade mais recente, persistem conflitos sobre a abrangência do conceito de insumos, um item do plano jurídico-conceitual. Os contribuintes argumentam que o conceito prescinde da ideia de desgaste físico ou de transformação do produto. Da mesma forma que no ICMS e IPI são recorrentes as disputas associadas a características do processo de produção que afetam a definição de insumo.

Todos esses problemas são produto da persistência do sistema de crédito físico no sistema tributário brasileiro. Essa disfunção, presente na fase nascente do IVA em outros países, só está presente hoje em dois países: no Haiti e no Brasil.<sup>29</sup>

O sistema de crédito-débito financeiro teria o mérito de atacar na raiz uma das principais fontes de litígio tributário e de perda de produtividade da economia. Ressalte-se que a resolução de muitos desses conflitos se dirige ao STF e é marcada pela morosidade das decisões; o tempo médio de julgamento para esses casos se situa entre 12 e 17 anos.<sup>30</sup>

A complexidade do sistema tributário é reforçada por alguns resultados apresentados em estudo recente sobre contenciosos tributários:

- As disputas fiscais são mais incertas que em outras áreas da economia. O valor contingenciado na área tributária (processos avaliados como “perda possível”) é 20,2 vezes maior que o valor provisionado (processos avaliados como “perda provável”). Essa proporção é de 2,4 vezes na área trabalhista e 3,3 para a área cível.
- 32% do valor das 30 companhias abertas da amostra estão comprometidos com riscos decorrentes do contencioso tributário.

Tudo isso revela os problemas estruturais do sistema tributário brasileiro. A natureza dos problemas aponta para a incapacidade de que agendas pontuais e desburocratizantes possam ter impacto expressivo na supera-

ção dos problemas do sistema tributário que oneram as exportações, alteram preços de importações, encarecem investimentos e reduzem o potencial de crescimento da economia brasileira.

### • Um problema adicional: a coalizão dos estados contra as exportações

A tributação indireta no Brasil tem uma distorção adicional que nasce do sistema misto de tributação, em que uma parte da tributação interestadual é feita na origem e outra parte, no destino. Essa regra cria uma atitude antiexportadora em estados da Federação que se sentem lesados por esse sistema.

Na prática, essa postura se manifesta na imposição de regras administrativas que agravam a cumulatividade, criação de dificuldades para a transferência de saldos credores, falta de interesse em modernizar processos administrativos para a devolução e pela postura antiexportadora que se manifesta em recorrentes ações políticas destinadas a atrasar a implementação da Lei Kandir<sup>31</sup> e/ou pressionar pela criação de tributos sobre as exportações. A origem dessa atitude é produto dos problemas estruturais do IVA que nascem no sistema misto origem/destino:

- As exportações, corretamente, não são tributadas, mas os insumos podem ter sido produzidos em outros estados da Federação. No sistema de origem, a tributação fica no estado produtor e não no estado destino dos insumos. O estado exportador não recebe esses créditos, mas incorre no pagamento da diferença entre saldos credores e devedores. Quanto maior a falta de compras de insumos no próprio estado, mais o estado se sentirá “injustiçado” pelas regras tributárias.
- A geografia das importações do exterior também concorre para exacerbar essa “percepção”. Como as importações podem não vir diretamente para os portos do estado em que está localizado o investimento, a tributação indireta ocorre no porto de origem da importação. Isso reforça a atitude antiexportação e, neste caso, anti-integração às cadeias globais de valor.

<sup>29</sup> Coelho, Isaías. 2014. Um novo ICMS: princípios para reforma da tributação do consumo. *RBCE Revista Brasileira de Comércio Exterior*, nº 120, jul./set. Funcex: Rio de Janeiro.

<sup>30</sup> As informações sobre litígio desta sessão são extraídas de Ana Teresa Lima Rosa Lopes (*op cit.*).

<sup>31</sup> A Lei Kandir desonerou o ICMS das exportações de produtos primários e industrializados semielaborados, dos serviços de exportação e assegurou a utilização, sujeita a uma regra de apropriação do crédito em 48 meses, do crédito do ICMS no ativo imobilizado. O projeto previa que a União compensaria os estados pelas perdas de receitas até o exercício financeiro de 2002, mas ocorreram várias extensões, negociadas a cada ano; nesse momento, há negociações no Congresso Nacional para inclusão de recursos no orçamento e iniciativas voltadas para criar tributos sobre as exportações de produtos primários e semielaborados.

É um sistema tributário com vários “incentivos” contrários ao comércio exterior. Se a isso se soma o problema já mostrado, em seção anterior, de que as empresas a partir de um determinado limiar “planejam” limitar as suas exportações por conta dos créditos acumulados, têm-se várias evidências sobre o potencial de aumento das exportações quando da superação dos atuais obstáculos.

## A REFORMA DA TRIBUTAÇÃO INDIRETA, A ABERTURA COMERCIAL E A DEMANDA POR POLÍTICAS SETORIAIS

Os problemas da tributação indireta no Brasil têm ramificações em outras áreas de política que terminam por criar um ambiente fértil para políticas que induzem a baixa produtividade da economia.

Um exame das demandas de políticas setoriais da economia brasileira revela um peso expressivo de demandas por tratamentos especiais da tributação indireta. São demandas para a construção de um sistema tributário “normal” para o setor demandante. Ou seja, em geral são demandas para corrigir os problemas do sistema tributário e aproximá-lo dos padrões globais. As soluções geram um sistema ainda mais complexo e, ao criar soluções parciais para alguns setores, elas corroem a coalizão necessária para conduzir a pressão para um sistema mais horizontal e menos discricionário.

Muitas dessas demandas estão localizadas na redução da participação dos custos tributários sobre os investimentos, ou seja, na eliminação de um problema que não deveria existir se o IVA funcionasse de forma perfeita.<sup>32</sup>

### Os incentivos à entropia tributária

O exame dos regimes especiais de tributação exemplifica esse problema. O Reidi (infraestrutura), Reporto (portos), Repes (plataformas de exportação de serviços) e Recap (empresas exportadoras) têm um elemento comum: a suspensão do PIS/Cofins para aquisição de máquinas e equipamentos nas aquisições nos mercados doméstico e internacional.

Esse tipo de solução, que nasce dos problemas estruturais do IVA incompleto e imperfeito, gera uma entropia no sistema. A suspensão não é neutra para o fabricante

de equipamentos no país, pois ele perde um tributo que favoreceria o abatimento dos tributos pagos para os insumos e acumula créditos difíceis de serem recuperados ou recuperados de forma imperfeita. Isso, por sua vez, gera uma demanda por soluções que terminam aumentando a entropia do sistema em nome das condições de igualdade para competir.

Estão assim formados os ingredientes para uma agenda de política industrial que se concentra na “moldagem” do sistema tributário e que se distancia de agendas voltadas para o aumento da produtividade e o desenvolvimento de ecossistemas favoráveis à inovação.

Outro efeito do sistema tributário sem “*software* para a integração”, produto da cumulatividade, é a demanda por proteção. As principais disfunções do sistema tributário alimentam esse movimento:

- A oneração das exportações em razão das restrições ao crédito de despesas e dificuldades de recebimento dos créditos devidos.
- A tributação sobre os investimentos por conta dos tributos não recuperáveis e das restrições para utilização de créditos incidentes na fase operacional.
- A concorrência com produtos importados sem as mesmas gravações e, em alguns casos, o ICMS suspenso por conta de políticas estaduais de atração de investimentos.

“

O fato é que o Brasil está longe da fronteira não apenas em relação a tecnologias e práticas de gestão já disponíveis no mercado, mas também em relação ao sistema tributário. O *catching up* em todas estas áreas é de baixo custo: o caminho é a aproximação às boas práticas internacionais

”

<sup>32</sup> É também comum nesses regimes instrumentos voltados para a redução das tarifas das importações, o que os conecta com a agenda de liberalização comercial.

A ação combinada destas disfunções reduz a capacidade de o país se beneficiar, na plenitude, dos efeitos de uma abertura comercial, exacerba impactos negativos e limita a capacidade de resposta. De um lado, as exportações permanecem oneradas, sujeitas a litígios e complexidade, e as importações entram sem os problemas equivalentes. De outro, a carga tributária sobre os investimentos limita a capacidade de reação das empresas às inevitáveis pressões de ajuste em busca de maior eficiência e adaptação estrutural, derivados da maior competição.

O exame comparativo dos sistemas de ressarcimento de crédito do Brasil com três países selecionados (Quadro 2) mostra as fontes de elevação do custo do investimento no Brasil. O fato de as empresas só poderem se creditar após a fase de operação das empresas é um limitador importante para a competitividade, o empreendedorismo e o ajuste estrutural. Da mesma forma, o prazo para pagamento: ele varia de 14 dias na Austrália para 48 meses no Brasil, no caso do ICMS, o que cria uma elevada pressão sobre o capital de giro.

Esses obstáculos mostram que a melhoria da tributação indireta tem um papel importante na criação de condições para o aumento da produtividade e capacidade de reação das empresas à pressão competitiva.

A proximidade do sistema de tributação indireta ao padrão global é um importante complemento às políticas de infraestrutura, educação e de melhoria da gestão das empresas para a redução do *gap* de produtividade do Brasil. O fato é que o Brasil está longe da fronteira não apenas em relação a tecnologias e práticas de gestão já disponíveis no mercado, mas também em relação ao sistema tributário. O *catching up* em todas estas áreas é de baixo custo: o caminho é a aproximação às boas práticas internacionais.

Aos efeitos já apresentados sobre a oneração das exportações e investimentos acrescentem-se as restrições e incentivos que sustentam a mobilidade de fatores em direção a atividades mais produtivas.

Essa é uma questão crítica em processos de adaptação ao aumento da pressão competitiva derivados da abertura comercial. Quanto maior for a distância entre a decisão econômica e a que deriva do incentivo tributário (ausência de neutralidade) maior poderá ser a dificuldade de se fazer a adaptação estrutural com a produtividade que se espera como efeito da abertura.

O objetivo-chave a ser perseguido é eliminar, no desenho da reforma da tributação indireta, as restrições que afetam o desenvolvimento das firmas em relação aos seus competidores globais e criar um ambiente estimulador para as firmas eficientes sem a manutenção de incentivos que estimulem o desenvolvimento de arranjos organizacionais ineficientes.

Esses incentivos estão muito presentes no atual sistema tributário: empresas que planejam não exportar por conta dos créditos não recebidos, empresas que se multiplicam para não sair do Simples, técnicas de produção que não são utilizadas por conta do tratamento tributário (por exemplo, construção com estruturas metálicas *versus* construção na própria obra), trânsito de mercadorias para se apropriar de incentivos, decisões de localização espacial sem justificativa econômica racional, incentivos que geram concorrência desleal, informalidade fiscal que garante a sobrevivência dos mais ineficientes...

O Quadro 3 resume alguns dos principais elementos presentes na relação entre tributação e produtividade.

### QUADRO 2.

#### INVESTIMENTOS - SISTEMAS DE RESSARCIMENTO DE CRÉDITOS POR PAÍS

	Tributo recuperável	Tributo ressarcível	Prazo para ressarcimento	Prazo para pagamento	Necessidade de início de operação
Brasil	Sim*	Sim	Após o início das operações	Não definido em lei	Sim
Reino Unido	Sim	Sim	Trimestral	Mês subsequente ao requerimento	Não
México	Sim	Sim	Após a abertura da empresa	40 dias	Não
Austrália	Sim	Sim	Mensal	14 dias	Não

Fonte: Ernst & Young, CNI, 2014, *op. cit.* Nota: \* Note-se que, na prática, as empresas incorrem em custos financeiros no carregamento dos créditos acumulados e nem sempre conseguem recuperá-los.

**QUADRO 3.**

**DISTORÇÕES TRIBUTÁRIAS QUE AFETAM A PRODUTIVIDADE**

Oneração dos investimentos	Oneração das exportações	Verticalização (cumulatividade) e desverticalização (crédito ficto)
Incentivos ao não crescimento das empresas	Custo de <i>compliance</i>	Litígios e insegurança jurídica
Tributação diferenciada de produtos	Informalidade fiscal	Guerra fiscal

Fonte: Elaboração própria.

**O QUE ESPERAR DA REFORMA DO IVA?**

As reformas do IVA em discussão no Congresso Nacional caminham na direção da superação de muitos dos problemas identificados. Os projetos em discussão enfrentam, em menor ou maior grau, as distorções que afetam as exportações e os investimentos. A proposta do CCIF,<sup>33</sup> base do projeto na Câmara dos Deputados, trata dos problemas identificados neste artigo e aproxima o modelo tributário do padrão global na correção dos problemas da tributação indireta. A proposta em tramitação no Senado, que tem origem no Projeto Hauly,<sup>34</sup> persegue alguns dos mesmos objetivos, mas tem um peso excessivo de tributos que exacerbam a cumulatividade, o principal obstáculo a ser rompido para facilitar a integração do Brasil com a economia global e aumentar a taxa de investimento da economia.

A PEC 110, que absorve o projeto Hauly, amplia os bens e serviços tributados pelos impostos seletivos, incluindo operações com petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, gás natural, cigarros e outros produtos do fumo, energia elétrica, serviços de telecomunicações, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, e veículos automotores novos, terrestres, aquáticos e aéreos. Vários desses insumos são parte importante das despesas das empresas e passam a ser fonte de cumulatividade.

A reforma do IVA não é garantia de que os problemas identificados serão superados em sua totalidade. Há muitos pontos de atenção que merecem acompanhamento. O *checklist* para a avaliação do resultado da tramitação do projeto no Congresso Nacional deve ter como referência os seguintes pontos de atenção:

- Base ampla de bens e serviços.
- Número limitado de alíquotas.

- Tributação no destino.
- Poucas isenções e exclusões.

O acordo e entendimento sobre a consequência do distanciamento em relação a esses princípios é fundamental para se garantir que o IVA possa, de fato, responder às expectativas de se romper os obstáculos que reduzem o potencial de crescimento da economia brasileira. Essa é uma área em que a experiência internacional e as evidências podem ajudar na construção de alternativas. Há necessidade de núcleos no Executivo e no Congresso com capacidade de fazer a gestão das pressões e contrapressões sobre soluções parciais que só terminarão transferindo o ônus para o vizinho.

Em um IVA não existe isenção, exclusão ou alíquota zero neutra. Cada decisão nesta direção colocará em xeque a competitividade de um setor que faça parte da cadeia de valor.



Dada a existência de abundante e disseminada *expertise* sobre o IVA em instituições internacionais como o FMI e a OECD, seria igualmente útil a existência de um sistema de avaliação da qualidade de IVAs em escala global, segundo critérios selecionados, para estudar seus efeitos sobre operadores econômicos e o próprio fisco



<sup>33</sup> CCIF, *op cit.*

<sup>34</sup> O projeto do Hauly foi absorvido pela PEC 110 no Senado Federal.

## É O IVA O “FIM DA HISTÓRIA” EM TRIBUTAÇÃO INDIRETA?

O IVA é um caso clássico de *path dependence*. Mesmo que surjam alternativas, os custos afundados em modelos, regras contábeis, formação de recursos humanos, práticas e instituições, nacionais e internacionais, são de tal ordem que os obstáculos e custos da mudança praticamente inviabilizam a transformação. A imagem mais próxima é a do teclado *QWERTY*: podem existir melhores teclados, mas os custos afundados não criam incentivos para a mudança.

O processo de difusão do IVA é uma das mais notáveis histórias de difusão de uma política pública no mundo.<sup>35</sup> Cabe notar igualmente os esforços de adaptação do IVA aos novos desafios que se apresentam como a economia digital e as transformações na organização de produção.<sup>36</sup> É um modelo que está ancorado em pelos menos três pilares da transferência e influência de práticas tributárias: o FMI, a OECD e a União Europeia.

Como já mencionado, o IVA é o equivalente a um “*software* tributário de integração” da economia global e, em especial, da União Europeia, cujos países adaptaram os seus sistemas tributários ao IVA.

### Um possível candidato

Apesar de o IVA ser hoje o “teclado QWERTY” dos sistemas tributários, há ameaças no longo prazo que derivam, paradoxalmente, não dos modelos de tributação indireta, mas dos problemas que afetam a tributação direta da renda, em especial a alocação do lucro das empresas multinacionais. O movimento que caminhou em direção ao *Base Erosion Profit Shifting* (BEPS), desenvolvido por iniciativa do G20 e liderado pela OECD, mostrou a complexidade e dificuldades de coordenação de regras internacionais sobre a tributação de renda.

É no ambiente de discussões sobre a complexidade da tributação da renda que surge a proposta do *destination-based cash flow tax* (DBCFT).<sup>37</sup> A proposta chegou a

fazer parte de iniciativas legislativas do Partido Republicano no Congresso Americano<sup>38</sup> e de ensaios sobre a reforma tributária no início do governo Trump. A percepção sobre o impacto disruptivo da proposta na economia e na ordem tributária global e de que o ambiente ainda não estava maduro, com muitos pontos em aberto e sem respostas, concorreu para sustar a iniciativa.

O debate intelectual sobre a proposta continua e o próprio FMI e pesquisadores têm se dedicado ao seu desenvolvimento, aperfeiçoamento e superação dos desafios de implementação. A iniciativa está longe do estado de maturidade para ser lançada, mas é uma proposta que tenderá a receber maior atenção e estudos.

Em resumo, o DBCFT<sup>39</sup> combina o ajustamento em fronteira com o tratamento de *cash flow*:

- Substitui o imposto de renda por um tributo uniforme sobre o *cash flow*. Tributa a renda, menos a poupança.
- O mecanismo se dá por um tributo de ajustamento de fronteira aplicado à produção doméstica pelo “método de subtração”. É aplicado às importações e exclui as exportações.
- Permite a dedução dos salários, o que não ocorre no IVA, e depreciação acelerada instantânea, em lugar de recuperação ao longo do tempo.
- Tributa apenas a base territorial, ou seja, a renda derivada das operações domésticas. Reduz o incentivo para a alocação de lucros em diferentes bases territoriais.

A ordem de desafios para essa proposta é expressiva, mas é de se prever que possa estar no centro das discussões de modelos tributários para o futuro. O grau de complexidade para se caminhar nesta direção é expressivo: compatibilidade com a OMC, impactos expressivos sobre preços relativos, amplificação dos problemas de recebimento dos créditos, elevadas externalidades negativas para os países que não o adotarem e problemas na tributação sobre instituições financeiras.

<sup>35</sup> *The modern VAT* (op. cit) e Kathrym, James. 2015. *The rise of the Value-Added Tax*. Cambridge University Press.

<sup>36</sup> A adaptação do IVA aos novos desafios dos serviços e bens intangíveis tem sido objeto de atenção da OECD in: *International VAT/GST Guidelines*, Nov/2015. A necessidade de coordenação global é necessária para essa adaptação. Isso reforça a importância do engajamento do Brasil nos grupos da OECD que tratam de questões tributárias.

<sup>37</sup> Hufbauer, Gary C.; Zhiyao (Lucy) Lu. 2019. *Corporate Taxation in the Global Economy*. IMF Policy Paper.

<sup>38</sup> *A Better Way: our vision for a confident America*, 24/06/16, better.gop; Weisbach, David A. 2017. *A Guide to the GOP Tax Plan-The Way to a Better Way*. The Law School, the University of Chicago, Jan.

<sup>39</sup> International Monetary Fund. 2019. *Corporate Taxation in the Global Economy*. Policy Paper.

As dificuldades para se caminhar em direção a um outro modelo são de tal ordem que não cabe adiar o mais longo e demorado processo para se alcançar um IVA de padrão mundial, como parece ser a experiência brasileira. E é uma demonstração da força do IVA o fato de o DBCFT não se afastar dos seus princípios e efeitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo tem o propósito de organizar os principais temas da tributação indireta no Brasil sob o ângulo de seus efeitos sobre o comércio exterior e adaptação do Brasil ao processo de liberalização comercial. Há outros temas relevantes da tributação indireta que não foram contemplados.

A principal mensagem do texto é a da reafirmação da importância da reforma da tributação indireta para aumentar os impactos positivos para uma liberalização comercial bem-sucedida. As disfuncionalidades da tributação indireta – a persistência de um IVA incompleto e imperfeito – reduzem a rentabilidade do setor exportador, aumentam a insegurança jurídica, distorcem as condições de competição e, por via do aumento do custo do capital, reduzem a capacidade de as empresas reagirem à pressão para caminhar em direção a uma transformação estrutural.

O elevado grau de disfuncionalidade da tributação indireta no Brasil é uma evidência reconhecida por instituições internacionais como o FMI, OECD e Banco Mundial, especialistas e operadores econômicos. Os países com quem o Brasil comercializa bens e serviços não dispõem de sistemas tributários com distorções semelhantes. A China e a Índia, países que mantinham sistemas com elevadas distorções, estão concluindo os seus processos de reformas.

O fato de a liberalização comercial e da reforma da tributação estarem presentes em uma agenda temporal próxima no tempo é auspicioso. Quanto mais distante no tempo for a correção das disfunções da tributação indireta menor será a capacidade de o país se beneficiar das dimensões positivas de um processo de liberalização. Não por acaso, todos os países da União Europeia têm que adaptar os seus sistemas tributários ao modelo do IVA quando do processo de acesso à União Europeia.

Os canais que afetam as empresas por conta das disfunções mostram que há uma agenda importante de pesquisas, econômicas e jurídicas a ser desenvolvida no Brasil para explorar a relação entre as disfunções da tributação

indireta e o crescimento. Todos os canais examinados (grau de cumulatividade, efeitos sobre investimentos, efeitos sobre as exportações e importações, litígios e insegurança jurídica, distorções de regras e regimes especiais, padrões administrativos e demora na devolução de créditos) são candidatos.

Dada a existência de abundante e disseminada *expertise* sobre o IVA em instituições internacionais como o FMI e a OECD, seria igualmente útil a existência de um sistema de avaliação da qualidade de IVAs em escala global, segundo critérios selecionados, para estudar seus efeitos sobre operadores econômicos e o próprio fisco.

Se o Brasil for bem-sucedido em seu programa de modernização tributária, a avaliação dos efeitos e impactos das transformações será uma agenda importante para permitir conhecer melhor os problemas e identificar as correções necessárias. Entre o IVA ideal e o implementado há sempre uma grande distância.

“

As disfuncionalidades da tributação indireta – a persistência de um IVA incompleto e imperfeito – reduzem a rentabilidade do setor exportador, aumentam a insegurança jurídica, distorcem as condições de competição e, por via do aumento do custo do capital, reduzem a capacidade de as empresas reagirem à pressão para caminhar em direção a uma transformação estrutural

”