

Revista Brasileira de Comércio Exterior

# RBCCE

Ano XXXII  
**136**  
Julho, Agosto e  
Setembro de 2018

A revista da FUNCEX



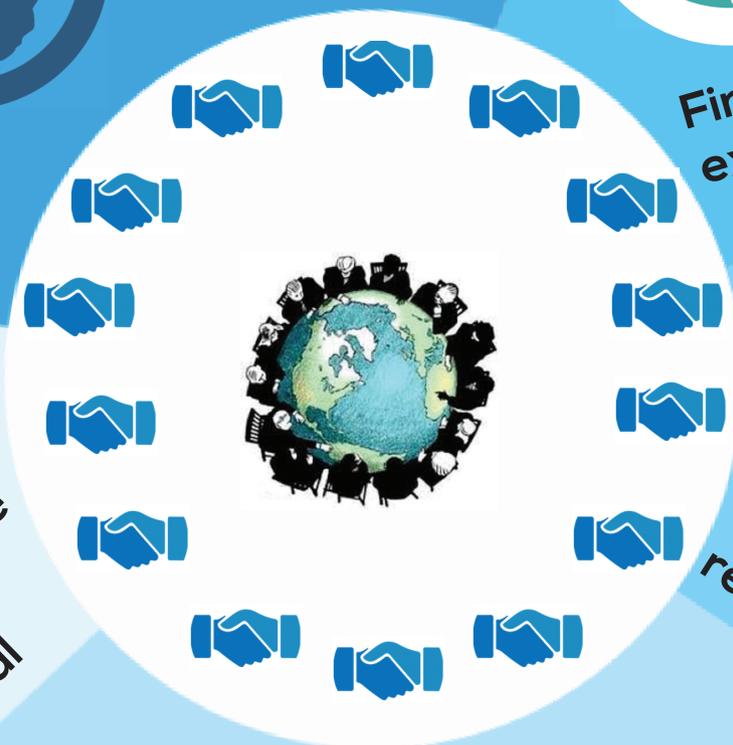
Tributação  
e comércio  
exterior



Financiamento à  
exportação e ao  
investimento



Institucionalidade  
da política  
comercial



Abertura  
comercial e  
reforma tarifária

## Diagnóstico e Propostas de Política Comercial para o Novo Governo



**FUNCEX**

fundação  
centro de estudos  
do comércio  
exterior

Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

---

**2** DIAGNÓSTICO E PROPOSTAS DE POLÍTICA  
COMERCIAL PARA O NOVO GOVERNO

---

**25** ABERTURA COMERCIAL, REFORMA TARIFÁRIA E  
NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS

---

**47** A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA  
COMERCIAL BRASILEIRA

---

**65** TRIBUTAÇÃO E COMÉRCIO EXTERIOR

---

**87** FINANCIAMENTO E SEGURO DE CRÉDITO  
ÀS EXPORTAÇÕES E AOS INVESTIMENTOS DE EMPRESAS  
BRASILEIRAS NO EXTERIOR

---

# Diagnóstico e Propostas de Política

## 1. APRESENTAÇÃO

A política comercial externa não é assunto prioritário nos debates ensejados pela atual conjuntura pré-eleitoral. A saúde, a educação e a segurança, temas que afetam de modo muito mais direto à cidadania, são certamente assuntos de maior relevância e destaque. Por outro lado, a restrição fiscal e as reformas previdenciária e tributária dominam, justificadamente, o debate econômico. No entanto, a lenta recuperação da atividade econômica e as elevadas taxas de desemprego também preocupam sobremaneira, abrindo espaço para a discussão de temas como as perspectivas de longo prazo para o crescimento econômico, o aumento dos investimentos e a urgente necessidade de se promover um salto na evolução da produtividade, principalmente no momento em que se fecha a janela do bônus demográfico. É à luz desses temas – crescimento econômico, aumento da produtividade, atração e promoção de investimentos –, que o debate sobre a abertura da economia e a reformulação da política comercial brasileira torna-se urgente e até inadiável.

A integração à economia mundial, a ampliação da rede de acordos comerciais e a participação em cadeias globais de valor são objetivos invocados e repetidos à exaustão, na forma de verdadeiros mantras, por todos aqueles que defendem a necessidade de promover uma reorientação da política comercial brasileira. Esse aparente consenso, contudo, é irreal. Há fortes resistências para se avançar em cada uma dessas diferentes dimensões que nos vinculam à economia mundial.

Os indicadores que retratam a evolução comercial do Brasil ao longo das últimas duas décadas, assim como a posição ocupada pelo país nas mais diversas comparações e *rankings* internacionais apontam, inequivocamente, para um cenário de estagnação ou mesmo de retrocesso na inserção do Brasil na economia internacional. A abrangência das reformas e mudanças requeridas, seu sequenciamento e os pré-requisitos invocados como condicionantes para uma efetiva abertura da economia são assuntos que geram fortes controvérsias e, na prática, impedem o avanço na direção supostamente almejada por todos. O grau de legitimidade dessas resistências é variado, mas independentemente de sua validade, as questões levantadas precisam ser enfrentadas.

A Funcex detém reconhecido prestígio como instituição técnica especializada nas áreas de comércio exterior, integração econômica e negociações comerciais externas. A governança da instituição, constituída por empresários, profissionais, entidades de classe, membros da academia, *think tanks* e representantes de órgãos governamentais vinculados ao comércio exterior a tornam particularmente apta a contribuir para o debate e a apresentação de propostas e recomendações destinadas a superar o atual impasse na política comercial. Ela conta com reconhecimento, capilaridade e conhece as sensibilidades dos atores envolvidos nas questões do comércio exterior brasileiro. A elaboração de um documento que contenha diagnósticos adequadamente fundamentados, mapeamento das principais controvérsias, registro do estado da arte das discussões nos diferentes temas e que inclua a apresentação de propostas e recomendações terá audiência e alguma capacidade de subsidiar o debate. São essas as justificativas da Funcex para a divulgação do presente documento.

A seleção dos temas de política comercial a serem abordados nessa iniciativa foi norteada pelo objetivo explícito de produzir um documento equilibrado. Defendem-se propostas inequivocamente liberalizantes, capazes de promover

# Comercial para o Novo Governo

a efetiva abertura da economia brasileira e sua integração à economia mundial. Advoga-se, ainda, por uma reformulação da governança da política comercial, consistente com essa reorientação da política. Mas, ao mesmo tempo, são elaboradas propostas e recomendações para a remoção de obstáculos que os agentes que atuam nas atividades de comércio exterior consideram essenciais para promover a redução de seus custos, o aumento de sua competitividade e a facilitação de seus negócios.

Cogitou-se, inicialmente, uma seleção temática bem mais abrangente que a finalmente adotada. Limitações de tempo e recursos acabaram, porém, prevalecendo, de tal maneira que a seleção final dos temas abordados no documento *Diagnósticos e Propostas de Política Comercial para o Novo Governo* concentrou-se nas seguintes áreas.

- Abertura da economia, reforma tarifária e negociação de acordos comerciais.
- A institucionalidade da política comercial brasileira.
- Tributação e comércio exterior.
- Financiamento e seguro de crédito às exportações e aos investimentos de empresas brasileiras no exterior.

Iniciou-se a elaboração do documento com a seleção de consultores externos incumbidos da elaboração de documentos-base que incluíssem diagnósticos, explicitação de controvérsias, registro de visões alternativas e, finalmente, um conjunto de propostas e recomendações para sua discussão em grupos de trabalho fechados, convocados para debater tais documentos. Os convites para a constituição dos grupos de trabalho contemplaram a participação de profissionais especializados nas respectivas áreas temáticas, empresários, representantes de entidades de classe e ex-funcionários governamentais, reproduzindo, em alguma medida, a composição dos órgãos de governança da instituição. Os debates foram registrados e serviram de insumo à elaboração do documento final.

A autoria do documento é, contudo, de responsabilidade exclusiva do *staff* técnico da Funcex. No entanto, os documentos-base, que incluem assuntos e visões suscitados nos grupos de trabalho convocados para sua discussão, são também reproduzidos na presente edição da RBCE - *Revista Brasileira de Comércio Exterior*.

Agradecemos, em primeiro lugar, o apoio do Banco Mundial em parceria com o *UK Prosperity Fund*, contribuindo decisivamente para viabilizar esta iniciativa. Nosso agradecimento, também, a Sandra Rios, Pedro da Motta Veiga, Bernard Appy e Eduardo Augusto Guimarães, consultores responsáveis pela elaboração dos documentos-base e sua posterior apresentação nos grupos de trabalho convocados para sua discussão. Sandra Rios e Eduardo Augusto Guimarães participaram também, junto com Ricardo Markwald, do grupo coordenador responsável por todas as etapas de elaboração do documento. Por último, agradecemos a participação dos integrantes dos grupos de trabalho, que aceitaram, generosamente, nosso convite, contribuindo para um esforço que se tornou coletivo.

Ricardo Markwald  
Diretor Geral da Funcex

## 2. ABERTURA COMERCIAL, REFORMA TARIFÁRIA E NEGOCIAÇÃO DE ACORDOS COMERCIAIS

### 2.1. Diagnóstico

A saída da grave crise econômica em que o Brasil está imerso, somente será possível a partir de um conjunto de reformas com elevado potencial transformador. Diante da retração da demanda interna e da dramática situação das contas públicas, caberá ao setor externo contribuir com a recuperação econômica nos próximos anos.

O Brasil tem uma economia fechada e altamente protegida. Pode-se argumentar que o grau de proteção desejável para uma economia com as características da brasileira deve ser maior ou menor, em função das preferências dos formuladores de política ou dos atores envolvidos. Entretanto, não resta dúvida de que o mercado interno é muito protegido da competição internacional, tanto em termos absolutos como em comparação a outras economias de renda média.

Embora ainda haja questionamentos acerca das metodologias adotadas nos modelos de estimação, há crescente consenso na literatura econômica quanto aos benefícios da abertura comercial sobre o aumento da produtividade, o crescimento econômico e a redução da pobreza.

A abertura comercial é componente essencial do conjunto de reformas a serem implementadas pelo próximo governo do Brasil, mas não pode ser vista como panaceia. O leque de reformas necessárias é amplo e inclui áreas de política que vão da infraestrutura e logística à reforma do regime tributário ou à revisão da legislação cambial.

Há muito o que fazer para tornar o Brasil um país competitivo e estimular o crescimento da produtividade. A abertura da economia brasileira ao comércio internacional tem papel crucial nesse caminho.

No período que antecede a novas eleições presidenciais, é oportuno debater as estratégias brasileiras de inserção internacional e o papel da abertura comercial no conjunto de reformas necessárias à modernização da estrutura produtiva e à sustentação do crescimento econômico do país.

Embora haja amplo consenso a respeito da importância de aprofundar a integração internacional da economia brasileira, há menor convergência sobre o desenho e o sequenciamento das reformas. Duas questões têm estado presentes no debate sobre abertura comercial no Brasil:

- **Abertura comercial e redução do custo Brasil, o que deve vir primeiro?**

A liberalização de importações não produzirá crescimento econômico e aumento de produtividade se não vier acompanhada pelas demais reformas que fazem parte da agenda do chamado custo Brasil. A questão que se coloca é se as reformas podem ser iniciadas simultaneamente ou se é necessário esperar avanços na redução do custo Brasil para então iniciar movimentos de abertura comercial.

A inação resultante do dilema sobre o que deve vir primeiro – abertura comercial ou redução do custo Brasil – é um dos elementos que estão levando o país à estagnação econômica. Excesso de pré-requisitos leva à paralisia. É preciso minimizar riscos, mas avançar. Para tanto, credibilidade e confiança são fundamentais. A abertura comercial, desde que não seja abrupta, mas escalonada, transparente e anunciada com antecedência poderá ser a mola propulsora para impulsionar as demais reformas.

- **Há espaço para uma revisão unilateral da estrutura de proteção brasileira? Aberturas unilateral e negociada podem ser simultâneas?**

O Brasil está envolvido em negociações comerciais importantes (com a União Europeia e o México) e há entre alguns especialistas, formuladores de política e setores empresariais clara preferência pela abertura comercial por via negociada. O argumento por trás dessa preferência afigura-se simples, intuitivo, de fácil compreensão e até contundente: não faz qualquer sentido facilitar o acesso de bens e serviços importados ao mercado doméstico e, em consequência, fragilizar a posição negociadora do Brasil, sem ganhar nada em troca, principalmente quando o país enfrenta barreiras tarifárias e não tarifárias que colocam obstáculos à penetração de produtos e serviços brasileiros competitivos em terceiros mercados.

No entanto, os benefícios da abertura e da integração à economia mundial vão muito além do acesso a mercados externos e decorrem, principalmente, do acesso a produtos importados. Embora menos intuitivos, estes benefícios estão solidamente fundamentados na literatura econômica e na experiência interna internacional. Eles dizem respeito a ganhos tanto para a estrutura produtiva (acesso a insumos e bens de capital, integração em cadeias de valor, acesso a novas tecnologias, aumento da produtividade pelo estímulo à inovação e à competitividade) como para os consumidores e para a população de modo geral (acesso a maior variedade de produtos,

redução de preços). Em suma, o argumento negociador é restrito, pois captura apenas uma dimensão dos potenciais benefícios da integração à economia mundial.

É preciso, portanto, escolher a melhor alternativa para promover a abertura da economia, aquela que potencialize ganhos e minimize riscos e perdas. Essa não é uma escolha simples, capaz de ser resolvida com base em um único argumento.

Há de se reconhecer, por exemplo, que existem problemas na adoção da via negociada como alternativa única à abertura da economia: (i) os acordos levam muito tempo para serem negociados (a negociação do Mercosul com a União Europeia iniciou-se há mais de vinte anos); (ii) uma vez concluídos os acordos, preveem-se longos prazos de implementação; (iii) após firmados os acordos, estes precisam ser ratificados pelo Congresso Nacional e internalizados na legislação nacional, levando, em geral, mais alguns anos; e (iv) a economia brasileira é muito mais fechada comercialmente do que a dos seus (pequenos e grandes) parceiros, o que aumenta a dificuldade de se alcançar acordos que sejam percebidos por alguns agentes domésticos como equitativos e “justos”. O fraco desempenho do Brasil na conclusão de acordos preferenciais de comércio indica que a estratégia de guardar “trunfos” de proteção elevada para negociar melhores condições de acesso a outros mercados não tem sido bem-sucedida. E tal estratégia tende a adiar indefinidamente que a economia brasileira possa usufruir rapidamente de diversos outros ganhos que a abertura propicia.

Consequentemente, se a recuperação da trajetória de crescimento sustentado da economia brasileira é urgente e a abertura comercial é fator de propulsão da produtividade, que por sua vez determina o crescimento econômico, a agenda brasileira deve incorporar a negociação de acordos comerciais, mas não pode prescindir da dimensão unilateral da liberalização de importações.

Outra questão relevante para o debate sobre abertura comercial é o papel da taxa de câmbio. A valorização da taxa de câmbio no período de implementação de uma liberalização de importações pode gerar imprevisibilidade e dificultar os efeitos positivos esperados sobre ganhos de competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

Reconhecendo a importância de que a abertura comercial seja um elemento de uma agenda mais ampla de reformas para reduzir o custo Brasil, que devem ser implementadas simultaneamente, e que a gestão da política cambial evite movimentos de valorização expressiva da taxa de câmbio, a Funcex apresenta um conjunto de propostas para a abertu-

tura comercial da economia brasileira. Essas propostas incluem: (i) reforma da política tarifária; (ii) redução das barreiras não tarifárias às importações; (iii) negociação de acordos preferenciais de comércio; (iv) persistência no objetivo de acesso à OCDE.

## 2.2. Linhas gerais de um novo movimento de abertura comercial

A estrutura de proteção contra importações no Brasil é composta por instrumentos variados, distribuídos por diversas áreas da política econômica: burocracia aduaneira e portos, tarifas de importação, barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias, políticas de subsídios tributários e créditos atrelados a conteúdo local, preferências em compras governamentais para empresas nacionais, dentre outros.

Para abrir a economia será necessário rever esses instrumentos, reduzindo os custos e os tempos dos procedimentos de importação, reformando a estrutura das tarifas de importação, eliminando normas e regulamentos que atuem como barreiras não tarifárias, e reavaliando as políticas relacionadas.

A negociação de acordos comerciais ambiciosos com países desenvolvidos e mercados relevantes deve merecer lugar de destaque na nova política comercial. Entretanto, o Brasil não pode esperar que estes acordos sejam negociados, aprovados pelos parlamentos dos países envolvidos e tenham seus cronogramas implementados, para que seus efeitos se façam sentir sobre a produtividade e competitividade das empresas. A redução unilateral de tarifas de importação, implementada de forma transparente, gradual, pré-anunciada e concomitante com as negociações comerciais, é parte essencial da agenda de reformas da política comercial.

O conjunto de reformas que serão necessárias para aumentar a inserção internacional do Brasil terá impactos no Mercosul. O Brasil deverá buscar o apoio dos parceiros para reformar a Tarifa Externa Comum (TEC) e definir prioridades para negociações comerciais preferenciais. Caso não seja possível obter consenso na agenda reformista, será necessário rever o modelo de integração do Mercosul.

É importante reconhecer que a abertura comercial produzirá perdedores e ganhadores no mercado de trabalho. As medidas clássicas de atenuação dos custos de ajustamento são relacionadas às redes de proteção social na forma de seguro desemprego e acesso a redes públicas de saúde e educação eficientes. É desejável aliar a essas medidas políticas que funcionem como “trampolim” para auxiliar trabalhadores na busca por realocação, tais como programas de requalificação

profissional e de acesso a informação sobre oportunidades de emprego. O aprofundamento do entendimento sobre o elenco mais adequado e eficaz de medidas na área de requalificação do trabalhador será um complemento necessário, caso o Brasil decida avançar em direção à abertura de sua economia e à integração ao comércio mundial.

Por fim, ao longo do processo de implementação das reformas será importante contar com mecanismos de monitoramento de resultados, de modo a permitir a correção de rumos e adequação de instrumentos da nova política comercial.

### 2.3. Propostas e recomendações

#### • **Reformar a política tarifária**

A reforma da política tarifária deve ser projetada de forma a conferir racionalidade e dar previsibilidade de longo prazo para os produtores e investidores no Brasil. Deverá ser anunciada com antecedência e implementada em quatro anos (um mandato presidencial). A proposta deve ser oferecida aos parceiros do Mercosul como base para uma reforma da TEC.

##### • *Parâmetros para a reforma:*

- redução da escalada tarifária: estrutura mais homogênea

- redução do custo das importações de bens intermediários e bens de capital

- simplificação da estrutura tarifária: quatro níveis – 0%, 5%, 10% e 15%

Após a conclusão do processo de liberalização de importações, é desejável reduzir autonomamente os níveis das tarifas consolidadas pelo Brasil na OMC. A expressiva distância entre as tarifas praticadas e aquelas consolidadas na OMC – para a grande maioria dos produtos industriais no nível de 35% – gera incertezas sobre a estabilidade da política tarifária. Ao consolidar essas tarifas em um patamar mais baixo, o país estaria emitindo sinais de seu compromisso com a abertura comercial.

#### • **Reduzir/eliminar as barreiras não tarifárias às importações**

As barreiras não tarifárias são algumas vezes mais relevantes que as tarifas como instrumento de proteção

contra importações. Medidas *antidumping*, normas e regulamentos técnicos desenhados de forma a discriminar contra importações, e burocracia alfandegária são algumas dessas barreiras.

#### • *Medidas antidumping*

O recurso à imposição de medidas *antidumping* como mecanismo de proteção intensificou-se no Brasil a partir de 2008. O maior ativismo na adoção de medidas *antidumping* tem impactos relevantes sobre segmentos econômicos usuários de produtos sujeitos a medidas *antidumping*, particularmente a indústria a jusante na cadeia produtiva.

Dentre as medidas propostas para lidar com essa questão ressaltam-se:

- determinar que a petição inicial de *antidumping* deva demonstrar que a aplicação da medida não é prejudicial ao interesse público e regulamentar por meio de nova Resolução da Camex o conceito de interesse público;
- incorporar a análise de efeitos sobre a concorrência, preços e impactos a jusante na cadeia produtiva desde o início dos processos de investigação de defesa comercial.

#### • *Facilitação de comércio*

Apesar dos avanços recentes em termos de redução de tempos e custos nas operações de comércio exterior, graças à iniciativa do Portal Único de Comércio Exterior, de acordo com o Banco Mundial o Brasil ainda fica atrás de seus pares (Indonésia, Turquia, Índia, África do Sul e China) na comparação dos custos de cumprimento das exigências de fronteira. É preciso, portanto, redobrar esforços na área de facilitação de comércio, de modo a reduzir custos e tempos de trâmites burocráticos e facilitar a participação de empresas brasileiras nas cadeias internacionais de valor.

As propostas nessa área incluem:

- a) Priorizar a integração completa dos órgãos anuentes ao Portal Único de Comércio Exterior. O funcionamento do Portal depende da harmonização de procedimentos e da integração tecnológica dos sistemas de controle. Cada um dos 22 órgãos anuentes possui seus próprios processos de controle de importações e

exportações. Os dois principais entraves ao desenvolvimento do Portal têm sido: a falta de prioridade conferida por alguns desses órgãos à agenda de facilitação de comércio e o contingenciamento orçamentário destes mesmos órgãos.

- b) É conveniente aproveitar o momento de redesenho do módulo de importação do Portal para rever procedimentos, exigências e papel dos diferentes órgãos anuentes que atuam no processo de importações. O resultado deve ser um sistema mais ágil e menos custoso, aproximando o sistema brasileiro dos padrões internacionais.
- c) A ampliação do programa brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA) para mais empresas e a inclusão de todos os órgãos de fronteiras poderiam ajudar a promover a integração das empresas brasileiras às cadeias globais de valor.

- **Normas e regulamentos técnicos**

As normas e regulamentos técnicos, assim como as medidas sanitárias e fitossanitárias, têm sido utilizadas recorrentemente como barreiras não tarifárias ao comércio, não apenas pelo Brasil, mas pelos principais atores no comércio internacional. No Brasil, essa prática intensificou-se ao longo da última década, tendo se estabelecido regulamentos técnicos não convergentes com padrões internacionais. Há dois problemas principais com essa prática: cria barreiras à entrada de produtos importados, aumentando custos e reduzindo a concorrência no mercado doméstico, e não estimula o desenvolvimento de produtos com características técnicas que facilitem sua entrada nos mercados internacionais.

O Brasil vem se engajando mais recentemente em diálogos de convergência regulatória com alguns países, notadamente com os Estados Unidos. Esse movimento deve ser aprofundado, mas poderia ser facilitado pela adoção de diretrizes pelos órgãos responsáveis para a produção de normas técnicas convergentes com os padrões adotados pelos principais mercados consumidores dos produtos alvos de tal normatização.

- **Negociar acordos comerciais com países desenvolvidos e mercados relevantes**

Embora os ganhos de comércio com os acordos comerciais possam não ser muito significativos, há certamente a possibilidade de negociar a eliminação ou a redução signi-

ficativa de barreiras que afetam as exportações de produtos em que o Brasil é competitivo. Além disso, os acordos comerciais têm um papel importante na atribuição de credibilidade e previsibilidade à política comercial de países com forte viés protecionista, como é o caso do Brasil.

Os maiores benefícios econômicos dos acordos comerciais advêm da integração com países desenvolvidos e mercados relevantes. A nova agenda deve incorporar esse critério na escolha dos parceiros prioritários. Entretanto, para negociar acordos com países relevantes, o Brasil precisa atualizar suas posições no que se refere aos compromissos na área regulatória, a partir da identificação precisa de custos e benefícios que a assunção de compromissos nessas áreas pode trazer para a modernização do aparato regulatório no Brasil e para a melhor integração do país à economia internacional.

Na agenda de acordos comerciais preferenciais as prioridades deveriam ser:

- **Concluir as negociações em curso com:**

- A **União Europeia**: o bloco é o principal mercado para as exportações brasileiras, e há um grande esforço negociador despendido nesta frente de negociações.
- O **México**: segunda maior economia da América Latina e país com o qual o Brasil pode explorar o comércio intraindustrial.

- **Avançar nas negociações com as Américas:**

- Negociar um acordo de livre comércio com os países da Aliança do Pacífico. Um acordo abrangente com a Aliança do Pacífico, envolvendo os temas regulatórios que fazem parte das agendas dos arranjos preferenciais mais modernos, seria um passo importante para atualizar a normativa do Mercosul, já engajando o grupo em esquemas preferenciais mais ambiciosos;
- Criar uma abrangente área de livre comércio na América Latina. Essa iniciativa deve buscar, não apenas consolidar e aprofundar as preferências tarifárias já negociadas, mas também ampliar a agenda dos acordos, para incluir temas de natureza regulatória. Esta prioridade deve se desdobrar ainda no campo da infraestrutura, retomando-se o espírito original da IIRSA.

- ***Aderir à negociação de acordos plurilaterais como o TiSA – Trade in Services Agreement***

A abertura comercial no setor de serviços é importante não apenas para fomentar a produtividade no âmbito do próprio setor, como também para reduzir os custos de produção e do comércio de bens. Talvez a forma mais rápida para o Brasil atualizar sua agenda de serviços seja ingressar nas negociações do TiSA. Trata-se de um acordo plurilateral em negociação por um conjunto de 23 membros (50 países, sendo 28 deles membros da União Europeia), voltado exclusivamente para o setor de serviços.

- ***Aderir ao ITA – Information Technology Agreement***

Outro acordo plurilateral relevante é o ITA, que conta com 82 países participantes e tem como objetivo a eliminação da cobrança de tarifas de importação para produtos de tecnologia da informação. Os atuais membros do acordo já respondem por 97% do comércio desses produtos. A eliminação da proteção para produtos desse setor pode ter efeitos importantes sobre a produtividade, desenvolvimento tecnológico e capacidade de inovação de segmentos do próprio setor e dos demais setores da atividade econômica.

- ***Aderir ao Acordo de Compras Governamentais a OMC***

O Acordo de Compras Governamentais da OMC está em vigor há mais de vinte anos, sem que o Brasil tenha aderido a ele. Estar fora do acordo significa perder oportunidades de que empresas brasileiras tenham assegurado seu direito de participar de licitações em outros países, como também o compromisso de permitir a participação de empresas estrangeiras nas licitações públicas no país, com economia de recursos públicos em compras sensíveis para o bem-estar do cidadão brasileiro, notadamente produtos e equipamentos para o Sistema Único de Saúde.

Por fim, é importante que o governo brasileiro dê maior celeridade no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo aos trâmites de internalização de acordos internacionais negociados pelo Brasil. As negociações destes acordos costumam levar muitos anos e incluem, em geral, cronogramas de implementação de compromissos que preveem muitos anos para a sua efetiva vigência. Acordos negociados que já contemplam cronogramas devem começar a vigorar no menor tempo possível, pois seu objetivo é impactar e transformar positivamente a realidade.

- **Persistir no propósito de tornar o Brasil membro da OCDE**

Embora este seja um movimento com implicações muito mais abrangentes do que a política comercial *strictu sensu*, o ingresso na OCDE poderá ser um complemento importante à abertura comercial no Brasil.

O conjunto de reformas necessárias para o que o Brasil receba o acordo para aceder à OCDE poderá assumir configurações variadas a depender da evolução das negociações com os atuais países-membros, mas certamente envolverá desafios importantes. O processo de acesso representaria uma oportunidade para o país de enfrentar de forma sincronizada e coerente um conjunto de reformas necessárias que tornarão o ambiente de negócios no Brasil mais moderno, eficiente e transparente.

### 3. A INSTITUCIONALIDADE DA POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

#### 3.1. Diagnóstico

No Brasil, o tema da institucionalidade da política de comércio exterior emerge recorrentemente, desde o início do século, em períodos pré-eleitorais e a partir de visões críticas do *status quo* institucional. Tais visões críticas são movidas por preocupações de eficácia e/ou legitimidade e, em geral, estão associadas à percepção de que um dos fatores responsáveis pela reduzida inserção do país no comércio mundial é a inadequada governança de seu comércio exterior.

Nesse contexto, experiências de outros países são muitas vezes invocadas como possíveis referências ou modelos para o Brasil. Embora tais experiências possam efetivamente contribuir para pensar a questão institucional da política comercial, não há, em outros países, “exemplos” a serem reproduzidos no Brasil. Instituições são – mais do que políticas públicas em suas grandes linhas – enraizadas em visões e preferências tipicamente nacionais.

Contudo, é possível identificar duas lições a tirar da experiência internacional:

- A existência de uma orientação clara da política comercial tem papel central e insubstituível no desenho da institucionalidade.

A institucionalidade pode variar, mas ela está desenhada para criar condições que favoreçam a busca dos objeti-

vos de política comercial em um determinado ambiente político. A orientação liberal das políticas comerciais é claramente hegemônica nos casos analisados (Estados Unidos, União Europeia e Chile). As variantes nacionais desta orientação não a comprometem, embora possam condicioná-la a outros objetivos – como a reciprocidade a extrair dos parceiros comerciais.

- A importância da coordenação intergovernamental e da negociação com a sociedade civil e com outros poderes do Estado – o Legislativo, essencialmente – deve se expressar diretamente no desenho institucional da política comercial.

Essa constatação deriva da evolução da política e, em especial, das negociações comerciais, cujo escopo se ampliou consideravelmente, incluindo temas nos quais o tratamento, no âmbito doméstico, mobiliza instituições das mais diversas áreas de atuação governamental e afeta interesses variados na esfera da sociedade civil.

A experiência internacional mostra que essas funções (coordenação intragovernamental e negociação com o Legislativo e com a sociedade civil) passam a ocupar lugar central nas políticas comerciais de um grande número de países. Trata-se de requisito atrelado não apenas a objetivos de eficácia da política, mas também de legitimidade desta – crescentemente questionada em sua orientação liberal em diversos países.

### • A institucionalidade herdada

Entre 1995 e os dias de hoje, a política comercial registrou algumas inflexões, mas no essencial não se desviou de seu curso e de seu principal objetivo: proteger prioritariamente os interesses dos setores voltados para o mercado doméstico.

Na dimensão propriamente institucional da política, as principais evoluções observadas, dentro do quadro montado nos anos 1990, referem-se a dois aspectos:

- A criação de instâncias colegiadas de negociação e formulação de políticas dentro do governo e de mecanismos de consulta e interlocução entre este e o setor privado.

O primeiro movimento – intragovernamental – é perceptível principalmente no interior da Camex e de sua Secretaria Executiva (SE), em que foram estabelecidos comitês e grupos de trabalho interagências voltados para a agenda de política como um todo e para temas

específicos desta. Sua lógica é ditada principalmente por preocupações relacionadas à eficácia da política: esta requer, para gerar os resultados esperados, maior coordenação e a absorção, no processo decisório, de diferentes agências e órgãos governamentais.

O segundo movimento – mobilizando as relações do Estado com a sociedade – se evidencia principalmente na esfera das negociações comerciais, que readquirem fôlego na atualidade, após um período de hibernação. Aqui, a lógica do processo relaciona-se sobretudo a razões de legitimidade: a ampliação da agenda comercial mobiliza atores diversos na sociedade civil e “politiza” os temas comerciais.

- O papel central atribuído ao MDIC na coordenação formal da política comercial, através do comando da SE da Camex, na gestão dos instrumentos de proteção contingente – *antidumping* e medidas compensatórias – na condução das medidas de facilitação de comércio e na interlocução com o setor privado e, notadamente, com os interesses dos setores industriais no posicionamento frente às negociações comerciais.

Ou seja, além da posição privilegiada para “pautar” a agenda da Camex e coordenar comitês e grupos de trabalho no âmbito da Câmara, o MDIC gerencia, do lado governamental, grande parte da agenda de interesses dos setores que competem com importações e se posiciona, no governo, como “representante” das preocupações e interesses destes.

Terá contribuído para que o MDIC ocupe um lugar central na formulação e principalmente na implementação da política comercial a baixa prioridade conferida pelas áreas tradicionalmente mais liberais do governo federal – notadamente o Ministério da Fazenda – àquela política, seja a unilateral, seja a negociada. Isso quando as preferências de política do Ministério da Fazenda não coincidem com as do MDIC e da “coalizão protecionista” público-privada.

Nesse sentido, a institucionalidade da política comercial foi funcional aos objetivos desta, mas pode – e deve – ser colocada em discussão quando aqueles objetivos passam a ser questionados. No momento em que se discute uma nova agenda para a abertura comercial da economia brasileira, o debate sobre a configuração institucional mais adequada aos novos objetivos de política é relevante.

### 3.2. Linhas gerais para a revisão da institucionalidade da política comercial

A política de comércio exterior adotou recentemente – a partir de 2016 – trajetória de liberalização. A adesão, entre

atores públicos e privados, a essa trajetória não é homogênea, tampouco são consensuais os modelos, objetivos e resultados finais esperados do processo de liberalização.

Em um quadro político com essas características – diversidade de interesses e preferências, mas um vetor crescentemente liberalizante na condução da política comercial – a institucionalidade desejável teria como objetivos principais:

- Adequar-se ao objetivo geral de facilitar a maior integração da economia brasileira ao mundo pela via das exportações, mas também das importações;
- Assegurar que a trajetória de liberalização da política comercial seja trilhada de forma previsível e transparente para atores públicos e privados, o que significa garantir:
  - que as diferentes visões de política existentes dentro do Executivo se expressem e tenham seus objetivos claramente explicitados, sem prejuízo da eficácia da política e de sua orientação liberalizante; e
  - que se mantenham (ou que se estabeleçam, quando for o caso) canais de interlocução institucionalizada com atores organizados do setor privado e da sociedade civil e com o Legislativo.

A Funcex, tendo como referência os objetivos acima, procurou identificar os problemas propriamente institucionais que existem atualmente no Brasil na área de comércio exterior e apresentar propostas que *minimizem* as mudanças na estrutura institucional, mas que tenham capacidade de afetar as estruturas burocráticas atualmente voltadas para a manutenção do *status quo*.

### 3.3. Propostas e recomendações

#### • Mudanças no controle e funcionamento da Camex e de sua Secretaria Executiva. Fortalecimento técnico do órgão

A instituição da Camex no âmbito da Presidência da República, de sua Secretaria Executiva e, a partir daí, o estabelecimento de uma rede significativa de comitês e grupos de trabalho colegiado são evoluções muito positivas no ambiente institucional da política de comércio, correspondendo a objetivos tanto de eficácia de uma política com escopo temático amplo, quanto de legitimidade, por razões semelhantes.

No entanto, a atribuição da Secretaria Executiva da Camex ao MDIC – órgão que veicula principalmente interesses de setores protecionistas – compromete o desempenho da instituição à luz dos objetivos de uma política liberalizante de comércio.

- **Desse ponto de vista seria desejável que a Camex estivesse diretamente subordinada à Presidência da República, ficando a sua SE em mãos da Casa Civil da Presidência. Tal configuração reduziria os riscos de que a atuação do órgão se distanciasse dos objetivos estratégicos do governo na área de política comercial, além de conferir *status* de prioridade à política comercial na agenda do Executivo como um todo.**

Esta mudança em nada alteraria o funcionamento dos comitês e grupos de trabalho colegiados que operam no âmbito da instituição. No entanto, estes deveriam ter sua representatividade ampliada, em certos casos, e sua coordenação alocada – a um ou outro ministério – segundo critérios de eficácia.

- **Além disso, seria necessário reforçar significativamente, em termos de capacitação técnica e humana, a Secretaria Executiva da Camex, com o objetivo de permitir que o órgão desempenhe adequadamente suas funções rotineiras e a elas incorpore atividades de planejamento estratégico, prospecção e avaliação das políticas.**
- **Transparência na administração da política tarifária e suas exceções**

A administração da política tarifária no Brasil é opaca e vulnerável a pressões e interesses privados sem que o Estado tenha meios adequados de avaliar impactos prováveis de suas decisões. Isso decorre fundamentalmente da estrutura tarifária do Brasil, caracterizada por muitos níveis de tarifas e alta dispersão da proteção nominal e efetiva. Os regimes de exceção tarifária ganham, nesse contexto, relevância e agregam opacidade à gestão da política tarifária.

Uma reforma tarifária que reduzisse a dispersão e o número de níveis tarifários, aproximando a estrutura da tarifa das de outros países emergentes, como a sugerida pela Funcex, simplificaria radicalmente a gestão da política e a administração de exceções.

Uma reforma tarifária ampla seria a via mais eficaz para reduzir a complexidade e a opacidade da gestão da política de tarifas no Brasil. O regime de ex-tarifário deixaria de fa-

zer sentido e os incentivos para apresentar pleitos tarifários ao governo se reduziriam consideravelmente. Nesse caso, a questão propriamente institucional da política perderia relevância em função do redirecionamento desta.

- **Reforçar as considerações de interesse público e reformular a instância decisória na imposição de medidas de defesa comercial**

O Brasil tornou-se, na primeira metade da década corrente, um dos maiores usuários mundiais do instrumento *antidumping*. Essa tendência sofreu uma inflexão, mas a recente polêmica sobre a aplicação do instrumento contra importações de aço manteve o tema em pauta.

Em grande medida, o *antidumping* é acionado contra as importações de bens intermediários. Além dos efeitos negativos sobre uma ampla gama de setores produtores de bens finais, estudos recentes mostram que a aplicação de medidas *antidumping* pelo governo brasileiro tem contribuído para a redução da produtividade da indústria, juntamente com o aumento do poder de mercado das firmas diretamente beneficiadas por essas medidas.

- **A valoração de razões de interesse público na avaliação governamental dos pleitos empresariais por aplicação de direitos *antidumping* e anti-subsídios é uma tendência recente, resultado, em boa medida, das pressões originadas no Ministério da Fazenda. Tal tendência deve ser consolidada.**
- **É de grande importância separar a etapa de investigação, conduzida pelo Decom/Secex, da tomada de decisão sobre a aplicação das medidas. Esta deve ser atribuição do Conselho de Ministros da Camex, a partir não apenas do parecer do Decom, mas também de parecer de sua Secretaria Executiva ou do Cade.**
- **Além do Portal Único: criação de um único agente de fronteira, a Aduana**

Está em curso o processo de desenvolvimento e implementação do módulo de importação do Portal Único do Comércio Exterior. Trata-se de iniciativa de grande relevância, e sua continuidade, adoção nos prazos previstos (final de 2018) e simplificação radical dos procedimentos são objetivos a serem perseguidos com afinco.

O tema aqui é essencialmente institucional e diz respeito à reunião, em um mesmo sistema de gestão (de im-

portações), de diversos órgãos com histórico de intervenção discricionária e autônoma nos fluxos comerciais e, em especial, nos de importações.

A gestão do processo de desenvolvimento e implantação do módulo de importação se dá através do Confac, coordenado pelo MDIC, ente colegiado que reúne as instituições que intervêm nos fluxos de comércio exterior, e que parece funcionar adequadamente.

No entanto, a agenda de facilitação do comércio – e, em especial, das importações – não se encerra com a entrada em operação do módulo de importação do Portal Único. No Brasil, há uma multiplicidade de agentes públicos atuando “na fronteira” – entrada e saída de mercadorias do país. O Portal Único representa um avanço ao possibilitar a gestão conjunta, em um mesmo sistema, das importações pelos agentes intervenientes na fronteira, mas o melhor cenário seria aquele em que o Brasil tivesse um único agente de fronteira – a Aduana.

- **Nesse contexto, em que se busca a simplificação e racionalização dos procedimentos administrativos associados ao comércio exterior, uma questão que merece discussão refere-se à criação de uma Aduana institucionalmente distinta da Secretaria da Receita Federal – que exerce a título exclusivo as funções aduaneiras no Brasil, em nítido contraste com o que se observa em grande número de países.**
- **Relações com a sociedade civil e com o Poder Legislativo**

Embora sua relevância tenha variado segundo as orientações de política do governo federal, há hoje canais de consulta e interlocução entre os órgãos públicos e a sociedade civil razoavelmente estabelecidos e testados. Isso é particularmente verdadeiro no que se refere à política comercial negociada e, nesta área de política, aos canais de relacionamento com o setor empresarial.

- **Seria relevante, no entanto, discutir a criação e institucionalização, no âmbito do governo, de um foro de discussão voltado para as negociações comerciais, envolvendo diferentes segmentos e entidades da sociedade civil.**

No caso das relações entre o Executivo e o Legislativo, a questão é tão controversa quanto incontornável. O argumento mais conhecido em favor do envolvimento do Legislativo no processo decisório da política comercial

baseia-se em preocupações de legitimidade da política. Além disso, há a preocupação com a estabilidade das orientações de política, salvaguardando-a das mudanças decorrentes da alternância de poder no Executivo.

A argumentação oposta baseia-se em preocupações de eficácia. Submeter a política comercial ao escrutínio do Legislativo deixaria a política sujeita a *lobbies* setoriais e de todo tipo, especialmente em um período de liberalização. Teoricamente a legitimidade da política sairia fortalecida, mas no limite a política seria inviabilizada.

Ambos os tipos de argumento têm validade. Um enfoque pragmático dessa questão parte do pressuposto de que qualquer movimento de liberalização unilateral ou de negociação considerada portadora de riscos chamaria atenção do Legislativo e, dentro deste, principalmente dos setores mais resistentes a movimentos de liberalização.

- **Portanto, seria recomendável o estabelecimento, por iniciativa do Executivo e no âmbito deste Poder, de um mecanismo de consulta, interlocução e negociação com o Legislativo em torno das decisões de política adotadas. Não se trata de ampliar o poder decisório do Legislativo na política comercial, mas de trazer esse poder para a esfera institucional da formulação e implementação de política, mitigando os riscos de iniciativas originadas no Legislativo sem qualquer consulta prévia ao Executivo.**
- **Sugestões em outras áreas da política comercial**
  - **Financiamento e garantias às exportações.** A questão do aperfeiçoamento da institucionalidade da política comercial aparece também em outras áreas de política, inclusive algumas ligadas diretamente ao apoio às exportações. É o caso, por exemplo, do financiamento e das garantias ao crédito na exportação, assunto tratado em outra seção desse documento da Funcex.
  - **Promoção comercial:** coordenação e avaliação. É também o caso da política de promoção de exportações, institucionalmente fragmentada entre a ApexBrasil e o Departamento de Promoção Comercial do MRE, embora na atualidade ambas as entidades façam parte deste ministério. Nesse caso, parece haver um claro problema de natureza institucional: além de existirem, há mais de vinte anos, dois entes governamentais atuando na implementação da política com baixo grau de coordenação entre eles, e de clareza na definição

de atribuições de cada um. Mais além, a concepção das iniciativas de política e de seus objetivos se dá de forma “autônoma”, não parecendo se articular com os da política comercial como um todo.

Indo mais além, ao lado do MRE e da ApexBrasil, há diversos ministérios – o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), grandes bancos públicos (BB e BNDES), e diversas agências e autarquias em nível federal que desenvolvem iniciativas na área de promoção comercial, quase sempre de maneira pouco coordenada.

Neste caso, uma avaliação detalhada dos resultados da política brasileira, conduzida por entidade especializada independente ou organismo internacional, seria um bom ponto de partida para pensar eventual reformulação institucional da área. Tal avaliação deve incluir o recurso a indicadores de resultado rigorosos e metodologicamente sólidos. Tanto mais que, com a perspectiva de conclusão de negociações comerciais em curso, as agências de promoção comercial terão novos papéis a desempenhar junto ao setor empresarial, na disseminação de informações relevantes para o aproveitamento, pelos exportadores brasileiros, das preferências negociadas.

- **Monitoramento e avaliação da política comercial:** papel para o Ministério da Fazenda. Por fim, é importante chamar atenção para a importância de que o governo seja capaz de monitorar e desenvolver um conjunto de indicadores para avaliar os impactos das reformas e instrumentos da política comercial sobre a economia brasileira. Essa função poderá ficar a cargo do Ministério da Fazenda que, desta forma, ampliaria seu engajamento na formulação e na discussão de impactos econômicos da política comercial.

#### 4. TRIBUTAÇÃO E COMÉRCIO EXTERIOR

O sistema tributário brasileiro constitui um componente importante do custo Brasil, dificultando a integração comercial do país. Esse efeito decorre de: (i) deficiências no sistema tributário que afetam a competitividade da produção brasileira, ou seja, que tornam a agregação de valor no Brasil mais onerosa que em outros países; (ii) dispositivos da legislação tributária que dificultam o uso, por empresas brasileiras, de insumos e, principalmente, serviços produzidos no exterior; e (iii) por fim, especificidades da legislação que inibem o investimento estrangeiro no Brasil e o investimento brasileiro no exterior.

## 4.1. Tributos sobre bens e serviços

Para entender como o modelo brasileiro de tributação de bens e serviços prejudica a integração comercial de nosso país com o resto do mundo, é útil entender o sistema baseado em um imposto sobre o valor adicionado (IVA), adotado por todos os países relevantes do mundo, à exceção dos Estados Unidos, que tributam o consumo através de um imposto incidente apenas nas vendas ao consumidor final. De fato, praticamente nenhum dos problemas relacionados à tributação de bens e serviços no Brasil existiria se nosso país adotasse um modelo baseado em um bom IVA.

O IVA é um imposto sobre o consumo cobrado ao longo da cadeia de produção e comercialização pelo regime não cumulativo.

As características de um bom IVA estão bem estabelecidas na literatura:

- incidência sobre uma base ampla de bens e serviços, incluindo operações de cessão e transferência de direitos;
- crédito amplo sobre todos os bens, serviços e direitos utilizados na atividade produtiva;
- tributação no destino, o que significa que, nas operações entre países (ou entre entes federativos), o imposto não é cobrado no país ou ente federativo de origem (desoneração das exportações), sendo cobrado apenas no país ou ente federativo de destino (tributação das importações);
- devolução tempestiva de créditos acumulados pelos contribuintes. É o caso de exportadores cujas vendas são tributadas à alíquota zero, mas possuem créditos a recuperar relativos aos insumos utilizados ou mercadorias adquiridas para exportação;
- desoneração dos investimentos, o que pode ser feito por meio da aplicação de alíquota zero sobre os bens de capital ou da tributação com crédito imediato;
- incidência sobre o preço líquido do IVA;
- o mínimo de regimes especiais e tratamentos diferenciados;
- o mínimo de alíquotas, idealmente apenas uma.

Um imposto com essas características possui diversas vantagens: simplicidade, neutralidade na organização da produção, transparência do imposto, desoneração completa das exportações e dos investimentos e neutralidade do ponto de vista do comércio exterior.

### 4.1.1. Problemas do modelo brasileiro

O Brasil possui cinco tributos de caráter geral que incidem sobre a produção e a comercialização de bens e serviços: PIS, Cofins e IPI (federais), ICMS (estadual) e ISS (municipal).

As distorções do sistema brasileiro de tributação de bens e serviços que mais prejudicam a integração comercial do país decorrem do fato de que as características do modelo brasileiro se afastam muito daquelas de um bom IVA. Essas distorções decorrem de quatro características do modelo brasileiro: (i) a persistência de muitas incidências cumulativas; (ii) a fragmentação da base de incidência; (iii) a tributação na origem nas operações entre entes federativos; e (iv) o excesso de benefícios fiscais e regimes especiais.

#### • Cumulatividade

A incidência cumulativa dos tributos sobre bens e serviços implica que não apenas o consumo, mas também as exportações e os investimentos sejam onerados.

A cumulatividade ocorre:

- **no caso de tributos cumulativos**, como o ISS, nos quais não há previsão de que o tributo sobre bens e serviços incidente ao longo da cadeia produtiva seja recuperado (na forma de créditos tributários) nas etapas subsequentes;
- **como resultado de falhas no regime de aproveitamento de créditos dos tributos não cumulativos**: (i) no ICMS, a legislação veda a utilização de créditos tributários relativos aos bens e serviços utilizados em atividades de apoio administrativo, comercial ou operacional; e (ii) no PIS e na Cofins não cumulativos, embora exista previsão legal de aproveitamento de créditos sobre bens e serviços utilizados como insumos, sua regulamentação restringe muito o conceito de insumo; (iii) em ambos os casos, as empresas encontram dificuldades em recuperar os créditos acumulados.

Destaque-se aqui, pelo seu grande impacto do ponto de vista do comércio exterior, a dificuldade enfrentada pelos exportadores em recuperar créditos acumulados do ICMS e do PIS/Cofins.

Os efeitos da incidência cumulativa de tributos sobre bens e serviços sobre a integração comercial do Brasil são claramente negativos: (i) a competitividade do produto doméstico é afetada pela incidência de tributos

não recuperáveis; (ii) a oneração dos investimentos por tributos indiretos incidentes sobre os bens de capital corresponde a um aumento do custo de capital; (iii) a produção no Brasil torna-se pouco atrativa no âmbito das cadeias globais de valor, na medida em que a agregação de valor no Brasil acaba sendo onerada por tributos não recuperáveis sobre bens e serviços, o que não ocorre no caso de países que possuem um bom IVA.

### • **Fragmentação da base de incidência**

Enquanto um bom IVA incide sobre uma base ampla de bens e serviços, no Brasil a base de incidência é fragmentada entre cinco tributos: ICMS, ISS, IPI, PIS e Cofins. Este fracionamento da base de incidência não apenas aumenta a cumulatividade do sistema tributário brasileiro, como resulta em distorções que afetam negativamente a produtividade do país, além de gerar insegurança jurídica.

O problema mais visível é a divisão da base entre o ICMS e o ISS. Os efeitos negativos desta separação entre dois impostos das operações com bens e com serviços são: quebra da cadeia de débitos e créditos; problemas de fronteira entre os dois impostos, que acabam gerando grande insegurança jurídica para os contribuintes; e distorções alocativas, que reduzem a produtividade, na medida em que a diferença na incidência setorial de tributos pode levar a economia a se organizar de forma ineficiente.

Por fim, também há problemas relacionados à incidência restrita do IPI. Ao contrário do IVA, que incide em todas as operações até o consumo final, o IPI só é cobrado na saída da indústria, não incidindo nas operações de distribuição e comercialização, o que constitui um incentivo a que as empresas reduzam a margem na industrialização e aumentem a margem na distribuição e comercialização, dando origem a um grande contencioso tributário e a distorções competitivas.

### • **Tributação na origem**

Outra característica do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços que prejudica a competitividade das empresas brasileiras é a tributação na origem do ICMS nas operações interestaduais. Contrariamente ao IVA, que é cobrado no destino, nas transações interestaduais parte relevante do ICMS pertence ao estado de origem.

Essa característica do ICMS constitui um estímulo à “guerra fiscal” entre os estados, que é uma forma ineficiente de redução das desigualdades regionais. Tem também

impacto negativo sobre a competitividade das empresas brasileiras, tanto no tocante às exportações quanto no que diz respeito à competição com produtos importados: (i) no caso das exportações, devido basicamente à resistência dos estados de ressarcir aos exportadores créditos de ICMS cobrados em outros estados; (ii) já no caso das importações, porque é muito comum que incentivos fiscais no âmbito do ICMS beneficiem mais insumos ou bens de capital importados que aqueles adquiridos de outros estados. Esta diferenciação acaba gerando grandes desequilíbrios alocativos e concorrenciais, uma vez que pode variar muito entre estados e entre produtos.

Essas distorções – guerra fiscal, desestímulo às exportações e favorecimento às importações – não ocorreriam se o ICMS fosse cobrado pelo princípio do destino, ou seja, se pertencesse integralmente ao estado de destino da operação.

### • **Benefícios fiscais e regimes especiais**

O modelo brasileiro de tributação de bens e serviços se caracteriza pela: (i) profusão de alíquotas, que acarreta o problema da classificação das mercadorias e serviços, além de gerar um ambiente propício a pressões políticas por parte de setores e empresas em busca de menor tributação; (ii) enorme quantidade de benefícios fiscais, o que resulta em tratamento muito diferenciado entre setores e entre empresas, gerando complexidade e grandes distorções alocativas, e acarretando um elevado custo de negociação para as empresas que pretendem investir no Brasil, uma vez que, em muitos setores, é impossível ser competitivo no mercado doméstico se o investimento não contar com algum benefício fiscal; e (iii) existência de uma série de regimes especiais, ou seja, de formas de pagar os tributos que diferem do regime normal, o que torna o sistema tributário extremamente complexo, elevando o custo de pagamento dos impostos e gerando distorções que prejudicam a organização eficiente da economia.

O resultado é uma clara perda de competitividade das empresas brasileiras. De resto, para empresas estrangeiras que ainda não estão no Brasil, o custo de aprender a operar no país – e o risco de desvantagens concorrenciais frente a competidores que saibam explorar melhor a complexidade do sistema brasileiro – acaba sendo um forte desestímulo ao investimento.

#### 4.1.2. Recomendação: uma reforma tributária ampla

As distorções do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços têm um impacto muito negativo sobre

a competitividade da produção nacional e representam um grande entrave a uma maior integração comercial do país. Estas distorções não existiriam se o Brasil tributas-se os bens e serviços através de um bom IVA, seguindo as melhores práticas internacionais. A grande questão é como promover mudanças que aproximem o modelo brasileiro daquele do IVA e facilitem a integração comercial do Brasil. Uma alternativa seria a implementação de mudanças nos tributos atuais, visando corrigir suas principais distorções. A agenda de mudanças na tributação de bens e serviços que favorece a competitividade da produção brasileira é ampla.

São exemplos de alterações na legislação tributária que teriam efeito positivo para a competitividade do país: (i) a eliminação das restrições ao aproveitamento de créditos nos tributos não cumulativos; (ii) a adoção do regime não cumulativo para todo o PIS/Cofins; (iii) a migração da cobrança do ICMS para o destino, nas operações interestaduais; e (iv) a criação de mecanismos para facilitar a recuperação de créditos de ICMS pelos exportadores.

Essas propostas de ajuste no modelo tributário atual têm efeito limitado, uma vez que muitos dos problemas que afetam a competitividade do país são de natureza estrutural e não podem ser resolvidos por meio de mudanças nos tributos atuais. Por outro lado, a implementação dessas propostas é dificultada por ter custo fiscal elevado e pela forte resistência de entes federativos e de setores empresariais.

Neste contexto, a melhor alternativa para a correção das distorções da tributação de bens e serviços que prejudicam a integração comercial do Brasil é uma reforma tributária estrutural, que viabilize a migração para um modelo do tipo IVA. As recomendações apresentadas a seguir refletem a proposta de reforma tributária sugerida pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF).

- **Recomendação.** Substituição de cinco tributos atuais - IPI, ICMS, ISS, PIS e Cofins - por um único imposto, denominado imposto sobre bens e serviços (IBS), que apresente as características de um bom IVA. Em linha com as melhores práticas internacionais, o IBS deve ter uma alíquota uniforme para todos os bens e serviços, o que elimina a necessidade de classificação de bens e serviços, reduzindo a complexidade e o contencioso relativo ao imposto. De modo semelhante, o IBS não deve contemplar qualquer forma de benefício fiscal.
- **Recomendação.** Arrecadação centralizada do IBS, sendo sua receita distribuída entre a União, os estados e os municípios. A gestão da arrecadação e da

distribuição do imposto será de responsabilidade de um Comitê Gestor, composto por representantes das três esferas de governo.

A adoção de um modelo de valor agregado com as características propostas enfrenta simultaneamente todos os problemas do regime brasileiro de tributação de bens e serviços, unificando a base de incidência, eliminando completamente a cumulatividade, transferindo a cobrança dos impostos estaduais e municipais para o destino e suprimindo todos os benefícios fiscais.

Além disso, o modelo ainda facilita o ressarcimento aos exportadores dos seus saldos credores, uma vez que a devolução dos créditos aos exportadores é feita diretamente da conta centralizadora da arrecadação, antes da distribuição da receita para a União, os estados e os municípios. Ou seja, o ressarcimento dos créditos não passa pelo orçamento de nenhum dos entes federativos, o que reduz fortemente o incentivo para a não devolução dos valores devidos.

#### • **Viabilização da reforma tributária**

Mudanças desta natureza já foram tentadas nas últimas décadas, sem sucesso, o que justifica ceticismo quanto à viabilidade de uma reforma tributária ampla.

De fato, propostas de reforma tributária estruturais concentram várias formas de resistência simultaneamente, entre as quais: (i) a resistência de estados potencialmente perdedores a uma mudança que redistribua a receita entre os estados; (ii) a resistência dos estados e municípios à perda de autonomia na gestão de seus impostos; (iii) a resistência de empresas que possuem benefícios fiscais; e (iv) a resistência de setores potencialmente prejudicados por uma redistribuição da carga tributária.

- **Recomendação.** Para mitigar a resistência de estados, municípios e empresas à mudança, o detalhamento e a implementação do regime de tributação sobre bens e serviços deverão contemplar: a) a preservação da autonomia dos entes federativos na gestão de sua receita; b) uma transição para os contribuintes; e c) uma transição na distribuição da receita entre os entes federativos.

A implementação dessa orientação, formulada na proposta de reforma tributária do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), é detalhada a seguir.

- **Preservação da autonomia dos entes federativos**

A consolidação dos tributos sobre bens e serviços em um IVA, embora contemple a adoção de alíquotas federais uniformes para todo o território nacional, admite a possibilidade de que a União, os estados e os municípios possam administrar sua parcela da alíquota do IBS. Ou seja, a alíquota do IBS percebida pelo contribuinte será a soma das alíquotas federal, estadual e municipal, sendo uniforme para todos os bens e serviços, mas podendo variar entre estados e entre municípios.

A alteração da alíquota do IBS será opcional para os entes federativos. Na ausência de previsão em lei federal, estadual ou municipal fixando a alíquota do imposto, será adotada a alíquota de referência, que é aquela que repõe a perda de receita dos tributos substituídos pelo IBS. Deste modo, a alíquota estadual de referência do IBS é aquela que repõe a perda de receita de ICMS do conjunto dos estados, e a alíquota municipal de referência a que repõe a perda de receita de ISS do conjunto dos municípios.

Destaque-se que, como o IBS é um imposto sobre o consumo, alterações na alíquota por um estado ou município se refletirão apenas no montante cobrado dos consumidores locais. Nas transações interestaduais e intermunicipais incidirá sempre a alíquota do estado e do município de destino.

Com este desenho consegue-se que o IBS seja, para o contribuinte, um único imposto – com legislação uniforme e cobrança centralizada. Mas para os estados e municípios é como se cada ente federativo possuísse seu próprio imposto, cuja alíquota pode ser modificada atendendo às necessidades das finanças locais.

- **Transição para os contribuintes**

Para a substituição dos tributos atuais pelo IBS, prevê-se uma transição em dez anos. Os primeiros dois anos seriam um período de teste do IBS, e que seria cobrado a uma alíquota de 1% (reduzindo-se as alíquotas da Cofins para não haver aumento da carga tributária). Nos oito anos seguintes, as alíquotas do ICMS, do ISS, do IPI, do PIS e da Cofins seriam progressivamente reduzidas, sendo a perda de receita desses tributos compensada pelo aumento da alíquota do IBS. Como o potencial de arrecadação do IBS será conhecido após o período de teste, é possível fazer a transição mantendo-se a carga tributária constante, sem criar riscos para as finanças dos entes federativos, e para os contribuintes.

O período de transição relativamente longo tem como objetivo mitigar resistências à mudança por parte dos contribuintes, na medida em que permite que as empresas que realizaram investimentos com base no sistema tributário atual (com todos seus benefícios e distorções) se adaptem ao IBS de forma suave. Caso houvesse uma transição muito rápida, haveria o risco de que algumas empresas se tornassem não competitivas, ou que tivessem de reduzir muito sua margem, resultando em uma desvalorização dos investimentos realizados.

- **Transição na distribuição federativa da receita**

A proposta prevê que as receitas estadual e municipal do IBS sejam distribuídas entre os entes federativos pelo princípio do destino, ou seja, proporcionalmente ao consumo. Para implementar o princípio do destino, é suficiente que, nas transações interestaduais e intermunicipais, o imposto pertença ao estado e ao município de destino.

No entanto, a migração da repartição atual da receita para a repartição com base no princípio do destino resulta em uma redistribuição da arrecadação entre os estados e os municípios, o que pode gerar resistências por parte dos perdedores.

Para mitigar tais resistências, a proposta do CCI-F prevê uma transição bastante longa para a distribuição da receita do IBS entre os estados e os municípios. Nos primeiros vinte anos, o valor da receita atual do ICMS e do ISS de cada estado e de cada município, corrigido pela inflação, seria mantido. Neste período, apenas o crescimento real da receita do IBS seria distribuído pelo princípio do destino. Nos trinta anos subsequentes, a parcela que repõe a receita real do ICMS e do ISS seria progressivamente reduzida, alcançando-se a distribuição integral da receita do IBS pelo princípio do destino ao final dos cinquenta anos.

- **Efeito sobre a competitividade e viabilidade política**

A proposta de reforma do CCI-F, aqui incorporada, busca reduzir as resistências à reforma, sem comprometer o desenho do novo sistema, por meio de: (i) uma transição de dez anos, ao longo dos quais as alíquotas dos tributos atuais seriam progressivamente reduzidas e a alíquota do IBS progressivamente elevada, mantendo-se a carga tributária constante; (ii) uma transição ainda mais longa, de cinquenta anos, na migração da atual distribuição de receita entre estados e municípios para a distribuição proporcional ao consumo (princípio do destino); e (iii)

preservação da autonomia dos estados e dos municípios na fixação da alíquota do imposto.

Embora tais características não eliminem todas as resistências políticas à mudança, certamente mitigam várias das dificuldades encontradas na tramitação de propostas anteriores de reforma tributária.

De resto, as resistências podem ser mitigadas se ficar claro para os atores envolvidos que a mudança tem um efeito muito positivo sobre a produtividade e o potencial de crescimento do país. Mesmo eventuais perdedores em uma avaliação estática dos impactos da reforma tendem a ser beneficiados pelo maior crescimento da economia.

Contudo, a superação das resistências remanescentes depende sobretudo da priorização da reforma tributária por parte do governo. Na verdade, a viabilidade política da reforma tributária nunca foi testada, pois em nenhum governo posterior à Constituição de 1988 esta foi efetivamente uma prioridade.

## 4.2. Tributos sobre a renda e a importação de serviços

As questões relativas à tributação da renda afetam a inserção comercial das empresas brasileiras de várias maneiras:

- a tributação do lucro e da distribuição do lucro afetam a atratividade do Brasil como polo de investimento para empresas transnacionais;
- a tributação de subsidiárias de empresas brasileiras em outros países afeta de forma decisiva sua capacidade de competir no cenário internacional;
- questões relativas ao regime de preços de transferência e a existência ou não de acordos de dupla tributação são importantes tanto para investimentos de empresas transnacionais no Brasil quanto de empresas brasileiras no exterior;
- por fim, o modelo de tributação da importação de serviços (que envolve questões relativas à tributação da renda, mas também outros tributos) tem um efeito relevante sobre a competitividade das empresas nacionais.

### 4.2.1. Tributação do lucro

Há, atualmente, uma tendência global de redução da alíquota do imposto incidente sobre a renda corporativa. Neste contexto, a alíquota incidente sobre a renda

corporativa no Brasil – de 34% – tornou-se bastante elevada para padrões mundiais, mesmo quando se consideram os efeitos mitigadores da isenção na distribuição dos dividendos e do regime de Juros sobre o Capital Próprio, os quais, embora reduzam bastante a tributação dos lucros distribuídos, não alcançam a tributação dos lucros reinvestidos. Esse diferencial afeta a atratividade do país como polo de investimento internacional

- **Recomendação.** O Brasil deve acompanhar a tendência internacional e reduzir a alíquota dos tributos incidentes sobre a renda corporativa, compensando-se a perda de arrecadação resultante por tributação incidente sobre a distribuição dos dividendos.

A transição para o novo regime deve ser feita de forma progressiva, de modo a permitir ajustes que garantam a manutenção da carga tributária ao longo do tempo. Por outro lado, o efeito negativo da tributação dos dividendos sobre os investimentos estrangeiros pode ser mitigado, através de acordos de dupla tributação, por meio de previsão da redução do imposto incidente na distribuição de lucro para o exterior.

### 4.2.2. Tributação de subsidiárias no exterior

A tributação das subsidiárias das empresas brasileiras no exterior adota o regime de tributação em bases universais, ou seja, o país inclui o lucro auferido no exterior pelas controladas na base de cálculo do IRPJ e da CSLL da empresa no Brasil, permitindo-se o desconto do imposto pago no exterior – o que significa que o lucro eventualmente tributado a alíquotas mais baixas no exterior será novamente tributado no Brasil pela diferença entre a alíquota doméstica e a alíquota vigente no país da controlada.

O efeito é uma perda da competitividade das subsidiárias de empresas brasileiras no exterior, relativamente a concorrentes que não estão sujeitos ao pagamento da diferença do imposto. Este efeito é agravado pelo fato de que a maioria dos países relevantes no cenário mundial adota o regime de tributação em bases territoriais, pelo qual o lucro auferido pelas controladas de empresas do país no exterior é isento (ou quase totalmente isento). Adicionalmente, o modelo brasileiro tem gerado grande complexidade operacional para as empresas, por exigir a apresentação da contabilidade individualizada de cada controlada direta ou indireta.

Até 2022, o prejuízo à competitividade das subsidiárias de empresas brasileiras estará parcialmente mitigado por dois dispositivos previstos na legislação - a possibilidade de: (i) consolidação dos lucros e prejuízos das diversas

subsidiárias, observadas algumas restrições; e (ii) redução dos tributos devidos no Brasil em montante correspondente a até 9% do lucro auferido pelas controladas de empresas industriais e de construção civil.

Mesmo na vigência desses dispositivos temporários, muitas empresas brasileiras já vêm estudando a possibilidade de transferir sua matriz para o exterior - processo conhecido como “inversão tributária”, no qual a empresa brasileira (atual matriz) passaria a ser uma subsidiária da nova matriz estrangeira. Este movimento tenderá a se acelerar, à medida que se aproxime o ano de 2022. Com a inversão tributária, não apenas o fisco brasileiro deixa de tributar o lucro auferido no exterior pelas subsidiárias das empresas domésticas, como o Brasil é também prejudicado pela transferência de parte da administração das empresas para o exterior e pela perda de relevância do mercado de capitais domésticos (principalmente do mercado de ações) no financiamento das empresas.

- **Recomendação.** O Brasil, a exemplo da maioria dos países desenvolvidos, deve adotar um modelo de tributação em bases territoriais, prevendo a isenção completa dos lucros ativos auferidos por subsidiárias de empresas brasileiras no exterior, ou uma tributação muito pequena dos dividendos recebidos, a exemplo do que fazem alguns países.

Tal mudança não apenas reduziria muito o risco de inversão tributária, como tornaria o Brasil mais atrativo como *hub* regional de empresas que atuam na América Latina, favorecendo a integração comercial do país.

A adoção do regime de tributação em bases territoriais gera, no entanto, o risco de subtributação de rendas passivas auferidas no exterior (isto é, de rendas que não guardam relação com a atividade produtiva das subsidiárias das empresas brasileiras) por meio da transferência dessas rendas do Brasil para países de menor tributação.

- **Recomendação.** Adoção de regime diferenciado de tributação de rendas passivas, a exemplo do que faz a maioria dos países desenvolvidos (*Controlled Foreign Corporation rules*), que tribute, por competência, rendas passivas auferidas no exterior – especialmente em países de baixa tributação – compensando-se o imposto recolhido no exterior.

#### 4.2.3. Acordos de Dupla Tributação (ADTs) e preços de transferência

Outras características do modelo brasileiro de tributação da renda que dificultam a integração comercial

do país são as deficiências na utilização, pelo Brasil, de ADTs e o modelo utilizado pelo fisco brasileiro na aplicação do regime de preços de transferência. Uma característica comum a essas duas questões é que ao menos parte dos problemas resulta da utilização, pelo Brasil, de critérios distintos daqueles utilizados por outros países.

#### • Acordos de Dupla Tributação

O Brasil firmou um número pequeno de ADTs, pouco mais de trinta; em particular, não possui ADTs com parceiros comerciais importantes, como os EUA, o Reino Unido e a Alemanha. Além disso, as diferenças entre os conceitos utilizados nos ADTs brasileiros e aqueles utilizados como referência nos acordos celebrados entre outros países, baseados no modelo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), acabam limitando o efeito dos ADTs na mitigação da dupla tributação, prejudicando tanto os investimentos brasileiros no exterior quanto os investimentos estrangeiros no Brasil. As diferenças mais significativas são indicadas a seguir.

- O Brasil equipara serviços técnicos a *royalties*, tributando na fonte o pagamento feito a outros países, enquanto o padrão da OCDE é que sejam tributados como lucro no país de residência do prestador do serviço.
- As alíquotas incidentes na fonte nas remessas para pagamento de juros e *royalties* no Brasil são, de modo geral, mais elevadas do que as previstas em ADTs celebrados entre outros países, o que acaba encarecendo as operações realizadas por empresas localizadas no país. Em contrapartida, o Brasil isenta a distribuição de dividendos independentemente de ADTs, o que reduz o poder de barganha do país na negociação desses acordos.
- O conceito de estabelecimento permanente, que permite tratar empresas não residentes como residentes e tributar os lucros auferidos localmente, tem uso restrito na legislação brasileira. Em consequência, ainda que os ADTs celebrados pelo Brasil possuam a previsão da tributação de estabelecimentos permanentes, o dispositivo é pouco usado no país, o que dificulta a harmonização da tributação brasileira com a de outros países.
- **Recomendação.** O Brasil deve ampliar sua rede de ADTs, especialmente com parceiros comerciais relevantes, bem como buscar aproximar ao máximo os conceitos utilizados nos ADTs ao modelo da OCDE. Em particular, os ADTs celebrados pelo Brasil devem prever explicitamente a tributação de serviços técnicos no país de residência.

- **Preços de transferência**

O regime de preços de transferência busca evitar a erosão da base tributária em transações entre empresas relacionadas, realizadas com base em preços que diferem dos preços de mercado. Isto pode ocorrer, por exemplo, em operações de exportação com preços inferiores aos de mercado ou em operações de importação com preços superiores aos de mercado.

O problema é que os critérios definidos pela legislação brasileira para caracterizar preços de mercado diferem dos critérios utilizados pela maioria dos demais países, baseados em recomendações da OCDE. Simplificadamente, o modelo brasileiro fundamenta-se, na maioria dos casos, em margens fixas, enquanto o padrão da OCDE é baseado no preço de operações realizadas com partes não relacionadas.

Tais diferenças dificultam a integração comercial de empresas que operam no país. Em particular, podem ocorrer situações em que uma mesma operação se sujeita ao pagamento da diferença de imposto resultante da aplicação do critério de preços de transferência tanto no país exportador quanto no país importador.

- **Recomendação.** Buscar uma convergência entre os critérios usados para caracterizar preços de mercado aplicados pelo Brasil e aqueles adotados pela OCDE.

#### 4.2.4. Tributação da importação de serviços

Por fim, há vários problemas relacionados à tributação da importação de serviços. A tributação vigente afeta negativamente a competitividade das empresas brasileiras, antes de mais nada, por sua complexidade. Enquanto o padrão em outros países é a tributação por meio de um imposto sobre bens e serviços (usualmente um IVA) e de um imposto sobre a renda retido na fonte, no Brasil há a incidência de cinco ou seis tributos: ISS-importação, PIS-importação e Cofins-importação; IR-fonte; Cide-remessas (no caso de pagamento de *royalties* e da remuneração pela prestação de serviços técnicos); e IOF-câmbio nas operações de câmbio relativas à importação de serviços.

A competitividade das empresas brasileiras também é afetada por distorções da legislação vigente e de sua implementação. As principais distorções são enumeradas a seguir.

- **Não recuperação de tributos sobre bens e serviços**

O ISS-importação é puramente cumulativo, não havendo possibilidade de recuperação do imposto. Em muitos casos, tampouco há recuperação do PIS-importação e da

Cofins-importação - quando o importador está sujeito ao regime cumulativo de PIS/Cofins, mas também por conta das fortes restrições impostas pelas normas da Receita Federal à apropriação de créditos de PIS/Cofins.

- **Restrições à não incidência de imposto de renda, prevista nos ADTs**

Para a prestação de serviços, o padrão nos ADTs é a atribuição do imposto ao país de residência do prestador do serviço, o que significa que, nas operações de importação de serviços alcançadas por ADTs, não deveria haver tributação na fonte no país de origem das remessas. A desoneração do imposto de renda na importação de serviços no Brasil é, no entanto, prejudicada pelo entendimento da Receita Federal de que:

- como sua cobrança incide sobre o importador dos serviços, a Cide-remessas não é um tributo na fonte cobrado do exportador e, portanto, sua cobrança não é alcançada pela desoneração prevista nos ADTs.
- os pagamentos pela prestação de serviços técnicos de qualquer natureza são equivalentes a *royalties*, o que implica que mesmos serviços técnicos em que não há transferência de tecnologia sejam excluídos da desoneração prevista nos ADTs.

- **Averbação no INPI**

Pela legislação brasileira, o valor pago na importação de serviços em que haja transferência de tecnologia só é dedutível da base do IRPJ e da CSLL se o respectivo contrato for averbado no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) – o que gera grande complexidade, além da possibilidade de que o INPI exija ajustes nas condições dos contratos.

- **Importação de partes relacionadas**

No entendimento da Receita Federal, a importação de serviços entre partes relacionadas é equiparada, em muitas situações, ao pagamento de *royalties*, vedando-se a dedutibilidade do valor da operação da base do IRPJ e da CSLL. Nestes casos, o valor correspondente à operação é tributado no Brasil (via IRPJ e CSLL) e novamente tributado na remessa de recursos, através do IR-fonte e da Cide-remessas, além da incidência dos tributos sobre bens e serviços. O resultado é um injustificado encarecimento da operação, que se torna não competitiva.

- **Recomendações:**

- eliminação da cobrança da Cide-remessas, com o retorno à incidência única do IR-fonte nas remessas relativas à importação de serviços;
- eliminação da equiparação a *royalties* da remuneração de serviços técnicos em que não há transferência de tecnologia;
- eliminação da exigência de averbação do contrato de transferência de tecnologia no INPI como condição para que a importação de serviços seja dedutível da base do IRPJ e da CSLL;
- aplicação da legislação de preços de transferência às operações de importação de serviços entre partes relacionadas, permitindo-se a dedução dessas despesas da base do IRPJ e da CSLL, ou, mais precisamente, restringindo a incidência de IRPJ e de CSLL apenas à eventual diferença entre o preço de mercado e o preço praticado na operação.

## 5. FINANCIAMENTO E SEGURO DE CRÉDITO ÀS EXPORTAÇÕES E AOS INVESTIMENTOS DE EMPRESAS BRASILEIRAS NO EXTERIOR

### 5.1. O sistema de financiamento e seguro de crédito às exportações

As principais características e instrumentos de financiamento e de seguro de crédito à exportação atualmente disponíveis no Brasil estão indicados a seguir.

- O financiamento pré-embarque é realizado por bancos comerciais, nacionais e estrangeiros, com *funding* quase exclusivamente privado, proveniente sobretudo do exterior ou captado no mercado doméstico, complementado com recursos repassados pelo programa BNDES Exim Pós-Embarque. No período 2008-2017, o montante de recursos captados no exterior foi 23 vezes maior do que os financiamentos realizados com repasses do BNDES.
- O financiamento pós-embarque provém basicamente de linhas e programas de crédito com *funding* de recursos públicos, operados por instituições financeiras públicas (BNDES e Banco do Brasil). O financiamento com recursos privados está limitado a operações de curto e médio prazo.
- O programa BNDES Exim Pós-Embarque destina-se ao financiamento: (i) à exportação de bens de capital, mas também de bens de consumo e (ii) à comercialização de serviços de construção civil e engenharia e de serviços associados a bens elegíveis. O financiamento, que tem como *funding* basicamente recursos do FAT remunerados pela variação cambial mais Libor, é realizado diretamente pelo próprio BNDES ou por meio de banco comercial, que atua como mandatário. Em ambos os casos, o BNDES assume o risco de crédito.
- O Programa de Financiamento às Exportações (Proex), financiado com recursos do Orçamento Geral da União e operado pelo Banco do Brasil, apresenta duas modalidades: Proex Financiamento, que tem como foco as pequenas e médias empresas; e Proex Equalização, que arca com parte dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos às exportações brasileiras concedidos por instituições financeiras.
- O BNDES responde pela maior parcela do financiamento pós-embarque: no período 2008-2017, o montante médio anual financiado pelo BNDES Exim Pós-embarque é cinco vezes maior do que o desembolso do Proex Financiamento (US\$ 1.977 milhão *versus* US\$ 388 milhões).
- No tocante ao Proex Equalização, embora seu desembolso seja inferior ao dos outros programas, o volume de exportações financiadas é significativamente superior: o dispêndio de US\$ 1 nas operações aprovadas pelo Proex Equalização no triênio 2013/2015 está associado, na média, a financiamento à exportação no valor de US\$ 19.
- O seguro de crédito à exportação (SCE) é concedido basicamente pela União, tendo como lastro o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), fundo de natureza contábil vinculado ao Ministério da Fazenda, e cobre operações de crédito à exportação contra os riscos comerciais, políticos e extraordinários que possam afetar as exportações brasileiras de bens e serviços e a produção de bens e a prestação de serviços destinados à exportação.
- A gestão desse seguro de crédito à exportação com cobertura da União é exercida pelas seguintes instâncias:
  - Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig), a quem compete estabelecer

as condições para a concessão de assistência financeira às exportações e para a prestação de garantia da União, bem como para enquadrar e acompanhar as operações do FGE;

- Secretaria de Assuntos Internacionais (Sain), a quem compete a concessão de garantia do SCE, em nome da União, de operações de até US\$ 20 milhões -- a concessão de garantia de valor superior a esse limite deve ser aprovada pelo Cofig;
- Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A (ABGF), empresa pública, a quem cabe a estruturação, análise e gestão de risco e acompanhamento das operações de seguro de crédito à exportação e de recuperação de créditos sinistrados

## 5.2. Recomendações para o aprimoramento da política de financiamento à exportação

Os principais problemas identificados na estrutura e operação do sistema e da política governamental de financiamento e seguro de crédito à exportação são apresentados a seguir, acompanhados de recomendações de iniciativas voltadas para o seu aprimoramento.

Essas recomendações dizem respeito ao:

- *funding* da participação governamental no financiamento à exportação;
- arcabouço institucional e à governança das agências governamentais; e
- desenho dos instrumentos de financiamento utilizados e à gestão operacional das instituições.

### 5.2.1. O *funding* da participação governamental no financiamento à exportação e do seguro de crédito à exportação

O efeito fiscal dos programas governamentais de financiamento às exportações é uma questão relevante para a definição do *funding* desses programas, notadamente, em um momento em que a União deve observar, por um longo período, um regime rigoroso de disciplina fiscal.

Nesse contexto, vale lembrar que a equalização da taxa de juros de uma operação de financiamento viabiliza um volume de exportações significativamente superior aos recursos orçamentários despendidos, distintamente das

operações de financiamento com recursos orçamentários, as quais consomem um montante desses recursos bem próximo do valor das exportações financiadas.

Destaque-se ainda que a equalização da taxa de juros se caracteriza pela sua transparência, ao tornar explícito o subsídio econômico concedido à atividade exportadora, o que não ocorre com os subsídios implícitos concedidos pelo BNDES Exim e pelo Proex Financiamento.

- **Recomendação.** Na alocação dos recursos orçamentários disponibilizados para o Proex, cabe ter presente que o Proex Equalização maximiza o volume de exportações que uma dada dotação orçamentária permite financiar.

Por outro lado, a eficácia do Proex como um instrumento de apoio às exportações pode ser afetada pela incerteza quanto à distribuição e à disponibilização dos recursos orçamentários ao longo do ano.

No tocante ao *funding* do seguro de crédito à exportação, independentemente da magnitude do patrimônio líquido do FGE, a realização de desembolso de caixa para fazer face a eventuais indenizações de sinistros ou devolução de prêmio de seguro depende de existência de dotação correspondente no Orçamento Geral da União. A insuficiência de recursos nessa rubrica requer a aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional e retarda o ressarcimento da instituição financiadora.

- **Recomendações.** Firme comprometimento do governo federal com:
  - a regularidade do fluxo de recursos do Proex Equalização e Financiamento disponibilizado ao longo do ano para a aprovação de novas operações;
  - a alocação no Orçamento Geral da União de dotação orçamentária suficiente para o pagamento das indenizações dos sinistros com cobertura do FGE ocorridos no exercício, bem como agilidade na aprovação de crédito suplementar requerido por eventuais sinistros que excedam essa dotação.

**Cabe ainda considerar a possibilidade de constituição de um fundo garantidor de primeiras perdas, estruturado como fundo privado e com patrimônio líquido de pequena magnitude, que viabilizaria a cobertura tempestiva de sinistros em momentos em que o FGE não dispõe de dotação orçamentária suficiente para fazer face ao encargo.**

### 5.2.2. Arcabouço institucional e estrutura de governança

As operações de financiamento às exportações são, na maioria dos países, atribuídas a uma entidade governamental específica, uma agência de crédito à exportação, que responde pelo financiamento direto e/ou equalização da taxa de juros da operação e pela garantia do financiamento.

A configuração atualmente observada no Brasil não corresponde a esse modelo: coexistem, de fato, duas Agências de Crédito à Exportação (ACE), o BNDES e a ABGF, e o BNDES não é uma entidade focada apenas no financiamento às exportações.

O exame da configuração institucional do apoio financeiro às exportações nos países exportadores indica, no entanto, que coexistem, ao lado desse modelo predominante de uma única ACE especializada, algumas configurações alternativas:

- a atribuição do financiamento às exportações e do seguro de crédito às exportações a duas instituições distintas é bastante disseminada, sendo adotada, por exemplo, na Europa, por Alemanha, França, Suécia, Noruega, Rússia, República Tcheca e Hungria, e na Ásia, por Japão, China, Coreia, Índia, Indonésia e Cazaquistão.
- a função de ACE é atribuída, como no Brasil, a um banco de fomento com atuação mais ampla nos casos da Alemanha, Rússia e França.

**Não há motivo para rever a separação entre o financiamento e o seguro de crédito às exportações em duas instituições distintas. Entretanto, a constituição de uma nova entidade que venha assumir a função de ACE exercida pelo BNDES não parece oportuna neste momento e, tampouco, necessária.**

#### • Financiamento à exportação

Cabe, contudo, reconhecer que o financiamento à exportação é uma atividade diferenciada em relação às demais atividades do BNDES, que deve ter reservado um espaço institucional próprio que preserve essa especificidade e confira mais agilidade e maior autonomia ao seu processo de decisão.

- **Recomendação.** Transferência das atividades de financiamento às exportações a uma subsidiária do BNDES dotada de autonomia técnica e de processo de decisão próprio, mas integrada do ponto de vista administrati-

vo e operacional à estrutura do banco. Em particular, essa subsidiária deve ter autonomia para construir processo de aprovação, documentação e avaliação próprio, diferenciado das normas gerais do banco, que considere as especificidades desse financiamento.

Merece também atenção a governança do Proex que, ao acarretar demora no processo de aprovação das operações, tem afetado a eficiência e abrangência do programa.

- **Recomendação.** Reformulação da governança do Proex, conferindo maior autonomia ao Banco do Brasil no processo de aprovação das operações de financiamento e de equalização, de modo a torná-lo mais eficaz e eficiente, reservando-se ao Cofig a competência para estabelecer as diretrizes e os critérios de habilitação e comprovação a serem observados na gestão do Proex; para decidir sobre eventuais operações que não se enquadram nos critérios estabelecidos; e, também, para supervisionar a atuação do agente financeiro.

#### • Seguro de crédito à exportação

A estrutura institucional e de governança do SCE é complexa, fragmentando o fluxo operacional e o processo de decisão, e envolvendo a administração direta do governo federal. Tem como consequências prazos longos até a emissão do certificado de garantia e falta de flexibilidade na definição de novos produtos e na estruturação das operações, afetando a competitividade das empresas exportadoras.

- **Recomendação.** Estruturação da ACE responsável pela gestão do SCE como uma entidade autônoma do ponto de vista operacional, sendo necessário, portanto, que:
  - o Cofig, como órgão integrante da Camex, estabeleça as diretrizes relativas à gestão do FGE e supervisione a atuação da ABGF;
  - a ABGF assuma plenamente a gestão do SCE, absorvendo as funções atualmente desempenhadas pela Sain;
  - a atribuição exercida hoje pelo Cofig de aprovar operações de valor mais elevado seja assumida pelo Conselho de Administração da ABGF, composto por representantes da União, mas constituído como parte integrante da estrutura de governança da empresa.

### 5.2.3. Desenho dos instrumentos e gestão operacional

#### • **Financiamento à exportação**

Dois pontos chamam atenção no tocante aos resultados relativos às operações de financiamento do BNDES Exim pós-embarque: (i) a extrema concentração, ao longo dos anos, de suas operações em um mesmo conjunto de empresas, que absorve a quase totalidade dos recursos despendidos; e (ii) a inapetência dos bancos comerciais em assumir o risco das operações pós-embarque, das quais participam apenas como bancos mandatários.

#### • **Recomendação.** Atuação do BNDES, em conjunto com a ABGF e com os gestores do Proex Equalização, para:

- desenvolver uma política proativa de captura de clientes, ampliando o número de produtos oferecidos e conferindo especial atenção a operações estruturadas;
- identificar mecanismos para atrair e incorporar os bancos comerciais ao financiamento de médio e longo prazo às exportações, passando da condição de mandatárias a de garantidoras nas operações do BNDES Exim pós embarque, e recorrendo ao Proex Equalização.
- **Recomendação.** Participação em operações de cofinanciamento com ACÉs ou instituições financeiras de outros países, tendo em vista viabilizar a participação dos exportadores brasileiros em operações de *multi-sourcing* e de aquisições de bens de capital de diversos países.

Cabe também destacar o custo elevado das garantias exigidas pelo BNDES e o processo, burocrático e demorado, de tramitação do financiamento no banco e de obtenção de garantia do FGE, o que dilata os prazos de aprovação das operações, afetando a capacidade competitiva do exportador e, em alguns mercados, inviabilizando mesmo a realização da exportação.

- **Recomendação.** Revisão dos procedimentos adotados na tramitação dos pedidos de financiamento do BNDES Exim pós-embarque e de concessão de garantia do FGE, tendo em vista reduzir o tempo despendido na sua aprovação.

#### • **Seguro de crédito à exportação**

Uma limitação do SCE é o reduzido portfólio de produtos da ABGF, menor do que o de outras ACÉs. Essa

característica resulta, em boa medida, da falta de autonomia da agência na estruturação das operações, bem como na ausência de autorização legal para a participação do FGE em operações de cogarantia, que têm se disseminado no mercado mundial. Essa autorização foi recentemente estabelecida pela Lei 13.292/2016.

#### • **Recomendação para a ABGF:**

- ampliação de seu portfólio de produtos e maior atenção ao desenvolvimento de operações estruturadas;
- implementação de uma política de parcerias com agências de créditos à exportação de outros países e com seguradoras privadas, no âmbito do desenvolvimento de operações de cofinanciamento e cosseguro às exportações.

Por outro lado, as operações da ABGF apresentam excessiva concentração do ponto de vista das instituições financeiras seguradas (o BNDES responde por mais de 90% do valor segurado). A concentração setorial e a referente às empresas exportadoras contempladas também é muito elevada, mas nesse caso é, sobretudo, um reflexo da concentração das operações de financiamento pós-embarque contratadas.

Ressalte-se, em particular, que uma das razões para a baixa participação de bancos comerciais é a utilização pelo SCE de apólice de seguro com cláusulas de condicionalidade em vez da garantia incondicional — um instrumento de maior liquidez para o financiador, que vem sendo crescentemente adotado pelo mercado segurador privado e pelas principais ACÉs dos países desenvolvidos, o que confere uma vantagem comparativa aos concorrentes do exportador brasileiro no exterior.

#### • **Recomendação para a ABGF:**

- implementação de política voltada para a expansão de suas operações com os bancos comerciais, visando à redução da excessiva concentração do valor segurado pela agência do ponto de vista das instituições financeiras seguradas, e como parte dessa política,
- substituição, nas operações do FGE, da apólice de seguro com cláusulas de condicionalidade pela apólice de garantia incondicional.

**A expansão do financiamento às exportações de micro, pequenas e médias empresas depende, em boa**

medida, da existência de garantias que viabilizem seu acesso a linhas de crédito disponibilizadas por instituições financeiras privadas.

- **Recomendação.** Fortalecer a atuação do programa SCE/MPME da ABGF, aumentando o comprometimento do FGE com o programa e ampliando seu portfólio de produtos.

### 5.3. Financiamento ao investimento de empresas brasileiras no exterior

O programa de Financiamento de Investimento de Empresas Nacionais no Exterior – Finem Internacionalização, implementado pelo BNDES no passado, realizou um número muito reduzido de operações em virtude do custo elevado do financiamento oferecido. Contudo, as empresas de maior porte não têm tido maiores dificuldades em obter financiamento no mercado internacional para viabilizar a realização de seus investimentos fora do Brasil. Essas empresas têm contado, em particular, com o apoio das instituições financeiras internacionais com as quais já operam, bem como com o apoio de instituições de fomento do país hospedeiro.

As empresas de menor porte, no entanto, encontram maiores dificuldades para acessar fontes internacionais de financiamento e incorrem em custos de captação mais elevados, o que pode inviabilizar a realização do investimento.

A redução do custo de financiamento ao investimento de empresas brasileiras no exterior requereria a concessão pela União de algum subsídio ao programa, o que não parece viável a curto e a médio prazo.

As dificuldades de financiamento das empresas de menor porte no mercado internacional e seu custo elevado podem, no entanto, ser mitigadas se o risco da operação de financiamento for assumido pela União, diretamente mediante garantia do FGE, ou mesmo indiretamente, com o aval do BNDES à operação.

Por outro lado, a quase totalidade das ACEs oferece à empresa do seu país que investe no exterior garantia contra o risco político do país em que investiu.

#### • **Recomendações:**

- aprovação de mudança da legislação vigente para introduzir autorização legal para que o FGE possa conceder garantia de riscos associados ao investimento direto no exterior de empresas brasileiras, até hoje não contemplada no Brasil;
- desenvolvimento e implementação, pela ABGF, de instrumentos para a concessão pelo FGE de garantia contra o risco político do investimento direto de empresas brasileiras no exterior;
- desenvolvimento e implementação, pela ABGF e pelo BNDES, de mecanismos para concessão de garantias às operações de financiamento no mercado financeiro internacional ou no sistema financeiro local do país de destino do investimento a empresas brasileiras que investem no exterior, de modo a viabilizar o acesso das empresas de menor porte a essas fontes de financiamento e a reduzir o seu custo de captação.