

ANÁLISE COMDEFESA

LEI 12.598 E RETID

DISPOSIÇÕES E IMPLICAÇÕES

Nas últimas duas décadas, a Defesa Nacional não recebeu do governo federal a devida atenção nem recursos públicos adequados ao fortalecimento da soberania nacional, embora o País tenha conquistado nesse mesmo período relevante importância estratégica no contexto mundial. Com muito atraso, portanto, a Defesa volta a fazer parte da pauta da agenda da política brasileira. A Lei 12.598 de 2012, recentemente aprovada, é um instrumento de grande alcance para resgatar a competitividade do País nesse campo e revitalizar a Base Industrial de Defesa, um recomeço que ainda carece da adoção de importantes medidas adicionais.

A busca por autonomia tecnológica em Defesa não é de hoje no Brasil. Data dos anos 1960, período em que foram adotadas importantes medidas para consolidar a Base Industrial de Defesa (BID) que, impulsionada por essas ações, conheceu a sua melhor época durante os anos seguintes, até o início da década de 1990. O País ocupou então a 8ª posição no ranking do mercado internacional nesse setor e contava com uma indústria de grande porte que abastecia o mercado interno, liderada pela ENGESA, a EMBRAER e a AVIBRAS.

Com o fim do governo de exceção e o restabelecimento do sistema democrático brasileiro, a sociedade continuou conhecendo novos avanços socioeconômicos. No campo da Defesa Nacional, entretanto, o País passou a

caminhar para trás. Inexplicavelmente, a União diminuiu as compras de equipamentos fundamentais ao fortalecimento da missão constitucional das Forças Armadas. Com menos investimentos, ocorreu a grave perda de competitividade do parque nacional de defesa.

O desmantelamento do setor produtivo originou a falência da Engesa em 1993, a dramática situação vivida pela AVIBRAS e EMBRAER e o conseqüente desaparecimento do mercado de inúmeras empresas que orbitavam ao redor das líderes industriais, praticamente soterrando a capacidade produtiva do País nessa área, refletindo negativamente no atendimento até mesmo das necessidades mais básicas das Forças Armadas - fragilizando assim a própria soberania nacional, num momento em que o

mundo começava a ser assaltado por uma série de perturbações geopolíticas de motivação ideológica radical que culminaram em atentados terroristas.

A falta de atenção à Defesa Nacional debilitou a BID e o contingenciamento orçamentário acabou de sucatear o pouco que restara na estrutura material das Forças Armadas (FFAA), ocasionando o caos na indústria, com as sucessivas massas de desempregados originadas desse processo. Os equipamentos de Defesa produzidos pela indústria estrangeira e necessários às FFAA brasileiras passaram a ser priorizados, em razão de seu menor custo (em função da baixa tributação ^[1] que sofrem comparativamente ao similar brasileiro).

Para ligeira ideia da dramática situação que prevaleceu no País, em razão de todo o processo de desagregação da indústria setorial, atualmente apenas uma das 100 maiores empresas de Defesa do mundo é brasileira, um número baixo quando comparado ao mesmo segmento da Índia ou da Coreia do Sul, por exemplo ^[2]; 70% do faturamento da Indústria de Defesa do Brasil têm como origem as compras feitas pelo Ministério da Defesa (MD) ^[3], exibindo visível perda de competitividade do setor no mercado mundial. Mesmo assim, apenas 10% das Indústrias de

Defesa contratadas pelo MD entre 2008 e 2010 forneceram por três anos consecutivos ^[4], expondo a inconstância das vendas mesmo para seu principal cliente - o Estado.

Dentre as dificuldades que a BID enfrentou neste período na busca para retomar seu nível anterior de atividade estão altas cargas tributárias, altos juros, custo elevado de mão-de-obra, logística custosa, infraestrutura deficiente, energia a preço desproporcional ^[5], burocracia lenta ^[6], Real sobrevalorizado, descontinuidade das compras públicas, falta de planejamento em longo prazo e contingenciamentos orçamentários ^[7].

Foi apenas com as publicações da Política de Defesa Nacional (PDN) e da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) em 2005, da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 e da MP 544 em 2011 que o tema voltou a ocupar seu espaço na agenda política nacional, expresso principalmente nos planos de reaparelhamento das Forças Armadas e de reestruturação da BID – processo acompanhado e incentivado desde o começo pelo COMDEFESA.

¹ Embora isentos de Imposto de Importação e similares, em parte dos casos há a cobrança de impostos por parte dos países de origem.

² De acordo com The SIPRI Top 100 arms-producing companies, 2009 – publicado no SIPRI Yearbook 2011.

³ De acordo com dados do IPEA.

⁴ Idem

⁵ O preço da energia no Brasil é o segundo maior do mundo. Para mais informações sobre o custo de energia no País, conferir a campanha da FIESP: Energia a Preço Justo (www.energiaaprecojusto.com.br)

⁶ Segundo a publicação anual Doing Business 2011 do Banco Mundial, que analisa o ambiente de negócios em 183 países, o Brasil é o 8º País com mais burocracia para se abrir empresas.

⁷ Para mais informações sobre o custo Brasil, ler entrevista de Paulo Skaf, publicada no site da FIESP no dia 03/04/12.

Em todas estas publicações mostra-se presente o desejo de desenvolver a Segurança Nacional através da obtenção de autonomia e da independência em matéria de Defesa, sendo a capacidade de fornecimento da BID ao governo um dos pontos centrais dessa meta.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), um documento dos mais significativos do Estado no assunto, foi concebida com base em três eixos estruturantes: (I) orientação, organização e capacitação material das Forças Armadas; (II) **reorganização da Base Industrial de Defesa** com ênfase em desenvolvimento tecnológico; e (III) composição do efetivo das FFAA.

Consciente de que o Estado é, em quase todos os países, o principal comprador das demandas produzidas pela Indústria de Defesa ^[8], o Executivo, por fim, identificou as principais barreiras da BID e buscou possíveis soluções de superação de tais entraves. Na identificação dos obstáculos, o governo demonstra estar alinhado com a Indústria de Defesa ao reconhecer que a *“dualidade de tratamento tributário entre o produto de defesa (PRODE) fabricado no país e o adquirido no exterior, com excessiva carga tributária sobre o nacional (...) ocasiona aquisições no exterior, com a geração de indesejável dependência externa”* ^[9].

⁸ Especificamente no setor de Defesa, a atuação do Governo é essencial: além de ser o principal cliente e de suas compras darem credibilidade às exportações, os governos também são responsáveis por acordos diplomáticos e/ou estratégicos para promover as exportações dos produtos de sua BID.

⁹ Estratégia Nacional de Defesa (END) – 2008.

Para resolver os diversos óbices de sua indústria, os documentos anteriormente citados defendem a isonomia tributária da BID frente aos produtos importados, a expansão da participação desta nos mercados interno e externo, o fortalecimento da cadeia produtiva no Brasil, a ampliação das compras estatais, a expansão e adequação de financiamentos e a promoção internacional da produção da BID.

Os principais mecanismos propostos para solucionar estas questões foram: (I) o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID), cuja principal finalidade é eliminar a distorção de impostos entre o PRODE nacional e o importado, criando a isonomia para a indústria nacional concorrer em pé de igualdade com as estrangeiras; (II) o estabelecimento de regras claras de prioridade à BID nos editais realizados pelo MD; e (III) um aporte orçamentário para o reaparelhamento das FFAA, que naturalmente resulta em maior demanda para a BID.

Ao analisar o RETID durante seminário em Outubro de 2011, o presidente do BNDES Luciano Coutinho mostrou estimativas que indicam que o Regime Especial pode até duplicar os empregos diretos e indiretos da BID, passando dos atuais 25 mil diretos e 100 mil indiretos para 50 e 200 mil – com criação substancial de 125 mil novas vagas. Isto ocorreria através da combinação das medidas do RETID com o contexto de reaparelhamento

das Forças Armadas, da ordem de R\$60 bilhões apenas na corrente década ^[10].

Publicada em Setembro de 2009, a MP544 criou o RETID e dispôs sobre algumas medidas de incentivo à BID, tendo sido transformada com poucas alterações na Lei 12.598, de 22 de Março de 2012, e trazendo diversos pontos positivos à indústria, como:

- a) Organizar e tipificar o mercado de defesa ao estabelecer os termos técnicos Produto de Defesa (PRODE), Produto Estratégico de Defesa (PED), Empresa Estratégica de Defesa (EED) e Sistema de Defesa (SD);
- b) Iniciar processo de criação de base de dados das empresas envolvidas na BID;
- c) Possibilitar editais exclusivos para compra de PRODE e SD de produção nacional ^[11];
- d) Possibilitar editais direcionados exclusivamente para as EED quando da licitação para compra de PED ^[12];
- e) Criar regras de continuidade produtiva e estabilidade orçamentária, diminuindo as instabilidades que prejudicam o setor;
- f) Os editais deverão passar a esclarecer planos de compensação tecnológica/industrial/comercial que gerem ganhos para a BID quando das importações ^[13];
- g) O RETID beneficia parte da BID ao desonerar aquisições internas e importações das EED e de seus fornecedores;

¹⁰COUTINHO, Luciano. *As oportunidades da indústria de defesa e a segurança para o Brasil e a região do ABC*. São Bernardo do Campo, 20 de Outubro de 2011.

¹¹ Embora crie a possibilidade, não a torna obrigatória.

¹² Idem

¹³ Não fixa bases mínimas para as compensações.

h) Desonerar também as exportações das EED, aumentando a competitividade internacional;

i) Permitir o estabelecimento de uma parcela mínima de agregação nacional aos produtos importados pelo MD.

É importante ressaltar que as beneficiárias da desoneração ^[14] do RETID são as EED, empresas que participem do desenvolvimento, produção e/ou manutenção dos PED - produtos de defesa que por seu conteúdo tecnológico, dificuldade de obtenção ou sua imprescindibilidade são estratégicos para a nação -, como recursos bélicos, navais, aeroespaciais, serviços técnicos especializados e equipamentos para a área de inteligência. As empresas preponderantemente fornecedoras de EED também serão desoneradas.

Contudo, do modo como foi redigido, o RETID desonera apenas as aquisições nacionais entre empresas, excluindo a venda final e mais vultosa, último e principal elo da cadeia de produção: a das empresas para o MD. Sendo o Estado o principal cliente da BID, esta oneração é a mais significativa possível em todo o setor.

A permanência desta tributação contrasta com o que está expresso nos diversos decretos citados (e na Lei 8.666 ^[15]), já que com ela os produtos nacionais continuam mais onerados. Em outras palavras, o RETID mantém a

¹⁴ A desoneração fiscal em questão se refere à isenção de PIS, COFINS, IPI e II, quando aplicáveis.

¹⁵ Ao dispor sobre as licitações da União, a Lei 8.666/93 estabelece que todos os participantes devem ter igualdades de condições

vantagem competitiva aos importados isentos de Imposto de Importação e não fornece a isonomia devida à indústria nacional, essencial para o seu desenvolvimento.

O motivo que pode ter levado a Lei 12.958 a ser constituída deste modo é a ideia de que, caso o RETID desonerasse as vendas finais para o MD, a BID seria melhor beneficiada à custa de massiva renúncia fiscal por parte da União. Porém, esta formulação se apoia em duas premissas ilusórias; a primeira é a de que o RETID é um benefício especial à BID, ideia equivocada visto que o estabelecimento de tratamento tributário isonômico para remover uma desvantagem competitiva instaurada anteriormente por políticas de governo não constitui benefício no sentido usual da palavra.

A segunda se refere à suposta renúncia fiscal por parte da União, infundada por diversos motivos: como a única venda tributada será a feita ao MD, este pagará sozinho os impostos, em valor exatamente igual ao que recolherá – e, assim sendo, a tributação constitui mero passeio desnecessário de recursos que tem idêntica origem e destino, não gerando receitas ao governo e apenas perpetuando as condições desfavoráveis à indústria nacional.

Na verdade, a resultante manutenção da vantagem competitiva das importações acaba por gerar menor receita ao governo, visto que estas não são tributadas e não influem na criação de empregos no País, no aquecimento

da economia, na soma das riquezas ou no desenvolvimento da nação.

Existe ainda o argumento de que os produtos nacionais não serão prejudicados nas licitações pois o orçamento das Forças Armadas contempla recursos para o pagamento dos tributos. Sabendo, porém, que não há destinação pré-fixada no orçamento, tal assertiva se mostra contrária às políticas de governo, à END e à racionalidade político-econômica que busca desenvolver o País.

Há que lembrar ainda que, devido à não-obrigatoriedade de preferência aos produtos brasileiros nos editais, a continuidade da oneração nas vendas ao MD desencoraja o uso desse mecanismo, de modo que a importação de produtos continua parecendo boa opção para que as Forças Armadas aproveitem seu orçamento com maior eficácia.

O que se pode esperar da combinação destas questões é uma evolução da BID aquém das expectativas, o que resulta numa situação especialmente delicada quando a relacionamos à exigência dos 70% ^[16] para as fornecedoras preponderantes das EED: com uma atividade menor do setor de Defesa, as indústrias vão precisar encontrar outras opções para se manterem competitivas e terão maior dificuldade para atingir este pré-requisito.

¹⁶ Para se habilitar como fornecedora preponderante de EEDs, 70% do faturamento total da empresa deve vir de EEDs, Exportações, Ministério da Defesa ou outras fornecedoras igualmente habilitadas no RETID.

Quando analisada através de uma perspectiva de longo prazo, esta disposição do RETID sobre os 70% revela outra dissonância em relação aos decretos anteriores do governo: ao se exigir que $\frac{3}{4}$ do faturamento das fornecedoras venham exclusivamente do setor de Defesa, inibe-se parcialmente o desenvolvimento de tecnologia dual ^[17], algo explicitamente descrito como positivo no PDN: “O desenvolvimento da ID, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa” ^[18].

Tal tecnologia é, além disso, uma necessidade do setor para aumentar sua competitividade e criar defesas naturais aos contingenciamentos de gastos e às imprevisibilidades, além de possibilitar maior *spin-off* para a área civil.

Como se pode notar, a combinação de diversos detalhes do RETID resulta na inocuidade do Regime Especial como um todo, que perde as suas funções essenciais: catalisar a reestruturação e a revitalização da BID, promover a isonomia entre a indústria nacional e a estrangeira, impulsionar o reaparelhamento das Forças Armadas e gerar ganhos à nação e à sociedade.

Considerando ainda o fato de que a tributação nas vendas ao MD não gera recurso algum

para o País, estas disposições específicas do RETID não parecem se justificar ou gerar quaisquer benefícios.

Por todos os fatores expostos e por sua inter-relação, o COMDEFESA acredita que é apenas com a isenção de impostos na venda para o MD que o RETID atingirá plenamente seus objetivos, pois além de promover a isonomia da BID frente às importações, proporcionaria à mesma o início de um ciclo virtuoso:

Com a esperada queda nos preços ^[19], o orçamento do MD ganharia maior poder de compra e aumentaria a demanda, aquecendo a indústria e gerando empregos. O aumento da escala de produção leva o custo médio a cair e permite o investimento em P&D, que aprimora a tecnologia e assim reforça novamente o ciclo.

Apenas assim é possível atingir as metas de aumentar a soberania via redução das dependências externas, de revitalizar e reestruturar a Indústria Nacional de Defesa, baratear e otimizar o reaparelhamento das Forças Armadas, gerar avanços tecnológicos que se refletirão na sociedade, empregar e aquecer produtivamente a economia.

DEPARTAMENTO DA INDÚSTRIA DE DEFESA

COMDEFESA

Informações:

E-mail: comdefesa@fiesp.org.br

¹⁷ O conceito de tecnologia dual se refere à todos os sistemas, equipamentos e produtos que possam ser destinados tanto ao uso militar quanto ao civil – caso do conhecido sistema de GPS.

¹⁸ Política de Defesa Nacional (PDN) – 2005.

¹⁹ De acordo com COELHO, José Ricardo Roriz, Diretor Titular do DECOMTEC - Departamento de Competitividade e Tecnologia da FIESP – em entrevista ao Valor Econômico, 40% do preço dos industrializados nacionais se devem a impostos.