

Inserção Internacional Brasileira: **CAMINHOS PARA O FUTURO**

Publicação 6/12

Reforma Tributária e Comércio Internacional: Uma Nova Estrutura para a Competitividade



Realização:



1. RESUMO EXECUTIVO

- **A reforma tributária brasileira é a maior mudança no sistema de consumo desde a Constituição de 1988.** A Emenda Constitucional 132/2023 e a Lei Complementar 214/2025 substituem cinco tributos fragmentados — ISS, ICMS, PIS/COFINS e IPI — por um modelo unificado de imposto sobre valor agregado (IVA Dual), adotando a lógica que já governa a tributação do consumo na grande maioria dos países com os quais o Brasil se relaciona comercialmente. A mudança é relevante para o comércio exterior porque corrige, na raiz, distorções que o sistema fragmentado acumulava há décadas e que encareciam os produtos e serviços brasileiros no mercado externo.
- **A tributação no destino reorienta a competição entre portos e estados para a qualidade de serviços.** Hoje, esse modelo gera incentivo para que estados compitam por operações de importação via benefícios fiscais, não necessariamente via melhor infraestrutura. Com o novo modelo, o imposto pertencerá ao estado onde o comprador está localizado, fazendo com que portos e terminais passem a competir por eficiência e custo logístico.
- **O crédito financeiro pleno é o avanço mais relevante para exportadores.** Hoje, as empresas pagam tributos em cada etapa da produção e não conseguem recuperar tudo. Esse “resíduo tributário” encarece o produto brasileiro no mercado externo. O novo sistema garante que qualquer imposto pago na etapa anterior seja integralmente recuperável — e estabelece, pela primeira vez em lei, prazos definidos para devolução desses créditos em dinheiro.
- **O principal regime de desoneração de exportações é preservado e ampliado.** O Drawback — mecanismo que permite importar insumos sem pagar tributos, desde que o produto final seja exportado — amparou cerca de US\$ 70 bilhões em exportações em 2024, o equivalente a 20% do total exportado pelo Brasil. Ele continua existindo e ganha novidades relevantes na reforma.
- **A reforma abre espaço para a exportação de serviços, hoje limitada por insegurança jurídica.** Empresas de TI, consultoria, arquitetura e design muitas vezes hesitam em exportar porque a legislação atual é ambígua sobre quando um serviço prestado no Brasil, mas consumido no exterior, é ou não tributado como exportação. A reforma resolve essa ambiguidade.
- **Os riscos de implementação são concretos.** A convivência de dois sistemas tributários até 2032, os efeitos do novo mecanismo de arrecadação sobre o fluxo de caixa das empresas e a capacidade desigual de adaptação dos estados são pontos que precisam ser monitorados para que os ganhos prometidos se materializem.

2. INTRODUÇÃO

As publicações anteriores desta série consolidaram uma visão estratégica sobre o cenário nacional: o Brasil possui amplo espaço para expandir sua inserção internacional, equilibrar o uso de medidas de proteção e aprimorar a estrutura tributária que ainda impõe desafios à competitividade de quem exporta. A Publicação 5/12 mostrou que essa combinação está associada à produtividade aquém do potencial brasileiro observada nas últimas décadas — o país cresce menos porque produz com menos eficiência, e produz com menos eficiência porque está menos integrado à economia global.

A reforma tributária atualmente em implemen-

tação não altera diretamente os instrumentos de política comercial. Ela não reduz tarifas de importação, não amplia acordos preferenciais e não modifica as barreiras regulatórias documentadas ao longo desta série. Seu alcance, porém, é relevante para o comércio exterior: ela ataca uma das desvantagens competitivas mais persistentes do exportador brasileiro — a estrutura de tributação sobre o consumo que, por ser fragmentada e cumulativa, acumula custos tributários ao longo da cadeia produtiva que não podem ser recuperados quando o produto é vendido para o exterior.

A Lei Complementar 214/2025 representa o re-

desenho mais abrangente da tributação sobre o consumo desde a Constituição de 1988, inserindo o Brasil no modelo de IVA já adotado por seus principais parceiros comerciais e pela grande maioria das economias relevantes no

cenário global. Esta publicação analisa em que medida essa mudança estrutural altera, de fato, as condições de competitividade das empresas brasileiras no comércio exterior — e onde seus limites começam.

3. O PROBLEMA QUE A REFORMA RESOLVE — E COMO

Para entender o que muda, é preciso entender o que existe hoje. O Brasil tributa o consumo por meio de cinco tributos diferentes — ISS (municipal), ICMS (estadual), PIS, COFINS e IPI (federais) —, cada um com sua legislação, suas regras de crédito e suas exceções. Uma empresa que fabrica um bem final no Brasil paga impostos ao comprar matérias-primas, bens intermediários e bens de capital, ao comprar energia elétrica, ao contratar serviços de transporte etc. — e nem sempre consegue recuperar esses tributos antes de vendê-lo. Quando o produto é exportado, parte desse custo tributário acumulado ao longo da cadeia vai embutido no preço, tornando o produto brasileiro menos competitivo no exterior.

A Lei Complementar 214/2025 substitui esse sistema por um IVA Dual: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência federal, com vigência plena a partir de 2027, e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência dos estados e municípios, com vigência plena a partir de 2033. O princípio central é o **crédito financeiro pleno**: qualquer custo tributário incorrido em uma etapa da produção gera um crédito que pode ser utilizado na etapa seguinte — sem discussões sobre o que é ou não “insumo” para fins de aproveitamento. Para o exportador, que não tem vendas internas suficientes para compensar os créditos acumulados, a lei estabelece

pela primeira vez prazos legais de devolução desses créditos em dinheiro.

O IPI, que seria zerado para a maioria dos produtos, é mantido com escopo reduzido em razão da **Zona Franca de Manaus (ZFM)** — polo industrial criado para atrair empresas para a região amazônica por meio de incentivos tributários. Como o diferencial competitivo da ZFM está estruturalmente vinculado ao IPI, a reforma preservou a cobrança do tributo para os produtos fabricados ali, garantindo a continuidade do modelo regional.

Há ainda uma mudança importante na lógica de arrecadação: enquanto o ICMS é cobrado predominantemente no estado de origem da mercadoria, o IBS será cobrado no estado de destino — onde o comprador está. Hoje, isso cria, entre outras distorções regionais, a chamada “Guerra dos Portos”: estados como Santa Catarina, Espírito Santo e Pernambuco oferecem descontos de ICMS para atrair operações de importação para seus territórios, independentemente de onde a mercadoria será consumida. Com a tributação no destino, tende a desaparecer o principal incentivo que sustentava essa competição — e portos e estados passam a buscar reduzir o custo e aumentar a qualidade de sua infraestrutura logística.

4. O QUE MUDA PARA QUEM EXPORTA: REGIMES ESPECIAIS

4.1 O Drawback: O Principal Instrumento de Apoio à Exportação é Preservado

O **Drawback** é o mecanismo pelo qual empresas exportadoras podem importar insumos sem

pagar tributos — ou com pagamento suspenso — desde que o produto final fabricado com esses insumos seja exportado. Funciona como um reconhecimento de que não faz sentido tributar a entrada de matérias-primas cujo destino final

é o mercado externo. Em 2024, o regime amparou cerca de US\$ 69 bilhões em exportações, o equivalente a 20% do total exportado pelo Brasil, em setores que vão do agronegócio (celulose, frango, minério) à indústria (veículos, máquinas) (Ministério da Fazenda, 2025). O RECOF, uma versão do regime voltada para empresas industriais de maior porte, amparou outros US\$ 30,6 bilhões em exportações no mesmo período (Receita Federal do Brasil, 2024).

A Lei Complementar 214/2025 preserva a modalidade mais importante, o **Drawback Suspensão** — na qual o tributo fica suspenso durante o processo produtivo e não é cobrado se a exportação se concretizar. A reforma vai além: prevê que esse benefício passe a valer também para a **compra de insumos no mercado doméstico**, e não apenas para importações. Hoje, uma empresa que compra o mesmo insumo de um fornecedor brasileiro, ainda que tenha os impostos federais suspensos, continua sendo tributada pelo ICMS. Essa assimetria prejudica a venda de insumos pela indústria nacional e deve ser corrigida com a reforma.

Já as modalidades de **Drawback Isenção e Restituição** — pelas quais empresas recuperam tributos pagos em insumos usados em exportações já realizadas — perdem relevância para os novos tributos. No sistema de crédito financeiro pleno, quem exportou já acumulou créditos que pode usar nas próximas compras, tornando redundante um regime de reembolso separado. Esses mecanismos continuam existindo para tributos que ficam de fora do novo sistema, como os tributos de importação.

A reforma também resolve um contencioso antigo: empresas que importam insumos pelo Drawback e, por alguma razão, não conseguem exportar dentro do prazo precisavam, até agora, pagar os tributos atrasados com juros retroativos desde o momento da importação. A nova lei elimina esses encargos adicionais caso a empresa destine os insumos ao mercado interno após o vencimento do prazo.

Por fim, surge uma novidade relevante: o **Drawback de Serviços**, que permite desonerar serviços incorporados ao produto final exportado — como um software embarcado em uma máquina ou um serviço de engenharia integrado

ao produto. Trata-se de uma inovação relevante no contexto brasileiro, com potencial de ampliar o regime para setores de maior valor agregado, mas ainda pendente de regulamentação pela Receita Federal do Brasil.

4.2 Zonas de Processamento de Exportação: Segurança Jurídica Constitucional

As Zonas de Processamento de Exportação (ZPEs) são áreas industriais especiais nas quais empresas produzem predominantemente para o mercado externo e, em troca, recebem benefícios tributários e aduaneiros. O Brasil tem hoje poucas ZPEs operacionais, mas o instrumento é reconhecido internacionalmente como mecanismo de atração de investimento produtivo orientado à exportação.

A reforma eleva esses regimes ao nível constitucional pela primeira vez. O princípio da suspensão tributária na importação de insumos e da desoneração das exportações passa a ser uma garantia constitucional — não podendo mais ser alterado por decreto ou instrução normativa ordinária. Isso confere a investidores a previsibilidade de longo prazo que projetos industriais de grande porte exigem.

O ponto em aberto é a regulamentação de como o IBS — o novo imposto estadual — se aplicará às ZPEs. Essa regulamentação depende do Comitê Gestor do IBS, órgão que reúne todos os estados e municípios, e ainda não foi implementado. A ausência de clareza pode gerar incerteza aos investimentos durante a transição.

4.3 REPETRO: Clareza para o Setor de Petróleo e Gás

O **REPETRO** é o regime aduaneiro especial do setor de petróleo e gás, que permite a importação de equipamentos e plataformas com suspensão ou isenção de tributos — incluindo o Imposto de Importação e o IPI — para itens como sondas de perfuração e embarcações especializadas que operam no Brasil temporariamente e retornam ao exterior ao fim da operação. A reforma consolidou suas regras em seis modalidades claras e com tratamento espelhado entre os tributos federal e estadual, eliminando o problema recorrente em que Receita Federal e Secretaria Estadual de Fazenda divergiam so-

bre o enquadramento de uma mesma operação. Para um setor com equipamentos de alto valor e ciclos de investimento longos, a previsibilidade das regras reduz o risco regulatório e melhora

as condições de atração de capital — área em que o Brasil compete diretamente com outros países produtores de petróleo e gás.

5. O QUE MUDA PARA A CADEIA EXPORTADORA E PARA SERVIÇOS

5.1 Os Serviços que Levam a Mercadoria ao Porto Também São Exportação

Quando uma empresa exporta, o custo final do produto inclui muito mais do que os insumos de produção: há o frete do caminhão que leva a carga da fábrica ao porto, o seguro da mercadoria, o serviço do despachante aduaneiro que organiza a documentação. Hoje, esses serviços são tributados normalmente — o exportador paga, não recupera integralmente, e o custo entra no preço do produto.

A Lei Complementar 214/2025 resolve isso ao tratar esses serviços como extensão da própria exportação: despacho aduaneiro, transporte da fábrica ao porto, seguro de carga e manuseio de embarque passam a ter alíquota zero de CBS e IBS quando vinculados a uma operação de exportação. O prestador do serviço emite a nota sem tributo, mantém os seus próprios créditos, e o custo logístico da exportação brasileira cai. A lei prevê também que, se a exportação não se concretizar por razões imputáveis ao exportador, a responsabilidade pelo tributo recai sobre ele — não sobre o despachante ou a transportadora.

5.2 Exportação Indireta: Quando a Pequena Empresa Exporta Sem Saber

Muitas micro e pequenas empresas exportam sem realizar diretamente nenhuma operação aduaneira. Elas vendem seus produtos para uma Empresa Comercial Exportadora (ECE) — uma *trading* —, que consolida cargas de vários fornecedores e realiza a exportação. Para a pequena empresa, é como uma venda doméstica, mas o produto final vai para o exterior.

A reforma traz avanços para esse modelo: permite que as ECEs consolidem cargas em armazéns próprios antes de levá-las ao porto, sem perda dos benefícios fiscais, e autoriza trans-

bordos e armazenagens intermediárias no trajeto sem que a operação seja questionada. O risco a monitorar é a continuidade do fluxo de créditos ao longo de toda essa cadeia indireta: se houver alguma ruptura entre o fornecedor, a ECE e o embarque final, a promessa de desoneração pode não se materializar na prática.

5.3 Exportação de Serviços: Fim de uma Insegurança Histórica

Hoje, uma empresa de TI que desenvolve software para um cliente europeu, um escritório de arquitetura que projeta um edifício em Dubai, uma consultoria que assessora uma empresa argentina — todos enfrentam insegurança sobre se sua operação será tratada como exportação (sem tributo) ou como serviço doméstico (com tributo). O ISS — imposto municipal sobre serviços — usa como critério o “local onde o esforço foi realizado”. Como o trabalho foi feito no Brasil, o fisco frequentemente o tributa como serviço doméstico, mesmo que o cliente esteja no exterior.

A Lei Complementar 214/2025 muda o critério para o **destino do consumo**: se o serviço é aproveitado economicamente no exterior, será então definido como exportação. Isso abre uma fronteira relevante para o Brasil, que tem potencial ainda pouco explorado como exportador de serviços de alto valor agregado.



6. RISCOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO

6.1 Dois Sistemas ao Mesmo Tempo

A transição é gradual e longa. Em 2026, CBS e IBS entram em operação com alíquotas muito baixas (0,9% e 0,1%) para testar os sistemas; em 2027, a CBS assume alíquota plena; em 2033, o IBS atinge 100%. Os tributos antigos são reduzidos gradualmente ao longo desse período.

Para empresas de comércio exterior, isso significa conviver com dois sistemas em paralelo por anos. Uma mercadoria importada e armazenada em 2026 e retirada para venda em 2027 pode estar sujeita a regras distintas. As normas de transição para esses casos ainda estão sendo elaboradas, o que gera incerteza operacional. Além disso, sistemas de gestão empresarial (ERPs), contratos e procedimentos de despacho precisarão ser adaptados para dois conjuntos de regras simultaneamente.

6.2 O Split Payment e o Fluxo de Caixa

O *split payment* é o mecanismo pelo qual o tributo é retido automaticamente no momento do pagamento — antes de o dinheiro chegar ao fornecedor. Em vez de a empresa pagar e depois recolher o imposto ao governo, o sistema bancário separa a parcela tributária no ato da transação. Isso facilita a arrecadação e combate a sonegação, mas altera o fluxo de caixa de toda a cadeia produtiva.

Para o comércio exterior, onde o ciclo financeiro é longo — importa-se hoje, produz-se, exporta-

-se e recebe-se meses depois —, esse impacto pode ser relevante. O mecanismo central de compensação é o **Operador Econômico Autorizado (OEA)**: um programa de certificação para empresas que demonstram organização, transparência e conformidade em suas operações aduaneiras. Empresas OEA têm prazo de ressarcimento de créditos reduzido para 30 dias — contra 60 dias para as demais. No novo ambiente tributário, obter essa certificação passa a ter valor financeiro direto, não apenas operacional.

6.3 A Capacidade dos Estados de Acompanhar a Reforma

O novo IBS é um tributo dos estados e municípios, mas sua operacionalização depende de um **Comitê Gestor** que reúne todos os entes subnacionais e precisa produzir entendimentos uniformes e vinculantes para todo o país. A promessa é que o exportador não encontre mais a situação atual, em que o mesmo fato pode ser tratado de forma diferente a depender do estado em questão.

O desafio é que a Receita Federal tem infraestrutura técnica e sistêmica consolidada, enquanto as Secretarias Estaduais de Fazenda partem de sistemas heterogêneos e ritmos de adaptação distintos. Se os estados não convergirem no prazo, o “entendimento nacional” prometido pode tardar — e, no intervalo, o exportador continuará convivendo com a fragmentação que a reforma pretendia eliminar.

7. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

A reforma tributária resolve problemas concretos para o comércio exterior brasileiro: elimina o resíduo tributário nas exportações, tende a eliminar o principal incentivo que sustentava a guerra dos portos, reduz a insegurança jurídica na exportação de serviços e preserva os principais mecanismos de desoneração para exportadores. São avanços que nenhum instrumento de política comercial isolado conseguiria endereçar. Ainda assim, a reforma não substitui

a agenda mais ampla de inserção internacional que esta série documenta.

A estagnação da produtividade tem causas que o novo sistema tributário não alcança: tributos de importação sobre insumos e bens de capital que encarecem a produção industrial e reduzem investimentos, uso extensivo de medidas anti-dumping (em muitos casos com sobreposição de aumento tarifário via DCC - desequilíbrios

comerciais conjunturais), uma densidade de regulações técnicas e sanitárias que eleva os custos de quem opera no comércio exterior — instrumentos que continuarão operando mesmo após a implementação plena do IVA Dual.

A agenda de acordos comerciais também permanece como prioridade independente: o Brasil cobre apenas 15,7% de seu comércio por acordos preferenciais. O acordo com a União Europeia aumentará este percentual, mas o Brasil ainda estará distante dos seus pares internacionais. O que a reforma faz, nesse contexto, é remover um obstáculo interno que limitava a capacidade das empresas brasileiras de responderem a oportunidades externas — uma condição necessária, mas não suficiente, para uma inserção internacional mais robusta.

Os ganhos prometidos pela reforma, porém, dependem da qualidade da implementação. A lei define os princípios; os detalhes operacionais dependem de regulamentos que ainda estão sendo escritos, e o setor exportador precisa dessas normas com antecedência para adaptar sistemas e contratos — o que torna a consulta pública ampla não uma formalidade, mas uma condição para que as regras funcionem na prática.

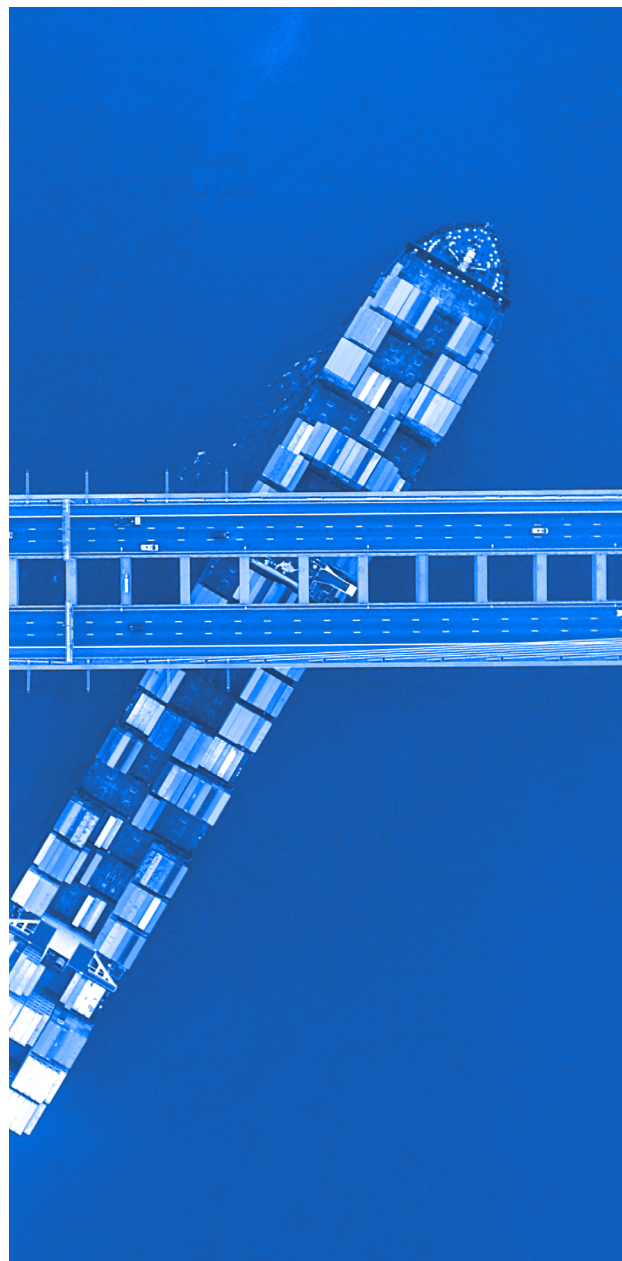
A certificação de Operador Econômico Autorizado (OEA) passou a ter valor financeiro direto no novo ambiente tributário, com prazos de ressarcimento menores e condições diferenciadas de fluxo de caixa; ampliar o programa para empresas de médio porte torna-se, por isso, uma prioridade durante a transição.

O monitoramento dos prazos de devolução de créditos é igualmente essencial: se os 60 ou 30 dias previstos em lei não se cumprirem na prática, os custos de caixa para as empresas serão maiores do que o previsto, e um mecanismo público de acompanhamento desses prazos se impõe.

No plano dos regimes especiais, a constitucionalização das ZPEs assegura o princípio, mas a regulamentação pelo Comitê Gestor do IBS precisa ser produzida sem demora — projetos industriais de grande porte demandam maior estabilidade normativa.

Por fim, a reforma tributária é um componente necessário da estratégia de inserção internacional brasileira, não um substituto para ela: tributos de importação sobre insumos, acordos preferenciais e barreiras não tarifárias permanecem como temas prioritários e independentes que exigem atenção contínua. Contudo, com a implementação da reforma, resta claro que os ganhos de bem-estar social resultantes de uma maior inserção internacional brasileira sejam ainda mais significativos.

A série de publicações sobre a inserção internacional do Brasil é uma iniciativa em parceria entre a ICC Brasil, o Instituto Semeia e o FGV Global Business.





CRÉDITOS

Esta publicação é parte da série “Inserção Internacional Brasileira: Caminhos para o Futuro”, uma parceria entre ICC Brasil, Instituto Semeia e FGV Global Business — FGV EESP. As opiniões expressas são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente as posições institucionais das organizações parceiras.

DIREITOS RESERVADOS

A ICC Brasil e o Instituto Semeia detêm todos os direitos sobre este documento. É proibida a reprodução ou transmissão de qualquer parte desta publicação, por qualquer meio ou formato, incluindo fotocópias, gravações ou sistemas de armazenamento e recuperação de informações, sem a devida autorização.