

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC (IM) IGOR THIAGO DE ANDRADE CESAR

**OBTENÇÃO DE SOBRESSALENTES PELA MARINHA DO BRASIL:
Análise dos atuais parâmetros estabelecidos na Portaria GM-MD nº
5.175/2021 que orientam a decisão de adquirir equipamentos e
sobressalentes no país ou no exterior.**

Rio de Janeiro

2024

CC (IM) IGOR THIAGO DE ANDRADE CESAR

**OBTENÇÃO DE SOBRESSALENTES PELA MARINHA DO BRASIL:
Análise dos atuais parâmetros estabelecidos na Portaria GM-MD nº
5.175/2021 que orientam a decisão de adquirir equipamentos e
sobressalentes no país ou no exterior.**

Monografia apresentada à Escola de
Guerra Naval, como requisito parcial
para a conclusão do Curso Superior.

Orientador: CF(FN) Galvão

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2024

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

Assinatura digital gov.br

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por me conceder força, sabedoria e saúde ao longo de toda essa jornada, iluminando meus caminhos e me guiando para a conclusão deste trabalho.

À minha querida esposa Heloísa, pelo amor, paciência e apoio incondicional em todos os momentos, especialmente nos dias mais desafiadores. Sua presença ao meu lado foi fundamental para que eu pudesse chegar até aqui.

Aos meus pais, Ademir e Neuza, que sempre me incentivaram a buscar o conhecimento e a nunca desistir dos meus sonhos. Sou eternamente grato pelos valores e pela educação que me deram, sem os quais eu não teria alcançado este objetivo.

Ao meu orientador, CF(FN) Galvão, pelo acompanhamento, orientação e valiosas contribuições durante a elaboração deste trabalho. Sua dedicação e expertise foram essenciais para o sucesso deste trabalho.

Por fim, ao CA(IM) Villela Moraes e demais militares do COpAb, pelo apoio institucional e pela confiança depositada em mim ao longo deste percurso. Seus incentivos e liderança foram de grande importância para a realização deste estudo.

A todos, meu mais sincero agradecimento.

RESUMO

Este trabalho analisa parâmetros definidos pela Portaria nº 5.175/2021 do Ministério da Defesa para compras internacionais que orientam as decisões de obtenção com base na existência de fornecedores nacionais e na comparação de preços entre produtos nacionais e estrangeiros, revelando um *trade-off* entre o fortalecimento da indústria local e a obtenção de preços mais competitivos no exterior. A dependência da MB em relação a itens importados e a introdução de novas diretrizes pela Portaria ressaltam a necessidade de aprimorar os processos de decisão na aquisição de sobressalentes. A pesquisa examina dois aspectos críticos: o uso do termo "fornecedor" nacional e a definição de uma diferença de 30% entre os preços nacionais e internacionais a partir da qual a obtenção pode ser direcionada ao exterior. Os resultados mostram que o uso do termo "fornecedor" em detrimento de "produtor" amplia as possibilidades de aquisição no país, mas pode não trazer os benefícios econômicos e sociais esperados com a fabricação interna, e o percentual de 30% não reflete adequadamente a realidade dos custos tributários e logísticos na importação. Conclui-se que, se o princípio da economicidade for priorizado, as decisões de compra devem ser orientadas pela eficiência, sem distinção entre aquisições nacionais ou internacionais. Contudo, se o desenvolvimento da indústria nacional for considerado mais relevante, sugere-se a adoção de uma sistemática diferente da adotada pela Marinha do Brasil que comprove a produção nacional, reduzindo o tempo de compra e que fomente a indústria de defesa nacional. Em última análise, é necessário reavaliar os critérios da Portaria para que reflitam com maior precisão a realidade da legislação brasileira e dos custos de importação, promovendo uma gestão mais eficaz dos recursos orçamentários.

Palavras-chave: Compras Internacionais. Cadeia de Suprimentos de Sobressalentes. Indústria de Defesa. Tributos na Importação de Materiais.

ABSTRACT

PROCUREMENT OF SPARE PARTS BY THE BRAZILIAN NAVY: Analysis of the current parameters established in Ministry of Defense Ordinance No. 5.175/2021 that guides the decision to acquire equipment and spare parts domestically or abroad

This research analyzes the parameters defined by Ministry of Defense Ordinance No. 5.175/2021 for international procurement, which guide acquisition decisions based on the existence of domestic suppliers and price comparisons between national and foreign products, revealing a trade-off between strengthening the local industry and obtaining more competitive prices abroad. The dependency of the Brazilian Navy on imported items and the introduction of new guidelines by the ordinance highlight the need to improve decision-making processes in the acquisition of spare parts. The research examines two critical aspects: the use of the term "national supplier" and the definition of a 30% price difference between national and international products, from which acquisitions can be directed abroad. The results show that the use of the term "supplier" instead of "producer" broadens the possibilities for domestic procurement but may not bring the expected economic and social benefits associated with domestic manufacturing, and the 30% threshold does not adequately reflect the reality of tax and logistical costs in imports. It is concluded that if the principle of cost-effectiveness is prioritized, purchasing decisions should be guided by efficiency, without distinction between national or international acquisitions. However, if the development of the national industry is deemed more relevant, a different systematic is suggested to be adopted by the Brazilian Navy, which verifies domestic production, reduces procurement time, and fosters the national defense industry. Ultimately, it is necessary to reassess the criteria of the Ordinance to more accurately reflect the reality of Brazilian legislation and import costs, promoting more effective management of budgetary resources.

Keywords: International Procurement. Spare Parts Supply Chain. Defense Industry. Material Import Duties.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| AFRMM | Adicional sobre o Frete para a Renovação da Marinha Mercante |
| CDAM | Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha |
| CGOP | Coordenação-Geral de Operações |
| CNBE | Comissão Naval Brasileira na Europa |
| CNBW | Comissão Naval Brasileira em Washington |
| COFINS | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| COIMP | Coordenação de Importação da Subsecretaria de Operações de Comércio Exterior |
| COMRJ | Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro |
| DI | Declaração de Importação |
| DUIIMP | Declaração Única de Importação |
| EMA | Estado-Maior da Armada |
| II | Imposto de Importação |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IPI | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| MB | Marinha do Brasil |
| OC | Órgão de Controle |
| OM | Organizações Militares |
| OObt | Órgão de Obtenção |
| PIS | Contribuição para o Programa de Integração Social |
| PM | Períodos de Manutenção |
| RA | Regulamento Aduaneiro |
| RFB | Secretaria da Receita Federal do Brasil |
| SAbM | Sistema de Abastecimento da Marinha |
| SE | Solicitação ao Exterior |
| SECEX | Secretaria de Comércio Exterior |
| SISCOMEX | Sistema Integrado de Comércio Exterior |
| SUEXT | Subsecretaria de Operações de Comércio Exterior |
| TUS | Taxa de Utilização do Siscomex |
| VMLE | Valor da Mercadoria no Local de Embarque |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 2 | FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA..... | 11 |
| 2.1 | O SISTEMA DE ABASTECIMENTO DA MARINHA..... | 11 |
| 2.2 | A OBTENÇÃO DE SOBRESSALENTES NA MB..... | 13 |
| 2.2.1 | Definição da Obtenção de Sobressalentes no País ou no Exterior..... | 14 |
| 2.2.2 | Definição da Similaridade dos Sobressalentes Nacionais..... | 15 |
| 2.2.3 | Fornecedor Nacional x Produtor Nacional..... | 17 |
| 3 | DESENVOLVIMENTO..... | 18 |
| 3.1 | CUSTOS LOGÍSTICOS NA IMPORTAÇÃO..... | 18 |
| 3.1.1 | Custos de Transporte..... | 19 |
| 3.1.2 | Custos Portuários e Aeroportuários..... | 19 |
| 3.1.3 | Estimativa de Custos Logísticos na Importação..... | 21 |
| 3.2 | CUSTOS TRIBUTÁRIOS NA IMPORTAÇÃO..... | 22 |
| 3.2.1 | Imposto de Importação (II)..... | 23 |
| 3.2.2 | Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)..... | 24 |
| 3.2.3 | Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)..... | 24 |
| 3.2.4 | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)..... | 25 |
| 3.2.5 | Adicional sobre o Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)..... | 26 |
| 3.2.6 | Taxa de Utilização do SISCOMEX (TUS)..... | 26 |
| 3.2.7 | Condições de Imunidade, Isenção ou Não-Incidência..... | 27 |
| 3.2.8 | Estimativas de Custo Tributário na Importação..... | 28 |
| 4 | CONCLUSÃO..... | 31 |

1 INTRODUÇÃO

A indústria de defesa desempenha importante papel na capacidade operacional e estratégica das Forças Armadas, fornecendo equipamentos e tecnologias essenciais para a defesa nacional. De acordo com a Política Nacional de Defesa (2020), o fortalecimento da base industrial de defesa (BID) deve ser tratado como prioridade para garantir a autonomia, a segurança do país em termos de produção e manutenção de sistemas de defesa e, como consequência, a sua soberania.

De modo a possibilitar o desenvolvimento da BID e reduzir a dependência de fornecedores estrangeiros, diversas normas legais e infralegais estimulam ou, em alguns casos, obrigam os órgãos da administração pública direta federal a realizar suas aquisições de materiais e serviços no território nacional.

No entanto, há um *trade-off*¹ significativo a ser considerado entre promover o desenvolvimento doméstico da indústria de defesa e buscar a economicidade por meio de aquisições no mercado externo.

Por isso, alguns parâmetros foram estabelecidos por meio da Portaria GM-MD nº 5.175, de 15 de dezembro de 2021, de modo a definir ao agente público critérios concretos para a definição se a compra de bens deve ser realizada no país ou no exterior, tais como a existência de fornecedor nacional daquele bem ou serviço ou, ainda, a comparação dos preços praticados pelos fornecedores nacionais em comparação com os fornecedores estrangeiros.

A elevada quantidade de itens comprados no exterior pela Marinha do Brasil (MB) denota a importância de aprimorar os processos decisórios relacionados às compras públicas, visando à maior eficiência e à eficácia na gestão dos recursos destinados à defesa nacional.

Além disso, a significativa dependência de equipamentos importados, muito em função da origem de grande parte de nossos meios, destaca a necessidade de avaliar e otimizar os critérios utilizados para determinar a origem dos itens a serem obtidos.

A Portaria GM-MD nº 5.175/2021 introduziu novos procedimentos para a realização de aquisições no exterior por parte dos órgãos da administração pública dire-

¹ *Trade-off* refere-se à necessidade de escolher entre duas ou mais opções conflitantes, onde a melhoria em um aspecto implica em uma possível perda em outro.

ta federal, visando a garantir maior controle e transparência nas compras governamentais e garantir a priorização dos bens de origem nacional. Contudo, pode impactar significativamente a eficiência e a agilidade na obtenção de sobressalentes essenciais para a MB.

Além disso, a grande diferença de preços entre os itens produzidos nacionalmente e aqueles importados é um fator determinante na tomada de decisão sobre as aquisições. A análise dos custos revela que, em muitos casos, os produtos importados apresentam valores mais baixos do que os itens oferecidos pelos fornecedores nacionais, o que pode impactar diretamente o orçamento destinado às despesas com defesa.

Essa disparidade de preços levanta questões importantes sobre a eficiência econômica das políticas de incentivo à indústria nacional de defesa e justifica uma investigação mais aprofundada sobre os critérios adotados na escolha entre produtos domésticos e importados.

Assim, esta pesquisa visa a estudar os atuais parâmetros estabelecidos na Portaria GM-MD nº 5.175/2021, que orientam a decisão de adquirir equipamentos e sobressalentes no país ou no exterior. O estudo buscará, também, comparar os custos totais de obtenção, levando em consideração não apenas os custos diretos de aquisição, mas também os custos logísticos e tributários associados a cada opção.

Para isso, algumas questões de pesquisa foram levantadas, a fim de verificar-se se os atuais critérios que definem se a aquisição de sobressalentes deve ser realizada no país ou no exterior estão aderentes com a realidade:

- a) quais critérios podem ser definidos para orientar a decisão entre a obtenção de sobressalentes na base industrial de defesa nacional ou por meio de fornecedores estrangeiros, considerando as dimensões logísticas e tributárias?
- b) de acordo com a legislação brasileira, de que maneira pode ser confirmada a inexistência de itens similares com produção nacional a fim de justificar o direcionamento para as compras ao exterior?

Por fim, este estudo adotou uma abordagem qualitativa, visando à compreensão dos fenômenos observados por meio da análise das informações coletadas (Creswell, 2007).

A pesquisa bibliográfica foi conduzida por meio de plataformas como SciELO, Google Acadêmico e o repositório da Escola de Guerra Naval (EGN). Serão realiza-

das pesquisas utilizando as seguintes palavras-chaves: base industrial de defesa, tributos na importação e custos logísticos na importação.

A pesquisa baseou-se no estudo de materiais previamente publicados sobre o tema proposto, tais como artigos científicos, monografias, normas legais e infralegais, entre outros, além das normas da MB que delinham a atuação dos diferentes órgãos pertencentes ao Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM) na sistemática a ser analisada.

Além disso, é possível categorizar este estudo como pesquisa de campo, onde se almeja uma análise mais aprofundada das questões em pauta (Gil, 2008), mediante a coleta não apenas de dados de fontes já publicadas, mas também da observação direta dos eventos conforme se desdobram naturalmente.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A fim de iniciarmos o entendimento teórico do tema deste trabalho, vamos apresentar, de forma resumida, a estrutura do SAbM e como está estruturada a governança da Marinha para a definição sobre a aquisição de sobressalentes ser realizada no país ou no exterior.

2.1 O Sistema de Abastecimento da Marinha

De acordo com a publicação SGM-201 (Rev 7), o Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM) é “o conjunto de órgãos, processos e recursos, interligados e interdependentes, estruturado com a finalidade de promover, manter e controlar o provimento do material necessário à manutenção das Forças e demais órgãos navais em condição de plena eficiência”. O SAbM assegura o fornecimento eficiente de materiais, desde os locais de aquisição até as Organizações Militares (OM) que os utilizam.

As atividades relacionadas ao Abastecimento são divididas, em função das características e dos requisitos envolvidos, em dois grandes grupos: as Atividades Técnicas e as Atividades Gerenciais (Brasil, 2020).

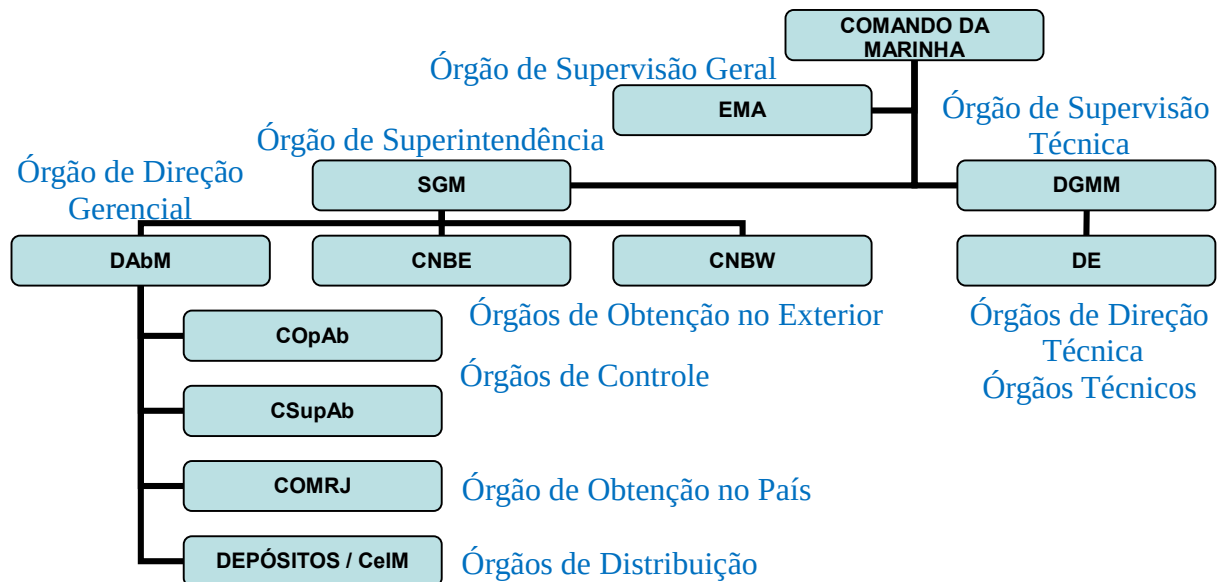
As Atividades Técnicas envolvem a orientação especializada quanto às características qualitativas, funcionais e de uso do material, expressas na criação e

definição de normas que garantam o cumprimento dos padrões exigidos e os resultados esperados de sua aplicação. Essas atividades variam conforme a natureza do material e devem ser realizadas previamente às Atividades Gerenciais, pois fornecem a base para sua execução (Brasil, 2020).

A mesma norma versa que o exercício das Atividades Técnicas, em regra, é de responsabilidade dos Órgãos de Direção Técnica (ODT) e Órgãos Técnicos (OT), cada um com sua competência específica, de acordo com a jurisdição do material, que tem como base as peculiaridades técnicas e gerenciais do material em uso na MB, congregando conjuntos homogêneos de itens.

As Atividades Gerenciais possuem um caráter administrativo e estão diretamente ligadas à manutenção do fluxo adequado de materiais essenciais para as Forças e demais OM da MB. Essas atividades são desenvolvidas com base nos padrões estabelecidos pelas Atividades Técnicas realizadas previamente. Elas se aplicam a todas as categorias de materiais, independentemente de sua natureza, e correspondem à fase de provisão dos itens necessários (Brasil, 2020).

Figura 1 - Estrutura do Sistema de Abastecimento da Marinha



Fonte: Elaborado pelo autor

As referências reconhecidas pelos Órgãos Técnicos como capazes de atenderem as demandas das Organizações Militares encontram-se no Banco de Dados do Sistema de Informações Gerenciais do Abastecimento (SINGRA), principal plataforma de logística de material da MB.

O inciso 1.3.1 da SGM-201 (2020) aborda as fases básicas do Abastecimento, quais sejam: a Determinação de Necessidades, que “decorre do exame pormenorizado dos planos propostos e, em particular, das ações e operações previstas, definindo quais são as necessidades, quando, em que quantidade, suas especificações e em que local deverão estar disponíveis”; a Obtenção, fase em que identificam-se as fontes e são tomadas as ações para a aquisição das necessidades apresentadas; e a Distribuição, que é fazer chegar, de maneira eficaz e oportuna, os recursos definidos pela determinação de necessidades aos usuários.

2.2 A obtenção de sobressalentes na MB

De acordo com a ABASTCMARINST 20-01A (2021), a obtenção é “a atividade relacionada com a procura e a aquisição do material necessário e com a promoção do fluxo entre as fontes de obtenção e os pontos de acumulação. É exercida, normalmente, com base nas informações resultantes do Controle de Inventário”.

A sistemática de obtenção de sobressalentes na Marinha do Brasil é um processo estruturado que visa a garantir a disponibilidade de peças e componentes necessários para a manutenção e operação dos meios navais, aeronavais e de Fuzileiros Navais e seus sistemas.

Este processo envolve diversas etapas, desde a identificação das necessidades, passando pela obtenção e armazenagem dos itens. Inicialmente, são realizadas análises técnicas e operacionais para identificar os sobressalentes necessários com base nos planos de manutenção preventiva, preditiva e corretiva dos meios e equipamentos. Esta fase é crítica, pois uma correta identificação das necessidades assegura a eficiência operacional e evita a indisponibilidade dos meios operativos por falta de peças.

Em 26 de abril de 2023, o Estado-Maior da Armada publicou a Circular nº 9/2023, que versa sobre as diretrizes gerais para a gestão da manutenção dos meios operativos da MB, iniciando, assim, uma nova sistemática de manutenção de meios na MB.

Entre as principais alterações em relação à sistemática anterior, está a montagem de equipes técnicas para identificarem previamente e com mais robustez as necessidades dos períodos de manutenção (PM) dos meios, já que essa equipes

são compostas por membros dos setores Operativo, do Material e Secretaria-Geral, sobretudo das OM da área do Abastecimento.

Após a determinação das necessidades, os Órgãos de Controle (OC) realizam um planejamento logístico que considera a priorização dos meios, a frequência de uso, a criticidade dos componentes e o tempo de ressurgimento, a fim de definir as prioridades de obtenção e estocagem dos sobressalentes.

A aquisição dos itens pode ser feita por meio de compras nacionais ou internacionais, dependendo da disponibilidade no mercado e das especificações técnicas exigidas. Os Órgãos de Obtenção da Marinha no Brasil e no exterior (OObt) seguem a legislação nacional e licitação e contratos, garantindo a transparência na utilização dos recursos públicos (Brasil, 2020).

Além disso, há um esforço feito por parte dos Órgãos de Direção Técnica (ODT), pela Diretoria de Abastecimento da Marinha e por outras OM na identificação de possíveis fabricantes ou fornecedores nacionais dos sobressalentes, que atendam às exigências técnicas daquele item, a fim de reduzir a dependência de fornecedores externos e fortalecer a base industrial de defesa do país.

A sistemática de obtenção de sobressalentes é, portanto, um processo complexo e multifacetado que requer planejamento, coordenação e controle rigorosos para garantir a prontidão e a eficácia operacional da Marinha do Brasil.

2.2.1 Definição da obtenção de sobressalentes no país ou no exterior

De acordo com o previsto no Manual do SINGRA, a definição sobre o local de obtenção do item se dá por meio de consulta à empresa catalogada como referência principal. Assim, caso essa empresa esteja localizada no Brasil, a obtenção é direcionada ao Centro de Obtenção da Marinha no Rio de Janeiro (COMRJ).

Para os casos em que esse fornecedor esteja localizado no exterior, o direcionamento para os OObt no exterior dependerá da área de jurisdição de cada uma das Comissões Navais no Exterior, em Washington ou na Europa.

Ainda de acordo com o Manual do SINGRA, para os casos em que há mais de uma empresa catalogada como possível fornecedor, dar-se-á prioridade às empresas nacionais.

Adicionalmente, o item um, do Anexo B, da ABASTCMARINST nº 20-02B, estabelece que, quando uma OM desejar emitir uma Solicitação ao Exterior (SE), documento por meio do qual é iniciada a obtenção no exterior, a fim de viabilizar a compra, ela deve se restringir a bens ou serviços “que tenham emprego militar e que não possuam similar nacional”.

As referidas normas internas da MB têm essa preocupação de dar a preferência explícita do mercado nacional em função de normas infralegais brasileiras.

Podemos citar como exemplo, o artigo 205 do Regulamento Aduaneiro (Decreto 6.759/2009), dispõe que “as entidades de direito público e as pessoas de direito privado beneficiadas com a isenção de tributos ficam obrigadas a dar preferência nas suas compras aos materiais de fabricação nacional”.

Em decorrência disso, a Portaria GM-MD 5.175/2021, que prevê, em seu Anexo “A”, uma série de documentos a serem emitidos para os casos de compras no exterior pelas Forças Armadas, que justifiquem a real necessidade de aquela aquisição ser realizada fora do país, como é o caso do Parecer Técnico Fundamentado, documento que deve ser emitido pelo Órgão Técnico daquela classe de material ou pela OM solicitante / demandante, cuja principal função é atestar a não existência de fornecedor nacional daquele item, após ampla pesquisa no mercado interno.

2.2.2 Definição da similaridade dos sobressalentes nacionais

Como vimos nos parágrafos anteriores, o Regulamento Aduaneiro estabelece que as entidades de direito público, que é o caso da MB, para usufruírem dos benefícios tributários na importação, devem dar preferência aos itens de fabricação nacional.

No entanto, como é possível estabelecer se existe produção nacional daquele produto? Que formas são aceitas pelos órgãos intervenientes do comércio exterior brasileiro de comprovação dessa produção em nosso território?

Diversas normas infralegais e regulamentações de órgãos pertencentes à estrutura do Ministério da Economia versam sobre a comprovação de inexistência de similar nacional para produtos importados com benefício fiscal. Dessa forma, é

possível avaliar se as maneiras atualmente utilizadas pelas Forças estão adequadas e se são as mais eficientes e efetivas.

De acordo com o artigo 118 do Regulamento Aduaneiro, as importações que buscam benefícios fiscais relacionados ao Imposto de Importação - II (como redução ou isenção) devem passar por um exame de similaridade. Contudo, a necessidade de verificar a inexistência de similar nacional não se aplica às importações quando a dispensa desse exame está expressamente prevista em lei.

O exame de similaridade é realizado em duas fases. Na primeira, verifica-se se há produção nacional do item em questão. Na segunda, avalia-se se o bem nacional tem a capacidade de substituir o produto estrangeiro (Brasil, 2021c).

De acordo com o Portal SISCOMEX, a Subsecretaria de Operações de Comércio Exterior (SUEXT), por meio da Coordenação de Importação (COIMP), que está subordinada à Coordenação-Geral de Operações (CGOP), é o órgão responsável pelo licenciamento de importação no contexto do tratamento administrativo referente ao exame de similaridade.

Ainda de acordo com o Portal SISCOMEX, a verificação da existência de produção nacional é realizada pela SUEXT por meio de publicações periódicas dos produtos que se pretende importar (sem incluir número de série ou outras informações específicas do pedido) acompanhadas de seus respectivos catálogos técnicos ou memoriais descritivos, em local específico no Portal.

Se algum fabricante brasileiro produzir o item consultado, ele pode se manifestar enviando um formulário de contestação à importação, junto com outras informações e documentos, para a COIMP, exclusivamente pelo Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Economia.

O resultado da análise de produção nacional é publicado no Portal do SISCOMEX, abordando o Exame de Similaridade e tem validade até uma possível habilitação de produtor nacional ou cancelamento de sua habilitação (Brasil, 2021c).

Os resultados das verificações de produção nacional de todas as Consultas Públicas serão consolidados em uma lista que inclui a descrição de todos os bens verificados, suas classificações tarifárias e os dados de contato dos possíveis fabricantes nacionais. Tal lista será disponibilizada e atualizada semanalmente no portal.

Nestes casos, observar-se-á um efetivo fomento da indústria de defesa, tendo em vista que as demandas reais da Marinha do Brasil ou das demais Forças

Armadas serão direcionadas a produtores nacionais, substituindo as importações e trazendo os benefícios econômicos esperados, como a geração de emprego e renda no país.

Dessa forma, entende-se que a definição da existência de produtor nacional (item similar nacional) poderia prescindir da documentação definida no Anexo “A” da Portaria GM-MD 5.175/2021, que gera um grande esforço administrativo para sua elaboração, e seguir a atual sistemática de exame de similaridade de produtos a serem importados com benefícios fiscais (que também é o caso dos itens deste estudo) citada acima.

2.2.3 Fornecedor nacional x produtor nacional

Especificamente tratando das compras das Forças Armadas, os parágrafos 3º, 4º e 5º do artigo 4º do Anexo I da Portaria MD 5.175/2021 regulamentam a possibilidade de aquisição ou contratação no exterior para as seguintes situações:

- i) quando da falta de capacidade das empresas nacionais de produzir a quantidade necessária, mesmo mediante entrega fracionada, ou quando o produto ou serviço estrangeiro oferecer notória vantagem técnica ou tecnológica;
- ii) quando o preço estimado dos produtos ou dos serviços nacionais ultrapassar em mais de 30% (trinta por cento) o preço dos produtos e serviços estrangeiros; e
- iii) não existência de fornecedor do bem ou serviço no Brasil (Brasil, 2021).

Nesse caso, nota-se que o legislador, no momento da edição da Portaria GM-MD 5.175/2021, incluiu o termo “fornecedor” e não “produtor”, ampliando as possibilidades de compra prioritárias no território nacional, já que o termo “produtor” obriga que o produto seja produzido no Brasil, o que gera empregos e movimenta nossa economia e o termo “fornecedor” torna possível que uma empresa seja produtora ou, também, amplia a possibilidade para que a mesma não produza em território nacional, mas importe o sobressalente com a finalidade de fornecê-lo para a administração pública.

A distinção entre "Fornecedor Nacional" e "Produtor Nacional" está na função e na origem dos bens comercializados por cada um. O "Produtor Nacional" é a entidade que fabrica ou produz diretamente os bens dentro do território nacional, sendo responsável pela criação dos produtos a partir de matérias-primas ou componentes.

Esse papel é fundamental para a indústria e a economia do país, pois impulsiona a produção interna e pode influenciar diretamente na balança comercial ao substituir importações por produção local.

Por outro lado, o "Fornecedor Nacional" pode ser um intermediário ou distribuidor que comercializa produtos fabricados por outros, sejam esses produtos nacionais ou importados. O fornecedor pode adquirir produtos de diferentes produtores, tanto internos quanto externos, e disponibilizá-los para o mercado consumidor sem necessariamente estar envolvido no processo de fabricação (Azevedo e Politi, 2002).

Portanto, é válido refletir nas reais vantagens do termo "fornecedor" nacional considerando uma alteração para "produtor", o que pode ser considerado um aperfeiçoamento da norma.

Esse contexto levanta questões sobre a eficiência econômica e a competitividade da indústria nacional, visto que a diferença de preço de 30% entre itens adquiridos no exterior e no Brasil precisa ser considerada. No próximo capítulo, serão analisadas especificamente as condições de vantajosidade em ambos os casos, com uma abordagem detalhada sobre os fatores que influenciam a decisão de optar por fornecedores nacionais ou internacionais.

3 DESENVOLVIMENTO

Neste capítulo, analisaremos a parte operacional dos processos de aquisição e importação de materiais, de forma a verificar se o índice de 30% que autoriza a obtenção no exterior, mesmo havendo fornecedor nacional, definido pela Portaria GM-MD 5.175-2021 (30%) está aderente com a realidade comercial de nosso país.

Para isso, vamos conduzir as seguintes etapas:

- i. Levantamento dos custos logísticos envolvidos nos processos de importação da MB dos últimos cinco anos, tanto no país de origem como no país de destino, tais como frete, seguro, desembaraço alfandegário, custos portuários ou aeroportuários e movimentação de cargas;
- ii. Levantamento dos custos tributários envolvidos nos processos de importação da MB dos últimos cinco anos;

- iii. Comparação do somatório/média desses custos em relação ao valor total das cargas importadas pela MB nos últimos cinco anos, a fim de estabelecer um percentual de representatividade desse valor em relação ao total importado; e
- iv. Comparação do percentual encontrado com o percentual de 30% estabelecido na Portaria GM-MD nº 5175 / 2021 a partir do qual se justifica a obtenção de sobressalentes no exterior mesmo que haja fornecedor nacional.

3.1 Custos logísticos na importação

Esta Seção abordará os custos logísticos na importação de materiais, destacando as despesas envolvidas tanto no país de origem quanto no país de destino. Serão analisados os principais componentes desses custos, tais como tarifas alfandegárias, frete interno e internacional, seguro de cargas e custos portuários / aeroportuários, tais como armazenagem, capatazia e manuseio das cargas.

3.1.1 Custos de transporte

Segundo Ballou (2006), “o preço (custo) do transporte para o embarcador é simplesmente a taxa da linha de transporte dos produtos mais as despesas complementares cobradas por serviços adicionais”.

No comércio internacional, a MB utiliza-se dos modais de transporte aéreo e aquaviário, já que todas as cargas obtidas no exterior são originárias dos continentes europeu, asiático e norte-americano, de acordo com o banco de dados do SINGRA.

As tarifas de frete e seguro, neste caso, são estabelecidas por meio de contratos das Comissões Navais no Exterior (CNE) e são definidas, basicamente, considerando o peso e o volume (dimensões) das cargas. Em que pese o transporte aquaviário tenha escopo limitado, pois exige que os embarcadores sejam localizados nas respectivas vias ou que utilizem outro modal de transporte em combinação com o aquaviário (Ballou, 2006, p. 156), ele é o modal que possui as tarifas mais baratas, motivo pelo qual a MB prioriza a sua utilização nas importações.

O modal aéreo é utilizado para os embarques urgentes, cujos prazos de entrega impossibilitam a utilização do modal aquaviário.

A Tabela 1 apresenta os custos com frete e seguro internacionais dos últimos cinco anos, considerando o somatório de todos os transportes, independente do modal, realizados pelas Comissões Navais no Exterior (CNE), localizadas em Washington e Londres (CNBW e CNBE, respectivamente).

3.1.2 Custos portuários e aeroportuários

De acordo com o sítio eletrônico especializado em comércio exterior Fazcomex, os custos portuários e aeroportuários na importação são fatores críticos que impactam significativamente a competitividade das operações de comércio exterior. Entre os principais custos, destacam-se a armazenagem, capatazia e o *Terminal Handling Charge* (THC).

A armazenagem refere-se ao custo pelo uso das instalações portuárias ou aeroportuárias para estocar as mercadorias até que sejam liberadas pelas autoridades aduaneiras. Esse custo é variável, dependendo do tempo de permanência da carga e do tipo de mercadoria, podendo incluir taxas adicionais para produtos que requerem condições especiais de armazenamento, como refrigeração.

Ainda de acordo com o sítio eletrônico especializado em comércio exterior Fazcomex, a capatazia envolve os serviços de movimentação de carga dentro dos portos e aeroportos, incluindo a carga e descarga dos contêineres e a transferência das mercadorias para os locais de armazenagem. Tal serviço é essencial para garantir a eficiência na movimentação das mercadorias e, portanto, é um custo inevitável nas operações de importação.

O THC, por sua vez, é uma taxa cobrada pelos terminais pela manipulação dos contêineres, abrangendo desde a recepção até a entrega para o transporte terrestre (Fazcomex, 2024).

Os citados custos incorrem nos processos de importação da MB, assim como em qualquer outro importador. Não há tratamento diferenciado por ser órgão da administração pública direta neste caso.

A Tabela 1 apresenta os custos portuários e aeroportuários dos últimos cinco anos da MB em suas importações, nos diversos terminais portuários e

aeroportuários espalhados no território nacional, como mais relevância para os terminais nos Estados do Rio de Janeiro, onde está localizada a maior parte das OM da MB, e de São Paulo, em função do Programa Nuclear da Marinha (PNM).

De acordo com o banco de dados do Sistema de Gerenciamento Logístico de Transporte (SisGLT), os embarques destinados aos terminais portuários e aeroportuários no estado do Rio de Janeiro, dos quais destacam-se o Terminal de Cargas RioGaleão, do aeroporto internacional do Rio de Janeiro; os terminais portuários MultiRio e ICTSI, do porto do Rio de Janeiro; e o terminal portuário Sepetiba TECON, localizado no porto de Itaguaí, correspondem a 99,3% dos processos de desembaraço alfandegário da Marinha do Brasil.

Esses processos são realizados pelo Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha (CDAM), organização militar credenciada para representar a MB perante a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), órgão subordinado ao Ministério da Economia, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, e perante os demais órgãos gestores e anuentes do comércio exterior brasileiro.

3.1.3 – Estimativa de custos logísticos na importação

A avaliação dos custos logísticos na importação é essencial para entender seu impacto no custo total das mercadorias importadas. Esta seção tem como objetivo principal detalhar os principais componentes desses custos, com o objetivo de compará-los diretamente com o valor total dos materiais importados pela MB nos últimos cinco anos.

Foram extraídos da base de dados do SINGRA os custos de frete e seguro internacionais incorridos nos embarques, os custos portuários ou aeroportuários nos terminais por onde os materiais deram entrada no território nacional, tais como armazenagem e capatazia, além dos custos de agenciamento de cargas nos países de origem e de destino, que juntos formam a base para essa comparação detalhada.

A Tabela 1 apresenta os custos logísticos mais relevantes nos processos de importação de materiais da MB. Entre os custos, destacam-se os custos com os agentes embarcadores contratados pelos Órgãos de Obtenção no Exterior e o frete

e o seguro internacionais, para os quais cada Comissão Naval Brasileira possui um contrato firmado com uma empresa terceirizada.

Adicionalmente, a Tabela 1 identifica os custos logísticos que incorrem a partir do momento que as mercadorias adentram o território aduaneiro, como, por exemplo, o agenciamento das cargas, que é o pagamento ao representante no país da empresa transportadora e é responsável pela emissão dos documentos originais, cujas apresentações são obrigatórias nos processos de desembaraço alfandegário, e os custos portuários ou aeroportuários, representados na tabela pelo termo “armazenagem”.

Tabela 1 - Custos logísticos na importação de materiais pela MB entre os anos de 2019 e 2023(em R\$)

| Ano | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|--|------------------|------------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
| Valor total das cargas importadas | 1.042.958.250,04 | 1.101.867.804,87 | 1.924.153.094,44 | 527.365.996,22 | 758.831.672,45 | 5.355.176.818,02 |
| Custos Logísticos | | | | | | |
| <i>Frete + Seguro</i> | 1.851.841,17 | 1.185.139,61 | 1.975.519,40 | 1.719.744,11 | 1.124.720,55 | 7.856.964,85 |
| <i>Agente embarcador</i> | 653.609,03 | 398.863,39 | 495.101,41 | 478.712,28 | 426.817,07 | 2.453.103,19 |
| <i>Armazenagem</i> | 2.066.059,88 | 2.142.456,41 | 713.822,27 | 1.140.322,26 | 2.539.237,63 | 8.601.898,45 |
| <i>Agenciamento</i> | 294.718,69 | 235.498,39 | 213.491,09 | 225.592,66 | 291.828,09 | 1.261.128,92 |
| Total | 4.866.228,78 | 3.961.957,80 | 3.397.934,17 | 3.564.371,31 | 4.382.603,34 | 20.173.095,40 |

Fonte: BD-SINGRA. Elaborado pelo autor

Pode-se observar que os custos logísticos dos últimos cinco anos somados montam o valor de R\$ 20.173.095,40 e o valor total das cargas importadas, entre 2019 e 2023, foi de R\$ 5.355.176.818,02.

Assim, os custos logísticos representaram, em média, 0,38% do custo total dos itens importados pela Marinha do Brasil nos últimos cinco anos, o que pode ser considerado um baixo impacto no custo total de aquisição de mercadorias no exterior.

Conforme extrações realizadas no SisGLT, subsistema do SINGRA, no período de 2019 a 2023 foram desembaraçados 3575 processos pela Divisão de importação do CDAM.

Em média, ocorrem cinco desembaraços fora de sede por ano, perfazendo um total de 25 nos últimos cinco anos. Dessa forma, são 99,3% dos embarques internacionais são destinados a terminais portuários ou aeroportuários do estado do Rio de Janeiro.

3.2 Custos tributários na importação

De acordo com o Decreto nº 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro), sobre as operações de importações de produtos no Brasil, incidem, entre outros, os seguintes tributos: Imposto de Importação (II); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Adicional sobre o Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); e Taxa de Utilização do Siscomex (TUS).

A forma de incidência dos referidos tributos na importação de mercadorias será analisada a seguir.

3.2.1 Imposto de Importação (II)

A incidência do Imposto de Importação no Brasil é regida pelo artigo 69 do Regulamento Aduaneiro (RA), que determina sua aplicação sobre mercadorias de procedência estrangeira quando importadas em caráter definitivo.

Esse imposto é fundamental para a regulamentação do comércio exterior e tem como objetivo não apenas a arrecadação fiscal, mas também a proteção da indústria nacional contra a concorrência desleal de produtos estrangeiros.

A incidência desse tributo é ativada no momento em que a mercadoria adentra o território aduaneiro, o que é formalizado pela inclusão da mercadoria no manifesto de carga ou pelo registro da declaração de importação (DI), conforme o artigo 72 do RA.

Ainda de acordo com o RA, a determinação das alíquotas do Imposto de Importação é feita por meio de resoluções da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX). As alíquotas podem ser específicas, *ad valorem* (baseadas no valor da mercadoria) ou uma combinação de ambas, conforme estipulado em legislação própria.

A correta aplicação das alíquotas exige a identificação precisa da mercadoria na Tarifa Externa Comum (TEC), por meio de sua Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM).

A Tarifa Externa Comum (TEC) é um instrumento de política comercial adotado pelo MERCOSUL, que estabelece uma alíquota uniforme para as importações de países não membros do bloco. Essa tarifa é aplicada de forma conjunta pelos países membros do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) com o objetivo de promover a integração econômica e facilitar o comércio intrabloco.

A TEC é organizada com base na NCM, que é uma codificação de mercadorias padronizada para a aplicação das alíquotas tarifárias e outras medidas de controle aduaneiro (Brasil, 2024).

A NCM é um sistema ordenado numérico, com oito dígitos, que permite, aplicando-se regras de classificação fiscal de mercadorias, a determinação de um único código para uma mercadoria.

Após a sua identificação, esse código passa a representar a própria mercadoria e define os tratamentos administrativos e tributários em diversas operações, inclusive importação de materiais. A Nomenclatura Comum do MERCOSUL é fundamental para determinar os tributos envolvidos nas operações de comércio exterior e de saída de produtos industrializados (Brasil, 2019).

Por fim, a base de cálculo do imposto, de acordo com o artigo 75 do RA, é o valor aduaneiro apurado segundo as normas do Artigo VII do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio - GATT 1994, definido, quando a alíquota for *ad valorem*, pelo valor da mercadoria no local de embarque (VMLE) acrescido do valor do frete e seguro internacionais; ou, quando a alíquota for específica, a quantidade de mercadoria expressa na unidade de medida estabelecida, acrescida do valor do frete internacional e seguro.

3.2.2 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

O RA define que a incidência do imposto sobre produtos industrializados ocorre no momento da importação desses produtos, sendo o fato gerador o desembaraço aduaneiro. Esse procedimento marca a liberação da mercadoria pela autoridade aduaneira e determina a exigibilidade do tributo. As alíquotas aplicáveis a esses produtos são estabelecidas por Decreto Presidencial.

O cálculo do imposto pode ser feito utilizando uma alíquota específica ou *ad valorem*, conforme a legislação vigente. Para determinar a alíquota correta, é essencial identificar a mercadoria na Tabela de Incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados (TIPI), também utilizando sua NCM.

A base de cálculo do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na importação é composta pelo valor aduaneiro do produto, acrescido do Imposto de Importação (II) e de quaisquer outros custos, como frete e seguro, até o porto de destino no Brasil (Brasil, 2009).

3.2.3 Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)

De acordo com a Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, a incidência desses tributos sobre a importação de produtos ou serviços estrangeiros no Brasil ocorre quando esses produtos ou serviços entram no território nacional. O fato gerador desse processo é a entrada dos produtos estrangeiros, formalizada pela data de registro da declaração de importação. Este procedimento marca o momento em que a mercadoria passa a estar sujeita à tributação.

As alíquotas aplicáveis para esses tributos incluem o PIS-Importação, com uma taxa de 2,10%, e a COFINS-Importação, com uma taxa de 9,65%. Esses tributos são calculados sobre o valor aduaneiro dos produtos importados (Brasil, 2024).

Existem exceções às alíquotas de PIS-Importação e COFINS-Importação, que podem variar conforme a natureza do produto ou serviço, as políticas governamentais e acordos internacionais (Brasil, 2024).

3.2.4 Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

De acordo com a legislação do estado do Rio de Janeiro, especificamente a Lei estadual nº 2.657/96, alterada pela Lei 7.175/2015, a incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) na importação ocorre sobre a entrada de mercadorias no território nacional, independentemente de serem destinadas ao consumo ou como ativo fixo. O fato gerador desse imposto é o

desembaraço aduaneiro da mercadoria ou bem importado do exterior e sua alíquota é de 16%.

A base de cálculo do ICMS na importação inclui vários componentes: o valor da mercadoria ou bem conforme os documentos de importação, o imposto de importação, o imposto sobre produtos industrializados (IPI), o imposto sobre operações de câmbio, além de quaisquer outros impostos, taxas, contribuições e despesas aduaneiras. Essa composição abrangente garante que o valor tributável reflita todos os custos associados à importação, conforme disposto nas normas legais vigentes (Rio de Janeiro, 1996).

Além disso, existe a cobrança adicional de 2% devido ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECP) no estado do Rio de Janeiro, que é uma contribuição estadual instituída pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Foi criado pela Lei Estadual nº 4.056/2002 e atualizado pela Lei Complementar Estadual nº 210/2023.

O objetivo do FECP é financiar programas sociais voltados para a melhoria das condições de vida da população em situação de pobreza e extrema pobreza. A contribuição incide sobre a alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), acrescentando um percentual adicional de 2% sobre operações e prestações sujeitas ao ICMS, como a venda de mercadorias e a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (Rio de Janeiro, 2023).

3.2.5 Adicional sobre o Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)

O AFRMM é um tributo incidente na importação sobre o frete do transporte aquaviário de cargas descarregadas em portos brasileiros. A base de cálculo do AFRMM é o valor do frete, e seu fato gerador ocorre no início da operação de descarregamento da embarcação no porto brasileiro.

A alíquota aplicada na importação é de 25%, conforme estabelecido pela Lei nº 10.893/2004, regulamentada pelo Decreto nº 8.257/2014, sendo adicionado o valor de R\$ 21,20, referentes à utilização do Sistema Mercante e à emissão do Conhecimento Eletrônico Mercante (CE Mercante).

O Sistema Mercante é um instrumento que fornece o suporte informatizado para o controle e arrecadação do AFRMM, desde o registro do Conhecimento de Embarque (CE) até o efetivo crédito nas contas vinculadas ao Fundo da Marinha Mercante (FMM). Uma vez apropriados os dados, o sistema Mercante efetua o cálculo do valor do AFRMM de cada conhecimento de embarque e registra o valor apurado na base de dados (Brasil, 2023).

3.2.6 Taxa de Utilização do SISCOMEX (TUS)

A Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX) é cobrada no ato do registro da Declaração de Importação (DI) ou da Declaração Única de Importação (DUIMP). Esta taxa tem como fato gerador a utilização do sistema SISCOMEX e é calculada independentemente da existência de tributos a serem recolhidos.

De acordo com a Portaria ME nº 4.131/2021 e a Instrução Normativa RFB nº 2.024/2021, a alíquota foi reajustada para R\$ 115,67 por DI ou DUIMP e R\$ 38,56 para cada adição de mercadoria à declaração, com valores decrescentes para múltiplas adições.

Na prática, a forma de cálculo da TUS dá-se da seguinte forma:

- R\$ 115,67 por Declaração de Importação (DI) ou Declaração Única de Importação (DUIMP).
- R\$ 38,56 para cada adição de mercadorias às DI ou DUIMP, com os seguintes limites:
 - Até a 2ª adição: R\$ 38,56.
 - Da 3ª à 5ª adição: R\$ 30,85.
 - Da 6ª à 10ª adição: R\$ 23,14.
 - Da 11ª à 20ª adição: R\$ 15,42.
 - Da 21ª à 50ª adição: R\$ 7,71.
 - A partir da 51ª adição: R\$ 3,86.

3.2.7 Condições de imunidade, isenção ou não-incidência

A MB é subordinada ao Ministério da Defesa pertencendo, portanto, à estrutura do poder executivo federal. Em face de tal condição, as diferentes organizações militares da MB caracterizam-se como órgãos da administração pública direta da união e, por consequência, gozam de tratamento tributário diferenciado de uma empresa e/ou órgãos da administração indireta.

A condição citada, para os impostos incidentes na importação (II, IPI e ICMS) é amparada pela Constituição Federal, mais especificamente na alínea 'a', do item 'VI', do artigo 150, o qual versa sobre a vedação da União, Estados e Municípios de instituírem impostos uns sobre os outros.

Nos casos do PIS e da COFINS, a alínea 'a', do item '1', do artigo 9º da lei ordinária nº 13.137/2015, que alterou a lei nº 10.865/2004, isenta as importações realizadas pela União das referidas contribuições.

Adicionalmente, a alínea 'd', do item 'V', do artigo 14 da lei 10.893/2004, isenta do pagamento do AFRMM a União, Estados e Municípios, ou órgãos da administração pública direta.

Por fim, após as hipóteses de imunidade e isenção citadas acima, o único tributo que incide sobre os processos de importação da MB, como órgão da administração pública direta, é a Taxa de Utilização do SISCOMEX.

Tal fato, por si só, já demonstra a vantajosidade econômica da aquisição direta de sobressalentes no exterior, tendo em vista que na aquisição no país de um item que tenha importado uma empresa nacional e não produzido em solo brasileiro, já possuiria um custo tributário incorporado a partir de sua aquisição, conforme demonstrado na Figura 2, que simula uma importação fictícia, porém com valores bastante usuais de cargas importadas pela MB.

3.3.8 – Estimativas de custo tributário na importação

A estimativa dos custos tributários dar-se-á por meio de cálculo dos tributos envolvidos na importação, independente das imunidades e isenções que a MB, como órgão da administração pública direta, possui.

A fim de possibilitar a comparação do percentual autorizador de compra no exterior constante da Portaria GM-MD 5.175/2021 com os valores reais de importação, será calculado o valor total dos tributos incidentes na importação, fazendo o somatório dos valores apurados de II, IPI, PIS, COFINS, ICMS, AFRMM e TUS.

Caso a importação seja realizada diretamente pela Marinha do Brasil, haverá apenas a incidência da Taxa de Utilização do SISCOMEX na importação. Ou seja, nestes casos, observa-se uma redução de custos, a ser exemplificada a seguir.

Neste trabalho, faremos a simulação dos custos tributários da seguinte forma:

- i) Para estimar o valor aduaneiro na importação, calcularemos o valor médio dos embarques realizados pela MB, ao qual serão adicionados os valores médios de frete e seguro de cargas;
- ii) As alíquotas dos tributos federais serão extraídas do simulador de tratamento administrativo e tributário na importação, presente no site da RFB (<http://www4.receita.fazenda.gov.br/simulador>), o qual remete às tabelas definidas pela legislação como fontes das alíquotas dos tributos, como, por exemplo, a TEC e a TIPI, e às legislações que definem as alíquotas de PIS e COFINS;
- iii) A fim de definir as alíquotas, será considerada a NCM 9014.90.00, que é aquela com maior utilização na importação de sobressalentes pela MB, referente a partes e acessórios de aparelhos relacionados à navegação;
- iii) Para o ICMS e o FECP (tributos estaduais), como mais de 99% das cargas importadas da MB são desembaraçadas no estado do Rio de Janeiro, conforme citado no inciso 3.1.3 deste trabalho, serão consideradas as alíquotas de acordo com a legislação do referido estado, quais sejam, 16% e 2%, respectivamente (independente da NCM); e
- v) Por fim, os tributos serão calculados de acordo com as fórmulas definidas nas seções anteriores deste capítulo.

O valor médio dos embarques das importações da MB é de R\$ 1.500.149,31, já que o total de embarques dos últimos cinco anos foi 3575 e o valor total das importações no mesmo período foi de R\$ 5.355.176.818,02.

Seguindo o mesmo critério, os valores médios de frete e seguro dos últimos cinco anos foram, somados, R\$ 7.856.964,85.

Assim, chegamos ao valor aduaneiro médio das importações da MB, que é o somatório desses três últimos valores, de R\$ 5.363.033.782,86, a partir do qual serão calculadas as bases de cálculos dos tributos.

Figura 2 - Alíquotas e valores de II, IPI, PIS e COFINS na importação de itens com NCM 9014.90.00

■ Dados da Simulação

| | | | |
|--|------------------------------------|-----------------------|----------------|
| Código NCM | 9014.90.00 | | |
| Descrição NCM | - PARTES E ACESSÓRIOS | | |
| Taxa de Câmbio do Dia 13/8/2024 | R\$ 1,0000 | | |
| Valor Aduaneiro Convertido | R\$1.500.149,31 | | |
| Alíquota II (%) | <input type="text" value="11,20"/> | Tributo II | R\$ 168.016,72 |
| Alíquota IPI (%) | <input type="text" value="3,25"/> | Tributo IPI | R\$ 54.215,40 |
| Alíquota PIS (%) | <input type="text" value="2,10"/> | Tributo PIS | R\$ 31.503,14 |
| Alíquota COFINS (%) | <input type="text" value="9,65"/> | Tributo COFINS | R\$ 144.764,41 |

As alíquotas podem ser preenchidas manualmente e os tributos recalculados

Fonte: Receita Federal do Brasil. Simulador de tratamento administrativo. Disponível em: <http://www4.receita.fazenda.gov.br/simulador>. Acesso em 13 ago 2024.

A Figura 2 apresenta as alíquotas do II (11,20%), IPI (3,25%), PIS (2,10%) e COFINS (9,65%) nas importações de itens cujas NCM sejam 9014.90.00. Com base nessas alíquotas e no valor aduaneiro de R\$ 1.500.149,31, chegou-se aos seguintes valores para os referidos tributos: II – R\$ 168.016,72; IPI – R\$ 54.215,40; PIS – 31.503,14 e COFINS – R\$ 144.764,41.

A fim de possibilitar o cálculo de todos os tributos incidentes na importação dos sobressalentes de mesma NCM, a Tabela 2 utilizará os valores extraídos da Figura 2 e acrescentará os tributos não apresentados no simulador da RFB, mas que também incidem na importação desses itens, como o ICMS, o AFRMM e a TUS, cujas alíquotas e bases de cálculo foram apresentadas neste capítulo.

Tabela 2 - Simulação de custos tributários na importação (em R\$), considerando o valor aduaneiro igual a R\$ 1.500.149,31 e a NCM 9014.90.00

| Tributos | BC | Alíquota | Valor tributo |
|--|--------------|-----------------|----------------------|
| II | 1.500.149,31 | 11% | 168.016,72 |
| IPI | 1.668.166,03 | 3,25% | 54.215,40 |
| PIS | 1.500.149,31 | 2,10% | 31.503,14 |
| COFINS | 1.500.149,31 | 9,65% | 144.764,41 |
| ICMS | 2.315.613,66 | 18% | 416.810,46 |
| AFRMM | 2.197,75 | 25% | 570,64 |
| TUS | 154,23 | | 154,23 |
| Total | | | 816.034,99 |
| % em relação do Valor Aduaneiro | | | 54,4% |

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela 2 apresenta os valores dos tributos incidentes na importação de materiais, calculados a partir da definição de suas bases de cálculo e alíquotas, de acordo com a legislação específica de cada tributo.

Em seguida, foi realizado o somatório dos referidos tributos, totalizando R\$ 816.034,99, e comparou-se percentualmente com o valor total médio das cargas importadas pela MB, tendo como resultado 54,4%.

Assim, observa-se que há uma disparidade entre esse percentual calculado e o percentual definido pela Portaria GM-MD nº 5.175/2021 de 30%, demonstrando que este percentual não está aderente com aquele percentual, que identifica a real diferença de preços entre uma compra realizada no país e no exterior.

Relembra-se que os custos logísticos, de acordo com o apresentado na seção 3.1.3, representaram menos de 1% do custo total importado e, por isso, tem um baixo impacto no referido cálculo.

4 CONCLUSÃO

A análise dos parâmetros estabelecidos pela Portaria GM-MD nº 5.175/2021 destaca um dilema fundamental enfrentado pela Marinha do Brasil (MB) e outros órgãos de defesa: equilibrar o incentivo ao desenvolvimento doméstico da indústria de defesa com a necessidade de economicidade nas aquisições internacionais.

A Portaria fornece diretrizes concretas para os agentes públicos decidirem entre a compra de bens no mercado interno ou externo, baseando-se em critérios como a existência de fornecedores nacionais e a comparação de preços entre

fornecedores nacionais e estrangeiros. Esse cenário aponta para um *trade-off* significativo entre o fortalecimento da indústria local e a busca por preços mais competitivos no mercado internacional.

A dependência da MB em relação a itens importados reflete a necessidade de aperfeiçoar os processos decisórios relacionados às compras públicas. A origem de grande parte dos meios utilizados pela MB no exterior reforça a importância de uma avaliação dos critérios que determinam a escolha entre obtenção de produtos nacionais ou importados.

A Portaria GM-MD nº 5.175/2021, embora tenha introduzido novas diretrizes para melhorar o controle e a transparência nas compras governamentais, também trouxe desafios, especialmente em termos de eficiência e agilidade na obtenção de sobressalentes essenciais para a MB.

A diferença de preços entre produtos nacionais e importados ressalta a complexidade da questão e sugere a necessidade de uma investigação mais profunda dos critérios de decisão adotados.

Esta pesquisa buscou examinar dois desses parâmetros: o uso do termo “fornecedor nacional” no momento da priorização da compra no mercado interno; e o estabelecimento de um parâmetro de diferença de 30% entre os preços praticados no mercado interno e o preço do produto no exterior. Neste último caso, foram considerados não apenas os custos diretos de aquisição no exterior, mas também os custos logísticos e tributários associados ao processo de importação dos materiais, a fim de trazer maior isonomia à comparação de preços efetuada.

O uso do termo “fornecedor nacional” impacta diretamente a sistemática de obtenção da Marinha do Brasil. A utilização desse termo amplia as possibilidades de aquisição no país, permitindo que empresas forneçam produtos sem necessariamente produzi-los em território nacional. No entanto, essa abordagem pode não trazer os mesmos benefícios econômicos que a utilização do termo “produtor”, que implica que os produtos sejam fabricados no Brasil, gerando empregos e fortalecendo a economia nacional.

Embora a decisão de utilizar o termo “fornecedor” na legislação ofereça maior flexibilidade e, potencialmente, facilite processos de compra, é necessário considerar até que ponto essa abordagem é vantajosa em termos de desenvolvimento econômico e economicidade. A produção interna não só

proporciona benefícios diretos, como geração de empregos e fortalecimento da indústria de defesa, mas também pode reduzir a dependência de importações.

A adoção do termo “produção nacional” pela Portaria GM-MD nº 5.175/2021 traria os benefícios citados e a verificação da existência de produção nacional poderia seguir o trâmite correntemente utilizado em outras atividades em que há benefícios advindos da priorização de bens nacionais em detrimento dos importados, como o sistemática abordada no Capítulo 2 deste trabalho, onde a verificação da existência de produção nacional é realizada por meio de consulta direta à SUEXT, que publica periodicamente produtos que se pretende importar acompanhados de seus respectivos catálogos técnicos ou memoriais descritivos, no Portal Único SISCOMEX.

Se algum fabricante brasileiro produzir o item consultado, ele pode manifestar-se diretamente àquela Subsecretaria, por meio do mesmo portal. Caso não sejam identificados produtores nacionais, as obtenções no exterior estariam autorizadas pela inexistência dos mesmos.

Além disso, o cálculo dos tributos incidentes na importação com valores reais atualmente definidos pela legislação nacional e sua comparação percentual com o valor total médio das cargas importadas pela MB resultou em um percentual de 54,4%. Esse valor evidencia uma discrepância significativa em relação ao percentual de 30% definido pela Portaria GM-MD nº 5.175/2021, indicando que o percentual estipulado pela Portaria não reflete adequadamente a real diferença de preços entre compras nacionais e internacionais. É importante lembrar que os custos logísticos representaram menos de 1% do custo total das importações da MB, mostrando um impacto mínimo nesse cálculo.

Portanto, se o princípio da economicidade for priorizado em detrimento do desenvolvimento da indústria nacional, não deveria haver tratamento diferenciado entre as opções de aquisição de sobressalentes, seja no mercado nacional ou internacional.

Como não há diferença significativa nos custos de aquisição para a Marinha do Brasil (MB), devido aos benefícios tributários que a MB possui como órgão da administração pública direta federal, não há grande variação nos custos de compra do exterior no momento da importação dos itens, já que os custos logísticos correspondem a menos de 1% do valor total dos itens importados, em média.

Nesse sentido, as decisões de compra deveriam ser orientadas por critérios que priorizem a eficiência e a eficácia, garantindo que as necessidades operacionais e estratégicas da MB sejam atendidas independentemente da origem dos itens.

Em contrapartida, caso o desenvolvimento da indústria nacional seja priorizado, sugere-se, como comprovação da produção dos sobressalentes em território nacional, a aplicação da sistemática abordada no capítulo 2 deste trabalho, já que a mesma reduziria o tempo de pesquisa pelos Órgãos Técnicos do Sistema de Abastecimento da Marinha, gerando uma redução no tempo da compra, e contribuiria para o efetivo fomento da indústria nacional de defesa, tendo em vista que as demandas reais da Marinha do Brasil ou das demais Forças Armadas serão apresentadas aos produtores nacionais.

Além disso, como a lista de itens permanece disponível e atualizada semanalmente no portal, os referidos produtores poderão organizar-se a fim de atender às demandas das Forças Armadas oportunamente, substituindo as importações e trazendo os benefícios econômicos esperados no país, como a geração de emprego e renda.

Destarte, conclui-se que há uma necessidade de reavaliar os critérios estabelecidos pela Portaria GM-MD nº 5.175/2021 para que os mesmos reflitam mais precisamente a realidade da legislação brasileira bem como dos atuais custos de importação. Uma abordagem mais alinhada com os dados reais contribuiria para uma melhor gestão dos recursos e maior precisão na análise econômico-financeira das importações de sobressalentes do Sistema de Abastecimento da Marinha.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, P. F.; POLITI, R. B. **Economia Industrial**. São Paulo: Atlas, 2002.

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/Logística empresarial**. Tradução Raul Rubenich. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009**. Regulamento Aduaneiro. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 fev. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm. Acesso em: 09 abril 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004**. Dispõe sobre a contribuição para o PIS/Pasep e Cofins, instituída pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, e altera a legislação tributária federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 abr. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.865.htm. Acesso em: 22 julho 2024].

BRASIL. **Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004**. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10893.htm. Acesso em: 24 jul 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.257, de 29 de maio de 2014**. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8257.htm. Acesso em: 24 jul 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 04 abril 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 5175, de 15 de dezembro de 2021**. Normas para as Compras no Exterior dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 dez.2021. Seção 1, p. 32.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria nº 4.131, de 16 de abril de 2021**. Estabelece os novos valores da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 16 abr. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-4.131-de-16-de-abril-de-2021-314923893>. Acesso em: 24 jul 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Tarifa Externa Comum – TEC (NCM)**. Brasília, DF: ME, 2024. Disponível em: <http://200.198.192.20/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior-9>. Acesso em: 22 julho 2024.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa RFB nº 2.024, de 1 de junho de 2021**. Estabelece critérios e procedimentos para a cobrança da Taxa de Utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 jun. 2021. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=114851>. Acesso em: 24 jul 2024.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Portal SISCOMEX**. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-e-imagens/2021/12/Similaridade.pdf>. Acesso em 26 jul 2024. (Brasil, 2021c).

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Sistema Mercante**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/habilitar-usuarios-no-sistema-mercante>. Acesso em 06 ago 2024. (Brasil, 2023).

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Simulador de tratamento administrativo**. Disponível em: <http://www4.receita.fazenda.gov.br/simulador>. Acesso em 13 ago 2024. (Brasil, 2024).

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **NCM - Nomenclatura Comum do MERCOSUL**. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/classificacao-fiscal-de-mercadorias/ncm>. Acesso em 07 ago 2024. (Brasil, 2019).

BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. **SGM-201 - Normas para Execução do Abastecimento**. 7ª revisão. 2020.

BRASIL. Diretoria de Abastecimento da Marinha. **ABASTCMARINST 20-01A - Normas Gerais sobre Abastecimento**. 2021a.

BRASIL. Diretoria de Abastecimento da Marinha. **ABASTCMARINST 20-01B - Procedimentos complementares afetos ao Processo de Obtenção no Exterior**. 2021b.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

FAZCOMEX. **Como controlar as despesas no processo de importação**. Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/importacao/como-controlar-as-despesas-no-processo-de-importacao/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar Estadual nº 210, de 21 de julho de 2023**. Dispõe sobre o fundo estadual de combate à pobreza e às desigualdades sociais - FECP, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de

Janeiro, 24 jul. 2023. Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx>. Acesso em 06 ago 2024.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 2.657, de 26 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o ICMS no estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 27 dez. 1996. Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx>. Acesso em 23 jul 2024.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 4.056, de 30 de dezembro de 2002**. Autoriza o poder executivo a instituir no exercício de 2003, o fundo estadual de combate à pobreza e às desigualdades sociais, em obediência à emenda constitucional. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 31 dez. 2002. Disponível em:

<https://legislacao.fazenda.rj.gov.br/letra-f/fundo-estadual-de-combate-a-pobreza-e-as-desigualdades-sociais-fecp/>. Acesso em 06 ago 2024.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 7.175, de 28 de dezembro de 2015**. Altera a Lei nº 2.657, de 26 de dezembro de 1996. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 29 dez. 2015. Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx>. Acesso em 23 jul 2024.