



PARECER

PROJETO DE LEI Nº 6.316, de 2009, que
“Dispõe sobre a instalação de Free
Shopping nas faixas de fronteira.”

Autor: Deputado Marco Maia

Relator: Deputado Jerônimo Goergen

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.316, de 2009, de autoria do nobre Deputado Marco Maia, propõe a autorização para instalação, nas localidades da faixa de fronteira terrestre do território nacional servidas por Rodovia Federal, de pontos de venda de mercadorias nacionais ou estrangeiras, mediante pagamento em moeda corrente nacional ou estrangeira, sujeitos ao Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, previsto no art. 15 do Decreto-lei Nº 1.455, de 7 de abril de 1976, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 11.371, de 28 de novembro de 2006.

A Proposta foi aprovada pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC, nos termos dos respectivos Substitutivos propostos pelos seus Relatores.

O Substitutivo aprovado pela CREDN, subscrito pelo nobre Relator, Deputado Ruy Pauletti, nos termos propostos pelo nobre Relator original, Deputado Damião Feliciano, tem essencialmente o mesmo teor do Projeto original, apenas reformulando-o na forma de um artigo 15-A acrescido ao Decreto-lei Nº 1.455/76, embora acompanhado de parágrafo único, que restringe a venda apenas a pessoas físicas e desde que observados os requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente.

Já o substitutivo aprovado pela CDEIC, subscrito pelo nobre Relator, Deputado Renato Molling, acatando em parte a Emenda Substitutiva Nº 1, do nobre Deputado Ibsen Pinheiro, também na forma de um art. 15-A acrescido ao Decreto-lei Nº 1.455/76, estabelece, como condição para autorização de funcionamento de Lojas Francas, a caracterização das localidades como cidades gêmeas de cidades estrangeiras localizadas na linha de fronteira terrestre do país. Além disso, da mesma forma que o Substitutivo aprovado pela CREDN, restringe a venda nessas Lojas apenas a pessoas físicas, condicionando-a também à observância dos requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente.

O feito vem a esta Comissão, na forma do Regimento, para verificação prévia da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, eventualmente seguida da apreciação do mérito, não tendo sido apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

2. VOTO

Cabe a esta Comissão apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes à receita e despesa públicas, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h” e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada pela CFT em 29 de maio de 1996.

A Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em seu art. 14 exige



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a produção de seus efeitos e nos dois seguintes, assim como sua compatibilidade com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e o atendimento de pelo menos uma de duas condições alternativas.

Uma condição é que o proponente demonstre que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, caso produza efeitos imediatos, e que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias, no período acima mencionado. Outra condição, alternativa, é que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação, no mesmo período acima mencionado, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, da ampliação de base de cálculo ou da majoração ou criação de tributo ou contribuição, podendo o benefício entrar em vigor apenas quando implementadas tais medidas.

Outrossim, a LDO para 2011, Lei N° 12.309/2010, no caput do seu art. 91, assim como a LDO para 2012, Lei N° 12.465/1012, no caput do seu art. 89, estabelecem que qualquer proposição cuja aprovação acarrete diminuição de receita nos exercícios financeiros que regem só poderá ser aprovada se tal diminuição for estimada.

Apesar dos nobres propósitos que nortearam a elaboração das Propostas em apreço, tanto o Projeto original quanto os Substitutivos aprovados nas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio - CDEIC, não podem ser tidos como adequados orçamentária e financeiramente. De fato, as três proposições tem em comum a possibilidade de autorização para funcionamento de Lojas Francas, fora da zona primária de locais alfandegados, como os localizados em aeroportos e portos internacionais. Ocorre que o atual regime jurídico de funcionamento das Lojas Francas é incompatível com sua existência fora de locais alfandegados, que são áreas delimitadas, por onde o fluxo de bens, veículos e pessoas é estritamente controlado, especialmente em sua zona primária, onde se encontram os acessos externos ao local. A conclusão em qualquer hipótese que se adote, de manutenção ou não tal regime, será sempre pela incompatibilidade das proposições em análise.

Por um lado, mantendo-se o atual regime de funcionamento, a autorização de funcionamento de Lojas Francas em localidades na faixa de fronteira terrestre, tal como proposto pelas proposições em análise, e portanto fora dos aeroportos e portos internacionais do país, exige a implantação de uma estrutura adequada inexistente nessas localidades, a ser controlada pela administração tributária federal e presumivelmente com altos valores de despesa de investimento e de custeio. Assim, proposições para autorização para funcionamento de Lojas Francas fora de aeroportos e portos internacionais, mantido o regime jurídico atual de seu funcionamento, são incompatível e inadequadas orçamentária e financeiramente, em face das despesas de implantação da infraestrutura necessária, caso não sejam tais despesas estimadas ou não sejam indicadas as fontes de recursos necessárias à sua cobertura, conforme a legislação financeira e orçamentária acima mencionada, como é o caso das proposições em análise.

Por outro lado, ainda que as proposições em análise fossem emendadas de modo a proporcionar um regime jurídico diferenciado, onde essas novas Lojas Francas pudessem funcionar sem o estrito controle da administração tributária mas ainda livre de tributação, ou seja, autorizando-se seu funcionamento fora do abrigo de zonas primárias de locais alfandegados, tais proposições estariam permitindo a livre comercialização de bens sem tributação interna ou sobre a importação, com ausência de qualquer controle sobre a qualificação de seus adquirentes, sejam ou não turistas que partem ou retornam ao país, o que naturalmente não é o que ocorre com as atuais Lojas Francas, restritas a funcionarem exclusivamente em portos e aeroportos, e acessíveis exclusivamente aos passageiros em viagens internacionais. Nesta hipótese, então, as proposições acarretam renúncia de receitas tributárias, tornando-as incompatíveis e inadequadas orçamentária e financeiramente, caso não sejam oferecidas sua estimativa e correspondente compensação, nos termos da citada legislação financeira e orçamentária, como também é o caso das proposições em análise.

Não há, portanto, como ter as presentes proposições compatíveis e adequadas orçamentária e financeiramente, na forma como se apresentam, malgrado as nobres intenções dos seus autores. Mas a idéia por trás dessas proposições é meritória e contemporânea, devendo ser objeto de uma análise mais aprofundada.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão de Finanças e Tributação

Segundo nosso entendimento, o que, de fato, os autores desejam ver implementado na faixa de fronteira terrestre do território nacional é um modelo de comércio livre de tributação para turistas estrangeiros que já existe em inúmeros países, inclusive alguns com os quais o Brasil tem fronteira, denominado “Retail Export” ou “Tax Free”, autorizado inclusive para funcionamento fora das faixas de fronteira. Pode ser considerado, como sugere a primeira dessas denominações, uma forma de exportação, praticada pelo varejo nacional dos países que a adotam, com a vantagem evidente de não arcarem os seus “exportadores” com várias despesas típicas da exportação no atacado, tais como frete e seguro, além de outros custos próprios da conquista de mercados externos, tais como os custos de divulgação, custos de intermediação e transposição de barreiras não tributárias, pois nessa modalidade varejista de exportação, é o consumidor final estrangeiro que vem ao encontro do produto exportado, ao inverso da exportação no atacado.

Parece-nos que os nobres autores tem plena razão em buscar a implementação de tal modelo, não se justificando que o modelo de Lojas Francas seja o único adotado no país com características próximas às do “Tax Free”. Isso vários países já descobriram, com pequenas variações entre seus regimes jurídicos, dentre os quais se destacam Alemanha, Argentina, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Holanda, Irlanda, e Portugal. A maior dificuldade na adoção de modelo semelhante em nosso país, ao que nos parece, reside na extrema complexidade do nosso sistema tributário, com vários entes tributantes a instituir inúmeros impostos e contribuições sobre uma mesma operação mercantil, tornando, em certos casos, muito difícil desonerar completamente produtos vendidos a turistas estrangeiros. Nos países citados, a tributação do consumo se faz, em geral, pelo imposto sobre o valor agregado (IVA), o que torna muito mais fácil a implementação do modelo de exportação pelo varejo nacional.

Ainda assim, entendemos que seria muito oportuno a adoção de um modelo semelhante em nosso sistema tributário, por várias razões. Primeiramente, por tratar-se de mais uma forma de gerar emprego e renda no país, tanto na indústria, quanto no comércio, pois certamente aumentará a demanda por produtos manufaturados no país, em especial por aqueles fabricados por pequenas indústrias que têm dificuldades imensas para exportar sua produção, assim como permitirá a abertura de mais estabelecimentos comerciais voltados ao turista estrangeiro, que demandam baixos aporte de investimento e capital de giro. Segundo, em razão do alto patamar em que se consolida nossa moeda, consistiria em uma forma eficaz de induzirmos aumentos nas compras de estrangeiros, ajudando a consolidar o comércio já estabelecido e voltado ao turismo. Por fim, atrairá mais turistas estrangeiros para o país, especialmente para o denominado turismo de compras, principalmente oriundos dos países fronteiriços, da mesma forma como turistas brasileiros são levados à fronteira atraídos pelos baixos preços oferecidos pelos vizinhos que adotam tal modelo. Assim, proponho a Emenda Substitutiva em anexo, para tornar compatíveis e adequadas orçamentária e financeiramente as proposições em análise, mantendo os propósitos com que, entendemos, foram propostas.

Basicamente, existem duas modalidades de exportação pelo varejo nacional nos países citados. Em uma, a desoneração ocorre no próprio momento da venda, ficando o próprio varejista responsável pela verificação que o adquirente é, de fato, um turista estrangeiro, enquanto que na outra, essa verificação é efetuada pela própria administração tributária, por ocasião da saída do turista estrangeiro do país, quando então a desoneração se faz por restituição. Acredito que a adoção desta última modalidade seria a mais segura, do ponto de vista da salvaguarda da arrecadação tributária federal, além de se adequar à complexidade do nosso sistema tributário, ainda que restrito apenas aos impostos e contribuições federais, escopo da Emenda Substitutiva que proponho.

A Emenda Substitutiva proposta adéqua as proposições apresentadas reconhecendo, no mundo jurídico, uma realidade incontestável, qual seja, a de que a remoção permanente, do território nacional por turistas estrangeiros, dos bens por eles adquiridos no varejo nacional é modalidade de exportação, com os vários aspectos econômicos e sociais positivos decorrentes da sua adoção, dentre os quais se destaca um maior acesso às pequenas empresas comerciais do que o proporcionado pela exportação no atacado, além de ter potencial para favorecer também as pequenas empresas industriais, o que não é feição do Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, voltado quase que exclusivamente para a comercialização de bens importados. Reconhecido juridicamente este fato da realidade, não há renúncia de receita a ser estimada e compensada, pois:

a) quanto aos bens produzidos nacionalmente, as imunidades constitucionais tributárias usufruídas pela sua exportação não se submetem a tal exigência, formulada na legislação infraconstitucional



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

financeira e orçamentária, posto que são benefícios determinados pela Lei Maior, em seu art. 149, § 2º, I para a imunidade das contribuições federais, em especial a Contribuição para o PIS/PASEP e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS, e em seu art. 153, § 3º, III para a imunidade do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; e

b) quanto aos bens importados, as suspensões tributárias usufruídas na sua reexportação pelo EVN são aplicáveis somente aos bens adquiridos por pessoas que já são beneficiárias do Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, ou seja, os turistas estrangeiros, que apenas passariam a ter a opção de adquiri-los alternativamente no varejo nacional.

Fica, assim, claramente caracterizada a não implicação em matéria financeira e orçamentária da Emenda Substitutiva proposta. Importante destacar, mais uma vez, que o Projeto original, assim como os Substitutivos apresentados pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC, por possuírem o efeito adicional de estender também aos residentes no país, ainda que apenas ao retornarem de viagem a países fronteiriços, os mesmos benefícios tributários, que em nossa Emenda Substitutiva são conferidos apenas aos não-residentes qualificados como turista estrangeiro mesmo que de país vizinho, implicam em potencial renúncia de receita tributária, esta sim, sujeita às exigências de estimação e compensação impostas na legislação financeira e orçamentária, pela essencial razão de não caracterizarem exportação de bens produzidos nacionalmente nem reexportação de bens importados. Daí a proposta da presente Emenda Substitutiva, para atingir os mesmos nobres objetivos pretendidos por essas proposições, sanando a inadequação e incompatibilidade financeira e orçamentária de que estão eivadas, posto que por elas não estão atendidas as exigências de estimação e compensação da renúncia que acarretam.

Nos primeiros 4 (quatro) exercícios financeiros de vigência, o EVN só admitirá a exportação pelo varejo nacional dos mesmos bens importados comercializados pelo Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, para os quais seja viável a apuração contábil da restituição pelo próprio Varejista Exportador, prevista no § 3º do art. 3º da Emenda Substitutiva, de modo que se possa autorizar o funcionamento, exclusivamente, de Varejistas Exportadores que aceitem responsabilizar-se pela sua exatidão, com prioridade para as localidades mencionadas no art. 4º, destinatárias do Projeto original e dos Substitutivos apresentados pelas Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC. Isso proporcionará à administração tributária federal tempo suficiente para regulamentar a sua futura apuração na forma estimativa para os bens produzidos nacionalmente, previsto nos §§ 4º a 7º do mesmo art. 3º da Emenda Substitutiva.

Estes são os traços essenciais da Emenda Substitutiva que submeto à apreciação dos nobres pares, buscando preservar os mesmos propósitos dos ilustres autores das propostas em análise, em especial, do nobre autor do Projeto original, Deputado Marco Maia, adequando-as orçamentária e financeiramente.

Pelo exposto, VOTO PELA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO PROJETO DE LEI Nº 6.316, DE 2009, DESDE QUE NOS TERMOS DA EMENDA SUBSTITUTIVA PROPOSTA E PELA INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS SUBSTITUTIVOS APROVADOS PELAS COMISSÕES DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL - CREDN E DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO - CDEIC, E, NO MÉRITO, PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 6.316, DE 2009, NOS PRESENTES TERMOS DA EMENDA SUBSTITUTIVA, EM ANEXO A ESSE VOTO.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Jerônimo Goergen
Relator



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

PROJETO DE LEI Nº 6.316, DE 2009
(EMENDA DE RELATOR)

Dispõe sobre a instalação de
Free Shopping nas faixas de
fronteira.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Inclua-se no Decreto-Lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976, o seguinte artigo 15-A:

“Artigo 15-ª Poderá se autorizada a instalação de lojas francas para a venda de mercadoria nacional ou estrangeira, contra pagamento em moeda nacional ou estrangeira.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

§ 1º. A autorização mencionada no caput deste artigo poderá ser concedida às sedes de municípios caracterizadas como cidades gêmeas de cidades estrangeiras na linha de fronteira do Brasil, a critério da autoridade competente.

§ 2º. A venda de mercadoria nas lojas francas previstas neste artigo somente será autorizada à pessoa física, obedecidas, no que couberem, as regras previstas no artigo 15, e demais requisitos e condições estabelecidos pela autoridade competente.”

Art. 1º-A. Fica instituído, no âmbito da tributação federal, o Regime Aduaneiro Especial de Exportação pelo Varejo Nacional - EVN, nos termos desta Lei.

Art. 2º. Beneficiário do EVN é, exclusivamente, a pessoa física não-residente no país, qualificada como turista estrangeiro, que remova do território nacional, em caráter permanente, bens admitidos a este Regime Aduaneiro Especial, portados em bagagem acompanhada e adquiridos pessoalmente em nome próprio, como consumidor final, em estabelecimentos comerciais do varejo nacional, que estejam autorizados pela Receita Federal do Brasil a funcionarem como Varejistas Exportadores do EVN.

§ 1º. São beneficiados pelo EVN, exclusivamente, os bens adquiridos nos últimos 90 (noventa) dias corridos anteriores à data da sua remoção permanente do território nacional.

§ 2º. A lista das classes de bens admitidos ao EVN, os critérios de qualificação da pessoa física não-residente no país como turista estrangeiro e de autorização dos estabelecimentos comerciais do varejo nacional para funcionamento como Varejista Exportador, e as presunções relativas aos bens beneficiados quanto à sua aquisição pessoal em nome próprio, como sendo por consumidor final, e quanto à sua remoção do território nacional, como sendo em caráter permanente, são os estabelecidos, para os fins específicos desta Lei, em decreto regulamentador.

Art. 3º. O beneficiário tem direito equiparado, nos termos desta Lei, às imunidades constitucionais usufruídas pela exportação, no atacado, e à suspensão usufruída pela importação, no Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, de impostos e contribuições federais incidentes sobre os bens admitidos ao EVN, e exercido, exclusivamente, por meio de restituição consolidada, apurada na forma desta Lei, para cada bem beneficiado que adquirir, e paga, unicamente, na ocasião em que o remover, permanentemente, do território nacional.

§ 1º. Para não decair do direito que o EVN lhe confere, o beneficiário deve, imediatamente antes de remover do território nacional no prazo previsto no § 1º do art. 1º, portados em bagagem acompanhada, os bens beneficiados que possuir, exibi-los pessoalmente à administração fazendária federal, conforme dispuser o regulamento, acompanhados dos correspondentes documentos fiscais de aquisição e de restituição, emitidos conjuntamente por Varejista Exportador.

§ 2º. O Varejista Exportador está obrigado a emitir o documento fiscal de restituição, conjuntamente com o de aquisição, sempre que pessoalmente exigido pelo adquirente de bens admitidos ao EVN, na forma estabelecida pelo regulamento.

§ 3º. Sendo viável a sua apuração contábil pelo Varejista Exportador e aceitando este responsabilizar-se por sua exatidão, periodicamente comprovada junto à administração tributária federal nos termos do regulamento, o valor da restituição correspondente a cada bem beneficiado, já expresso no documento fiscal de restituição na moeda nacional, é o montante contabilmente apurado pelo Varejista Exportador, contido no preço, dos impostos e contribuições federais, em relação aos quais a exportação, no atacado, usufrua de imunidade constitucional, e a importação, no Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, usufrua de suspensão.

§ 4º. Quando inviável a sua apuração contábil pelo Varejista Exportador ou não aceitando este responsabilizar-se por sua exatidão, nos termos do regulamento, o valor da restituição correspondente a cada bem beneficiado,



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Comissão de Finanças e Tributação

expresso na moeda nacional e tendo como base de cálculo o preço cobrado pelo Varejista Exportador constante dos documentos fiscais de aquisição e de restituição, é o apurado por estimativa pela administração tributária federal com a aplicação de um percentual, fixado pelo regulamento para cada classe de bens admitidos ao EVN, diferenciado para os produzidos nacionalmente e os importados, e revisto a cada exercício financeiro.

§ 5º. O percentual fixado pelo regulamento para cada classe de bens admitidos ao EVN, mencionado no § 4º, deve ser representativo do percentual médio relativamente aos preços, apurado por amostragem no varejo nacional do exercício financeiro anterior, correspondente ao montante dos impostos e contribuições federais, em relação aos quais a exportação, no atacado, usufrua de imunidade constitucional, e a importação, no Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, usufrua de suspensão.

§ 6º. O valor da restituição correspondente a cada bem beneficiado, apurado na forma estimativa do § 4º, está limitado a um valor máximo, expresso na moeda nacional, fixado pelo regulamento para cada classe de bens admitidos ao EVN, diferenciado para os produzidos nacionalmente e os importados, e revisto a cada exercício financeiro.

§ 7º. O valor máximo da restituição fixado pelo regulamento para cada classe de bens admitidos ao EVN, mencionado no § 6º, deve ser representativo do montante médio contido nos preços, apurado por amostragem no varejo nacional do exercício financeiro anterior, dos impostos e contribuições federais, em relação aos quais a exportação, no atacado, usufrua de imunidade constitucional, e a importação, no Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, usufrua de suspensão.

§ 8º. A modalidade de pagamento da restituição devida ao beneficiário do EVN, pela administração tributária federal, é a estabelecida pelo regulamento, admitida a sua intermediação financeira, por meio eletrônico ou cheque de viagem, e a conversão da sua expressão monetária para dólares americanos, com adoção de cotação oficial da moeda americana.

Art. 4º. A operacionalização do EVN na faixa de fronteira terrestre do território nacional, em especial nas localidades desprovidas de locais alfandegados que possam abrigar, em suas zonas primárias, recintos alfandegados adequados ao pagamento de restituição aos seus beneficiários, é a estabelecida pelo regulamento.

Art. 5º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos, quanto aos benefícios que concede, a partir da sua regulamentação, que, em seus 4 (quatro) exercícios financeiros iniciais, admitirá ao EVN, exclusivamente, classes de bens importados que hajam sido comercializados no país, sob o Regime Aduaneiro Especial de Loja Franca, no último exercício financeiro anterior à sua vigência, para os quais seja viável a apuração contábil, pelo Varejista Exportador, da restituição devida ao beneficiário do EVN, na forma do § 3º do art. 3º, e autorizará o funcionamento, exclusivamente, de Varejistas Exportadores que aceitem responsabilizar-se pela sua exatidão, priorizando a operacionalização do art. 4º.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado Jerônimo Goergen
Relator