

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.556 DE 2016

Faculta às polícias a aquisição de armamentos de indústrias nacionais ou do exterior.

Autor: Deputado CABO SABINO

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO JERÔNIMO GOERGEN

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Projeto de Lei de autoria do nobre deputado Cabo Sabino, cujo objetivo é facultar às polícias a aquisição de armamentos das indústrias nacionais ou do exterior.

Na justificativa apresentada, o autor relatou que, enquanto os bandidos e marginais adquirem armas de grosso calibre, nossas polícias estão impedidas de fazê-lo e que tal situação, muito compromete a segurança da sociedade e dos nossos policiais, reduzidos a pigmeus diante do poderoso armamento do crime organizado. No entanto, argumenta que o lobby das empresas nacionais pressiona o Parlamento para que a legislação lhe conceda reserva de mercado.

O PL nº 5556/2016 foi distribuído às Comissões de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania.

Na CSPCCO, o PL foi aprovado na forma do Substitutivo apresentado. Nesta Comissão, o Parecer foi pela inadequação financeira e orçamentária do

Projeto de Lei nº 5.556/2016, e pela adequação financeira e orçamentária do Substitutivo adotado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado - CSPCCO, com Subemenda; e, no mérito, pela aprovação do Substitutivo adotado pela CSPCCO.

É o relatório.

II - VOTO EM SEPARADO

Conforme muito bem elucidou o nobre relator, deputado Aluisio Mendes, a proposição em análise carece de adequação financeira e orçamentária, pois conflita com as normas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e demais proposições legais em vigor, que estabelecem necessidade de apresentação da estimativa de impacto orçamentário e sua eventual compensação para projetos que importem redução de receita, como é o caso do PL 5.556/2016.

Por esta razão, entendeu por bem o relator, excluir o artigo que dispunha sobre a isenção de tributos nas aquisições realizadas pelos órgãos de segurança pública.

Contudo, mesmo superada a questão da isenção de tributos, não posso furtar-me de realizar outras considerações, de igual importância, que circundam a proposição em análise.

O primeiro ponto a ser analisado é que a legislação em vigor já autoriza a aquisição de armas, partes, componentes, acessórios, munições, incluídos estojos, espoletas, pólvora e projéteis, de uso restrito e permitido, bem como componentes, diretamente das indústrias nacionais e estrangeiras.

Veja, que o Ministério da Defesa, através de sua Portaria 620, de 04 de maio de 2006, dispõe especificamente sobre a importação de produtos controlados, cuja definição engloba todos os produtos referido no projeto, ora em análise.

Mencionada Portaria aprovar as normas para importação de produtos controlados, trazendo os critérios e o procedimento para a realização desta atividade.

A Lei 10.826/2003, popularmente conhecida como o Estatuto do Desarmamento, prevê em seu art. 24, que compete ao Comando do Exército

autorizar e fiscalizar a importação e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados.

“Art. 24. Excetuadas as atribuições a que se refere o art. 2º desta Lei, compete ao Comando do Exército autorizar e fiscalizar a produção, exportação, importação, desembaraço alfandegário e o comércio de armas de fogo e demais produtos controlados, inclusive o registro e o porte de trânsito de arma de fogo de colecionadores, atiradores e caçadores.”

A única exceção trazida pela Lei 10.826/2003 está no art. 26, que veda a importação apenas de brinquedos, réplicas e simulacros de armas de fogo, que com estas se possam confundir.

“Art. 26. São vedadas a fabricação, a venda, a comercialização e a importação de brinquedos, réplicas e simulacros de armas de fogo, que com estas se possam confundir.”

Note-se, inclusive, que o órgão do Exército Brasileiro responsável por regular o assunto, ao dispor sobre dispositivos de identificação, expressamente prevê a hipótese da importação de armas de fogo por órgãos de segurança pública (Portaria 07 – Dlog, de 28 de abril de 2006).

“Das armas de fogo importadas por órgãos de segurança pública

Art. 11. As armas importadas pelos Órgãos de Segurança Pública e Forças Armadas deverão receber, no país de origem, as mesmas marcações que receberiam se fabricadas no país.

§ 1º Em caso de descumprimento do previsto no “caput”, a liberação alfandegária somente poderá ser procedida para a reexportação ao país de origem.

§ 2º Admite-se a execução das marcações no Brasil, desde que solicitado e justificado previamente pelo importados ao Departamento Logístico e o serviço seja executado em empresa autorizada.

§ 3º No caso previsto no parágrafo anterior, somente ocorrerá a liberação do produto após verificação da execução do serviço, por parte da fiscalização militar.”

No mesmo sentido, é a norma que trata sobre a marcação de munição (Portaria 16 - DLog, de 28 de dezembro de 2004), vejamos:

“Art. 7º As instituições referidas no art. 144 da Constituição Federal que forem autorizadas pelo Comando do Exército a importar munição, deverão,

após o desembaraço alfandegário em território nacional, e antes da destinação, informar à DFPC, por meio digital, padrão texto (ASCII), os seguintes dados:

I - nº do Certificado Internacional de Importação e da Licença de Importação;

II - código de barras gravado nas caixas que acondicionam a munição;

III - código utilizado pelo fabricante na marcação da base dos estojos dos cartuchos;

IV - lote e ano de fabricação da munição; e

V - nome do fabricante.

§ 1º As importações de munição das Forças Armadas serão autorizadas e controladas pelo Ministério da Defesa, na forma do art. 53 do Decreto nº 5.123, de 2004, devendo ser informados à DFPC os dados constantes nos incisos desse artigo.

§ 2º Os documentos relativos às importações autorizadas, efetuadas para as instituições a que se referem o incisos I e II do art. 6º da Lei nº 10.826, de 2003, incluirão Certidão de Inspeção do atendimento dos requisitos previstos nos artigos 3º e 4º desta Norma, emitida por entidade certificadora oficial, previamente autorizada pelo Comando do Exército.

§ 3º As marcações de embalagens e dos cartuchos de munição deverão ser efetuadas pelo fabricante ou pelo exportador.”

Tanto é autorizada a importação, que nos últimos meses, vários órgãos de segurança pública realizaram a importação (direta) de armas de fogo, inclusive, com inexigibilidade de licitação, vejamos alguns exemplos:

	ÓRGÃO ADQUIRENTE	UF	UNIDADES	ANO
1.	Polícia Federal	União Federal	12.000	2008
2.	Polícia Militar (BOPE)	Rio de Janeiro	600	2013
3.	Polícia Civil (CORE)	Rio de Janeiro	300	2014
4.	Polícia Militar	Paraná	800	2016
5.	Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados	União Federal	168	2016
6.	Polícia Civil (Op. Especiais)	DF	200	2016

7.	Polícia Militar	Mato Grosso	110	2016
8.	Polícia Civil	SE	100	2016
9.	Polícia Civil (Grupo Tático)	GO	50	em andamento
10.	Polícia Militar (BOPE)	DF	250	em andamento

Em razão do campo temático desta Comissão, é importante ressaltar ainda, que a aquisição direta, como tem sido realizada, também tem servido de atalho para mascarar uma questão extremamente delicada: a distorção entre os custos tributários embutidos no produto nacional, tendo em vista nosso complexo e oneroso sistema de tributação, e o produto estrangeiro adquirido por entes públicos mediante isenção de tributos.

Estas aquisições têm evitado o necessário debate acerca da diferença de custos entre o produto nacional, fabricado por Empresa Estratégica de Defesa, e o importado, questão que merece uma análise mais detida.

Diferente do produtos estrangeiro, a indústria nacional, mesmo com a isenção de tributos, é honerada com:

Custo de produção: são aqueles custos impostos à economia brasileira decorrentes de deficiências em diversos fatores relevantes para a competitividade e seu combate não depende apenas de estratégias empresariais, mas principalmente da correção de deficiências em fatores sistêmicos, que só podem ser dirimidas com políticas de Estado. O cálculo do Custo Brasil se desdobra em fatores como tributação (carga e burocracia); custo de capital de giro; custos de energia e matérias primas; custo da infraestrutura logística; custos extras de serviços a funcionários e custos de serviços *non tradables* (não negociáveis internacionalmente). A incidência desses custos na cadeia de produção leva um produto nacional a custar em média até 34,2% a mais do que um produto importado.

Custos de regulação: a indústria nacional de armas e munições está sob uma das regulações mais restritivas do mundo e isso demanda, por sua vez, investimentos relevantes e crescentes em custos de controle de produto que, ao final, resultam em acréscimo progressivo do preço praticado.

Tributação: a tributação representa, para a indústria de armas, o maior vetor de distorção de preços. Em vendas recentes de pistola da fabricante nacional para órgãos de segurança pública, por exemplo, o custo tributário

representa aproximadamente 43% (quarenta e três por cento) do preço líquido e 70% (setenta por cento) do preço bruto do produto.

Já a venda de arma para órgão de segurança pública é feita com isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) nos termos do artigo 51, XXVIII do Decreto 7212/2010, que regula o IPI. A cadeia de produção da indústria nacional, no entanto, já está onerada quando da venda para órgãos de segurança pública, ao contrário do que acontece com seus concorrentes estrangeiros, cujos produtos serão imunes da incidência do IPI na cadeia de produção e na importação. Sendo assim, a fabricante nacional não consegue se beneficiar plenamente da isenção do IPI, ao contrário dos seus competidores internacionais, porque já adquiriu insumos onerados e não consegue se creditar junto ao Estado de forma a zerar esse impacto fiscal em suas vendas sem interferir em seu fluxo de caixa.

Embora a alíquota aplicável seja de 45% e as vendas para forças de segurança pública sejam isentas de IPI, a cadeia de produção onerada das empresas nacionais leva à incidência indireta do imposto no preço. Essa única distorção do IPI gera um acréscimo de aproximadamente 30% ao preço bruto do produto.

Não se exporta tributos diretos e essa regra acaba por se estender também aos tributos indiretos. Isso se aplica aos produtos exportados e também aos insumos e matéria-prima usados na sua produção. Na importação, o importador é o sujeito ativo dos tributos devidos, e nunca o exportador estrangeiro. Entretanto, pessoas jurídicas de direito público, caso dos órgãos de segurança pública, importam sem incidência de qualquer imposto, em razão da imunidade recíproca (prevista no art. 150, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal), com relação ao Imposto de Importação, IPI, ICMS, PIS-Importação e COFINS-Importação. Com isso, o preço de importação é praticamente igual à soma do custo de produção e do lucro do exportador.

Por outro lado, na aquisição de arma nacional, além de arcar com os custos da burocracia interna de recolhimento de impostos, bem como taxas e acréscimos legais, o fabricante nacional é o sujeito passivo de uma carga tributária composta de IPI, ICMS, PIS, COFINS, IR e CSLL.

A incidência dos tributos representa, em média, mais de **70%** (setenta por cento) da formação do preço das armas vendidas pela Taurus aos órgãos de segurança pública. Na formação de preço de fornecedores estrangeiros de armas para órgãos de segurança pública, este custo é **ZERO**.

Assim, quando diante de tamanha distorção as Forças de Segurança passam a simplesmente adquirir o produto estrangeiro mediante inexigibilidade de licitação, sem refletir acerca de medidas que sejam capazes de equalizar os custos do produto nacional com o importado, deve-se perguntar se essa postura não está totalmente em desacordo à Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008, que pugna justamente pela valorização da indústria nacional, em oposição ao imediatismo mercantil.

A Estratégia Nacional de Defesa pauta como um de seus eixos estruturantes, a reorganização da indústria de defesa na busca do desenvolvimento tecnológico independente, **fixando como uma das diretrizes a subordinação das considerações comerciais aos imperativos estratégicos por meio de regime legal, regulatório e tributário que proporcione o alcance desse objetivo.**

Nos últimos anos, o Brasil fez resgatar suas políticas públicas no setor de defesa, ao entender que isto é fundamental para a afirmação da soberania do país e que um setor de defesa fortalecido é importante para permitir que o Brasil assuma maior protagonismo na ordem internacional. Este conjunto de políticas está estruturado na Estratégia Nacional de Defesa, que tem como um de seus eixos de ação as políticas de apoio estatal à indústria nacional e o poder de compra do Estado.

Ressalte-se, que uma das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa é a seguinte:

“Regimes jurídico, regulatório e tributário especiais protegerão as empresas privadas nacionais de produtos de defesa contra os riscos do imediatismo mercantil e assegurarão continuidade nas compras públicas.”

Contudo, os fatos demonstram justamente o contrário.

No mais, mesmo extrapolando o foco temático desta Comissão, e adentrando em assunto relacionado à Comissão de Constituição e Justiça, não posso esquivar de apontar a flagrante constitucionalidade que abarca a proposição em discussão.

Isto porque, o PL 5556/2016 traz no parágrafo único do seu art. 2º, que os órgãos de segurança Pública deverão comunicar a União, a quantidade e tipo de armamento, munição e equipamentos adquiridos diretamente na indústria nacional e estrangeiras, para fins de controle.

Veja que no caso, a União não participa do processo de autorização, apenas é comunicada da quantidade e tipo do armamento, isto, após a aquisição, no mercado nacional ou por importação, já ter sido efetuada.

Contudo, estabelece nossa Constituição Federal que compete à União autorizar o comércio de material bélico.

“Art. 21. Compete à União:

.....

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;”

No mesmo diapasão e complementando a determinação trazida pelo art. 21, o artigo seguinte dispõe que compete privativamente à União legislar sobre material bélico das polícias militares e corpos de bombeiros militares.

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;”

Veja, que o PL 5.556/2016 flagrantemente afronta dispositivo constitucional ao retirar da União a competência para autorizar o comércio de arma de fogo, bem como, de legislar sobre o material bélico das polícias militares e corpos de bombeiros militares, ambos órgãos de segurança pública.

Não pode o Estado autorizar o comércio de material bélico, nem fixar as quantidades e tipos de armas e munições que podem ser adquiridas. A simples comunicação à União eiva de inconstitucionalidade insanável o referido Projeto.

Assim, não obstante os nobres propósitos que nortearam a elaboração da proposição, voto pela inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei nº 5.556/2016, e no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.556/2016 e do Substitutivo adotado pela CSPCCO.

Sala da Comissão, 25 de outubro de 2017.

Deputado JERÔNIMO GOERGEN
PP/RS