

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 7.681, DE 2010

Dispõe sobre o Programa de Estímulo à Produção Nacional destinado ao fortalecimento, desenvolvimento e consolidação da produção de brinquedos em território nacional; altera a legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; do Imposto de Importação - II, do PIS e Cofins, e dá outras providências.

Autor: Deputado ARNALDO FARIA DE SÁ

Relator: Deputado AUREO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, busca essencialmente criar o Programa de Estímulo à Produção Nacional – PEPN, voltado ao setor de brinquedos, e alterar a legislação tributária no que se refere ao Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, Imposto de Importação - II, Programa de Integração Social – PIS e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins.

O projeto dispõe que as empresas fabricantes de brinquedos certificados pelo INMETRO que estejam funcionando regularmente no Brasil há no mínimo cinco anos poderão participar do PEPN, tendo direito a importação de brinquedos acabados e de partes, peças e componentes de brinquedo, bem como de bens de capital para completar sua própria linha de produção (art. 1º), sendo assim utilizados em seu processo produtivo e integrados ao ativo imobilizado da empresa (art. 2º).

O projeto dispõe sobre o cálculo para fruição do volume de importação efetuado sob o âmbito do PEPN, que utiliza como parâmetro o faturamento da empresa (art. 3º), e estabelece que a alíquota do imposto de importação no amparo do referido Programa será de 2%, dispensando o exame



de similaridade nacional, para as compras externas de partes, peças, componentes, brinquedos acabados, máquinas, equipamentos e moldes (art. 4°).

Ademais, as empresas fabricantes de brinquedos que aderirem ao PEPN poderão usar crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) como ressarcimento ao dobro das contribuições de que tratam as Leis Complementares nº 7 de setembro de 1970 (referente ao PIS), nº 8 de 3 de dezembro de 1970 (referente ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP), e nº 70 de 30 de dezembro de 1991 (referente à Cofins), que incidirem sobre seu faturamento (art. 5º).

A proposição estabelece que as importações efetuadas sob o amparo do PEPN estão dispensadas do atendimento aos arts. 17 e 18 do Decreto-Lei nº 37, de 1966, que dispõem sobre a isenção do imposto de importação para produtos sem similar nacional e sobre os parâmetros para o exame de similaridade (art. 6º), e também estipula que será efetuado em 90 dias o recolhimento dos tributos federais IPI, PIS, Cofins, IRPJ e CSLL devidos que tenham referência e base de cálculo a parte fabricada em território nacional, que deu origem ao cálculo da fruição dos benefícios objeto deste programa (art. 7º).

As importações abrangidas pelo PEPN deverão ser efetuadas exclusivamente pelas próprias empresas que aderirem ao Programa, e deverão integrar diretamente o seu ativo ou estoque (art. 8º). Essas empresas se submeterão à auditoria independente e a acompanhamento semestral, que será efetuado pelo órgão que ficar encarregado do acompanhamento do PEPN (art. 9º) mas, por outro lado, ao efetuarem suas aquisições dos itens que a proposição discrimina, usufruirão da isenção de IPI e um bônus de 50% do total devido a titulo de PIS/Cofins (art. 10).

Adicionalmente, as empresas que aderirem ao PEPN gozarão de uma redução equivalente a 50% do IPI normal vigente quando da comercialização dos seus próprios brinquedos, desde que o percentual de conteúdo nacional seja maior ou igual a 80% (art. 11). Dispõe ainda o projeto que as empresas aderentes gozarão de um crédito presumido de IPI sobre o faturamento anual, relativo aos brinquedos produzidos localmente, no percentual de 35%, desde que sejam alcançadas cinco dentre dez condições estabelecidas pela proposição.

Por fim, são estabelecidas alíquotas e critérios de importações de brinquedos acabados, distinguindo situações de existência ou inexistência de similar nacional, quando efetuadas por empresas fabricantes em território brasileiro que não aderirem ao programa e por todos os demais importadores (art.13).



De acordo com a justificação do autor, o setor nacional de brinquedos, que contaria com 440 fábricas e 30 mil trabalhadores, estaria enfrentando problemas, tanto novos como recorrentes, oriundos da concorrência desleal e do ataque à indústria nacional de brinquedos, inclusive com o estabelecimento de parceiros em território nacional, o que possibilitaria que as indústrias chinesas deteriam pelo menos 45% do mercado brasileiro, cujo faturamento seria estimado em R\$ 5,0 bilhões. Dentre as práticas predatórias, relaciona o descaminho, o subfaturamento, a concorrência desleal via redução da base tributária, utilização indevida de preços de transferência, enquadramento irregular de brinquedos e outras formas de burla à tributação.

Menciona que o subfaturamento, apesar dos efetivos avanços registrados, principalmente em função das atividades do DECEX e de setores da SRF-ADUANA-COANA e do DPF, alcançaria percentuais entre 35 e 95%, dependendo do tipo de bringuedo, sua classificação fiscal e, a descrição constante nas guias de importação. Destaca o recrudescimento da prática do descaminho, e o fato de a pirataria atingir todo o país afetando marcas nacionais e estrangeiras, oprimindo a indústria nacional, bem como a atuação irregular de tradings, que deprimem artificial e irregularmente os preços. Comenta o fato de empresas multinacionais estrangeiras exportarem brinquedos acabados para seus escritórios de importação no Brasil por preços artificialmente reduzidos de forma a obter uma base tributária artificialmente reduzida, e destaca que os agentes econômicos foram ao longo dos anos encontrando fórmulas eficazes de burla, que o aparato oficial não dispõe de agilidade para acompanhar, resultando em um volume crescente de importações em decorrência de fatores aduaneiros e tributários. Ressalta que, atualmente, um fabricante brasileiro não está mais competindo industrialmente com um fabricante asiático, mas contra nosso próprio sistema tributário que é usado ilegalmente em favor da concorrência desleal.

A proposição, que tramita em regime ordinário, está sujeita à apreciação conclusiva e foi distribuída às comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Finanças e Tributação, inclusive para apreciação quanto ao mérito; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao Projeto.

É o relatório.



II - VOTO DO RELATOR

A proposição em análise cria, para as empresas fabricantes de brinquedos certificados pelo INMETRO e em atividade regular há no mínimo cinco anos, o Programa de Estímulo a Produção Nacional – PEPN.

O autor da proposição defende a necessidade do programa em decorrência das práticas predatórias a que o setor estaria continuamente submetido, sofrendo os pesados efeitos do descaminho, do subfaturamento, da pirataria, da utilização indevida de preços de transferência, do enquadramento irregular de brinquedos nos processos de importação e de outras formas de burla à tributação.

O autor aponta, especificamente, que um fabricante brasileiro não está mais competindo industrialmente com um fabricante asiático, mas contra nosso próprio sistema tributário que é usado ilegalmente no contexto da concorrência desleal.

Todavia, apesar dessas observações, constatamos que, entre outros aspectos, o programa que se pretende criar confere às empresas participantes o direito à importação de brinquedos acabados, e não apenas de suas partes e peças, mediante a aplicação de uma alíquota de imposto de importação de 2%, **dispensado o exame de similaridade nacional**.

Ademais, o projeto também pretende estipular que as empresas fabricantes de brinquedos que aderirem ao Programa possam ter ressarcimento em dobro, por meio de crédito presumido de IPI, das contribuições do PIS/Pasep e Cofins sobre as aquisições que efetuarem.

A proposição ainda estabelece que será efetuado em 90 dias o recolhimento dos tributos federais IPI, PIS, Cofins, IRPJ e CSLL devidos referentes à parte que tiver sido fabricada em território nacional, e prevê outras desonerações, como isenções e reduções do IPI para os produtos que especifica.

A respeito da proposição, consideramos que a redução acentuada das tarifas aduaneiras, para uma alíquota de apenas 2%, na importação de brinquedos acabados poderia prejudicar ainda mais a indústria nacional, especialmente se for dispensado o exame de similaridade de produto nacional em relação ao importado.

Ademais, a proposição apresenta dispositivos que não observam as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, particularmente no



que se refere às disposições constantes no art. 14 da referida Lei Complementar nº 101, de 2000.

Adicionalmente, a proposição também poderia violar dispositivos de acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC, uma vez que, face a esses acordos, é vedado estipular tratamento menos favorecido a produtos estrangeiros em relação ao dispensado aos produtos nacionais. Ocorre que o programa que a proposição em análise propõe a criação de programa de estímulo à produção de brinquedos que é voltado exclusivamente às indústrias que funcionem regularmente no Brasil há no mínimo 5 anos.

Contudo, a partir de parecer anteriormente apresentado nesta Comissão sobre a proposição em análise, também consideramos que há dispositivos que, sem ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal, e sem incorrer em vício de iniciativa na apresentação da proposta, podem ser, efetivamente, de grande relevância para o setor produção de brinquedos, e que poderiam ser apresentados na forma de substitutivo.

Em relação sobretudo às empresas exportadoras – e não apenas exportadoras de brinquedos – consideramos ser muito importante apresentar proposta cuja origem decorre da "Comissão Especial destinada ao exame e avaliação da Crise Econômico-Financeira e, ao final, formular propostas ao Poder Executivo e ao País, especificamente no que diz respeito à repercussão no Comércio"¹. Trata-se de propor um mecanismo eficiente de compensação de créditos tributários federais com os tributos federais a pagar.

Muito embora já exista mecanismo que possibilite essa compensação, nem todos os tributos federais a pagar podem ser utilizados nessa operação. Nesse contexto, as empresas exportadoras, em virtude da isenção sobre as operações de exportação, muitas vezes dispõem de uma quantidade de tributos *compensáveis* a pagar inferiores aos créditos tributários que detêm - como os referentes a PIS e Cofins, que são continuamente acumulados em virtude das compras de máquinas, equipamentos e outros insumos.

O problema existe principalmente porque os tributos incidentes sobre a folha de pagamentos – e mesmo os tributos sobre o faturamento que, em alguns casos, os substituem – usualmente são

_

O relatório final apresentado pela Comissão está disponível em: . Acesso em nov.14.



expressivos, embora não possam ser utilizados na compensação de créditos tributários. Assim, há uma situação anômala, em que os exportadores acumulam créditos que deveriam ter sido compensados e não foram, ao mesmo tempo em que continuam recolhendo tributos ao Fisco como se esses créditos fossem inexistentes. Essa compensação deve ser permitida.

Em tese, haveria a possibilidade, ao menos teórica, de os exportadores obterem da Receita Federal uma ordem de pagamento em virtude dos créditos não compensados. Contudo, na prática, a excessiva burocracia e a lentidão nesse processo praticamente inviabilizam essa sistemática, que é desnecessária uma vez que, em paralelo, os exportadores vêm efetuando os pagamentos de suas contribuições sobre a folha.

É importante destacar que não haverá qualquer ônus para os regimes de previdência, uma vez que é estipulado que os valores referentes à compensação serão internamente repassados pela Receita Federal ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social em no máximo dois dias úteis.

Poder-se-ia imaginar que a medida acarretaria perda de arrecadação à Receita Federal, mas esse argumento é falacioso. Afinal, se o Fisco se apropria de tributos que deveriam ter sido restituídos aos exportadores e não o foram por motivos operacionais ou burocráticos, trata-se de uma arrecadação espúria, e o não-recebimento desses valores, evidentemente, não deve ser classificado como perda de arrecadação.

Tampouco há inobservância às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não há qualquer alteração de alíquota tributária, muito menos a concessão de benefícios fiscais nessa proposta.

Apesar desse aspecto, temos a preocupação dos impactos financeiros que poderão ser advindos da restituição do estoque acumulado ao longo dos anos dos montantes que foram indevidamente retidos pelo Fisco e que pertencem aos exportadores. Assim, estipulamos que a restituição desse estoque ocorrerá de forma escalonada ao longo de quatro anos. A exceção será para os débitos em atraso, os quais, por não terem sido ainda recebidos pelo Fisco, poderão ser imediatamente compensados com créditos antigos.



Trata-se, desta forma, de uma proposição responsável, que contribuirá significativamente para corrigir essa importante falha de nosso ordenamento, que prejudica sobremaneira os exportadores brasileiros.

Além dessa proposta, também consideramos ser muito importante aprimorar a Lei nº 9.933, de 1999, que dispõe essencialmente sobre as competências do Conmetro e do Inmetro, de maneira a assegurar ao agente público fiscalizador, mediante comunicação prévia à Secretaria da Receita Federal, o acesso a recintos alfandegados para o exercício de seu poder de polícia administrativa na área de Avaliação da Conformidade, Certificação Compulsória da Conformidade e Metrologia Legal.

Mais especificamente, entendemos ser importante que a averiguação da conformidade e da regularidade do selo do Inmetro seja efetuada já nas áreas alfandegadas por agentes especializados nessa função, e não apenas por auditores fiscais da Receita Federal.

É oportuno observar que já foi firmado convênio entre a Receita Federal e o Inmetro estabelecendo a cooperação técnica entre essas entidades, de forma a aprimorar o controle sobre as mercadorias importadas, verificando se estão em conformidade com a norma técnica brasileira². Todavia, o convênio não invalida ou torna redundante a presente proposta, uma vez que se busca assegurar o acesso da fiscalização do Inmetro a recintos alfandegados independentemente da celebração de convênios, que são juridicamente mais precários que diplomas legais. A propósito, a atual redação do art. 6º da Lei nº 9.933, de 1999, dispõe expressamente que **não há** livre acesso, em locais e recintos alfandegados, ao agente público fiscalizador do Inmetro ou do órgão ou entidade com competência delegada, no exercício de suas funções de verificação, supervisão e fiscalização.

Desta forma, consideramos que é muito importante aprimorarmos nossa legislação de forma a tornar mais simples a efetiva verificação da conformidade dos brinquedos importados com os padrões de segurança adotados pelo Inmetro. Essa não é uma disposição que objetiva apenas resultados econômicos, mas que visa, sobretudo, maior proteção à nossa população, sobretudo às nossas crianças, que não podem estar sujeitos a riscos de brinquedos e suas peças que, porventura, terminem por entrar em nosso território nacional sem uma adequada verificação da conformidade às normas técnicas brasileiras que regem esses produtos.

-

Informação disponível no sítio da Receita Federal do Brasil na internet, em http://www.receita.fazenda.gov.br/automaticoSRFSinot/2012/04/11/2012_04_11_18_03_43_691163 988.html>. Acesso em nov.2014.



Por sua vez, quanto à fiscalização aduaneira exercida pela Receita Federal, consideramos ser de extrema importância a averiguação da adequação de seus procedimentos, adotando como base as melhores práticas adotadas internacionalmente.

A esse respeito, é importante destacar que o Tribunal de Contas da União, no exercício de sua competência estipulada nos art. 70 e 71 da Constituição Federal, já pode efetuar a verificação das atividades desempenhadas pela Receita Federal. Desta forma, consideramos oportuno indicar aspectos a serem averiguados nesses procedimentos, e estabelecer que o TCU apresente, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, os resultados dessas averiguações e outras informações pertinentes, que são apresentadas no substitutivo que ora oferecemos.

Assim, consideramos ser crucial verificar, por exemplo, a evolução de dados quantitativos referentes às fiscalizações aduaneiras, como o percentual de conferência física de mercadorias, a evolução do número de auditores fiscais por tonelada de produto importado, a evolução do número de sanções efetivamente aplicadas pela Receita Federal e a severidade dessas sanções, entre outros aspectos.

Entendemos que esse tipo de informação pode viabilizar a negociação, no futuro, de metas a serem alcançadas para esses índices, de forma que efetivamente se convertam em itens de controle a serem periodicamente aferidos, assegurando o compromisso do Governo Federal com o combate às práticas irregulares e lesivas à indústria nacional em geral, e ao setor de brinquedos em particular.

É importante destacar que, nos termos do art. 70 da Constituição Federal, a atividade de controle externo a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Assim, trata-se de atividade da competência do Poder Legislativo, sendo que as ações ora propostas **não** serão executadas pelo Poder Executivo. Desta forma, não há ofensa ao princípio constitucional da reserva de administração – o qual impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. Afinal, não foram especificadas ações a serem desempenhadas pelo Executivo, o que assegura a constitucionalidade da proposta.

Por fim, há que se destacar que a balança comercial do setor é de brinquedos é fortemente deficitária, muito embora o Brasil seja, conforme manifestação da Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o único país da



América Latina com capacidade produtiva nesse segmento, que aqui apresenta grande potencial de expansão. Ademais, a Secretaria também reconhece também a importância do setor produtivo de brinquedos para a sociedade brasileira³.

Dessa forma, torna-se crucial a adoção de medidas que possibilitem um melhor desempenho das empresas exportadoras, e que dificultem a realização de práticas competitivas desleais no âmbito do comércio internacional a que estamos submetidos.

Assim, ante o exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.681, de 2010, e pela aprovação do substitutivo apresentado pelo Deputado Espiridião Amim nesse Colegiado, na forma do substitutivo que ora apresentamos.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado AUREO Relator

_

³ Trata-se de manifestação exarada na Nota Informativa nº 318 - A/CGMO/DEORN/SDP/2012, da Coordenação-Geral das Indústrias Intensivas em Mão-de-Obra do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.



COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.681, DE 2010

Dispõe sobre o fortalecimento da produção nacional de brinquedos por meio da compensação de débitos previdenciários com créditos referentes a outros tributos federais, do acesso do agente público fiscalizador a locais e recintos alfandegados para o exercício de seu poder de polícia administrativa na área de Avaliação da Conformidade, Certificação Compulsória da Conformidade e Metrologia Legal, e dá outras providências referentes à atividade de controle externo sobre os procedimentos de fiscalização aduaneira adotados no País.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o fortalecimento da produção nacional de brinquedos por meio da compensação de débitos previdenciários com créditos referentes a outros tributos federais, do acesso do agente público fiscalizador a locais e recintos alfandegados para o exercício de seu poder de polícia administrativa na área de Avaliação da Conformidade, Certificação Compulsória da Conformidade e Metrologia Legal, e dá outras providências referentes à atividade de controle externo sobre os procedimentos de fiscalização aduaneira adotados no País.

Art. 2º O art. 26 da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 26. O valor correspondente à compensação de débitos relativos às contribuições de que trata o art. 2º desta Lei será repassado ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social no máximo 2 (dois) dias úteis após a data em que ela for promovida de ofício, em que for



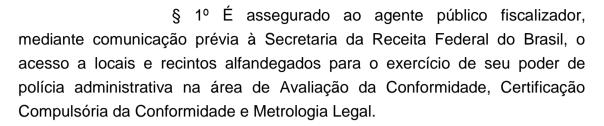
deferido o respectivo requerimento ou em que for apresentada a declaração de que trata o § 1º do art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996.

Parágrafo único. (revogado)." (NR)

Art. 3º A compensação de débitos vincendos relativos às contribuições de que trata o art. 2º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, com o montante de créditos referentes a outros tributos federais apurados antes da entrada em vigor desta Lei será efetuada, para cada contribuinte, dentro dos seguintes limites:

- I 25% (vinte e cinco por cento) do referido montante de créditos poderão ser utilizados na compensação de débitos cujos fatos geradores ocorram nos primeiros 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias após a entrada em vigor desta Lei;
- II 50% (cinquenta por cento), na compensação de débitos cujos fatos geradores ocorram nos primeiros 730 (setecentos e trinta) dias após a entrada em vigor desta Lei;
- III 75% (setenta e cinco por cento), na compensação de débitos cujos fatos geradores ocorram nos primeiros 1095 (mil e noventa e cinco) dias após a entrada em vigor desta Lei;
- IV 100% (cem por cento), na compensação de débitos cujos fatos geradores ocorram a partir de 1095 (mil e noventa e cinco) dias após a entrada em vigor desta Lei.
- § 1º Os limites de que trata o *caput* deste artigo não se aplicam às compensações com débitos vencidos na data da entrada em vigor desta Lei.
- § 2º Para a compensação dos débitos de que trata o § 1º deste artigo, são vedadas quaisquer reduções às respectivas multas e juros de mora ou de ofício.
- Art. 4º O art. 6º da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.	6°	
, c.	~	



"	NID	١(١
	1111	٠J	i

- Art. 5º O Tribunal de Contas da União, ao exercer a função de que tratam os arts. 70 e 71 da Constituição Federal, verificará:
- I os procedimentos de fiscalização aduaneira realizados pela Receita Federal do Brasil, inclusive no que se refere aos equipamentos, metodologias, quantitativo de pessoal e número de horas de fiscalização aduaneira empregados em cada porto, aeroporto, posto de fronteira e demais recintos alfandegados;
- II os procedimentos realizados pela polícia federal no exercício da função de que trata o art. 144, § 1°, II, da Constituição Federal, inclusive no que se refere aos equipamentos, metodologias e quantitativo de pessoal empregados; e
- III os procedimentos realizados pelo agente público fiscalizador no exercício das atribuições de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999.
- § 1º Os equipamentos e procedimentos de que tratam os incisos I a III deste artigo serão cotejados com as melhores práticas adotadas internacionalmente em cada atividade, as quais também deverão ser relatadas pelo Tribunal de Contas da União.
- § 2º O Tribunal de Contas da União divulgará em seu sítio na *internet*, para cada porto, aeroporto, posto de fronteira e demais recintos alfandegados, com periodicidade no mínimo anual:
- I o detalhamento do volume de carga movimentada com o respectivo percentual de conferência física de mercadorias no período;
- II o número de horas de trabalho de fiscalização aduaneira realizadas no período;



III - o número e o tipo de sanções aplicadas por tipo de irregularidade, as apreensões efetuadas, bem como o total arrecadado em decorrência da aplicação de penalidades pecuniárias;

IV - a estimativa da relação entre o custo financeiro decorrente da alocação de um auditor da Receita Federal do Brasil na atividade de fiscalização aduaneira e a arrecadação financeira efetiva advinda da aplicação de penalidades pecuniárias no exercício dessa atividade fiscalizatória; e

V - o número de horas de trabalho dos agentes fiscalizadores no exercício das atribuições de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.933, de 20 de dezembro de 1999, bem como o número e o tipo de sanções aplicadas em decorrência dessa atividade.

§ 3º A evolução ao longo do tempo dos números de que tratam cada um dos incisos do § 2º deste artigo será apresentada pelo Tribunal de Contas da União em seu sítio na *internet*.

§ 4º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada ano, o Tribunal de Contas da União apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, os resultados das verificações de que trata este artigo e as informações de que tratam os §§ 1º a 3º, bem como a programação das verificações a serem realizadas no próximo ano, discriminando o quantitativo de pessoal do referido Tribunal a ser alocado na atividade.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2014.

Deputado AUREO Relator