

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 23, DE 2015

Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, para excluir a dupla tributação pelo Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na importação de bens.

Autor: Deputado CARLOS BEZERRA

Relator: Deputado ENIO VERRI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2015, pretende alterar a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 – Código Tributário Nacional, inserindo um parágrafo 2º no art. 46 que deixa claro que não haverá incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI no caso de saída de produto do estabelecimento do importador, quando o produto não houver sido objeto de novo processo de industrialização.

Afirma o autor que a proposição tem o objetivo de evitar a dupla tributação do IPI na importação de produtos industrializados, afastando interpretações da Receita Federal e de alguns Tribunais Federais de que haveria uma incidência do imposto no desembaraço aduaneiro e outra quando da saída do estabelecimento do importador. Acrescenta que esse é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça - STJ, pacificado no ano de 2014 pelo EREsp 1.411749 - PR, e que o projeto não acarreta desoneração tributária, pois apenas adapta o texto legal ao entendimento jurisprudencial.

A proposição, que está sujeita à apreciação do Plenário e tramita com prioridade, foi inicialmente distribuída a esta Comissão de

Finanças e Tributação (CFT), na forma regimental, para exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e de mérito, e posteriormente seguirá à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para pronunciamento quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

II.1 – Exame de Adequação Orçamentária e Financeira

Nos termos do art. 32, X, “h”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cabe a esta Comissão além do exame do mérito, analisar os “aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. ”

A matéria tratada no PLP nº 23, de 2015, altera o Código Tributário Nacional para que não haja incidência do imposto no caso de saída de produto do estabelecimento do importador quando o produto não houver sido objeto de novo processo de industrialização. Nesses termos, a medida proposta evidencia nítida concessão de benefício fiscal, fazendo-se necessário verificar, previamente à análise do mérito, o atendimento das disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2016 (Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015) relativas à aprovação de proposição legislativa geradora de impacto sobre a arrecadação de tributos.

Acerca desse aspecto, assim dispõe o *caput* do art. 14 da LRF:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos

dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

(...)

De forma semelhante, o art. 113 da LDO 2016 estabelece:

Art. 113. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

(...)

Ainda o §4º do mesmo art. 113 da LDO 2016 destaca que a remissão à futura legislação, o parcelamento ou a postergação para exercícios futuros do impacto orçamentário-financeiro não elidem a necessária estimativa e correspondente compensação.

A fim de suprir essa omissão, foi encaminhado, por intermédio desta Comissão, requerimento de informação ao Ministério da Fazenda, visando obter a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do projeto em exame. Em resposta, foi enviada a Nota CETAD/COEST nº 225/2015, de 27 de outubro de 2015, elaborada pelo Centro de Estudos

Tributários e Aduaneiros da Secretaria da Receita Federal do Brasil, que afirma que tal dupla tributação inexistente, e que, caso seja concedida tal benesse, aquele que importar o produto final terá vantagem concorrencial sobre o fabricante nacional, configurando grave falha de mercado e ofensa à neutralidade tributária, podendo também acarretar a aceleração do processo de desindustrialização das cadeias produtivas da indústria nacional responsáveis pelo fornecimento de insumos, peças e produtos elaborados a outros estágios da cadeia produtiva. A nota finaliza afirmando ser “necessário para o cálculo preciso do impacto orçamentário e financeiro da proposta que se delimitasse estritamente o conceito de produto que não haja sido ‘*objeto de novo processo de industrialização*’”, e que, por isso, “resta impossível o cálculo do solicitado impacto”.

Ora, como a própria Receita Federal disse ser impossível a estimativa do cálculo do impacto orçamentário e financeiro da proposição, não nos resta outra alternativa que preliminarmente superar o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira e enfrentar a matéria no mérito.

Por todo o exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição de receita pública, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiros e orçamentários do Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2015

II.2 – Exame do Mérito

Quanto ao mérito, apesar de considerarmos extremamente relevante a preocupação no autor em adequar a legislação tributária ao entendimento jurisprudencial dominante, e assim encerrar litígios inúteis, entendemos que a proposição deve ser rejeitada justamente pelo fato de, atualmente, a jurisprudência ter se sedimentado no sentido contrário ao do proposto.

De fato, quando o projeto de lei complementar em discussão foi apresentado, em março de 2015, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – STJ majoritariamente entendia existir dupla incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI no caso de produtos importados que fossem revendidos sem novo processo de industrialização. Defendia-se, então, que a incidência do imposto somente poderia se dar quando do desembaraço aduaneiro (importação), pois se tratava de produtos já acabados

e prontos para o consumo, não se justificando uma nova tributação na saída do estabelecimento comercial para os varejistas, já que ali não havia nenhuma industrialização.

Contudo, em outubro de 2015, ocorreu uma reversão na jurisprudência daquele Tribunal, com a publicação do EREsp 1.403532 - SC, que teve por relator do voto vencedor o Ministro Mauro Campbell Marques. O acórdão restou assim ementado:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. RECURSO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. IMPOSTO SOBRE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS - IPI. FATO GERADOR. INCIDÊNCIA SOBRE OS IMPORTADORES NA REVENDA DE PRODUTOS DE PROCEDÊNCIA ESTRANGEIRA. FATO GERADOR AUTORIZADO PELO ART. 46, II, C/C 51, PARÁGRAFO ÚNICO DO CTN. SUJEIÇÃO PASSIVA AUTORIZADA PELO ART. 51, II, DO CTN, C/C ART. 4º, I, DA LEI N. 4.502/64. PREVISÃO NOS ARTS. 9, I E 35, II, DO RIPI/2010 (DECRETO N. 7.212/2010).

1. Seja pela combinação dos artigos 46, II e 51, parágrafo único do CTN - que compõem o fato gerador, seja pela combinação do art. 51, II, do CTN, art. 4º, I, da Lei n. 4.502/64, art. 79, da Medida Provisória n. 2.158-35/2001 e art. 13, da Lei n. 11.281/2006 - que definem a sujeição passiva, nenhum deles até então afastados por inconstitucionalidade, os produtos importados estão sujeitos a uma nova incidência do IPI quando de sua saída do estabelecimento importador na operação de revenda, mesmo que não tenham sofrido industrialização no Brasil.

2. Não há qualquer ilegalidade na incidência do IPI na saída dos produtos de procedência estrangeira do estabelecimento do importador, já que equiparado a

industrial pelo art. 4º, I, da Lei n. 4.502/64, com a permissão dada pelo art. 51, II, do CTN.

3. Interpretação que não ocasiona a ocorrência de *bis in idem*, **dupla tributação ou bitributação**, porque a lei elenca dois fatos geradores distintos, o desembaraço aduaneiro proveniente da operação de compra de produto industrializado do exterior e a saída do produto industrializado do estabelecimento importador equiparado a estabelecimento produtor, isto é, a primeira tributação recai sobre o preço de compra onde embutida a margem de lucro da empresa estrangeira e a segunda tributação recai sobre o preço da venda, onde já embutida a margem de lucro da empresa brasileira importadora. Além disso, **não onera a cadeia além do razoável**, pois o importador na primeira operação apenas acumula a condição de contribuinte de fato e de direito em razão da territorialidade, já que o estabelecimento industrial produtor estrangeiro não pode ser eleito pela lei nacional brasileira como contribuinte de direito do IPI (os limites da soberania tributária o impedem), sendo que a empresa importadora nacional brasileira acumula o crédito do imposto pago no desembaraço aduaneiro para ser utilizado como abatimento do imposto a ser pago na saída do produto como contribuinte de direito (não-cumulatividade), mantendo-se a tributação apenas sobre o valor agregado.

4. Precedentes: REsp. n. 1.386.686 - SC, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 17.09.2013; e REsp. n. 1.385.952 - SC, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 03.09.2013. Superado o entendimento contrário veiculado nos EREsp. nº 1.411749-PR, Primeira Seção, Rel. Min. Sérgio Kukina, Rel. p/acórdão Min. Ari Pargendler, julgado em 11.06.2014; e no REsp. n. 841.269 - BA, Primeira Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 28.11.2006.

5. Tese julgada para efeito do art. 543-C, do CPC: "os produtos importados estão sujeitos a uma nova incidência do IPI quando de sua saída do estabelecimento importador na operação de revenda, mesmo que não tenham sofrido industrialização no Brasil".

6. Embargos de divergência em Recurso especial não providos. Acórdão submetido ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/2008.

Como esse recurso especial foi julgado no rito dos recursos repetitivos, previsto no art. 543-C do antigo Código de Processo Civil – CPC (Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), atualmente regulado nos arts. 1.036 a 1.041 do novo CPC (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), todos os demais recursos especiais fundados em idêntica controvérsia passaram a ter a mesma solução, consolidando-se essa interpretação na esfera judicial.

Isto quer dizer que, atualmente, está pacificado, na esfera infraconstitucional, o entendimento de que **os produtos importados estão sujeitos a uma nova incidência do IPI quando de sua saída do estabelecimento importador na operação de revenda, mesmo que não tenham sofrido industrialização no Brasil**, exatamente o oposto do defendido pelo projeto de lei complementar em análise.

É verdade que a discussão judicial ainda não acabou, tendo sido transferida para o Supremo Tribunal Federal – STF, que, em julho de 2016, decidiu por analisar a matéria pela ótica do princípio da isonomia previsto artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, no âmbito do RE 946648 - SC. Contudo, possivelmente ainda levará algum tempo até que alguma decisão seja proferida.

Diante desse contexto, pensamos ser recomendável manter a redação atual da lei, em conformidade com o entendimento prevalente no Poder Judiciário, e em especial diante das informações da Receita Federal de que a eliminação da incidência do IPI na revenda do produto importado representaria vantagem concorrencial para o importador com relação ao fabricante nacional, que a regra atual garante a neutralidade tributária e a igualdade de condições entre os competidores, e que a alteração proposta poderia acelerar o processo de desindustrialização das cadeias

produtivas da indústria nacional responsável pelo fornecimento de insumos, peças e produtos elaborados a outros estágios da cadeia produtiva.

Por todo o exposto, votamos pela não implicação da matéria em aumento de despesa ou diminuição de receita pública, não cabendo pronunciamento quanto aos aspectos financeiros e orçamentários do Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2015, e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, em de de 2016.

Deputado ENIO VERRI
Relator

2016-9894.docx