

CÂMARA DOS DEPUTADOS
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, acrescenta parágrafo ao art. 46 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), com o intuito de vedar a incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI na saída de produto do estabelecimento de importador, quando o produto não houver sido objeto de novo processo de industrialização.

Na sua justificação, seu ilustre autor argumenta essencialmente que a medida visa evitar a dupla tributação do IPI na hipótese de importação de produtos industrializados, pois a Receita Federal do Brasil e mesmo alguns Tribunais Federais têm adotado a interpretação de que, nesses casos, haveria uma incidência do IPI no desembaraço aduaneiro e outra quando de sua saída do estabelecimento do importador, mesmo que o produto não tenha sido submetido a novo processo de industrialização.

Cabe a esta Comissão apreciar a proposição quanto ao mérito e quanto à adequação orçamentária e financeira, constando não terem sido apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cumprida a esta Comissão, além do exame do mérito, inicialmente, apreciar as proposições quanto à adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e da 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 matéria tratada no PLP nº 23, de 2015, altera o Código Tributário Nacional para estabelecer a não incidência do IPI na saída de produto do estabelecimento do importador, quando o produto não houver sido objeto de novo processo de industrialização.

Pela legislação em vigor, essa hipótese de incidência encontra amparo no art. 46 conjugado com o parágrafo único, do art. 51, do Código Tributário Nacional, que, dentre outros, considera como fatos geradores do IPI: a) o desembaraço aduaneiro de produtos de procedência estrangeira; e b) a saída dos estabelecimentos de importador, industrial, comerciante ou arrematante.

Observa-se, portanto, que a própria lei instituidora do tributo vem dando embasamento à interpretação aplicada pela administração tributária para a cobrança do IPI no desembaraço aduaneiro e na saída do estabelecimento importador.

Nesse contexto, ao modificar os termos do CTN, o projeto introduz um novo tratamento tributário aplicável aos produtos importados, cujos efeitos redundarão em queda na arrecadação do IPI vinculado à importação. Nesses casos, para efeito da análise de sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, faz-se necessário atentar para o cumprimento das condições e exigências inscritas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) e no art. 117 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 (Lei nº 13.408, de 2016).

O art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a proposição esteja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atenda às disposições da lei de diretrizes orçamentárias e a 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 e que não afetará as metas de resultado fiscal previstas em anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias. A outra condição alternativa é a de que a proposição esteja acompanhada de medidas de compensação no período mencionado, por meio do

aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Por sua vez, a LDO de 2017 determina que proposições legislativas, que direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita estejam 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.

Ressalte-se, ainda, que com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, foi instituído um novo regime fiscal que fixou limites para os gastos públicos até o ano de 2036 e estabeleceu controles sobre a aprovação de alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário. No bojo de tais disposições, cumpre registrar o comando contido no art. 113 do ADCT, onde se lê:

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Esse preceito constitucional passou a figurar como referência basilar da análise de adequação orçamentária e financeira realizada no âmbito do Congresso Nacional e dos demais poderes da União, agregando maior reforço ao arcabouço jurídico existente na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017.

A fim de dar cumprimento às exigências contidas na legislação supracitada, foi encaminhado, por intermédio desta Comissão, requerimento de informação ao Ministério da Fazenda, visando obter a estimativa do impacto orçamentário e financeiro do PLP nº 23, de 2015. A resposta, enviada por meio da Nota CETAD/COEST nº 225/2015, de 27 de outubro de 2015, da Secretaria da Receita Federal do Brasil, registra o entendimento de que inexistente a alegada dupla incidência de IPI na importação de produtos industrializados.

Para corroborar tal afirmação, a nota técnica da Receita Federal apresenta simulações de incidência do IPI em três cenários: 1) de utilização de insumo nacional, 2) de utilização de insumo importado e 3) de concessão de isenção do IPI na venda pelo importador. Os cálculos efetuados basearam-se na hipótese de margens de lucro e alíquota do IPI uniformes nos três cenários. Os resultados alcançados indicam que "o fabricante, tanto na importação de insumos, quanto na fabricação com a utilização de insumos nacionais, paga a mesma alíquota final de IPI".

Adicionalmente, a nota informa que, caso seja concedido o benefício preconizado pelo projeto, aquele que importar o produto final terá vantagem concorrencial sobre o fabricante nacional ou sobre o industrial importador de insumos, configurando grave falha de mercado e ofensa à neutralidade tributária, podendo 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.

Outro ponto de interesse registrado na nota refere-se à impossibilidade de o órgão técnico elaborar a estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposta, uma vez que o texto normativo não delimita o conceito de “produto que não houver sido objeto de novo processo de industrialização”. Essa imprecisão quanto à abrangência do benefício, segundo a nota, constituiria entrave ao atendimento da solicitação.

Nesses termos, é forçoso reconhecer que existem óbices constitucionais e legais para que o Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2015, seja considerado adequado e compatível sob a ótica orçamentária e financeira, uma vez que não se encontra instruído com a estimativa da renúncia de receita e medidas compensatórias cabíveis.

Feitas estas considerações, **voto pela inadequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2015**, estando prejudicada apreciação de seu mérito, em acordo com o disposto no art. 10 da Norma Interna desta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Enio Verri
Relator